

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Víviam Carvalho de Araújo

**O PROGRAMA PROINFÂNCIA E SEUS DESDOBRAMENTOS: O CASO DO  
MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG**

Juiz de Fora  
2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Víviam Carvalho de Araújo

**O PROGRAMA PROINFÂNCIA E SEUS DESDOBRAMENTOS: O CASO DO  
MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Núbia Aparecida Schaper Santos

Juiz de Fora  
2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Araújo, Víviam Carvalho de.

O Programa Proinfância e seus desdobramentos : o caso do município de Juiz de Fora/MG / Víviam Carvalho de Araújo. -- 2019. 290 f.

Orientadora: Núbia Aparecida Schaper Santos  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019.

1. Políticas de Educação Infantil. 2. Creche. 3. Programa Proinfância. I. Santos, Núbia Aparecida Schaper, orient. II. Título.

## TERMO DE APROVAÇÃO

VÍVIAM CARVALHO DE ARAÚJO

**O PROGRAMA PROINFÂNCIA E SEUS DESDOBRAMENTOS:** o caso do município de Juiz de Fora/MG

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. Núbia Schaper Santos  
(Orientador/a)  
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFJF

---

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. Hilda A. L. da Silva Micarello  
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFJF

---

Prof. Dr. André Silva Martins  
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFJF

---

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. Maria Fernanda Rezende Nunes  
Programa de Pós-Graduação em Educação, UNIRIO

---

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. Alessandra Zanetti  
Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 11 de março de 2019.

Dedico este trabalho ao meu filho Guilherme, amor maior que eu...

Ao meu pai, Marcos Antônio de Araújo, que nos deixou no momento em que finalizava a escrita desta tese. Essas palavras são tecidas em meio às lágrimas e tristeza, na tentativa de encontrar sentido nos “acontecimentos da vida”, que é dialógica e irrepetível. Saudades, pai!

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, força e motivação.

Ao meu filho Guilherme, por tornar meus dias mais leves, carregados de sentido e alegria.

Ao meu esposo Evaldo, pelo amor, dedicação e incentivo constante.

Aos meus pais, irmãos, familiares e amigos, pela presença, apoio e solidariedade durante esta jornada.

À Universidade Federal de Juiz de Fora e ao Programa de Pós-Graduação em Educação.

À professora e Orientadora Dr<sup>a</sup> Núbia Schaper Santos, pelo convívio amigável, pelos diálogos, pelo olhar sempre sensível para o contexto do campo e para as situações da vida. Obrigada pelas trocas, pelas inúmeras aprendizagens e por me ajudar na trajetória de tornar-me professora/pesquisadora. Obrigada por acreditar neste trabalho!

À professora Dr<sup>a</sup> Hilda A. L. da Silva Micarello, pelas contribuições desde o início desta pesquisa. Agradeço o carinho e atenção com a qual sempre me tratou durante este percurso acadêmico. Seu conhecimento sobre as práticas e políticas de Educação Infantil no nosso município foram fundamentais para os caminhos deste trabalho.

Ao professor Dr<sup>o</sup> André Silva Martins, pelas valiosas contribuições no campo do Trabalho e Educação. Seu amplo conhecimento acerca das políticas educacionais nacionais e locais e seu olhar atento para minha pesquisa acarretaram em novas construções e possibilidades de olhar para o campo de investigação.

À professora Dr<sup>a</sup> Maria Fernanda Rezende Nunes, pela constante disponibilidade, sensibilidade e contribuições para este trabalho. Sua trajetória, sua militância e sua extensa produção teórica para o campo da Educação Infantil foram essenciais para a fundamentação desta pesquisa.

À professora Dr<sup>a</sup> Alexandra Zanetti cuja militância, conhecimento e produção no campo desta pesquisa trouxeram contribuições para compreensão do contexto da política local.

Aos gestores da Secretaria de Educação, gestora do Ministério da Educação, professoras e coordenadoras das creches inauguradas pelo Programa Proinfância e representantes do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora por compartilharem suas histórias e experiências acerca da política de Educação Infantil.

Às queridas companheiras do Grupo de Pesquisa LICEDH, pela amizade, pelas trocas, pelas risadas e pelos aprendizados proporcionados neste percurso. As marcas de cada uma de vocês estão presentes nesta escrita.

Aos tantos novos amigos e amigas que encontrei neste percurso acadêmico. Obrigada pelas trocas, cumplicidade e companheirismo.

Ao Sindicato dos Professores de Juiz de Fora (SINPRO-JF) e ao magistério municipal, que, juntos, lutaram pelo direito à “licença remunerada para aperfeiçoamento profissional”. Sem essa conquista, não seria possível desenvolver esta pesquisa de doutorado.

Aos profissionais com os quais tive a oportunidade de conviver durante minha trajetória profissional, em especial às crianças da Educação Infantil, motivação para a pesquisa e para militância na luta por políticas públicas efetivas que se traduzam em uma Educação pública de qualidade para todos e todas.

Meus sinceros agradecimentos!

## RESUMO

Esta pesquisa, ancorada na abordagem qualitativa, teve como objetivo compreender o processo de implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) no município de Juiz de Fora/MG. O Programa foi criado em 2007 como a principal ação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no campo da infraestrutura educacional, prestando assistência técnica e transferência de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal para construção de Centros de Educação Infantil, aquisição de equipamentos e mobiliários. A base teórico-metodológica adotada neste trabalho é a perspectiva do círculo de Mikhail Bakhtin cuja concepção de linguagem, que se constitui da/na relação com a estrutura social, só pode ser compreendida como acontecimento ideológico e dialógico no fluxo da história. As políticas públicas no campo da Educação Infantil e dos autores que as analisam constituíram-se também como parâmetro teórico importante na construção do percurso deste trabalho. Para analisar como ocorreu o processo de implementação do Programa, utiliza-se a proposta do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), desenvolvida pelo sociólogo inglês Stephen Ball e colaboradores, para os quais há um processo de recontextualização das políticas, que são compostas por arenas de sentidos e negociações. Como instrumentos metodológicos, foram utilizados a pesquisa bibliográfica, a análise documental, além de entrevistas dialógicas com gestores, representantes do Sindicato dos Professores, professoras e coordenadoras das creches construídas pelo Programa. Os dados foram organizados a partir das dimensões de qualidade apontadas pelas políticas públicas na área da Educação Infantil: direito à educação, expansão, financiamento, forma de gestão, formação de professores, carreira e condições de trabalho docente, proposta pedagógica e infraestrutura. Os sentidos produzidos nas análises revelaram a influência dessas dimensões na identidade da política no contexto local. As análises dos dados apontaram, ainda, que o Programa Proinfância traz consigo elementos importantes para se estabelecer um fortalecimento da política de Educação Infantil a partir do atendimento ao direito à Educação. No caso de Juiz de Fora, o Programa colocou uma “lente de aumento” em questões históricas relacionadas à forma como o município organiza a oferta e a gestão das creches. Os efeitos do processo de implementação do Programa indicam um enfraquecimento da política municipal de Educação Infantil, através de um dualismo entre creche e pré-escola, ao estabelecer uma política de conveniamento para a gestão das creches via terceiro setor. Com isso, ocorre um aprofundamento da precarização do trabalho docente, com prejuízo para a qualidade da educação dos bebês e crianças pequenas nas creches. Conquanto o Programa tenha trazido uma expansão de vagas nas creches e, de certa forma, uma melhoria na infraestrutura, a partir de uma concepção de política fragmentada e focalizada, vem acarretando uma extrema desigualdade nas condições de oferta da Educação Infantil no município.

**Palavras-chave:** Políticas de Educação Infantil; Creche; Programa Proinfância.



## ABSTRACT

This research, anchored in the qualitative approach, aimed to understand the implementation process of the National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for the Public School Network of Early Childhood Education (Proinfancia) in the city of Juiz de Fora / MG. The Program was created in 2007 as the main action of the National Education Development Fund (FNDE) in the field of educational infrastructure, providing technical assistance and transfer of financial resources to municipalities, and the Federal District for the construction of Children's Education Centers, acquisition of equipment and furniture. The theoretical-methodological basis adopted in this work is the perspective of the circle from Mikhail Bakhtin's whose conception of language, comprised of the relationship with the social structure, can only be understood as an ideological and dialogical event in the flow of history. Public policies in the field of Early Childhood Education and the authors who analyze them were also a significant theoretical parameter in the construction of this work pathway. To analyze how the Program implementation process occurred, we used the policy cycle approach by the English sociologist Stephen Ball and collaborators, for which there is a process of recontextualization of the policies, that are composed of arenas of meanings, and negotiations. The used methodological instruments were bibliographical research and documentary analysis, besides dialogical interviews with managers, representatives of the Teachers' Union, teachers, and coordinators of the daycare centers built by the Program. Data organization had as a basis the quality dimensions indicated by public policies in the area of Early Childhood Education: the right to education, expansion, financing, management form, teacher training, career and working conditions, pedagogical proposal and infrastructure. The meanings produced in the analyzes revealed the influence of these dimensions on the identity of politics in the local context. The analysis of the data also pointed out that the Proinfância Program brings along relevant elements to establish a strengthening of the education policy for children based on the fulfillment of the right to education. In the case of Juiz de Fora, the Program has put a "magnifying glass" on historical issues related to the way the city organizes the supply and management of daycare centers. The effects of the Program's implementation process indicate a weakening of the municipal policy of Early Childhood Education, through a dualism between daycare and preschool, by establishing an agreement policy for the management of the daycare centers through the third sector. Thereby, a deepening in the precariousness of the teaching work occurs, with detriment to the quality of infants and young children education in daycare centers. Although the Program has brought an expansion of openings in kindergartens and, to a certain extent, an improvement in infrastructure, based on a fragmented and focused policy conception, it has also entailed an extreme inequality in the conditions of provision of Early Childhood Education in the city.

**Keywords:** Child Education Policies; Day Care; Proinfância Program.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAC	Associação Municipal de Apoio Comunitário
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CAEE	Centros de Atendimento Educacional Especializado
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASCID	Centro de Assistência Social e Cidadania
CGIMP	Coordenação Geral de Implementação e Monitoramento de Projetos Educacionais
CGU	Controladoria Geral da União
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COEDI	Coordenação Geral de Educação Infantil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DIRPE	Diretoria de Programas e Projetos Educacionais
EC	Emenda Constitucional
EFoPI	Educação, Formação de Professores e Infância
EI	Educação Infantil
EIPP	Educação Infantil e Políticas Públicas
FAPEB	Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica
FACED	Faculdade de Educação
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FME	Fórum Municipal de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAE	Grupo Ambiente-Educação
GP	Grupo de Pesquisa
GRUPECI	Grupo de Pesquisa sobre Crianças e Infâncias
GT	Grupo de Trabalho
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LEFoPI	Linguagem, Educação, Formação de Professores e Infância
LICEDH	Linguagens, Infância, Cultura e Desenvolvimento Humano
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MI	Metodologias Inovadoras
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
NIS	Número de Identificação Social
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDME	Plano Decenal Municipal de Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PGM	Procuradoria Geral do Município
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PME	Plano Municipal de Educação
PMI	Projeto Multissetorial Integrado

PNE	Plano Nacional de Educação
PPGP	Programa de Pós-Graduação Profissional
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PVC	Policloreto de Vinil
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SCIELO	<i>Scientific Eletronic Library</i>
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SE	Secretaria de Educação
SEB	Secretaria de Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SINPRO	Sindicato dos Professores
SINSERPU	Sindicato dos Servidores Públicos
SRP	Sistema de Registro de Preços
TPE	Todos pela Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Representação do ciclo de políticas proposto por Stephen Ball e colaboradores .....	35
Figura 2 - Fotografia de uma das creches construídas pelo Programa Proinfância no município .....	49
Figura 3 - Fotografia de uma das creches construídas pelo Programa Proinfância no município .....	49
Figura 4 - Projeto arquitetônico Tipo 1 .....	125
Figura 5 - Placa de inauguração da Creche Municipal Marcelo Moysés Gaio .....	190

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Entrevistados na pesquisa .....	50
Quadro 2 - Dimensões definidas pela política de EI .....	53
Quadro 3 - Quantidade de obras por situação.....	123
Quadro 4 - Quantidade de trabalhos relacionados ao tema "Proinfância" localizados.....	141
Quadro 5 - Creches inauguradas em Juiz de Fora pelo Programa Proinfância .....	160
Quadro 6 - Unidades de Educação Infantil com recursos do Proinfância aprovados para construção em Juiz de Fora .....	161
Quadro 7 - Instituições que fazem a gestão das creches do Proinfância no município de Juiz de Fora.....	182

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Situação das obras do Proinfância.....	130
Tabela 2 - Número de crianças matriculadas na Educação Infantil no ano de 2011 .....	155
Tabela 3 - Organização das turmas e dos espaços (orientação interna SE no período 2009/2012).....	165
Tabela 4 - Organização das turmas e dos espaços (SE, Resolução nº 01/2013) .....	166
Tabela 5 - Dados de matrículas da Educação Infantil do município de Juiz de Fora no período de 2010 a 2017.....	192
Tabela 6 - Número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos matriculadas nas Creches Municipais Conveniadas, nas Creches Privadas Conveniadas e nas Escolas Municipais .....	193
Tabela 7 - Número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos matriculadas nas creches municipais conveniadas construídas através do Programa Proinfância .....	194
Tabela 8 - Número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos que realizaram cadastro, mas não conseguiram vagas nas creches municipais conveniadas construídas através do Programa Proinfância.....	195
Tabela 9 - Número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos matriculadas nas creches municipais conveniadas construídas através do Programa Proinfância .....	195

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>1 UM DESENHO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA COMPREENDER A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA A PARTIR DO CÍRCULO DE BAKHTIN E DO CICLO DE POLÍTICAS DE BALL.....</b>	<b>27</b>
1.1. INSPIRAÇÃO BAKHTINIANA E A CONCEPÇÃO DE LINGUAGEM.....	28
1.2. AS CONTRIBUIÇÕES DO CICLO CONTÍNUO DE POLÍTICAS DE BALL.....	33
1.3. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL .....	39
1.4. O CONTEXTO DA PRODUÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....	44
<b>2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DO PROGRAMA PROINFÂNCIA: NOTAS SOBRE O CONTEXTO NACIONAL E LOCAL .....</b>	<b>55</b>
2.1. CRECHE E PRÉ-ESCOLA, CUIDADO/EDUCAÇÃO: UMA HISTÓRIA TECIDA POR DICOTOMIAS .....	62
2.1.1. A transição (ou acomodação?) das creches para a Educação no município de Juiz de Fora: a "arte do disfarce" .....	68
2.2. O PNE 2001, O FUNDEB, A CONAE 2010 E 2014, O PNE 2014 E OS IMPACTOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	74
2.2.1. O Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora.....	88
2.3. FINANCIAMENTO PÚBLICO AO SETOR PRIVADO: DESDOBRAMENTOS E CONTRADIÇÕES NO CAMPO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	96
<b>3 O PROGRAMA PROINFÂNCIA NO CONTEXTO DE PRODUÇÃO DO TEXTO .....</b>	<b>110</b>
3.1. O DESENHO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA .....	121
3.2. UMA DÉCADA DO PROGRAMA PROINFÂNCIA: O QUE DIZEM AS PRODUÇÕES ACADÊMICAS? .....	140
3.2.1 Os textos, o contexto, outro texto... ..	146
<b>4 O MOVIMENTO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA: A GÊNESE DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO CONTEXTO DA PRÁTICA .....</b>	<b>151</b>
4.1. A CONCRETIZAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO MUNICÍPIO .....	159
4.2. UMA NOVA GESTÃO MUNICIPAL E OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA NO PERÍODO 2013 A 2016 .....	163
<b>5 “EU NÃO SEI A QUEM A GENTE RECORRE PARA GRITAR. PORQUE TEM HORA QUE A GENTE FICA ASSIM: NINGUÉM TÁ VENDO ISSO?: OS EFEITOS DA POLÍTICA NO CONTEXTO DA PRÁTICA .....</b>	<b>175</b>
5.1. “PARA PREFEITURA É UMA PAZ. PORQUE VOCÊ NÃO BRIGA COM PROFESSOR, É UMA PAZ. VOCÊ MANDA O DINHEIRO E PRONTO, TÁ RESOLVIDO”: O PROINFÂNCIA E AS DIMENSÕES DO ATENDIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO, DA EXPANSÃO, DO FINANCIAMENTO E A RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO.....	177



5.2. “NO NOSSO ENTENDIMENTO AQUI DO SINDICATO, SE É UM SERVIÇO PÚBLICO, ENTÃO ALI TEM QUE SE RESOLVER COM CONCURSO PÚBLICO”: DIMENSÃO DA CARREIRA E CONDIÇÕES DE TRABALHO DOCENTE.....	199
5.3. "NÃO, EU NÃO TRABALHO PARA A PREFEITURA NÃO! DE PÚBLICO SÓ O NOME. PORQUE A GENTE TEM QUE ACATAR AS NORMAS DA INSTITUIÇÃO!": DIMENSÃO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES / IDENTIDADE / PROPOSTA PEDAGÓGICA / INFRAESTRUTURA .....	209
<b>ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....</b>	<b>233</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>244</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>263</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>288</b>

## INTRODUÇÃO

*"E a história humana não se desenrola apenas nos campos de batalha e nos gabinetes presidenciais. Ela se desenrola também nos quintais, entre as plantas e galinhas, nas ruas dos subúrbios, nas casas de jogos [...] só é justo cantar se o nosso canto arrasta consigo as pessoas e as coisas que não têm voz".*

*(Ferreira Gullar - Corpo a corpo com a linguagem)*

As palavras de Ferreira Gullar ajudam a materializar um desejo na escrita deste trabalho. O desejo de arrastar as muitas vozes que compõem o processo de implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância - no município de Juiz de Fora/MG.

Esta pesquisa tem um passado. O interesse em discutir as questões relativas à infância parte de minha prática profissional, uma vez que atuo como professora de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora há 23 anos. Sou filha de professora e cresci familiarizada com o universo educacional, acompanhando minha mãe desde cedo em eventos, cursos de formação e salas de aula, condição que me oportunizou conviver com as belezas e as mazelas da profissão, experiência que, mais tarde, reverberou na escolha profissional assumida por mim.

Até a oitava série do Ensino Fundamental, hoje o nono ano, minha formação foi realizada na mesma escola em que minha mãe lecionava. Meu primeiro contato com a escola pública deu-se na formação do curso de magistério, realizado em um colégio público da rede estadual e nos estágios de docência que realizei nos anos de 1993 e 1994. Após prestar meu primeiro concurso público, aos 18 anos de idade, quando acabara de me formar como professora, com formação inicial de nível médio na modalidade Normal, ingressei como professora efetiva da Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora. Enfrentei meu primeiro grande desafio ao assumir, no ano de 1995, uma turma de crianças com 5 anos de idade, experiência única em minha vida.

Nesse momento, não contando com o apoio da direção ou da coordenação pedagógica da escola, meu porto seguro era a forte referência e os ensinamentos de minha mãe, com uma longa trajetória profissional na Educação Infantil. Tive também, como ponto de apoio, as colegas professoras que trabalhavam na mesma instituição e que compartilhavam comigo os encantamentos do cotidiano de uma escola pública de Educação Infantil. Tardif (2002) me ajuda a compreender que tornar-se professor é um processo que envolve as experiências que vamos construindo a partir de elementos trazidos de nossas histórias de vida, de formação e de profissão.

Com as crianças, aprendi o sentido da infância e do meu trabalho. Uma infância que, nos dizeres de Larrosa (1998), deve ser pensada não a partir daquilo que dizemos saber sobre ela, mas no que ela nos traz na sua irrupção. Hoje percebo o movimento pelo qual transitei, compreendendo, com Khoan (2004), que o sentido da "Educação da Infância", como algo que precisa ser educado, desloca-se para a "Infância da Educação", que traz o sentido de intensidade, presença, experiência, o que nos educa.

De uma situação de aparente fragilidade diante dos desafios impostos, deparei-me com situações que me fizeram ir constituindo a professora que sou hoje. Um fato que me fez fortalecer e afirmar minha identidade profissional foi logo ocupar o espaço político de luta por uma educação de qualidade, por melhores condições de trabalho e de formação. Tendo me sindicalizado assim que ingressei na rede municipal, minha participação ativa nos movimentos políticos instaurados pelo Sindicato dos Professores de Juiz de Fora/MG me possibilitou vivenciar um sentimento de pertencimento a uma categoria, o que contribuiu para a constituição de minha identidade profissional.

Tal fato imprimia um maior sentido às práticas realizadas junto às crianças, ampliando meus horizontes e perspectivas profissionais em relação ao magistério. Foi também com esse lugar político de sindicalizada e participante das discussões ocorridas naquela instância, junto aos demais colegas de profissão, que aprendi, na prática, que a política se faz cotidianamente. Questões acerca das temáticas sobre democracia, participação social, engajamento político passaram a fazer parte de minha construção identitária. Essa experiência compartilhada nas ações propostas pelo Sindicato dos Professores, logo no início de minha carreira, orientaram minhas escolhas na vida, despertando-me o interesse pelas questões políticas e sociais e, a partir da militância, o aprendizado de que a história não é linear e que abriga muitas vozes. Desde muito cedo, aprendi que as conquistas no campo das políticas educacionais e sociais são advindas das lutas coletivas que, algumas vezes, acarretam mudanças e avanços para o campo e, em outras, provocam problematizações e desestabilizações.

No ano de 1996, ingressei no curso de Pedagogia e, quatro anos mais tarde, assumi, após aprovação em outro concurso público, meu segundo cargo de professora da rede municipal. Nesse momento, ainda que a graduação pouco contribuísse com discussões específicas sobre o trabalho na Educação Infantil (no curso de Pedagogia, naquele tempo, as discussões sobre a Educação Infantil ainda eram tímidas), os desafios impostos foram atenuados pela experiência já adquirida no cargo anterior, pelos estudos que eu realizava de forma autônoma, assim como por meu investimento na formação continuada.

Uma marca forte do curso de Pedagogia foi o contato com um importante autor que contribuiu muito para a constituição da professora que sou hoje. Na época, tendo como mediador um professor apaixonado pela educação, tive a oportunidade de conhecer diversas obras e constructos teóricos de Paulo Freire. Fundamentada na premissa de que não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino, aprendi, com Paulo Freire, a ocupar um lugar cada vez mais ativo em minha formação e em minhas práticas com as crianças. Aprendi que não era apenas um objeto da história, mas seu sujeito igualmente, compreendendo que meu papel no mundo não seria só o de constatar o que ocorre, mas intervir como um sujeito de ocorrências e mudanças (FREIRE, 1996).

Cada vez mais interessada em estudar questões relativas à infância e já atuando como professora na Rede Municipal de Juiz de Fora, participava sistematicamente de todas as oportunidades de formação continuada que me eram oferecidas. Durante os anos de 2003, 2004 e 2005, integrei um grupo de estudos de Educação Infantil promovido pela Secretaria de Educação do município, no qual pude me aprofundar em questões teóricas que, relacionadas às práticas pedagógicas, imprimiram um novo sentido a meu trabalho. Foi nesse grupo que passei a conhecer e a me interessar pelas proposições de Vigotski que traz sua contribuição para a compreensão de que o desenvolvimento humano é sociocultural e histórico, sendo fortemente marcado pela relação do homem com o mundo social, a qual não se dá de forma direta, mas é determinada pela mediação. Também pude me aprofundar no estudo de autores que se preocupavam em discutir a infância como construção social e a criança como um ser participante, ativo e interativo no seu processo de desenvolvimento e socialização, sendo, portanto, sujeito de direito e de conhecimento.

Perseguindo a trajetória que busquei construir como professora/pesquisadora, no ano de 2005, inscrevi-me e fui aprovada na seleção do Mestrado em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), sob orientação da Profa. Dra. Léa Stahlschmidt P. Silva. No início do ano de 2006, já cursando o Mestrado em Educação na UFJF, passei a integrar o grupo de pesquisa Educação, Formação de Professores e Infância (EFoPI) no âmbito do Núcleo de Estudos e Ensino de Linguagens da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, na época coordenado pela mesma professora. Esse grupo tinha, como campo de investigação, escolas de Educação Infantil e creches municipais conveniadas e as práticas ali realizadas.

No início do ano de 2006, começara a funcionar, na cidade de Juiz de Fora, a primeira escola municipal de educação em tempo integral direcionada exclusivamente às crianças da Educação Infantil. Por ser uma proposta nova no município, comecei a me indagar sobre as

especificidades que esse trabalho requeria, considerando, sobretudo, o fato de que as crianças permaneceriam grande parte do seu dia na instituição. Em decorrência disso, realizei minha pesquisa cujo objetivo foi investigar o lugar do brincar em uma instituição de Educação Infantil em tempo integral da Rede Municipal de Juiz de Fora/MG a partir da perspectiva das crianças. Na base do referencial teórico-metodológico estavam as proposições da teoria histórico-cultural que considera o brincar em uma dimensão dialética que é influenciada pela cultura e pelas condições concretas de vida das crianças. Referenciais da Sociologia da Infância também contribuíram para a discussão, na medida em que compartilhavam da compreensão da criança como sujeito de direito, protagonista das suas ações e da brincadeira como uma atividade histórica e culturalmente situada e construída.

O resultado dessa pesquisa trouxe a possibilidade de muitos encontros. Encontros de formação com profissionais das escolas da rede municipal, publicações em congressos e seminários, assim como a publicação da dissertação em formato de livro, que contou com o financiamento do Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica (Fabep). O livro intitulado "Infância e brincadeira: o que nos dizem as crianças" teve sua distribuição gratuita para todas as escolas municipais de Juiz de Fora, creches municipais conveniadas, bibliotecas e grupos de pesquisas de diversas universidades públicas e privadas de diferentes regiões do Brasil, possibilitando ampliar o diálogo dos conhecimentos produzidos com diversos profissionais que atuam na área.

Ao término do mestrado, continuei a integrar o Grupo de Pesquisa que, mais tarde, passou a denominar-se "Linguagem, Educação, Formação de Professores e Infância" (LEFoPI). Com o ingresso de novas professoras na Faculdade de Educação e no referido grupo, outros caminhos de pesquisa surgiram e com ele novos grupos de pesquisa, entre eles, o Grupo de Pesquisa Linguagens, Infâncias, Cultura e Desenvolvimento Humano (LICEDH), coordenado pela professora Núbia Schaper Santos, desde 2015. Importa mencionar aqui que participar do GP LEFoPI/ GP LICEDH configurou-se para mim como um rico campo de experiência a partir dos estudos teóricos realizados e a fomentação de espaços de pesquisa e de formação de professores, o que me possibilitou ampliar meus processos de formação, contribuindo significativamente para minha constituição como professora/pesquisadora.

No ano de 2009, um novo desafio se apresenta: a oportunidade de assumir o cargo de diretora da escola na qual trabalhava há nove anos como professora. Tendo concorrido ao processo eletivo de diretores e vice-diretores para as escolas municipais de Juiz de Fora, fui eleita para exercer o mandato de diretora escolar no período 2009/2011, que se estendeu, após passar pelo processo de reeleição, também para o período 2012/2014. As marcas dessa

experiência reverberam de forma intensa e trazem transformações profundas na forma como hoje concebo a educação. Além do imenso crescimento profissional, pude vivenciar, de forma mais abrangente e, muitas vezes, dolorosa, a luta por uma educação de qualidade para as crianças da escola pública. Cabe aqui relatar meu compromisso com o entendimento de que o exercício do cargo de direção vai além do exercício de questões administrativas e de liderança, assumindo como premissa integrar as questões pedagógicas, incentivar e viabilizar os processos de formação dos profissionais. Além disso, o exercício da função de diretora apontou, assim como ocorre na produção acadêmica, para uma forte demanda: a de articular, na prática, questões teóricas.

Os desafios foram muitos e de toda ordem. Sentimos<sup>1</sup> na pele a efetivação da ampliação das vagas para as crianças da Educação Infantil sem o necessário investimento em parâmetros básicos de infraestrutura e padrões de qualidade, políticas amplamente apregoadas pelas esferas políticas, debatidas e defendidas por profissionais e pesquisadores da área. Convivemos cotidianamente com espaços adaptados/inadequados que não consideram as especificidades que o trabalho com, aproximadamente, 250 crianças pequenas, suas famílias e profissionais requer<sup>2</sup>. Embora o contexto dessas dificuldades estruturais se apresente para muitos como um entrave para o trabalho a ser desenvolvido, buscamos partir da compreensão de que esse espaço se transforma em lugar impregnado de sentidos e praticado por nós, profissionais, pelas famílias e, principalmente, pelas crianças. Compreender o espaço da instituição como um território cultural de que os sujeitos se apropriam, organizam-se, experimentam, interagem, desenvolvem-se é considerar esse espaço potencialmente como um espaço de saberes.

Compreendo a instituição de Educação Infantil como um espaço de saberes e produções. Por isso, foi preciso dinamizar a participação dos sujeitos da prática educativa, propondo formas de intervenção na realidade a partir de ações voltadas para a formação continuada e em contexto. Nesse percurso, muitos desafios foram postos. Dentre eles, destaco a constante necessidade de articular essas formações com as experiências docentes e as realidades advindas do contexto da prática, compreendendo que essa se faz via processos reflexivos. Outro entrave diz respeito às constantes mudanças na composição da equipe da escola, acarretando

---

<sup>1</sup> Utilizo aqui a primeira pessoa do plural por me referir ao grupo de profissionais que atua na escola na qual exerci o cargo de diretora e em que sou professora. No decorrer do texto, alterno a primeira pessoa do singular com a primeira pessoa do plural.

<sup>2</sup> Buscando atender a uma demanda crescente, e agora obrigatória da pré-escola, a instituição funciona em dois prédios alugados pela Prefeitura de Juiz de Fora. Por se tratar de prédios residenciais, a escola não dispõe de espaço ao ar livre, parque, biblioteca, sala de professores, possui salas pequenas, além de outras situações adversas e inapropriadas.

rotatividade de profissionais e, conseqüentemente, dificultando a continuidade de ações.

O envolvimento e a busca por uma educação que realmente garanta, na prática, o respeito pelas crianças, suas especificidades, necessidades e protagonismos, passa também por nossa militância e embates políticos. Com a Secretaria de Educação (SE), as batalhas foram muitas. Após avanços e retrocessos, no ano de 2009, surgiu a possibilidade de transferência de nossa escola para uma das unidades a serem construídas a partir do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Meu primeiro contato com o Programa Proinfância deu-se, então, nesse momento. Após solicitar mais um retorno da SE acerca de nossas reivindicações sobre a necessidade de um espaço adequado para o trabalho com as crianças da Escola Municipal Bonfim, foi-nos informado que a nossa instituição seria transferida para um novo prédio a partir da construção de uma sede própria via recursos do Proinfância.

A Escola Municipal Bonfim, instituição na qual atuo desde o ano 2000, iniciou suas atividades no ano de 1989, em um espaço cedido por uma igreja católica do bairro. Buscando atender à crescente demanda, em 1991, a escola passou a funcionar em um prédio alugado pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e, no ano de 2006, um segundo prédio foi alugado com o mesmo objetivo de atender a uma expansão de matrículas na Educação Infantil. Importa mencionar que esses prédios são residenciais e totalmente em desacordo com os padrões básicos de infraestrutura e qualidade preconizados nos documentos oficiais vigentes para o trabalho na Educação Infantil.

No ano de 2010, recebemos a notícia de que havia sido aprovada, para nossa região, uma unidade do Proinfância e que, nossa escola, finalmente, seria transferida para esse novo local. Esse foi um momento de extrema felicidade e expectativa para o grupo de profissionais. Enquanto gestora, busquei inteirar-me da situação e, de forma sistemática, solicitava informações da SE sobre o andamento do processo. Também busquei informações e me familiarizei com o Programa após pesquisas realizadas no site do Ministério da Educação (MEC). Estávamos, nesse momento, vivendo um deslumbramento com a possibilidade de sairmos de uma situação precária em relação ao espaço físico para outra, que abriria novas possibilidades de experiências para as crianças, profissionais e comunidade.

No entanto, infelizmente, esse momento de euforia foi dando lugar à ansiedade. Ano após ano, vimos o sonho da construção de nossa sede própria, já com verba aprovada para construção, distanciar-se. Como ocorrido em tantos outros municípios, problemas relacionados à gestão e ao monitoramento do Programa, no nosso caso específico, as dificuldades contratuais com as empreiteiras causaram um imenso atraso no início da obra. E assim estamos, com

terreno e verba aprovada, mas aguardando, há nove anos, que a idealização dessa importante ação dentro da Política Nacional de Educação Infantil se concretize para nossa comunidade. Foi dessa forma que o Programa Proinfância surge para mim como uma possibilidade de compreender as trajetórias de nossas políticas públicas, seus avanços e contradições, almejando que a pesquisa possa trazer luzes e um repensar sobre os caminhos e os descaminhos da realidade educacional brasileira. Um novo capítulo dessa história aguarda para ser escrito.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) foi criado no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. Sua proposição foi uma importante iniciativa do governo federal considerando o regime de colaboração entre os entes federados no campo da Política Nacional de Educação Infantil. Após uma década de existência e já tendo passado por três governos, é possível observar os avanços e as contradições desse percurso. Inicialmente, lançado como um programa pequeno, teve seu auge e expansão no início do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Hoje o Programa se vê ameaçado diante da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que anuncia o congelamento de investimentos em áreas sociais, o que afeta diretamente a educação e, conseqüentemente, o Programa Proinfância. Esse fato revela-se um paradoxo em um momento de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) que previu, na estratégia 1.5 da meta 1, que contempla a Educação Infantil, a necessidade de "manter e ampliar, em regime de colaboração e 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".

Apesar de a legislação educacional brasileira apresentar avanços em relação às normatizações que buscam estabelecer parâmetros de qualidade para o trabalho na Educação Infantil, observei, ao longo de minha trajetória profissional, que contradições estão presentes no processo, e as orientações legais precisam ser implementadas de forma articulada entre os diversos contextos em que as políticas circulam. Sendo assim, no momento da chegada do Programa Proinfância no município, algumas expectativas e perguntas foram suscitadas: com a construção dos novos centros de Educação Infantil, as crianças das creches e pré-escolas poderiam compartilhar os mesmos espaços educativos? Nesse novo contexto, haveria um concurso específico para as profissionais das creches? O Programa poderia ser um catalisador de uma discussão mais ampla sobre as condições de financiamento e expansão, considerando que o município ainda não cumprira o proposto na meta 1 do PNE? O Programa traria a possibilidade de que as crianças da Educação Infantil do nosso município que frequentavam



instituições com estrutura física inadequada pudessem ocupar um novo espaço, que, em tese, atenderia às necessidades da faixa etária em questão? Em relação à formação de professores e práticas pedagógicas, que proposições a chegada do Programa acarretaria para o município?

Diante do exposto, apresento a proposta de investigação da tese, que se materializa a partir da seguinte questão de pesquisa: *como acontece o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG?*

O objetivo geral formulado a partir da questão é *compreender o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG.*

Os objetivos específicos são:

a) Analisar o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG no período de 2009/2018, buscando revelar as implicações do Programa para a Política Municipal de Educação Infantil, considerando as seguintes dimensões: atendimento do direito à Educação; expansão; financiamento; forma de gestão; formação de professores; carreira e condições de trabalho docente; identidade; proposta pedagógica; infraestrutura.

b) Analisar o contexto dos resultados e o contexto da estratégia política a partir da implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora.

O trabalho, ancorado na abordagem qualitativa de pesquisa, traz, como base epistemológica da investigação, os construtos teóricos da filosofia da linguagem proposta pelo círculo de Bakhtin. As referências metodológicas estão embasadas em um diálogo entre Bakhtin e as proposições de Stephen Ball, em que o ciclo de políticas é considerado para olhar o campo de construção do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG.

Para alcançar os objetivos propostos, a tese está organizada em cinco capítulos. O primeiro capítulo é fundamentado nas discussões de Bakhtin e Stephen Ball e colaboradores, buscando, no diálogo entre essas proposições, um caminho para compreender os contextos das políticas e projetos no campo da Educação.

O segundo capítulo está reservado para apresentar as políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil como contexto de influência do Programa Proinfância, com ênfase para a discussão no cenário nacional e local. Discuto suas origens nas bases legais que justificam a Política Nacional de Educação Infantil e a crescente expansão dessa etapa educacional em nosso país. Nesse capítulo, autores do campo da Educação Infantil, tais como Rosemberg, Kramer, Nunes, Corsino, Vieira, Barbosa, Campos, Aquino, Vasconcellos, entre outras, trazem um alicerce para compreender as dimensões que compõem a política de Educação Infantil no Brasil e suas reverberações no contexto local.

O terceiro capítulo traz o contexto de produção do texto que deu origem ao Programa Proinfância no contexto nacional. Busquei relacionar o direito à educação, à expansão e à qualidade, a partir da análise dos textos políticos e seus enunciados, tendo como aporte a consulta de fontes, tais como os documentos oficiais, legislações, orientações, publicações e notícias sobre o Proinfância.

O quarto capítulo apresenta o movimento de expansão da Educação Infantil no município, abordando a gênese do Programa Proinfância no contexto da prática.

O quinto capítulo traz as vozes daqueles que estiveram/estão implicados na implementação do Programa Proinfância no município e os sentidos produzidos no contexto da prática. Foram entrevistados oito sujeitos que ocupam/ocuparam cargo de chefia na Secretaria de Educação e que estiveram diretamente vinculados ao contexto de implementação do Proinfância, três professoras, duas coordenadoras e uma responsável pela entidade filantrópica sem fins lucrativos que realizou convênio com a PJJ para gestão de creches construídas pelo Programa Proinfância e a coordenadora da COEDI/MEC (2008/2016). Foram entrevistados ainda dois diretores do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora. Para efeito de análise, organizamos o texto a partir das nove dimensões definidas pela própria política de Educação Infantil: direito à educação, expansão, financiamento, formas de gestão, carreira e condições de trabalho docente, formação, identidade, proposta pedagógica e infraestrutura.

Por fim, são tecidas considerações a partir do que foi desenvolvido no percurso da pesquisa, apontando questões que podem subsidiar outros estudos.

Inspirada pelas palavras de Ferreira Gullar, na epígrafe desta introdução, almejo que esta pesquisa possa fortalecer as discussões no campo da Educação Infantil e que as vozes que nela ecoam, possam se converter em mudanças no campo das práticas e nos modos de pensar as políticas voltadas para as infâncias. Mobilizada pela perspectiva da pesquisa como compromisso social, desejo que a discussão extrapole o muro acadêmico, espalhe-se pelas ruas, pela cidade e reverbere em ações concretas para as famílias, bebês, crianças e profissionais.

# 1 UM DESENHO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA COMPREENDER A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA A PARTIR DO CÍRCULO DE BAKHTIN E DO CICLO DE POLÍTICAS DE BALL

*A vida é dialógica por natureza.  
(Bakhtin)*

Há uma tarefa árdua no interior da produção de uma tese. Escolher um caminho que permita olhar. Olhar com as lentes de uma perspectiva teórico-metodológica que se deixe afetar pelas circunstâncias e pelo contexto. Foi assim que delineei a minha questão de pesquisa. E, a partir dela, busquei, em cada ato, o exercício de olhar sem reduzir, sem precisar (no sentido de exatidão) ou buscar acabamentos, construindo, de forma dialógica, a tarefa de desenhar a pesquisa.

Como atividade humana e social que é, a pesquisa carrega consigo uma carga de valores e princípios que orientam o pesquisador. Portanto, a visão de mundo, o modo como compreende e interage nele estarão presentes na escolha do referencial que o orienta na busca pelo conhecimento. É preciso entender o fenômeno investigado inserido em uma dinâmica de um contexto social e em uma realidade histórica, atentando para a busca de um referencial teórico-metodológico que auxilie na compreensão da complexidade dessa dinâmica.

Dessa forma, na perspectiva de problematizar a questão de pesquisa, fundamentei o meu referencial teórico-metodológico na perspectiva da pesquisa qualitativa orientada a partir dos constructos teóricos do Círculo de Mikhail Bakhtin, um filósofo russo que revolucionou os estudos da linguagem no século XX<sup>3</sup>. O encontro com Bakhtin trouxe “a crença na necessidade de resistir, sempre, a toda espécie de sistematização ou acabamento conceitual e classificatório, responsável por tornar simplória e empobrecida a complexa realidade da condição humana”

---

<sup>3</sup> Mikhail Mikhailovitch Bakhtin (1895-1975) foi um filósofo russo, teórico das artes e cultura da Europa. É considerado um dos maiores estudiosos da linguagem humana, tendo revolucionado a teoria linguística do século XX. Suas obras influenciam pensadores de diversas áreas, tendo deixado uma produção intelectual de grande significado para o campo das Ciências Humanas. Na trajetória de suas produções, o filósofo russo não esteve sozinho. Articulava-se a um círculo de pensadores, que ficou conhecido como “círculo de Bakhtin”, preocupados com as formas de estudar linguagem, literatura e arte, que incluía o linguista Valentin Voloshinov (1895-1936) e o teórico literário Pavel Medvedev (1891-1938). Os estudos do teórico se caracterizam pela interdisciplinaridade, mantendo uma unidade de pensamento que traz uma centralidade na linguagem. Apoia-se em uma abordagem dialética para tratar de questões como a filosofia, linguística, psicanálise, teologia, poética, teoria social e literária (BRAIT, 2005, 2014).

(JOBIM E SOUZA, 2005, p. 316). Enraizada pela ideia da centralidade da linguagem, busquei compreender os acontecimentos em sua dimensão histórica e cultural, em que pesquisador, participantes, textos e eventos são marcados pelo contexto e pela história que está presente nas relações e produções de sentidos.

Amorim (2004, p. 177) discute que "não se pode conceber um texto científico que não explicita suas relações com outras teorias. Mais do que qualquer outro texto, encontra-se no texto científico o dialogismo no seu grau mais imediato". Compreender é, por natureza, cotejar com outros textos. Compreender é pensar na palavra como signo ideológico, que é marcado pelas relações entre os sujeitos em um espaço-tempo específico. "A palavra revela-se como o local onde se confrontam valores sociais contraditórios, de forma que os conflitos da língua refletem os conflitos de classe no próprio interior do sistema social" (FREITAS, 2005, p. 309).

Ao eleger como campo de investigação o contexto de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG, um caminho para alcançar o objetivo da pesquisa foi buscar um diálogo entre as proposições do círculo de Bakhtin e a abordagem do ciclo de políticas discutidas pelo pesquisador inglês Stephen Ball e colaboradores. Assim, inicialmente, neste capítulo são discutidas as especificidades da pesquisa em ciências humanas, a partir de uma leitura bakhtiniana, elegendo os construtos teóricos da obra desse autor que poderiam contribuir para a investigação aqui proposta nesta tese. Em seguida, apresentam-se considerações sobre a proposta do ciclo de políticas de Ball e colaboradores e sobre a avaliação da política de Educação Infantil. São apresentados também os procedimentos metodológicos da pesquisa, o contexto de produção de dados, os instrumentos escolhidos para produzi-los e os caminhos da análise.

### 1.1. INSPIRAÇÃO BAKHTINIANA E A CONCEPÇÃO DE LINGUAGEM

A epistemologia das ciências humanas de Bakhtin está fundada na filosofia da linguagem, condição em que a produção do conhecimento está circunscrita a um campo específico que é dialógico, alteritário e pautado na produção de sentidos. A linguagem, nessa perspectiva, tem relação com a produção da realidade, é considerada para além da esfera meramente comunicativa e passa a ser compreendida como constitutiva do pensamento e da consciência humana, enraizada na existência histórica da humanidade. Pensar a pesquisa nesse campo de conhecimentos implica considerar que a compreensão dos temas a serem investigados se constituem a partir de confrontos de ideias e negociação de sentidos, o que coloca em cheque qualquer pretensão de neutralidade dos sujeitos envolvidos. Para Jobim e Souza (2005), na

concepção de Bakhtin, a linguagem é o ponto de partida para a apreensão da complexidade da experiência humana.

Somente a linguagem, em sua dimensão dialógica, polifônica e alegórica, pode devolver às ciências humanas a dignidade para enfrentar o compromisso de redefinir os seus critérios de exatidão, buscando através de leis que lhe são próprias uma outra possibilidade de interpretar e compreender a complexidade da condição humana (JOBIM E SOUZA, 2005, p. 321).

Essa concepção compreende a humanidade na sua relação social e histórica, refutando a possibilidade de um conhecimento neutro, objetivo e que se estabelece na relação causa-efeito e na restrição da condição de pensar a verdade. Freitas (2005, p. 302) argumenta que "esse rompimento em relação a um modelo positivo de ciências humanas consubstancia-se na perspectiva da historicidade, na quebra de paradigmas, na centralidade da linguagem e na interdisciplinaridade". Nesse sentido, é possível considerar que Bakhtin apresenta uma concepção de linguagem, em que pessoas e textos estão em permanente processo dialógico. Preocupa-se ainda em relacionar forma e conteúdo, texto e contexto, sujeito e objeto, e, nesse entrelaçamento, propõe uma "síntese dialética imersa na cultura e na história" (FREITAS, 2005, p. 300).

Importante destacar que, na concepção de Bakhtin, a especificidade das ciências humanas está no fato de que seu objeto é o texto (ou o discurso), que significa, é dialógico e está relacionado com o contexto histórico social e cultural. Nas palavras de Bakhtin (2003, p. 307), "onde não há texto não há objeto de pesquisa e pensamento". Concordamos com as ideias de Bakhtin (2003, p. 308) que diz:

estamos interessados na especificidade do pensamento das ciências humanas, voltado para pensamentos, sentidos e significados dos outros, etc., realizados e dados ao pesquisador apenas sob a forma de texto. Independente de quais sejam os objetivos de uma pesquisa, só o texto pode ser o ponto de partida.

Nessa perspectiva, a linguagem é dialógica, sendo impossível existir fora das relações humanas. Retomando as palavras da epígrafe deste capítulo, Bakhtin (2003, p. 348) nos diz que "a vida é dialógica por natureza. Viver significa participar do diálogo: interrogar, ouvir, responder, concordar, etc. Nesse diálogo o homem participa inteiro e com toda a vida [...]". Nesse sentido, empreendo a ideia de que narrar a implementação de uma política no campo da educação diz da necessidade de escutar as vozes dissonantes, que, na interação, possibilitam a formulação de uma verdade possível sobre a realidade.

Para Bakhtin, conceitos como texto, enunciado concreto e discurso estão interligados e oferecem elementos importantes para compreendermos a linguagem em uma perspectiva concreta e viva. O texto, pensado no princípio do dialogismo, permite considerar que os sentidos produzidos se dão no encontro com outros textos. O texto (ou discurso) é o objeto das ciências humanas. Para Amorim (2004, p. 187)

Não há objeto científico que não seja discursivo, isto é, mediatizado pelo texto. Em qualquer domínio, o objeto de pesquisa é objeto falado, e, neste sentido, não pode ser mudo. Nas ciências humanas, o objeto é não somente falado e atravessado pelo texto, mas ele é texto. Texto a explicar e a interpretar, ele é objeto falante.

Para Jobim e Souza e Albuquerque (2012), o modo como o pesquisador busca compreender a realidade está entrelaçado com seu modo de avaliar. Bakhtin (2003, p. 378) aponta ser “impossível uma compreensão sem avaliação. Não se pode separar compreensão e avaliação: elas são simultâneas e constituem um ato único integral”. A experiência do pesquisador no lugar do fazer a pesquisa é única, singular e irrepetível, sendo a busca por compreender a realidade marcada pelos sentidos que se atribui aos acontecimentos da vida.

Bakhtin concebe o texto a partir de uma relação dialógica, considerando-o como um enunciado concreto. Brait (2017, p. 15) aponta que essa compreensão de texto permite pensá-lo “no circuito mais amplo da produção de sentidos, dimensão que se realiza no confronto de duas consciências, de dois interlocutores, de conjugação de discursos histórica, cultural e socialmente situados”. Nas palavras de Bakhtin (2003, p. 311), “o acontecimento da vida do texto, isto é, a sua verdadeira essência, sempre se desenvolve na fronteira de duas consciências, de dois sujeitos”.

Acredito e reforço a noção de que o texto se coloca como “produto da criação ideológica” (...) “define-se pelo diálogo entre os interlocutores e pelo diálogo com outros textos” (...) “é objeto único, não-reiterável ou repetível” (BARROS, 2005, p. 27).

A palavra ideologia constitui conceito fundamental na obra do referido autor, como afirma Miotello (2014). Ideologia não se restringe à ideia de falsa consciência, mas “por ideologia entendemos todo o conjunto dos reflexos e das interpretações da realidade social e natural que tem lugar no cérebro do homem e se expressa por meio de palavras” (VOLOCHINOV *apud* MIOTELLO, 2014, p. 169). Nesse caso, dizer que todo signo é ideológico significa dizer que cada grupo social forma um universo de signos, que se dá na interação verbal e faz da linguagem o seu lócus próprio de materialização. Os confrontos,

encontros, desencontros na interação verbal de um ser humano e outro vão se tornando parte da unidade da consciência verbalmente estabelecida.

Parece interessante a citação de Miotello (2014, p. 176) sobre a ideologia, os significados e os sentidos:

A ideologia é o sistema sempre atual de representação de sociedade e de mundo construído a partir das referências constituídas nas interações e nas trocas simbólicas desenvolvidas por determinados grupos sociais organizados. É então que se poderá falar do modo de pensar e de ser de um determinado indivíduo, ou de um determinado grupo social organizado, de sua linha ideológica, pois que ele vai apresentar um núcleo central relativamente sólido e durável de sua orientação social, resultado de interações sociais ininterruptas, em que todo o momento se destrói e se reconstrói os significados do mundo e dos sujeitos.

Nessa esteira do pensamento, depreende-se a noção de que o mundo, sempre novo, vai se constituindo na “ressurreição plena de todos os sentidos”. Não por acaso, o círculo de bakhtiniano acreditava que “o mundo não nos é dado, mas construído” e “somente nós elaboramos o mundo, pois lhe damos sentidos, jamais dados, jamais acabados, jamais prontos, jamais definidos” (GERALDI, 2013, p. 07).

Assim, a análise da implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora neste trabalho se faz a partir da consideração de ser este um acontecimento único e irrepetível, em que o meu encontro com esse campo de pesquisa, seus textos e sujeitos é pautado pela busca de sentidos para compreensão dos acontecimentos. Nesse percurso, estão em diálogo a compreensão e a avaliação, as vozes dos sujeitos, os enunciados produzidos pelos textos e seus contextos, o momento histórico e o olhar da pesquisadora, impregnado de valores.

Em “Marxismo e Filosofia da Linguagem” (BAKHTIN, 2014), o autor aponta a necessidade de escrever sobre as relações entre linguagem e sociedade. Interessa-nos a valorização da fala e da enunciação como natureza social e não individual. A fala está ligada às condições da comunicação, que, por sua vez, estão sempre ligadas às estruturas sociais.

Nessa trajetória, o ciclo de políticas foi aqui considerado por ser um referencial analítico importante para aqueles que desejam examinar criticamente a trajetória de programas e políticas educacionais. O caminho construído por ele se afasta das grandes narrativas contínuas e permanentes, sendo a política compreendida como texto e como discurso. Nessa perspectiva, é possível o estabelecimento de uma interlocução com o conceito de linguagem defendido por Bakhtin (2014), para quem a linguagem tem relação com a estrutura social e só pode ser analisada como acontecimento ideológico e dialógico no fluxo da história.

O foco de análise das políticas, aqui consideradas como texto e enunciados, deve incidir sobre a formação de seu discurso, assim como sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para articular os textos da política às práticas. A abordagem do ciclo nos instrumentaliza a construir um olhar para a política, considerando todo o movimento pelo qual ela se constitui. Apoiada na concepção de dialogismo de Bakhtin, e, no ciclo de políticas, busquei compreender os sentidos da trajetória do Programa Proinfância, a partir de seu contexto de influência e produção de textos, procurando analisar os efeitos da política em um contexto específico de implementação no município de Juiz de Fora.

A concepção de linguagem de Bakhtin e o ciclo de políticas possibilitam um entrelaçamento dos estudos das políticas em que o contexto, a cultura, a história e a coletividade têm lugar de destaque.

As políticas públicas trazem as marcas-vozes de onde emanam - tipos de reivindicações, ideologias constitutivas de onde/quem provém - e marcas-vozes de quem responde a elas, sendo, portanto, duplamente constituídas e duplamente constitutivas, uma vez que ao mesmo tempo em que são constituídas por tais marcas-vozes são também constitutivas delas, num continuum de relações e tensões configuradas pelos atores sociais que participam do (s) processo (s). E tais processos, portanto, são, inevitavelmente, revestidos de caráter polifônico: várias vozes misturadas e presentes na voz do sujeito que enuncia (PANHOCA E BONINI, 2011, p. 616).

Bakhtin nos oferece elementos para pensar nas políticas como textos polifônicos, que transitam no campo da alteridade e do estranhamento, do dialógico. O texto, na concepção do dialogismo, não é formulado no vazio, mas, sim, num campo axiológico, tecido e entrecruzado por muitas vozes e discursos. Amorim (2004, p. 107) lembra que "o texto polifônico ou dialógico é um conceito bakhtiniano que permite examinar a questão da alteridade enquanto presença de um outro discurso no interior do discurso". Bakhtin (2003, p. 307) compreende o "texto no sentido amplo como qualquer conjunto coerente de signos". O autor está interessado "nas formas concretas dos textos e nas condições concretas da vida dos textos, na sua inter-relação e interação" (BAKHTIN, 2003, p. 319).

Podemos considerar que o texto da política, que tem natureza dialógica e é constituído por discursos, possui um contexto enunciativo e está constante interação com os sujeitos e seus contextos.



## 1.2. AS CONTRIBUIÇÕES DO CICLO CONTÍNUO DE POLÍTICAS DE BALL

Pensar a dinâmica do campo de produção de políticas é mobilizar tanto sujeitos como grupos sociais, espaços e discursos em processos contínuos de interpenetração. É aceitar o convite que nos faz Ball de compreender as complexas imbricações entre local/global e os fatores econômicos, políticos e culturais, numa necessária articulação entre as dimensões da micro e da macrorrealidade (DIAS, 2009). Ao considerar a ideia da produção das políticas como ciclo e pressupor vê-las como uma construção social que envolve sujeitos e contextos, que é marcada pela heterogeneidade, vejo proximidade com a formulação bakhtiniana, quando nos traz a ideia de um sujeito que produz sentidos numa situação de interação e coletividade.

Ball trabalha com a perspectiva da política como texto e política como discurso. Ao explicitar a diferença entre esses conceitos, assinala que os textos das políticas sofrem influências, estando sua formulação inserida em um processo de negociação dentro do Estado e também no processo de formulação da política. É nesse processo, em razão de influências e busca por legitimidade, que algumas vozes serão ouvidas em detrimento de outras (MAINARDES, 2006).

Em diálogo com Bakhtin, podemos considerar o texto da política em uma perspectiva polifônica, que pode traduzir os anseios de alguns e não responder a outros. Essa arena discursiva em que se constrói o texto da política é um campo de lutas e está impregnado dos sentidos que são construídos a partir dos pontos de vista que os sujeitos têm sobre o mundo. Sujeitos esses que marcam e que são marcados pela situação social, que, para Bakhtin (2014, p. 113), é a condição real da enunciação: "o ato de fala, ou, mais exatamente, seu produto, a enunciação, não pode de forma alguma ser considerado como individual no sentido estrito do termo [...] A enunciação é de natureza social".

Os textos, por terem uma pluralidade de leitores, terão também uma gama de produções de sentidos. Tendo como referência as ideias de Ball, Mainardes (2006, p. 54) aponta que a política como texto e política como discurso são processos complexos que devem ser entendidos de forma complementar: "ao passo que a política como discurso enfatiza os limites impostos pelo próprio discurso, a política como texto enfatiza o controle que está nas mãos dos leitores". Para Bakhtin (2003, p. 410), o texto é produção de discurso, e a sua compreensão consiste em um movimento dialógico. Para o autor, "[...] não há limites para o contexto dialógico".

De acordo com Brait (2017, p. 10), os conceitos de texto e discurso estão no coração da teoria de Bakhtin, sendo elementos centrais para se apreender o conceito de linguagem na

perspectiva do autor. O texto, para Bakhtin, não pode ser compreendido somente a partir de uma análise de seus elementos linguísticos, mas, sim, deve estar inserido em uma perspectiva mais ampla “ligada ao enunciado concreto que o abriga, a discursos que o constituem, a autoria individual ou coletiva, a destinatários próximos, reais ou imaginados, a esferas de produção, circulação e recepção, interação” (BRAIT 2017, p. 10).

Nesse sentido, o ciclo de políticas, em diálogo com a perspectiva de Bakhtin, permite pensar que os sentidos dos textos das políticas, que foram concebidos e tecidos por uma multiplicidade de vozes, vão depender da sua produção e das relações entre os sujeitos dadas em determinados contextos histórico e culturais

Para Ball (2011), as políticas colocam para os sujeitos problemas que precisam ser resolvidos no contexto, pois normalmente as políticas não dizem o que fazer. Assim, as respostas para esses problemas precisam ser construídas no contexto, envolvendo algum tipo de ação social criativa. "Uma coisa é considerar os efeitos das políticas sobre as coletividades sociais abstratas, outra é conseguir capturar a interação complexa de identidades, interesses, coalizões e conflitos nos processos e atos das políticas" (BALL, 2011, p. 47). Ao compreender a trajetória da política como um "discurso", é preciso localizá-la em um processo que ocorre em arenas de luta pela construção de sentidos, que é inacabável. A política deve ser considerada como um enunciado vivo, que, para Bakhtin (2003, p. 271), requer uma compreensão que "é de natureza ativamente responsiva".

Nessa perspectiva, a política, entendida como texto, é compreendida como algo que flui e circula, sendo constituída a partir dos fluxos dos discursos. O texto aqui não é considerado uma unidade autônoma, mas parte de uma rede que interliga discursos e enunciados. A filosofia da linguagem e o ciclo de políticas permitem, assim, pensar em um caminho de análise que busca romper com a visão linear das políticas, considerando-as a partir de seus sentidos produzidos. Ao realizar uma análise crítica dos textos da política (entendida como discursos), é preciso entrelaçar os aspectos do macro e microcontexto de sua produção discursiva. As políticas são sistemas de valores e sistemas simbólicos (BALL, 2006).

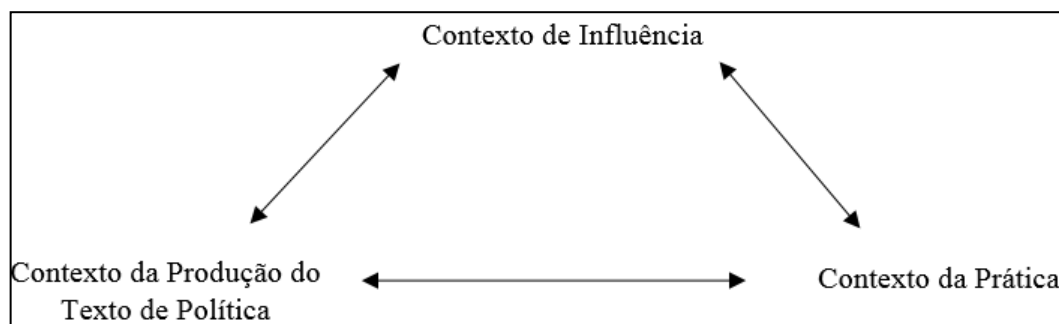
Para Ball e Mainardes (2011), é sempre possível uma "leitura ativa" da política, o que possibilita a compreensão de textos nos limites da ação.

A política pode estar relacionada à organização das práticas e à relação que elas têm com alguns tipos de princípios. Elas não são, no entanto, fixas e imutáveis e podem ser sujeitas a interpretações e traduções e compreendidas como respostas a problemas da prática. As políticas estão sempre em algum tipo de fluxo, no processo de se tornarem algo mais. Esse é,

fundamentalmente, o caso da educação, que flui ao lado da política (declarações, demandas, expectativas) (BALL; MAINARDES, 2011, p. 14).

A perspectiva do ciclo de políticas permite uma análise crítica e contextualizada de uma determinada realidade, considerando as particularidades da comunidade epistêmica que influencia na produção da política. Para melhor compreender as proposições da abordagem do ciclo de políticas, é importante situar como os autores trataram de discuti-lo. No livro publicado por Bowe, Ball e Gold (1992), os autores buscam caracterizar o que denominam de ciclo de políticas (*policy cycle approach*), que pode ser considerado um método de pesquisa de políticas. Essa concepção se afasta analiticamente do modelo linear em que a política é vista a partir do controle do Estado. Ao introduzir a noção de um ciclo contínuo de políticas, os autores chamam atenção para o trabalho de recontextualização das políticas, formado por três contextos políticos principais e interpenetrados, cada um composto por uma série de arenas de ação, algumas públicas, outras privadas. Essa ideia é representada na figura a seguir:

**Figura 1.** Representação do ciclo de políticas proposto por Stephen Ball e colaboradores



Fonte: Bowe, Ball e Gold (1992)

O *contexto de influência* é aquele em que os discursos políticos são construídos. As arenas privadas de influência são baseadas em redes sociais internas em torno dos partidos políticos, do governo e do processo legislativo. Esse tipo de formação de discurso é às vezes apoiado, às vezes desafiado, por reivindicações mais amplas de influência nas arenas públicas de ação, especialmente nas mídias de massa e através delas. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, como, por exemplo, os comitês, órgãos nacionais e grupos representativos que podem ser locais para a articulação de influência.

Sobre o contexto de influência, Ball (2009) esclarece que não se pode considerar que todas as políticas são elaboradas em um mesmo contexto e que este nem sempre é o inicial,

podendo a política emergir de diferentes contextos. Cada um dos contextos está dentro dos outros, havendo formas de implementação em todos eles. Para Ball, o ato de fazer política em si já é uma forma de prática. A política não está presente apenas nos governos, mas também nas instituições, nos grupos sociais e nas pessoas em suas práticas individuais. Os fundamentos das políticas sociais, educacionais, econômicas transitam internacionalmente e não devem mais ser compreendidas a partir das amarras dos Estados-nação. Muitas agências e atores estão envolvidos no processo de movimentar as políticas pelo globo, entre elas, o Banco Mundial, a Unesco e a Organização Mundial do Comércio, conforme veremos no decorrer do desenvolvimento desta tese. Podemos considerar que as políticas transitam e se movem pelo mundo.

No entanto, no momento em que as políticas se movimentam do contexto de influência e entram no mundo da prática, estão sujeitas ao processo de produção de textos e de tradução ou recontextualização. Essa discussão tem um papel importante nesta tese, cujo objetivo é analisar a implementação do Programa Proinfância em um contexto da prática específico, no caso, o município de Juiz de Fora.

O contexto de influência tem uma relação simbiótica com o *contexto de produção do texto político*. Isso porque, enquanto a influência pode estar relacionada à articulação de interesses restritos e ideologias dogmáticas, os textos políticos, por sua vez, são normalmente articulados na linguagem do bem público em geral. Seu apelo é baseado em reivindicações de senso comum popular (e populista) e em razão política. Textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem assumir várias formas, tais como textos legais oficiais e documentos políticos, assim como comentários produzidos formal e informalmente que se oferecem para trazer o sentido dos textos oficiais. Nesse cenário, a mídia tem uma importante influência. Outros meios de representação da política são os discursos e as apresentações públicas de políticos e autoridades relevantes, assim como vídeos produzidos (BOWE, BALL e GOLD, 1992).

Bowe, Ball e Gold (1992) consideram que a política não é feita e concluída no momento legislativo, pois ela se movimenta dentro e através dos textos que a representam, os quais devem ser lidos em relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Aqui há uma importante intertextualidade com as proposições de Bakhtin (2014) para quem o sentido da palavra é dado pelo contexto e pelas condições de enunciação concreta. A intertextualidade também precisa ser considerada, ou seja, os textos devem ser lidos com e em contraste com outros.

Outro aspecto importante a ser destacado é que os próprios textos são resultado de luta e compromisso, concebendo que o controle da representação política é problemático. O controle

sobre o momento da publicação de textos é importante, uma vez que grupos de atores que trabalham em diferentes locais de produção de texto estão em competição por seu controle, sentido e representação.

Ao destacar a produção dos sentidos nos textos políticos, Ball convence-nos do quanto “essa disputa por poder se estabelece nos discursos que representam as diversas forças políticas que estabelecem, nas arenas políticas, uma luta pela legitimação do sentido do texto proposto, ou do discurso produzido” (DIAS, 2009, p. 62).

Na aproximação que se busca com o autor russo, é importante ressaltar que, para Bakhtin (2014, p. 67), “cada palavra se apresenta como uma arena em miniatura onde se entrecruzam e lutam os valores sociais de orientação contraditória. A palavra revela-se, no momento de sua expressão, como o produto da interação viva das forças sociais”.

A abordagem do ciclo de políticas considera que as políticas são intervenções textuais, que carregam consigo limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais. Essas consequências são experienciadas no âmbito do *contexto da prática*, a arena à qual a política se refere e para a qual se dirige. Uma questão fundamental é o fato de que a política não é simplesmente recebida e implementada dentro dessa arena. Ao contrário, ela está sujeita à interpretação e, em seguida, à recriação. Sujeitos da prática não confrontam textos políticos como leitores ingênuos. Eles vêm com histórias, com experiência, com interesses pessoais, com valores e propósitos próprios. Conforme já discutido anteriormente, para Bakhtin, a palavra não está petrificada no seu significado dicionarizado, sendo seu sentido dado pelas condições da enunciação concreta e seu contexto. Segundo Bakhtin (2003, p. 378), “a compreensão completa o texto: ela é ativa e criadora. [...] No ato da compreensão desenvolve-se uma luta cujo resultado é a mudança mútua e o enriquecimento”.

Para Bowe, Ball e Gold (1992), um aspecto importante é que os atores políticos não conseguem controlar os significados de seus textos que podem ser rejeitados, selecionados, ignorados, mal interpretados etc. Não há, em absoluto, garantia dos rumos que se faz com o texto da política. A própria interpretação parte de um contexto de luta, dados os interesses diferentes. Embora se saiba que uma ou outra interpretação vá predominar, as leituras minoritárias também são importantes. Em relação ao poder, na política, este não tem uma dimensão fixa, ou seja, padrões de contestação e reivindicações sempre serão testados no processo.

É importante destacar que o processo de interpretação se dá a partir de uma base material que pode envolver diversos atores, infraestrutura, financiamento etc. A partir do que foi discutido, é possível esperar que a política, na prática, seja muito diferente do que foi

estabelecida no seu texto. A ideia do ciclo é a de que os sentidos da prática estão presentes no contexto de influência e no contexto de definição do texto (BALL, 2009).

Mainardes (2006) aponta que, em estudos posteriores, Ball expandiu o ciclo de políticas, acrescentando o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. O contexto dos resultados ou efeitos centra-se nas questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Assim, as políticas poderiam ser analisadas a partir dos impactos e das interações com as desigualdades existentes. Nesse sentido, talvez os efeitos de uma política específica possam ser limitados, se forem considerados os efeitos gerais de um conjunto de diferentes tipos de políticas, levando a que se apresente outro panorama.

Sendo assim, o estudo realizado por Ball aponta as diversas facetas das análises de uma política, que envolvem a análise das mudanças e do impacto causado, assim como a interface de uma determinada política com outras políticas. Nessa trajetória, Ball diferencia os efeitos de primeira ordem, que seriam as mudanças nas práticas ou na estrutura, com os efeitos de segunda ordem, que se relacionam com o impacto das mudanças nos padrões de acesso, oportunidade e justiça social.

Em relação ao contexto de estratégia política, último contexto do ciclo de políticas discutido por Ball, Mainardes (2006, p. 55) salienta que "esse contexto envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada". Mainardes, Ferreira e Tello (2011) destacam que, mais recentemente, Ball indicou que o contexto dos resultados/efeitos seria uma extensão do contexto da prática e que o contexto da estratégia/ação política estaria inserido no contexto de influência, por ser parte do ciclo do processo sobre o qual as políticas, ou o pensamento sobre elas pode ser modificado.

De acordo com Ball (2009), as políticas encontram-se em um campo multifacetado de lutas, conflitos e interesses, não sendo possível delimitar um significado definitivo para elas. Esses apontamentos nos levam a considerar que o texto da política está inscrito em um contexto bastante amplo de enunciados e produções de discursos. Para Bakhtin (2003, p. 326), "o enunciado nunca é apenas um reflexo, uma expressão de algo já existente fora dele, dado e acabado. Ele sempre cria algo que não existia antes dele, absolutamente novo e singular". Bakhtin (2003, p. 400) nos ajuda a compreender esse processo de produção de sentidos ao dizer que "cada palavra (cada signo) do texto leva para além dos limites do texto e do contexto. Toda interpretação é o correlacionamento de dado texto com outros textos". Assim, a política, que é um texto, será construída a partir dos sentidos dados por aqueles que irão colocá-la em prática através da ação.

Considerando que a perspectiva do ciclo é um método para compreender os processos das políticas, é preciso atentar que ele não pode ser usado de uma forma fixa ou uniforme. Cabe ao pesquisador compreender o ciclo de políticas de uma forma que faça sentido para ele. Nesta tese, o ciclo ganha novos sentidos ao dialogar com outros textos, no caso, com a concepção da filosofia da linguagem de Bakhtin. Para Amorim (2004, p. 155), "um texto, assim como uma voz, é algo que sempre chama outros, que faz sempre com que outras vozes cheguem, seja por intenção, seja por efeito".

Ao buscar compreender o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG, tendo como aporte teórico-metodológico a filosofia da linguagem e o ciclo de políticas, um caminho precisou ser construído no sentido de considerar ser esse um acontecimento que está inserido na própria política nacional de Educação Infantil, que é histórica e também está em constante movimento e mudança.

Nessa trajetória, faz-se necessário discutir como se constitui o campo de avaliação de políticas e programas na Educação Infantil, para construir um olhar sobre o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora. É o que será tratado na próxima seção.

### 1.3. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Considerando que compreender o processo de implementação do Proinfância em Juiz de Fora é, também, uma forma de avaliar os impactos/efeitos desse Programa para a política de Educação Infantil do município, torna-se necessário discutir uma concepção de avaliação da política de Educação Infantil, buscando estabelecer princípios que podem nortear o olhar sobre essa política. Essa discussão torna-se fundamental para o desenvolvimento desta tese, já que, numa concepção dialógica de pesquisa nas ciências humanas, o objeto que está sendo tratado, no caso a política de Educação Infantil e, mais especificamente, o Programa Proinfância, é, ao mesmo tempo, objeto já falado, a ser falado e também objeto falante. A partir dos fundamentos que constituem a política de Educação Infantil no Brasil, é possível orientar o nosso olhar sobre o programa no município de Juiz de Fora.

O processo de construção do que podemos denominar de Política de Educação Infantil no Brasil foi tecido por muitas vozes. São essas vozes que nos permitem delinear alguns parâmetros para o estabelecimento de dimensões importantes para se pensar em uma avaliação dessa política. No entanto, antes de abordar as características da política de Educação Infantil,

é importante situar que essa trajetória das políticas educacionais no Brasil se dá em um contexto muito específico que compõe o nosso modelo federativo.

Cury (2002, p. 178) ajuda na compreensão de que a análise objetiva de uma política educacional requer considerar "os limites, as redefinições e as possibilidades que o regime federativo introduz". A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa composta pela união dos Estados, Municípios e Distrito Federal. O país possui uma organização federativa que supõe a não centralização do poder e uma autonomia relativa dos entes federados em competências que lhe são próprias. O artigo 24 da referida constituição diz que compete à União, aos Estados e ao distrito federal legislar concorrentemente sobre "educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação". Cury (2002, p. 172) aponta que,

ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro dos limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos.

Diante disso, é preciso problematizar que esse modelo federado traz alguns entraves para a implementação de políticas públicas, se considerarmos as diferenças regionais que afetam a competência administrativa e financeira dos entes federados, assim como a diversidade presente tanto em relação à composição política, quanto em relação ao seu tamanho e seus aspectos demográficos e de recursos naturais. Dito isso, é preciso agora pensar nas especificidades da política de Educação Infantil em nosso país e em que medida podemos, a partir dela, delinear dimensões para a sua avaliação.

A Constituição Federal do Brasil estabelece a educação como um direito público subjetivo. Sobre essa definição, Hidalgo (2009, p. 8) afirma que

a educação como direito público subjetivo implica no reconhecimento das responsabilidades do Estado na promoção e oferta da educação (na figura da gratuidade) e também dos deveres do cidadão, a fim de que ele cumpra com o compromisso social de utilizar-se desses serviços em prol de seu bem-estar e da comunidade (na figura da obrigatoriedade).

Para assegurá-la e promovê-la a todos os brasileiros, é necessária a elaboração de políticas públicas. A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é considerada



direito das crianças de 0 a 5 anos, sendo também um direito de mães e pais trabalhadores (as)<sup>4</sup>. Para efetivação desse direito, temos, no Brasil, principalmente após a publicação da Constituição de 1988, uma trajetória que podemos denominar de "Política Nacional para Educação Infantil". A composição dessa política é realizada através de instrumentos, tais como os planos, os programas e as ações. O Plano Nacional de Educação, por exemplo, estabelece as metas, as diretrizes e as prioridades a serem alcançadas em um prazo de dez anos, visando orientar as políticas educacionais. Os programas seriam ações mais focadas que objetivam operacionalizar determinadas metas estabelecidas nos planos. O Programa Proinfância, portanto, é um programa que está circunscrito a uma meta estabelecida nos Planos Nacionais de Educação que é o de expansão da Educação Infantil. Esse Programa está alinhado com a Política Nacional de Educação Infantil que tem, em seus componentes, o financiamento, a expansão, a infraestrutura, a qualidade, a formação de professores, a avaliação, entre outros.

Sobre a avaliação, um dos componentes da política de Educação Infantil, podemos considerar tratar-se de um tema que tem entrado para a agenda da Educação Infantil nos últimos anos. Rosemberg (2013) salienta que estamos vivendo um processo de formalização de uma política de avaliação. Se esse tema passa a integrar a agenda, essa construção deve ser pautada em uma distinção entre política de avaliação na/da Educação Infantil e avaliação da Política da Educação Infantil.

Ao assumir o *status* de problema social, a avaliação na/da educação infantil apela por atenção pública como uma questão de política social. Assim, o tema passa a ser delimitado, enquadrado como problema, entra na agenda e na pauta de negociações de políticas sociais, busca visibilidade e legitimidade públicas, recursos e incita defensores/apoiadores (*stakeholders*), bem como opositores (ROSEMBERG, 2013, p. 47).

Para a autora, há, portanto, um movimento que busca incorporar a Educação Infantil na política de avaliação da Educação Básica, e outro que almeja incorporar o tema/problema da avaliação da política de Educação Infantil. Este é um caminho construído a partir de disputas entre os diversos atores sociais, entre eles, os representantes do Estado, da academia, dos movimentos sociais, dos trabalhadores e, com menor frequência, de usuários de creches e pré-escolas. Nessa trajetória, modelos e concepções de avaliação buscam ganhar seu espaço (ROSEMBERG, 2013).

---

<sup>4</sup> A pré-escola passa a ser obrigatória a partir da Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013) que institui a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

Sobre a avaliação da política de Educação Infantil, Rosemberg (2013, p. 60) argumenta que a avaliação é, por sua natureza, uma atividade política.

Isso implica também incluir na avaliação os objetivos da política, programas ou projetos sob análise, efetuando perguntas exemplares: em benefício de quem foram propostos tais políticas, programas e projetos em educação infantil? Os objetivos propostos nos projetos, programas e metas estão em consonância com o consensual e instituído legalmente?

A partir de uma problematização do conceito tradicional de avaliação de políticas, programas e projetos em Educação Infantil, Rosemberg (2001) alerta que a avaliação, uma forma particular de pesquisa social, não teria por finalidade somente investigar se os objetivos propostos foram alcançados, mas, principalmente, se eles respondem às necessidades dos interessados, quais sejam pais (especialmente as mães), profissionais e crianças. Questionar quais objetivos orientam as propostas de projetos e programas na Educação Infantil, assim como indagar se os maiores interessados (pais/mães, profissionais e crianças) concordam com tais objetivos são questões que devem orientar as pesquisas de avaliação. Nesse aspecto, algumas questões são relevantes, como, por exemplo, o questionamento sobre "por que e para que(m) serve a pesquisa avaliativa da/na educação infantil? Qual a razão de ser da política de educação infantil?" (ROSEMBERG, 2013, p. 52).

Em relação ao direito à Educação Infantil, temos, no Brasil, dois aspectos importantes que precisam ser ponderados: um que preconiza o direito das crianças de 0 a 5 anos à educação em creches e pré-escolas, e outro que afirma o direito de mães e pais trabalhadores (as) o acolhimento dos seus (suas) filhos (filhas) nessas instituições. No entanto, para Rosemberg (2013), tensões e desafios estão presentes nessa trajetória, considerando que não há, no país, uma ação política suficiente para integrar essas duas perspectivas. Esse assunto será retomado e aprofundado no capítulo 2.

Na construção da agenda da política de Educação Infantil, Rosemberg (2001) aponta que os atores sociais envolvidos não dispõem do mesmo poder de negociação, principalmente considerando que essa demanda responde à necessidade de mulheres e crianças, sobretudo daquelas que sofrem mais diretamente os efeitos perversos da desigualdade social e econômica, atores sociais mais desprestigiados em relação ao acesso ao poder. Ao discutir sobre modelos de avaliação na Educação Infantil, a autora problematiza que, nos países em desenvolvimento, um viés que foi considerado, principalmente na América Latina a partir dos anos 1990, é a concepção de projetos e diagnósticos de avaliação orientados para aferir cobertura, custo e impacto. Nesse modelo, o indicador principal é a avaliação custo-benefício, com foco nas taxas

de retorno. Esta é, portanto, uma concepção pautada no viés economicista, que desprestigia uma avaliação pautada no desenvolvimento social.

Interessa-nos, então, pensar: quais são as estratégias para contemplar o direito à Educação de bebês e crianças? Como é possível garantir a expansão da Educação Infantil, sem perder de vista a questão das condições de financiamento, trabalho docente, carreira, formação dos professores, problematização sobre as propostas pedagógicas, entre outras?

A discussão sobre avaliação pode conduzir o nosso olhar para o Programa Proinfância com base nas dimensões problematizadas pela própria área de Educação Infantil a partir das políticas públicas e dos autores e pesquisadores que são referências nesse campo. Isso é fundamental porque possibilita analisar como a produção discursiva dos sujeitos envolvidos na implementação desse Programa pode contribuir para pensarmos a política de Educação Infantil no município de Juiz de Fora.

O texto produzido por Vieira (2011) nos ajuda nessa trajetória, ao apontar parâmetros para o estabelecimento de algumas dimensões que devem estar presentes em uma Educação Infantil de qualidade para os bebês, crianças pequenas e profissionais. Na trajetória da política de Educação Infantil do Brasil, especialmente pós-Constituição Federal de 1988, é possível elencar algumas permanências nos textos das políticas, tais como a Educação Infantil, como direito da criança e dever do Estado, entendido como poder público, constituir-se como a primeira etapa da Educação Básica; ser atribuição e prioridade da política educacional dos municípios; ter oferta pública ou privada regulamentada pelos sistemas de ensino; possuir caráter institucional, não doméstico; ter garantia de profissional docente devidamente qualificado. Em relação às redefinições e tensões, podemos destacar a integração das creches e pré-escolas aos sistemas de ensino pós LDB nº 9394/96; obrigatoriedade da pré-escola; implementação efetiva das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI nos contextos institucionais; financiamento.

Importante enfatizar que os discursos que produzem a Educação Infantil são um campo de disputa. Essa etapa educacional é paradigmática do quanto esse movimento de avanços e retrocessos, de luta por concepções, é incorporado no texto da política, sob forma de legislação. Esse processo, que é atravessado pela linguagem, constitui-se de uma arena de disputas. Nesse sentido, o texto da política representa as vozes que ficaram em evidência em determinado contexto e momento histórico.

A partir dessas reflexões, podemos considerar que a Educação Infantil é constituída por algumas dimensões. Partindo do diálogo com os autores aqui escolhidos para dar o embasamento teórico a esta pesquisa, elencamos como dimensões da qualidade na Educação

Infantil: atendimento do direito à Educação; expansão; financiamento; forma de gestão; formação de professores; carreira e condições de trabalho; identidade; proposta pedagógica; infraestrutura.

#### 1.4. O CONTEXTO DA PRODUÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste momento, torna-se necessário retomar ao objetivo geral formulado para esta pesquisa que é *compreender o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG*. Como objetivos específicos, foram considerados:

- Analisar o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG no período de 2009/2018, refletindo sobre as implicações do Programa para a Política Municipal de Educação Infantil considerando as seguintes dimensões: atendimento do direito à Educação; expansão; financiamento; forma de gestão; formação de professores; carreira e condições de trabalho docente; identidade; proposta pedagógica; infraestrutura.

- Analisar o contexto dos resultados e o contexto da estratégia política a partir da implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora.

#### O contexto da pesquisa

A concepção de pesquisa assumida neste trabalho busca articular a realidade particular, compreendendo-a na interface com o contexto mais amplo, socioeconômico, histórico e político. E “isso se constitui em um grande desafio porque parece haver uma tendência relativamente forte em considerar os objetos de pesquisa como isolados ou desconectados de outros objetos, e da totalidade” (MAINARDES, 2008, p. 241).

A pesquisa foi realizada no município de Juiz de Fora, localizado no Sudoeste do Estado de Minas Gerais, Mesorregião Geográfica da Zona da Mata Mineira, que se encontra a 272 km da capital Belo Horizonte. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população estimada do município para 2014 era de 550.710 habitantes. A população está distribuída em 98,86% na zona urbana e 1,14% na zona rural. A cidade possui completa rede de educação, formada por 390 escolas (distribuídas entre públicas e privadas), 12 instituições de ensino superior privadas e uma Universidade Federal com 19.000 alunos. Possui uma rede municipal, com 132 escolas e 48.592 alunos; uma rede estadual, com 50 escolas e 39.012 alunos; uma rede particular, com 205 escolas e 29.703 alunos e uma rede federal com 3

instituições e 3. 905 alunos <sup>5</sup>. Os dados referentes ao atendimento em creches do município serão detalhados ao longo desta tese.

A implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora se iniciou em 2009, encontra-se em processo, possuindo muitas nuances e possibilidades de investigação<sup>6</sup>. Dada a necessidade de recorte que se faz em todo trabalho acadêmico, para efeitos desta pesquisa, optamos por fazer um recorte delimitando nosso olhar para a gênese do Programa do município, considerando as quatro creches já em funcionamento, até o presente momento.

Segundo Mainardes (2006), a utilização do ciclo de políticas envolve uma gama de procedimento para produção dos dados, entre eles, pesquisa bibliográfica, análise de textos e documentos, entrevistas com formuladores, implementadores, demais profissionais e sujeitos envolvidos com a política.

Na trajetória de construção da pesquisa, três estratégias foram utilizadas para a produção dos dados: 1) levantamento bibliográfico 2) análise de documentos e 3) realização de entrevistas.

### Levantamento bibliográfico

A primeira atividade empreendida na pesquisa foi uma busca pelos trabalhos sobre o Programa Proinfância, realizando um levantamento bibliográfico para conhecer o que já havia sido produzido academicamente acerca da temática. Para efeito de pesquisa de trabalhos, foi considerada uma década de existência do Programa (2007/2017) com pesquisa realizada no Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no banco de dados do *Scientific Electronic Library* (SCIELO), no portal de periódicos Capes, na Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED), no Grupo de Pesquisa sobre Crianças e Infâncias (GRUPECI), na Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e no site do Ministério da Educação. O resultado dessa produção será apresentado no capítulo 3.

A análise dos aspectos globais e nacionais que colocaram o Proinfância na agenda foi possível ser problematizada através do contexto de influência, balizando-se no estudo de autores conceituados no campo das políticas educacionais e em um levantamento das políticas

---

<sup>5</sup> Esses dados foram retirados do Diagnóstico da Educação no município de Juiz de Fora. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano\\_educacao/pne.php](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano_educacao/pne.php). Acesso: 12 de junho de 2016.

<sup>6</sup> A apresentação do Programa Proinfância será feita nos capítulos 3 e 4, com detalhes da macro e da microrrealidade.

públicas voltadas para a Educação Infantil. O embasamento dado pelo referencial teórico é primordial, pois, conforme aponta Amorim (2004 p. 93-94), "uma escrita crítica deve revelar não somente o contexto de enunciação em que esse texto se produziu, mas também a presença do olhar teórico do qual fato e descrições podem emergir de um determinado contexto".

O levantamento bibliográfico foi importante pela aproximação com a questão de partida desta tese, pela interlocução com os autores e autoras presentes nas pesquisas encontradas e, principalmente, pelo potencial de contribuição que esta pesquisa pode dar à área.

### Documentos analisados

Juntamente com a realização do levantamento bibliográfico, foi realizada uma busca por fontes que pudessem subsidiar o conhecimento do Programa Proinfância. Por isso, foram selecionados orientações, resoluções e documentos relacionados ao Programa que estavam disponíveis no site do MEC e, também, relatórios disponíveis no site do Tribunal de Contas da União. Além disso, recorri a reportagens publicadas pela imprensa sobre o tema no período de recorte desta pesquisa. Os documentos legais evidenciaram o texto da política a partir do contexto da produção do texto.

### As entrevistas como produção de enunciados

Diante da escolha dos instrumentos da pesquisa para produção dos dados, percebemos que a entrevista poderia desencadear o encontro entre pesquisador e participante pela via da produção discursiva. Bakhtin e a arquitetura do seu pensamento, construiu uma maneira própria de ver a linguagem, o mundo e a vida a partir da visão dialógica:

Através da palavra, defino-me em relação ao outro, isto é, em última análise, em relação à coletividade. A palavra é uma espécie de ponte lançada entre mim e os outros. Se ela se apóia sobre mim numa extremidade, na outra apóia-se sobre o meu interlocutor. A palavra é o território comum do locutor e do interlocutor (BAKHTIN, 2014, p. 117).

Nessa abordagem, justifica-se chamar a entrevista de dialógica, já que se constitui como uma relação entre sujeitos. "Pesquisador e pesquisado passam a ser parceiros de uma experiência dialógica, conseguindo se transportarem da linguagem interna de sua percepção para a sua expressividade externa, entrelaçando-se por inteiro num processo de mútua compreensão" (FREITAS, 2007, p. 36).

Nessa trajetória, foi importante compreender, com Bakhtin (2014), que a estrutura da enunciação é de natureza social. Corroboro com o pensamento de Kramer (2011a, p. 389) que, referendada nos conceitos de Bakhtin, assim se manifesta:

Na produção de discursos, práticas e interações, os lugares que as pessoas ocupam e os significados que circulam interferem no significado produzido: o contexto é importante para entender o texto. Na enunciação, os lugares e as condições de onde são proferidas as palavras e produzidas as interações produzem sentidos.

O lugar de fala do sujeito, determinado por um espaço-tempo específico possibilita uma leitura dos acontecimentos e conduz o seu olhar para o contexto no qual está inserido. “Olhar que se amplia na medida em que interage com o sujeito. É nesse jogo dialógico que o pesquisador constrói uma compreensão da realidade investigada transformando-a e sendo por ela transformado” (FREITAS, 2007, p. 37). Reiteramos, na perspectiva de Freitas (2002, p. 29), que “na entrevista é o sujeito que se expressa, mas sua voz carrega o tom de outras vozes, refletindo a realidade de seu grupo, gênero, etnia, classe, momento histórico e social”

Neste trabalho, foram realizadas entrevistas dialógicas, individuais e coletivas, com sujeitos envolvidos no processo de implementação do Programa Proinfância. Em relação às entrevistas coletivas, Kramer (2007) argumenta que estas trazem sua contribuição no sentido de possibilitar uma maior aprendizagem com a diversidade e com o outro. Para compreender o que é dito, é preciso conhecer não só o enunciado, mas fundamentalmente o contexto da enunciação. A autora pontua a entrevista coletiva como um espaço de narrativa entre os sujeitos, no qual o diálogo e a troca ocorrem com mais intensidade, considerando que todos podem falar e também escutar uns aos outros. Sendo assim, a posição "hierárquica" do pesquisador tende a diminuir, o conhecimento passa a ser mais compartilhado e confrontado, além de possibilitar que as pessoas tomem consciência de sua situação e condição, pensando criticamente sobre elas.

As entrevistas individuais e coletivas realizadas foram um instrumento importante no movimento de buscar compreender a implementação do Programa Proinfância no município, as concepções e práticas relacionadas ao campo da Educação Infantil.

### Os sujeitos da pesquisa

A estratégia para o encontro com o outro a partir da entrevista revelou a dimensão da alteridade no campo da pesquisa, que se atrela à ideia de dialogia, já refletida anteriormente. A

partir da alteridade, formulamos respostas, *contrapalavras às palavras do outro* (BAKHTIN, 2003). O autor traz a ideia de que o meu olhar não coincide com o olhar do outro, o outro tem a experiência que me é privada pela impossibilidade de me ver na totalidade, inerentemente impossível de existir. “Excedente sempre presente em face de qualquer outro indivíduo – é condicionado pela singularidade e pela insubstituíbilidade do meu lugar no mundo” (BAKHTIN, 2003, p. 21).

Amorim (2004, p. 31) formula um conjunto de interrogações que pode nos dar a dimensão da dificuldade de estar e conhecer o outro: “como encontrar o outro, como fazê-lo falar, como se faz ouvir, como compreendê-lo, como traduzi-lo, como influenciá-lo ou como deixar-se influenciar por ele”.

O encontro com as vozes dos sujeitos entrevistados partiu da premissa de que os enunciados produzidos não poderiam ser tomados de forma neutra ou isolada, mas, sim, a partir de uma relação dialógica entre pesquisadora, entrevistados e contexto. Na concepção de Bakhtin (2003, p. 395), “o objeto das ciências humanas é o ser expressivo e falante. Esse ser nunca coincide consigo mesmo e por isso é inesgotável em seu sentido e significado”.

Os participantes da pesquisa, considerados como sujeitos do contexto da prática, foram oito gestores locais envolvidos na implementação do Programa Proinfância no município, dois representantes do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora, três professoras e três coordenadoras de instituições construídas pelo Programa. No nível federal, foi entrevistada a coordenadora geral da Educação Infantil do MEC que atuou no período de 2008 a julho de 2016.

As entrevistas coletivas<sup>7</sup> e individuais, feitas de acordo com a disponibilidade dos sujeitos, foram previamente agendadas e realizadas na Secretaria de Educação de Juiz de Fora, em duas creches construídas pelo Programa Proinfância, no Sindicato dos Professores de Juiz de Fora e na Universidade Federal de Juiz de Fora. Em média, cada entrevista durou 60 minutos.

Em momento anterior ao da realização da entrevista com as profissionais das creches, foi realizada uma visita em duas unidades inauguradas pelo Programa Proinfância, com intuito de conhecer esses espaços e construir uma primeira aproximação com os sujeitos desse contexto da prática. O material produzido foi utilizado para compor a análise.

---

<sup>7</sup> Ao todo foram realizadas quatro entrevistas coletivas com: duas gestoras locais; três professoras das creches; a coordenadora administrativa e a coordenadora pedagógica de uma das creches; dois representantes do Sindicato dos Professores.



**Figura 2** - Fotografia de uma das creches construídas pelo Programa Proinfância no município



Fonte: Arquivo da pesquisadora (2017)

**Figura 3** - Fotografia de uma das creches construídas pelo Programa Proinfância no município



Fonte: Arquivo da pesquisadora (2017)

Da gestão municipal compreendida no período entre 2009/2012 (prefeito Custódio de Mattos/PSDB), foram entrevistados a Secretária de Educação, a chefe do Departamento de Educação Infantil, a chefe da Supervisão de Coordenação Pedagógica de Educação Infantil, a chefe da Supervisão de Coordenação Pedagógica de Creche e o chefe do Departamento de Gestão da Informação.

Da administração municipal relativa ao período 2013/2016 (Prefeito Bruno Siqueira/PMDB), foram entrevistadas a Secretária de Educação, a chefe do Departamento de Educação Infantil, a chefe da Supervisão das Creches Públicas e a chefe do Departamento de Execução Instrumental. Dois sujeitos foram entrevistados duas vezes com intuito de complementar e atualizar dados acerca da implementação do Programa no município.

Foram entrevistadas três professoras e três coordenadoras de duas creches construídas pelo Programa Proinfância, sendo que uma das coordenadoras era também responsável por uma instituição sem fins lucrativos que realizara convênio de gestão com a PJJ. Finalmente, foram entrevistados dois diretores do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora.

As entrevistas ocorreram entre os meses de março de 2015 a outubro de 2017, sendo resguardado o anonimato dos sujeitos entrevistados. Embora tenha sido elaborado um roteiro prévio para as entrevistas, conforme apêndice, outras questões pertinentes à pesquisa surgiram no processo em todas as entrevistas. Elas foram gravadas e transcritas, sendo possível, a partir da narrativa produzida, construir um histórico do Programa Proinfância no município desde sua gênese até a data de recorte desse estudo.

O quadro a seguir apresenta os participantes da pesquisa, os seus respectivos cargos e a data em que a entrevista foi realizada.

**Quadro 1** - Entrevistados na pesquisa

(continua)

<b>Entrevistado (a)</b>	<b>Cargo</b>	<b>Data da entrevista</b>
Entrevistada 1 (E1) <sup>8</sup>	Chefe da Supervisão de Coordenação Pedagógica de Educação Infantil SE/PJJ- Período: jan 2009 a jan 2013	13 de março de 2015
Entrevistada 2 (E2)	Secretária Municipal de Educação de Juiz de Fora- Período: 2009/2012	13 de maio de 2015
Entrevistada 3 (E3)	Chefe do Departamento de Educação Infantil SE/PJJ- Período: 2009/2012	14 de maio de 2015
Entrevistada 4 (E4)	Chefe da Supervisão de Coordenação Pedagógica de Creche SE/PJJ- Período: 2009/2012  Chefe do Departamento de Educação Infantil- Período out/2016 até o presente momento.	19 de maio de 2015  07 de julho de 2016
Entrevistado 5 (E5)	Chefe do Departamento de Gestão da Informação- Período 2009/2012  Chefe da Supervisão de Rede Física SE/PJJ- Período: 2013/2016	10 de julho de 2015  05 de julho de 2016

<sup>8</sup> Para manter o anonimato dos sujeitos entrevistados, optou-se por denominá-los a partir da sigla E (entrevistado), seguida de um número que diferencia cada um.

<b>Entrevistado (a)</b>	<b>Cargo</b>	<b>Data da entrevista</b>
Entrevistada 6 (E6)	Coordenadora Geral da Educação Infantil /MEC- Período: 2008 à jul/2016	25 de abril de 2016
Entrevistada 7 ( E7)	Chefe da Supervisão das Creches Públicas SE/PJF- Período: jan/2016 até o presente momento.	07 de julho de 2016
Entrevistada 8 (E8)	Secretária Municipal de Educação de Juiz de Fora- Período: out/2016 até o presente momento.	28 de julho de 2016
Entrevistada 9 (E9)	Chefe do Departamento de Execução Instrumental- Período: out/2016 até o presente momento	24 de novembro de 2016
Entrevistada 10 (E10)	Professora da creche A construída pelo Programa Proinfância	03 de julho de 2017
Entrevistada 11 (E11)	Professora da creche A construída pelo Programa Proinfância	03 de julho de 2017
Entrevistada 12 (E12)	Professora da creche A construída pelo Programa Proinfância	03 de julho de 2017
Entrevistada 13 (E13)	Coordenadora pedagógica da creche A construída pelo Programa Proinfância	13 de julho de 2017
Entrevistado 14 (E14)	Diretor do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora	10 de agosto de 2017
Entrevistado 15 (E15)	Diretora do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora	10 de agosto de 2017
Entrevistada 16 (E16)	Coordenadora pedagógica da creche B construída pelo Programa Proinfância	17 de outubro de 2017
Entrevistada 17 (E17)	Coordenadora responsável por uma das entidades filantrópicas sem fins lucrativos que realizaram convênio com a PJF para gestão da creche B construída pelo Programa Proinfância	17 de outubro de 2017

Fonte: Elaborado pela pesquisadora (2017)

Foi possível observar que os participantes da pesquisa estavam dispostos a colaborar, o que foi demonstrado pela disponibilidade e ótima receptividade que tive e, também, pela forma bastante detalhada com que os sujeitos relataram suas experiências com o objeto em questão. Inicialmente, eu apresentava o objetivo do estudo, dizia da importância das informações que eles traziam, da contribuição para o registro da história sobre as políticas no campo da Educação

Infantil. Em seguida, conversava sobre as questões que envolviam a ética da pesquisa, apresentava o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e solicitava autorização para gravar.

Freitas (2005), apoiada em Bakhtin, diz que "o enunciado produz-se num contexto social, portanto é sempre um diálogo, uma relação entre pessoas". Por isso considero importante registrar que o fato de eu ser professora da rede municipal há muitos anos, ter também passado pela gestão da escola, estar vivenciando na prática o desenrolar da implementação do Programa Proinfância e conhecer a maioria dos sujeitos entrevistados possibilitou uma relação bastante dialógica durante a realização das entrevistas.

Partindo do pressuposto de que o objeto da pesquisa nas ciências humanas não é imediatamente dado, mas um objeto a ser construído, considero que as entrevistas foram fundamentais para esta investigação. A cada entrevista buscou-se complementar informações julgadas importantes e, ao fim, foi possível ter uma ampla visão do processo, o que permitiu descrever a trajetória da implementação do Programa até o momento e os sentidos produzidos. Conquanto a maioria das questões tenha sido respondida com muita tranquilidade, cabe destacar que se pôde observar, em relação aos gestores locais (com exceção da Secretária de Educação que atuou no período de 2009/2012), um constrangimento da maioria dos entrevistados ao responder as questões relacionadas à gestão das creches construídas pelo Programa Proinfância já inauguradas. Foi notório que os gestores entrevistados entendiam que o convênio com as entidades privadas sem fins lucrativos não seria o caminho mais adequado para a gestão das novas creches. No entanto, não foram objetivos, ao apontar os caminhos possíveis para se reverter essa situação. Essa discussão será apresentada e aprofundada ao longo desta tese.

A entrevista com a coordenadora geral da Educação Infantil do MEC foi realizada por *skype* no dia 25 de abril de 2016. Naquele momento, a presidente Dilma Rousseff passava pelo início do processo que, mais tarde, levou ao seu *impeachment*. Durante a entrevista, a coordenadora do MEC, que já transparecia sua preocupação em relação aos rumos do processo do afastamento da presidente e suas possíveis implicações para a área, foi enfática, ao enumerar os diversos avanços e desafios da Educação Infantil. Com o afastamento definitivo da presidente no mesmo mês, uma nova equipe assume o MEC e a coordenadora da Educação Infantil é então destituída do cargo que ocupava no mês de julho de 2016. Sua entrevista foi muito esclarecedora e demonstrou como o conhecimento e a militância pela área está incorporada em suas falas e ações.

A entrevista com os coordenadores do Sinpro ocorreu ainda no calor da discussão do PME, aprovado em março de 2017 pela Câmara Municipal de Juiz de Fora. Nesse contexto, os

entrevistados e também a pesquisadora, que participou da plenária de deliberações do PME tendo acompanhado a tramitação do projeto na Câmara Municipal, estavam bastante impactados pelos fatos. A entrevista foi bastante interessante por possibilitar uma discussão sobre o PME, que não foi aprofundada nesta tese devido ao recorte e necessário foco no objetivo em questão.

Sobre as entrevistas com as professoras e coordenadoras das creches, penso que os impactos da discussão e os sentidos produzidos deixaram marcas profundas na professora/pesquisadora que sou. Considerando a concepção bakhtiniana segundo a qual a palavra é relação social, é discurso, é história, é luta social, a conversa com aquelas que vivem, na prática, uma política de precarização do trabalho e relações de subalternidade, apontou para uma situação bastante contraditória, evocando a busca por outros sentidos de compreensão. Apesar dos laços que nos unem em relação à docência na Educação Infantil, a entrevista com as professoras e coordenadoras das creches deixou exposta uma situação complexa e desigual de condições de trabalho, já que sou professora concursada da rede municipal.

### Os procedimentos de análise

Ao todo, foram realizadas 14 entrevistas e um extenso material foi produzido para análises a partir das transcrições. De posse do material transcrito e organizado, empreendi uma ação de lê-lo várias vezes. No horizonte de analisar o material com base na concepção de linguagem de Bakhtin e ver a dinâmica do ciclo de políticas, busquei as dimensões da qualidade na área de Educação Infantil, conforme o quadro a seguir:

### **Quadro 2 - Dimensões definidas pela política de EI**

1) Atendimento do direito à Educação
2) Expansão
3) Financiamento
4) Gestão
5) Formação de professores
6) Carreira e condições de trabalho docente
7) Identidade
8) Proposta pedagógica.
9) Infraestrutura

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Considerando essas dimensões, foram selecionados os enunciados que fossem pertinentes a cada uma delas. O material foi organizado de modo a garantir convergências, divergências, conflitos. Os enunciados trazem, no interior de sua expressão, a fluidez da palavra na abrangência das transformações da cultura e da história. Podemos dizer que o enunciado, na relação com o signo ideológico, a palavra, o texto, entre outros conceitos, é o alicerce de análise na perspectiva bakhtiniana porque acontece na vida social, a partir das interações sociais, é lugar de produção de sentido (BAKHTIN, 2003).

A perspectiva de pensar sobre como, onde e com quem se faz a política é questão relevante neste trabalho. Transcender a ideia de que a produção da política está apartada da vida concreta da produção discursiva dos sujeitos e seus grupos sociais e dos processos que as legitimam confirma a aproximação de alguns conceitos que sustentam a perspectiva de linguagem em Bakhtin com o ciclo de políticas organizado por Ball.

As entrevistas como espaço de materialidade dos enunciados constituíram uma arena discursiva em que palavras, contrapalavras, tensões e pontos de vista estiveram presentes. Nas vozes dos sujeitos entrevistados estavam presentes suas histórias, suas lutas, enfim, as suas condições concretas de enunciação. Para Amorim (2004, p. 143), “uma voz é sempre ideológica porque ela traz um ponto de vista constituído num determinado lugar e não em outro”.

Em síntese, defendo a arquitetônica de linguagem e de ciências humanas em Bakhtin, dialogo com conceitos do seu círculo na direção do ciclo de políticas de Ball, principalmente na concepção da política como discurso e oriento o meu olhar para analisar a implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora.

O próximo capítulo problematiza as políticas públicas para a Educação Infantil construídas no contexto nacional e que reverberam no contexto local, considerando que essa arena é constituída pelo contexto de influência que deu origem ao Programa Proinfância.

## 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DO PROGRAMA PROINFÂNCIA: NOTAS SOBRE O CONTEXTO NACIONAL E LOCAL

Este capítulo cumpre uma tarefa importante na escrita da tese, qual seja, apresentar o campo das políticas públicas voltadas para a Educação Infantil como contexto de influência para a elaboração do Programa de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Pública de Educação Infantil – Proinfância no Brasil. Além disso, traz o que reverberou do cenário macropolítico nas políticas públicas do cenário local, constituído a partir de algumas vozes das entrevistas realizadas com os profissionais da Secretaria de Educação do Município de Juiz de Fora/MG sobre o tema relacionado à tese.

Ao apresentar o contexto de influência do Proinfância, busco suas origens nas bases legais que justificam a Política Nacional de Educação Infantil e a crescente expansão dessa etapa educacional no Brasil. Nesse caminho por compreender a Política Nacional de Educação Infantil no Brasil, faz-se necessário situar a concepção de Estado, que aqui é considerada em uma perspectiva ampla, adotada por Dourado (2010, p. 679), quando diz que o Estado não se reduz ao governo e “envolve sociedade civil e política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade”.

A educação é entendida como um direito social. Para assegurar esse direito, faz-se necessária a proposição de políticas públicas, que envolvem a sociedade como um todo, tanto o campo político, como o da sociedade civil. A elaboração e a implementação de políticas no Brasil, que é um país federativo, implicam o envolvimento dos entes federados, quais sejam, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O percurso em que as políticas serão apresentadas e compreendidas, neste trabalho, é ancorado na perspectiva de que esse processo não é linear, transparente, tampouco incontestável. Ao trazer a perspectiva dos ciclos e seus contextos (contexto de influência, contexto de produção do texto, contexto da prática, contextos dos resultados/efeitos e contexto da estratégia política), é imprescindível considerar o princípio da articulação entre os macro e microcontextos.

A expansão da Educação Infantil (EI) tem ocorrido, nas últimas décadas, de forma crescente. Sabemos que a trajetória das políticas para a infância se constituiu a partir de um processo histórico em que as concepções de criança e infância, do cuidar/educar foram tomando diversos contornos na sociedade e nas políticas. Diferentes atores da sociedade civil organizada, entre eles os da área acadêmica, passaram a conceber a criança como participante ativa de sua

cultura e o acesso à Educação Infantil como uma experiência fundamental para o processo de formação humana.

No entanto, é preciso reconhecer que ainda temos um longo caminho a percorrer para a efetivação da integração entre o educar/cuidar como ações indissociáveis nas instituições educacionais para as crianças pequenas. Apesar de as creches já estarem incluídas no sistema educacional de muitos municípios, pesquisas como as de Kramer e Nunes (2015), realizadas no estado do Rio de Janeiro, demonstram que, se houve avanços em relação à expansão de matrículas em creches públicas, ainda é preciso garantir:

abertura de concursos específicos para professor de educação infantil; inclusão de carga horária específica para planejamento e formação em serviço; processos democráticos de nomeação de diretor, principalmente nas creches; plano de cargos e salários compatível com a função docente; melhoria nas condições de creches, pré-escolas e escolas; aprimoramento da atuação das equipes de gestão; concepção de criança que assegure seu direito a brincar e aprender (KRAMER, NUNES; 2015, p. 311). .

A pesquisa apresentada pelas autoras traz uma realidade que é constatada em muitos municípios, o que nos faz questionar os entraves que ainda persistem, mesmo após a creche estar integrada aos respectivos sistemas educacionais de nosso país.

Nunes, Corsino e Didonet (2011) produziram um extenso material pontuando como se deu a constituição da Educação Infantil no Brasil, a partir da opção do país por integrar a atenção à primeira infância ao setor da educação. Esses autores apontam que o primeiro período dessa história se caracterizou por importar modelos europeus de cuidado à criança em que a creche era ofertada para os filhos de mães trabalhadoras e para as crianças desamparadas e o jardim de infância, para as classes mais abastadas. A história, nesse momento, já anunciava um movimento dicotômico: a creche, com caráter assistencial, e os jardins de infância, com caráter educacional.

O período compreendido entre 1986 e 1996, marcado por intensa mobilização e participação social, inaugura uma nova base conceitual e jurídica para a Educação Infantil. Isso se deu após vinte anos de ditadura no Brasil. Nesse cenário, um importante marco legal foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que estabeleceu o direito à educação das crianças de 0 a 5 anos como dever do Estado, sendo efetivado por meio das políticas de educação dos municípios, em regime de colaboração com os Estados e a União. A constituição promulgada aponta, em seu artigo 208, inciso IV, que o Estado tem o dever de



garantir a Educação Infantil às crianças de até 5 anos<sup>9</sup> em creches e pré-escolas (BRASIL, 1988). A nova constituição avança, ao considerar a criança como sujeito de direitos e também ao anunciar a creche inserida no capítulo da educação.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 anunciou um novo caminho para as políticas públicas para a Educação Infantil, quando instituiu a necessidade de transferência da responsabilidade de educação e cuidado da primeira infância do campo da assistência para o campo da educação. A Carta Magna introduziu um marco regulatório, ao estabelecer políticas públicas universais, trazendo, em seu bojo, a concepção de criança cidadã e sujeito de direitos, dentre eles, o direito à educação. Em se tratando de política pública de educação no Brasil, é possível afirmar que a criança tem um lugar central, sendo compreendida como cidadã e como sujeito de direitos à educação desde o seu nascimento.

Em 1990, é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), que reafirma a concepção de criança cidadã na sociedade brasileira, contradizendo o discurso paternalista e assistencialista do antigo Código de Menores. O estatuto propõe a proteção integral da criança, buscando garantias para que ela tenha acesso à creche e à pré-escola de qualidade.

Um novo e importante capítulo da história da Educação Infantil foi escrito a partir da publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96 (BRASIL, 1996) que regulamenta a Educação Infantil como uma etapa de ensino integrante da Educação Básica, prevendo a inserção de bebês (0 a 18 meses), crianças bem pequenas (19 meses a 3 anos e 11 meses) e crianças pequenas em creches (0 a 3 anos de idade) e pré-escolas (4 anos a 5 anos e 11 meses)<sup>10</sup>. A LDB coloca em evidência a Educação Infantil na passagem do século XX para o XXI com muitos avanços conquistados. Entre esses avanços, podemos destacar a formação específica dos profissionais para atuar nessa etapa, assim como a determinação de que as creches fossem integradas aos respectivos sistemas de ensino.

Cury (2002, p. 170) aponta que "a educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar". O reconhecimento da Educação

---

<sup>9</sup> A Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006a), estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

<sup>10</sup> O agrupamento etário e a nomenclatura para se referir aos bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas está aqui sendo utilizado conforme preconiza a Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil (BRASIL, 2017).

Infantil como parte integrante da Educação Básica é um marco fundamental, já que o artigo 4º da LDB nº 9394/96 preconiza o dever do Estado com a Educação.

Nessa trajetória, era de se esperar que a Educação Infantil ganhasse também novo patamar de financiamento, que lhe fora negado historicamente. No entanto, de forma contraditória à expressa necessidade de investimento nessa etapa educacional, após a aprovação da LDB nº 9394/96, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) 1995/2002, de forma quase concomitante, aprovou, em dezembro de 1996, a Lei nº 9424/96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em que a ênfase da política educacional recaiu sobre o Ensino Fundamental.

Para Cury (2002, p. 175), "a focalização é um modo de priorizar uma etapa do ensino cujo foco pode significar o recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação por meio de recursos suficientes". Nesse sentido, a aprovação do Fundef criou um campo de tensão entre os direitos proclamados em relação à integração da Educação Infantil na Educação Básica e as formas de efetivação desse dever por parte do Estado. Apesar de a legislação anunciar que, do ponto de vista técnico e financeiro, a responsabilidade pela Educação deve ser compartilhada entre os entes federados, os municípios, que têm responsabilidade administrativa prioritária pela Educação Infantil, ficaram com o ônus dessa etapa educacional.

Nessa mesma linha de pensamento, Pinto (2002) aponta que o Fundef, após focalizar o financiamento no Ensino fundamental, causou uma municipalização irresponsável e um desestímulo ao investimento na Educação Infantil. Dessa forma, a exclusão da Educação Infantil do Fundef colocou em risco a garantia do direito à Educação, considerando, principalmente, que historicamente os recursos para essa etapa educacional nunca foram substanciais.

Mesmo considerando esse campo de tensões e contradições que foram expressos em relação à LDB nº 9394/96 e Fundef, o fato é que, a partir de 1996, com a inclusão da Educação Infantil no âmbito da Educação Básica, os direitos das crianças de 0 a 5 anos passam a ser ampliados, implicando a adoção de novas políticas pelo Ministério da Educação (MEC). Ainda que sob uma evidente contradição, no âmbito do MEC, importantes discussões em relação ao direito das crianças a uma Educação Infantil de qualidade tornaram-se referência a partir da construção de consensos advindos de intensos debates na sociedade.

Importante enfatizar que a política educacional é mais ampla do que as proposições do Estado, e, no caso específico da Educação Infantil, constitui-se de uma arena em que as pressões

sociais impulsionaram a discussão política e social sobre o direito à Educação. Essas "vozes", oriundas principalmente dos movimentos sociais e pesquisadores da área, ainda no período do governo FHC, conseguiram evidenciar, na forma de orientações e publicações, alguns avanços e consensos no campo das concepções da Educação Infantil.

A Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), que integra a Secretaria de Educação Básica (SEB), do Ministério da Educação, tem por responsabilidade subsidiar a formulação da Política Nacional de Educação Infantil, prestando assistência técnica aos estados, Distrito Federal e aos municípios no que se refere à Educação Infantil. Suas ações são pautadas nas disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Plano Nacional de Educação e no Plano de Desenvolvimento da Educação.

Muitas foram as publicações e orientações da Coedi no sentido de assegurar a indivisibilidade da Educação Infantil, com a integração entre creche e pré-escola, assim como a inter-relação entre o educar e o cuidar nas práticas institucionais. Entre os documentos produzidos nessa trajetória, podemos citar "Política Nacional de Educação Infantil" (BRASIL, 1994a); "Os Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil" (BRASIL, 1998a)<sup>11</sup>, "Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil" (BRASIL, 1994b); "Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil" (BRASIL, 1998b), "Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino: estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas" (BRASIL, 2002).

Em 2000, foram publicadas as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2000), que serão aqui um pouco mais detalhadas por se tratar de um documento em que os espaços físicos e os recursos materiais para a Educação Infantil são abordados no bojo de seus aspectos normativos. Um dos itens discutidos ressalta que

os espaços físicos das instituições de educação infantil deverão ser coerentes com sua proposta pedagógica, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais, e com as normas prescritas pela legislação pertinente, referentes a: localização, acesso, segurança, meio ambiente, salubridade, saneamento, higiene, tamanho, luminosidade, ventilação e temperatura, de acordo com a diversidade climática regional (BRASIL, 2000, p. 10).

---

<sup>11</sup> Esse documento, que assinala a importância da organização dos ambientes destinados à Educação Infantil, recomenda a criação e a implementação dos conselhos de educação dos estados e dos municípios para assumir sua função de órgão fiscalizador normativo, deliberativo e de controle social no que se refere à qualidade dos ambientes de educação.

Ainda considerando os espaços físicos e os recursos materiais, o documento apregoa que

os espaços internos e externos deverão atender às diferentes funções da instituição de educação infantil, contemplando: ventilação, temperatura, iluminação, tamanho suficiente, mobiliário e equipamentos adequados; instalações e equipamentos para o preparo de alimentos que atendam às exigências de nutrição, saúde, higiene e segurança, nos casos de oferecimento de refeição; instalações sanitárias suficientes e próprias para uso exclusivo das crianças; local para repouso individual pelo menos para crianças com até um ano de idade, área livre para movimentação das crianças, locais para amamentação e higienização e espaço para tomar sol e brincadeiras ao ar livre; brinquedos e materiais pedagógicos para espaços externos e internos dispostos de modo a garantir a segurança e autonomia da criança e como suporte de outras ações intencionais; recursos materiais adequados às diferentes faixas etárias, à quantidade de crianças atendendo aspectos de segurança, higienização, manutenção e conservação (BRASIL, 2000, p. 10).

A partir de 2003, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva 2003/2010, evidenciou-se uma forte parceria entre as Universidades Federais e o MEC, fato que ocasionou importantes e significativas publicações e orientações que continuaram a referendar a necessidade de uma Educação Infantil de qualidade, como: "Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação" (BRASIL, 2005a); "Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil)" (BRASIL, 2005b); "Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil" (BRASIL, 2006b), "Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil" (BRASIL, 2006c); "Critérios para um atendimento em creche que respeite os direitos fundamentais das crianças" (BRASIL, 2009f); "Orientações sobre Convênios entre Secretarias Municipais de Educação e Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas Sem Fins Lucrativos para a oferta da Educação Infantil" (BRASIL, 2009e); "Indicadores de Qualidade na Educação Infantil" (BRASIL, 2009a); "Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil" (BRASIL, 2009b), entre outros.

Por se tratar especialmente de um documento referente à qualidade e infraestrutura, vale destacar que, em 2006, em uma nova conjuntura, considerando ser o final do primeiro governo Lula, o MEC publicou o documento denominado Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006c). O documento, que se apresenta em consonância com o papel do MEC como indutor de políticas e proponente de diretrizes para a educação, contém concepções e parâmetros para os espaços para a Educação Infantil.

O texto, elaborado pelo Grupo Ambiente-Educação (GAE), a partir de uma equipe multidisciplinar, embasou-se nos estudos e pesquisas de projetos relacionados à qualidade dos ambientes escolares com ênfase nas relações entre o espaço físico, o projeto pedagógico e o desenvolvimento da criança. Uma forte concepção presente no documento refere-se à proposta de metodologias participativas para a construção de unidades de Educação Infantil, incluindo as necessidades e os desejos do coletivo, a proposta pedagógica e a interação com as características ambientais. Nessa perspectiva, o documento aponta para a necessidade de que o projeto considere a diversidade presente no país, e que as prefeituras tenham condições de criar uma rede de qualidade, adaptando os critérios de acordo com as especificidades locais.

A parte inicial dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006c) apresenta um breve histórico da educação da criança pequena no Brasil, demonstrando que, para esse segmento, a lógica presente não era a de considerar a educação um direito das crianças e de suas famílias, mas, sim, uma concepção assistencialista que se traduzia em uma lógica da pobreza dos serviços prestados. Seja através dos parques investimentos do poder público, ou através das iniciativas das entidades religiosas, filantrópicas e comunitárias, o que se construiu foi um atendimento precário, adaptado e, principalmente, com sérias limitações de infraestrutura física dos espaços e até mesmo ausência de serviços básicos.

Imbuído da necessidade de se estabelecerem critérios e parâmetros básicos de infraestrutura para as instituições de Educação Infantil no Brasil, um eixo importante do documento sinaliza para o compromisso com a interdisciplinaridade. A esse respeito o texto afirma:

- a- a edificação e o local configuram-se como um *todo* inserido no contexto de sua comunidade;
- b- a unidade de Educação Infantil encontra-se inserida num contexto maior, que inclui o ecossistema natural, mesmo quando localizada em uma área urbana;
- c- a creche ou a pré-escola encontram-se inseridas num contexto sócio-histórico-cultural, que inclui a sociedade e toda sua ampla diversidade cultural, social e física. Assim, o edifício deve ser concebido para congregar as diferenças como forma de enriquecimento educacional e humano, além de respeito à diversidade;
- d- é necessário verificar as condições do ambiente construído após determinado tempo de uso. Essa identificação funciona como fonte de retroalimentação para futuros projetos semelhantes (BRASIL, 2006c, p. 15).

De um modo geral, podemos perceber que essa vasta documentação, composta por orientações e diretrizes no campo da política de Educação Infantil, consideradas aqui como um

contexto de influência para o Programa Proinfância, foram produzidas a partir dos discursos de pesquisadores e militantes da área e incorporadas no âmbito do MEC, nas últimas décadas, contribuindo para consolidar o direito das crianças de 0 a 5 anos a uma Educação Infantil de qualidade.

## 2.1. CRECHE E PRÉ-ESCOLA, CUIDADO/EDUCAÇÃO: UMA HISTÓRIA TECIDA POR DICOTOMIAS

A história do que hoje denominamos de Educação Infantil, no Brasil, foi traçada por caminhos distintos, como revelado no início do capítulo. Grosso modo, pode-se afirmar que o caminho da creche foi marcado pela assistência social e o da pré-escola originalmente ligado à educação. Para Didonet (2010, p.28), a LDB nº. 9394/96, um marco legal que converge na ideia de que o cuidado/educação são duas faces de um mesmo processo de formação da criança, é assertiva, ao explicitar que a "educação infantil (do nascimento aos 5 anos de idade) é um período único, com uma dinâmica interna de continuidade". A referida Lei estipulou um prazo de três anos para que as creches, que antes estavam ligadas aos setores da assistência social, passassem a integrar os respectivos sistemas de ensino. Aqui é necessário esclarecer que a tramitação e posterior aprovação dessa LDB configurou-se em uma arena de disputa por concepções e pelo texto da política<sup>12</sup>.

No entanto, Didonet (2010) mostra que isso só veio a ocorrer, quando o Ministério do Desenvolvimento Social, a partir da implantação do Sistema Único de Saúde e de uma nova maneira de operação da assistência social, passou a promover ações com o Ministério da Educação para que, de fato, ocorresse a transferência das creches conveniadas para o setor educacional. Isso ocorreu no ano de 2008, no governo Lula, tendo sido uma ação importante que impulsionou a transição dos municípios que ainda não haviam se adequado à legislação<sup>13</sup>.

Outro fator decisivo para a transferência foi a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb -, criado no ano de 2007, também no governo Lula, e que será tratado mais adiante, a partir da experiência de transição parcial vivida no município de Juiz de Fora, que contribui para reforçar a tese do autor.

<sup>12</sup> Anterior à LDB nº 9394/96, o projeto de Lei nº 1.258/1988 foi derrotado no Congresso. Construído sob a base de setores progressistas, nesse projeto já se defendia a tese da Educação Infantil como etapa da Educação Básica. Essa discussão detalhada é encontrada em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-nacional-ldbem> Acesso em: 01 jun. 2018.

<sup>13</sup> Essas ações do governo federal serão tratadas na próxima seção.

Corsino e Nunes (2010) discorrem sobre as políticas públicas no Brasil, tendo como foco, também, a problematização da inserção das creches e pré-escolas na educação. O texto tem um viés crítico, ao discutir as políticas universalistas e residualistas. Para as autoras, as políticas universalistas, que têm como exemplo clássico a nossa Constituição Federal, caracterizam-se pela integralidade e universalidade das políticas sociais. A respeito da Educação Infantil, a Carta Magna institui o direito de todas as crianças, desde o nascimento, a essa etapa educacional. As políticas do tipo residualistas são aquelas em que o Estado atende a uma parcela da população, a grupos já marcados pela exclusão. Apesar de nossa Constituição Federal estabelecer, em suas políticas sociais, características universalistas, o que ocorre é que estas, devido a questões de ordem política e econômica, não seguem essa orientação, efetivando-se, em alguns casos, de forma residualista. Historicamente, a creche foi fortemente marcada por políticas dessa natureza.

Na história da educação das crianças pequenas, as políticas adotadas estimularam a presença de soluções paliativas e/ou alternativas: das iniciativas médico higienistas do início do século XX, passando pela LBA e órgãos internacionais, como a UNICEF, chegando aos movimentos sociais e comunitários dos anos 1970/80. O atendimento às crianças pobres teve como base o voluntariado e a precariedade de recursos. Assim se organizaram creches domiciliares, creches comunitárias, filantrópicas e até mesmo privadas com fins lucrativos. Muitas dessas instituições permanecem até hoje e são frutos de movimentos comunitários, de mulheres em luta pelo direito a um lugar digno para deixar os filhos durante a jornada de trabalho (CORSINO e NUNES, 2010, p. 5).

Os aspectos relacionados aos macrocontextos das políticas e suas influências nos contextos da prática nos levam a compreender como se deu o processo de constituição das políticas de Educação Infantil no município de Juiz de Fora. Rosemberg (2001), ao discutir a história das políticas de Educação Infantil no Brasil, argumenta que dois modelos institucionais foram produzidos: os das creches, principalmente para as crianças pobres, e o jardim de infância, para as crianças de famílias com maior poder aquisitivo, modelo fortemente influenciado pela Europa no final no século XIX.

Esse modelo começa a ser reelaborado no final da década de 1960, quando a Educação Infantil passa a integrar a agenda das políticas de desenvolvimento econômico e social recomendada pelas organizações multilaterais vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU) para os países em desenvolvimento. No entanto, enquanto os países desenvolvidos, particularmente alguns países europeus, buscaram uma expansão da Educação Infantil com qualidade, nos países em desenvolvimento, essa expansão ocorreu pautada em um modelo de

contenção dos gastos públicos, o que Rosemberg (2002) denominou de "educação para subalternidade". Outro termo utilizado pela autora para se referir à forma como a Educação Infantil se constitui no período analisado por ela foi o de "rainha da sucata":

o modelo redundou numa sinergia perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional da educadora, resultando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis (ROSEMBERG, 2002, p. 35).

A partir da década de 1970, essa influência tem a presença principalmente da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco - e do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef -, contando, a partir dos anos 1990, com forte influência do Banco Mundial. Rosemberg enfatiza, no entanto, que a atuação dos organismos multilaterais não ocorreu de forma idêntica, tampouco linear ou determinante. Conforme discutimos a partir da concepção de linguagem em Bakhtin e do ciclo de políticas de Ball, é preciso considerar a capacidade de cada contexto de se contrapor com alternativas próprias, o que acarreta novas apropriações e reelaborações.

O primeiro período, considerado por Rosemberg (2002) como o de influência preponderante da Unesco e Unicef, ocorreu a partir de uma escolha pela perspectiva dos atores internacionais e com a circulação das ideias propostas por esses organismos, tendo, naquele momento, pouco financiamento direto para implantação de programas. Um segundo período das políticas educacionais brasileiras, na década de 1990, sofreu forte influência do Banco Mundial. A condicionalidade dos empréstimos financeiros realizados por esses organismos internacionais, atrelados à reforma dos Estados dos países em desenvolvimento, constitui-se o alicerce dessa relação. Uma forte presença das concepções educacionais desses organismos foi observada por meio das assessorias no desenvolvimento de políticas adequadas às especificidades de cada país.

Buscando sistematizar sua tese das influências dos princípios e propostas de modelos de Educação Infantil dos organismos multilaterais para os países em desenvolvimento, no período compreendido entre 1970-1990, a autora sintetiza:

- a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer;
- os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI;



- a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
- para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 34).

A história demonstra que, desde o final da década de 1970, a sociedade brasileira tem, como um dos seus aspectos marcantes do processo de expansão da Educação Infantil, a presença de associações comunitárias ou de caráter filantrópico. Isso se deu por intermédio também do governo federal, por meio de programas sociais com apelo à participação comunitária. Desde a implantação de um programa nacional, o projeto Casulo<sup>14</sup>, coordenado pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), no final da década de 1970, houve o estabelecimento de uma relação continuada e sistemática, regulada através do termo jurídico de convênio, entre governo federal e entidade social. Na década de 1980, esse modelo foi ampliado para cidades do interior e da capital que adotaram essa estratégia de financiamento de creches/pré-escolas "constituindo extensas redes de creches comunitárias/filantrópicas conveniadas, vinculadas às secretarias municipais de assistência, desenvolvimento ou bem-estar social, ao lado das chamadas creches diretas ou mantidas diretamente pelas prefeituras e das pré-escolas municipais" (VIEIRA, 2010, p. 824).

Nesse contexto, emerge a história da constituição das creches no município de Juiz de Fora. Para melhor compreensão do contexto em questão, o trabalho de Zanetti (2015) nos ajuda, ao elucidar que, na década de 1980, o município de Juiz de Fora constituiu o Grupo Pró-Creche com o objetivo de mobilizar a comunidade para as questões da criança carente, buscando sensibilizá-la a contribuir para a manutenção e para a criação das creches comunitárias. Esse movimento deu início a uma intensa mobilização de convencimento da população sobre a necessidade de abertura de creches, assim como da captação de recursos para essa ação.

---

<sup>14</sup> A LBA, fundada em 1942, é considerada a primeira instituição de assistência social de âmbito nacional, sendo o Casulo considerado seu principal projeto. A LBA foi criada com o objetivo de prestar serviços de assistência social e proteção à maternidade e à infância de famílias convocadas para a II Guerra Mundial. Mais tarde, torna-se órgão de consulta do Estado efetuando ações de proteção à criança e às mães em todo o Brasil. Sua atuação dava-se através de convênios em que se repassavam verbas para prefeituras ou instituições privadas para o atendimento das populações de baixa renda. O projeto Casulo (lançado em 1977) teve condições favoráveis para sua formulação nacional no contexto dos princípios da Doutrina de Segurança Nacional do governo militar. Um discurso forte presente na LBA era o componente preventivo da pobreza para se atuar junto à infância. Sendo assim, os princípios do projeto Casulo baseavam-se na prevenção, na entrada direta do governo no nível local, baixo investimento e incentivo da participação da comunidade (ROSEMBERG, 2006).

Políticos e empresários se envolveram na realização de campanhas para arrecadação de recursos, evidenciando, já nesse primeiro momento, as raízes das práticas clientelistas que perpassaram a história das creches no Brasil, e, também, no município de Juiz de Fora.

Um marco no processo de consolidação do Programa Pró-Creche, em Juiz de Fora, foi a criação da Associação Municipal de Apoio Comunitário - Amac – em 08 de janeiro de 1985, que passou a ser responsável pela gestão das políticas de assistência social no município de Juiz de Fora, incluindo o Programa de Creches. A Amac, de acordo com o exposto no site da associação<sup>15</sup>, "é uma instituição sem fins lucrativos com o propósito de desenvolver projetos na área da Assistência Social". A página oficial da instituição informa que os serviços sociais prestados pela Amac acontecem por meio de convênios com a Prefeitura de Juiz de Fora, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) e da Secretaria de Educação. Dessa forma, trata-se de uma entidade civil de direito privado, mantida com recursos públicos.

A história da Amac e a sua relação com a administração pública vem sendo matéria de ampla discussão e questionamentos em relação à sua natureza jurídica. Desde 2009, ações no campo jurídico têm sido movidas e ex-prefeitos e superintendentes dessa associação sendo indiciados por improbidade administrativa<sup>16</sup>. As ações movidas pelo Ministério Público são pautadas na análise dos princípios da impessoalidade e legalidade, considerando que, embora a associação fosse criada sob o regime de pessoa jurídica de direito privado, possui características de entidade de direito público. Essa caracterização como entidade de direito público acarreta na necessidade de concurso público para provimento dos cargos, fato que não ocorreu ao longo de sua história.

Em uma das ações movidas contra um ex-prefeito e Amac, o entendimento é o de que a associação, desde a sua criação, atuou como um "braço" do município, assemelhando-se a um órgão da prefeitura, funcionando como o resultado de uma desconcentração administrativa<sup>17</sup>. O questionamento sobre a caracterização do caráter público da entidade pode ser

<sup>15</sup> Disponível em: <http://amac.org.br/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

<sup>16</sup> Informações disponíveis em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/ex-prefeito-de-juiz-de-fora-e-condenado-por-improbidade-administrativa.htm#.W6KB33tKjIV> e <https://tribunademinas.com.br/noticias/politica/09-03-2018/custodio-e-absolvido-em-denuncia-de-improbidade-administrativa.html>. Acesso em: 20 ago. 2018

<sup>17</sup> Em uma das ações impetradas contra a PJF, no entendimento da juíza da 5ª Vara do Trabalho, a Amac "foi criada pelo município de Juiz de Fora com a finalidade de atuar, em harmonia com os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município e com as Fundações por ele instituídas, na programação e no desenvolvimento de atividades de caráter comunitário, sempre dirigidas para a população de baixa renda ou carente, entre outros objetivos". Sendo assim, a conclusão da juíza é de que "a atipicidade formal não esconde o fato de que a AMAC compõe efetivamente a administração pública municipal e, mais, possui natureza jurídica de direito público". Disponível em: <https://trt-3.jusbrasil.com.br/noticias/100073370/juiza-concede-prazo-de-um-ano-para-que-orgao-publico-dispense-servidores-contratados-sem-concurso>. Acesso em: 20 ago. 2018.

exemplificado com o fato de sua sede ser estabelecida nas dependências da PJJ, seu superintendente e os cargos comissionados serem nomeados e subordinados ao prefeito e o sindicato que representa os trabalhadores da Amac ser o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais. Esses são alguns exemplos de como essa natureza da instituição é atravessada por contradições e acirramentos no campo político.

Retomando a história da criação, no ano de 1985, do Programa de Creches no município de Juiz de Fora, Zanetti (2015) revela que a opção pela criação de uma instituição privada se deu pela necessidade de agilizar as decisões administrativas e solucionar questões emergenciais que estavam postas no município. Nesse momento, auxiliares de creches foram contratadas para atuar junto às crianças nessas instituições. Na impossibilidade de atender a toda a demanda expressa por vaga nas creches, a matrícula das crianças ficava condicionada aos critérios de renda familiar e também à situação de risco pessoal e social da criança.

Além das creches que pertenciam à Amac, o município contava com outros modelos assistencialistas de atendimento, como a organização de creches cooperativas, que eram mantidas com os escassos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e de contribuições da comunidade. Nessa época, as creches administradas pelo Programa de Creches da Amac eram mantidas com verbas repassadas pelo FMAS e também com recursos das subvenções repassadas pela prefeitura e pela Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social.

Podemos dizer que esse modelo de Educação Infantil adotado em Juiz de Fora sofreu influências do que acontecia em diversas localidades no Brasil. Tal modelo se ancorava no baixo investimento público, acarretando em uma expansão com pouca qualidade.

Na década de 1990, ocorreu um movimento pela Educação Infantil, quando diversos sujeitos atuaram e proposições foram realizadas a partir da intensa mobilização para elaboração de uma nova constituição federal, que contou com a participação de novos atores sociais, como o movimento das mulheres e o movimento "criança pró-constituente". Conforme já relatado anteriormente, nesse momento, a Educação Infantil ganhou um inédito protagonismo, passando a ser um direito da criança a partir da Constituição Federal de 1988, tendo também um protagonismo nas políticas do MEC que, com uma nova equipe constituída na Coordenação de Educação Infantil, elaborou uma proposta nacional de política de Educação Infantil, que foi apresentada no documento "Política de Educação Infantil" (BRASIL, 1994a).

As diretrizes propostas pelo MEC, elaboradas com a participação de diversos segmentos sociais, caminharam no sentido de romper com o modelo anterior, evidenciado, especialmente, pela "equivalência de creches e pré-escolas, ambas tendo por função cuidar e educar crianças pequenas como expressão do direito à educação, formação equivalente para o

profissional de creche e pré-escola em nível secundário e superior" (ROSEMBERG, 2002, p. 41).

Esse movimento, pautado na concepção da democratização do acesso à Educação Infantil evidenciado pós-constituição federal de 1988, foi interrompido quando o governo Fernando Henrique Cardoso "incorporou, no plano das políticas econômicas, cânones do FMI e, no plano das políticas educacionais, cânones do BM" (ROSEMBERG, 2002, p. 42). Nesse contexto de reformas ocorridas nos anos 1990, o Ensino Fundamental passa a ser a etapa na qual se concentram os investimentos dos recursos públicos, revelando uma política de focalização nesse segmento em detrimento dos demais. Conforme veremos adiante, as reformas educacionais promovidas pelo governo FHC fortaleceram as relações público-privadas, trazendo, para a agenda, o estabelecimento do "público não estatal", o que, em tese, oficializa o financiamento da oferta direta de bens sociais como a educação por parte do setor privado. Essas reformas afetaram diretamente a oferta da Educação Infantil, em especial da creche.

A partir de 2003, uma expectativa é anunciada após eleição do presidente Lula, que, esperava-se, trouxesse mudanças significativas no sentido de romper com o modelo de gestão e financiamento da Educação proposto pelo governo FHC. Sem dúvidas, é preciso afirmar que houve avanços no campo educação no período do governo Lula, no entanto, esse também foi marcado por continuidades de ações do governo anterior. Essa discussão será aprofundada em seção posterior.

O movimento na política de Educação Infantil registrado aqui, seus atravessamentos e contradições, foi vivenciado no município de Juiz de Fora, que apresentou suas especificidades em relação à transição das creches para a Educação. Essa é uma discussão que merece ser desenvolvida para que possamos compreender o contexto de implementação do Programa Proinfância no município, que tem seu marco no ano de 2009, juntamente com o processo de transição das creches para a educação.

### 2.1.1. A transição (ou acomodação?) das creches para a Educação no município de Juiz de Fora: a "arte do disfarce"<sup>18</sup>

No município de Juiz de Fora, podemos considerar que o contexto do que, em tese, foi chamado de "transição" das creches para o sistema educacional sofreu influências da

---

<sup>18</sup> O termo "a arte do disfarce" foi utilizado por Sônia Kramer (2011b) no início da década de 1980, no livro "A política do pré-escolar no Brasil", em que conta a história das marchas e contramarchas do processo de democratização da educação das crianças de 0 a 6 anos no Brasil. Passados quase 40 anos, percebemos o quanto esse termo é atual e ainda reflete as contradições presentes na Educação Infantil de nosso país.

macropolítica, cujas características foram brevemente apresentadas na seção anterior. Esse foi um movimento que não ocorreu de forma linear, tampouco conforme preconizava a legislação vigente. Ao contrário, foi um processo marcado por contradições e diferentes ajustes. Esses paradoxos nos levam a pensar no contrassenso de considerarmos o significado dicionarizado do termo transição, dado que o caso de Juiz de Fora vem demonstrar que o que ocorreu foi uma acomodação das creches no sistema educacional, considerando que não houve uma mudança profunda que alterasse as condições estruturais da rede de creches do município<sup>19</sup>. Por isso, o termo "a arte do disfarce", utilizado por Kramer (2011), ganha novos sentidos no contexto dessa discussão em que questionamos se o que ocorreu foi, de fato, uma transição ou uma acomodação das creches junto ao sistema educacional, resultando numa transição parcial.

Importante aqui destacar que o sentido da palavra "transição" vem sendo problematizado nesta tese, considerando a discussão de Bakhtin (2014, p. 38) que aponta que a palavra é fenômeno ideológico, sendo o seu sentido dado pelo contexto: "a palavra está presente em todos os atos de compreensão e em todos os atos de interpretação". A palavra "transição" foi um termo utilizado nos textos das políticas para tratar da transferência das instituições de Educação Infantil vinculadas à assistência para a educação. Ao buscar o significado dicionarizado da palavra transição, temos que se refere à "passagem de um lugar, de ou estado de coisas, de uma condição a outra". Sendo assim, o sentido que a palavra "transição" adquire no contexto investigado ganha novos contornos a partir da relação, produção e interpretação de um determinado contexto da prática.

Para compreendermos como se deu o movimento de transição das creches para os sistemas educacionais, vimos que, no contexto nacional, a LDB nº 9394/96 havia definido que, a partir de três anos de sua publicação<sup>20</sup>, as creches deveriam integrar os sistemas de ensino. Documentos como as “Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil” (BRASIL, 2000)<sup>21</sup> e

<sup>19</sup> Aqui vale destacar que algumas ações realizadas pela gestão municipal nesse período foram importantes, entre elas uma maior transparência em relação ao cadastro e vagas disponibilizadas para bebês e crianças nas creches; exigência de formação mínima para atuação dos profissionais nas instituições; possibilidade de formação dos profissionais das creches via Secretaria de Educação. Essas ações serão tratadas no capítulo 4.

<sup>20</sup> A LDB nº 9394/96 estabeleceu, em seu art. 89, que o prazo para integração das creches aos sistemas de ensino seria até 23 de dezembro de 1999.

<sup>21</sup> Tendo por objetivo esclarecer muitas dúvidas geradas pelos artigos da LDB, especialmente no que se refere à Educação Infantil e suas especificidades, o Conselho Nacional de Educação elaborou um parecer denominado de Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2000). Esse documento ratifica os princípios básicos já estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e da LDB/96 enfatizando, em seu conteúdo, aspectos normativos relacionados à vinculação das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino, tratando de aspectos importantes como a indissociabilidade entre cuidar/educar, além, é claro, de abordar questões essenciais para a operacionalização da Educação Infantil, ou seja, a inserção das instituições nos sistemas de ensino, a construção de propostas pedagógicas e regimentos, a formação dos professores e demais profissionais, a organização dos espaços físicos e dos materiais pedagógicos. As Diretrizes alertam para o término do prazo fixado pelo artigo 89, das Disposições Transitórias da LDB/96, que define que “as creches e pré-escolas existentes ou

“Integração das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino: um estudo de caso de cinco municípios que aceitaram desafios e realizaram conquistas” (BRASIL, 2002)<sup>22</sup> foram publicados com intuito de orientar os municípios na realização da transição.

Podemos dizer que o município de Juiz de Fora contava com um sistema de ensino formalmente constituído em um contexto favorável para que essa transição acontecesse dentro do prazo e com ampla discussão e participação da sociedade. O município já havia criado, há cerca de 30 anos, o seu programa de creches. Possuía, desde a década de 1980, Conselho Municipal de Educação instituído<sup>23</sup>. Contava também com um sistema de ensino, uma legislação própria que normatizava o funcionamento da Educação Infantil e uma equipe da Secretaria de Educação que era responsável por acompanhar questões burocráticas e pedagógicas dessa etapa educacional no município. Estava também amparado em diversas orientações do governo federal para que a transição ocorresse, conforme documentos discriminados acima. Ainda assim, mesmo diante de orientações legais e operacionais, instituídas pelo governo federal para que fosse realizada a transição das creches vinculadas à assistência social para o sistema de educação, conforme ocorrera em diversos municípios brasileiros, Juiz de Fora iniciou o processo após o vencimento do prazo que havia sido legalmente fixado, tendo efetivamente realizado os aspectos formais do que denominaremos de acomodação das creches no sistema educacional dez anos mais tarde do que foi estabelecido pela Lei.

O trabalho de Zanetti (2015) nos ajuda a elucidar esse processo, ao demonstrar que houve resistência por parte do poder público municipal para realizar a integração das creches à educação. Segundo a autora, isso ocorreu pelo fato de o município encontrar dificuldades em realizar o repasse de verbas da assistência para a educação, de ter havido resistência para enfrentar a situação do quadro de profissionais que eram contratados pela Associação Municipal de Apoio Comunitário e, também, devido ao interesse político nas práticas assistencialistas.

---

que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”. O documento é enfático ao assinalar que “a integração das instituições de Educação Infantil ao respectivo sistema de ensino, não é uma opção da instituição nem do sistema: ela está definida pela Lei e responde às necessidades e direitos das crianças brasileiras de 0 a 6 anos”.

<sup>22</sup> O documento reconhece as dificuldades enfrentadas por muitos municípios, ao integrarem aos sistemas de ensino instituições que historicamente eram ligadas à assistência. Assinala que a integração não envolve somente os aspectos burocráticos, mas questões vinculadas à qualidade do atendimento, que acarreta em muitas implicações para os municípios, tais como: criação do Sistema Municipal de Ensino, definição de normas para o funcionamento da Educação Infantil; formação inicial e continuada dos professores e sua profissionalização; elaboração de propostas pedagógicas das instituições; criação de espaços físicos e aquisição de recursos materiais para o atendimento às crianças de 0 a 6 anos, entre outros.

<sup>23</sup> Juiz de Fora foi um município pioneiro na criação do Conselho Municipal de Educação, tendo sido fundado em 1968 e instalado em 1972. Funcionou por um período curto e foi recriado em 1985, e, desde então, desenvolve suas atividades de forma ininterrupta (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2015a).

O trabalho de Costa (2006) teve como objetivo analisar o processo de transferência da administração das instituições de Educação Infantil, vinculadas à Amac, para o órgão municipal responsável por prover a educação em Juiz de Fora, considerando como período de análise os anos entre 1983 e 2005. Esse trabalho, que tem por base uma abordagem historiográfica, analisa as origens do Programa de Creches no município de Juiz de Fora. Os dados da pesquisa sinalizam que as raízes assistencialistas do Programa de Creches evidenciam as dificuldades para a efetivação da transferência da administração dessas instituições para a área da educação. Os trabalhos de Costa (2006) e Zanetti (2015) revelam que a contraditória relação entre assistência e educação no município não é recente, mas decorrente de uma histórica presença de interesses divergentes entre os atores e instituições envolvidas.

Mesmo contrariando as ações do poder público municipal, que buscaram protelar ao máximo a transição das creches para a SE, dois fatos que ocorreram nesse período precisam ser destacados por serem considerados o motivo pelo qual o município teve que realizar, ainda que de forma tardia, o processo de transição, que, nesse caso, não se concretizou de forma satisfatória: a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb - e a transição interministerial das creches e pré-escolas da assistência social para a educação. O Fundeb, aprovado em 2007, passou a contemplar, em seu financiamento, todas as etapas da Educação Básica, incluindo, pela primeira vez, a Educação Infantil. Uma discussão específica sobre o Fundeb e os impactos para a Educação Infantil, em especial para as creches, será apresentada na próxima seção.

A inclusão das matrículas da Educação Infantil para o recebimento do financiamento foi realizada de forma gradual e ainda distante da real necessidade de recursos que deveriam ser suficientes para promover uma expansão com qualidade da Educação Infantil. Importante ressaltar que, a partir de 2009, o repasse de recursos para matrículas das instituições privadas sem fins lucrativos ficou condicionado ao estabelecimento de convênio com o poder público. Neste momento, é preciso, então, retomar ao contexto nacional no que tange às ações do governo federal que finalmente impulsionaram o município de Juiz de Fora no seu processo de “transição” das creches no sistema educacional.

No ano de 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social, através de seu Departamento de Proteção Social Básica, publicou uma nota de esclarecimento contendo orientações aos municípios e Estados com relação à rede de Educação Infantil que era cofinanciada com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

A partir de janeiro de 2009, a Educação assumirá integralmente a responsabilidade pela educação infantil, inclusive pela rede atualmente financiada com recurso do FNAS, podendo a Assistência Social, por esse motivo, manter o cofinanciamento da rede de educação infantil com recursos do Piso Básico de Transição, ao longo do ano de 2008. Contudo, não está autorizada a utilização dos recursos da Assistência Social no financiamento de matrículas já assumidas com recursos da educação. Dessa forma, os municípios e/ou estados que não iniciaram ou não concluíram a transferência da rede deverão, durante o ano de 2008, priorizar esse processo, para que em janeiro de 2009 a transição esteja concluída em todos os municípios brasileiros, pois, a partir de 2009 a Assistência Social não mais financiará a rede de educação infantil (creche e pré-escola) (BRASIL, 2008b, p. 2-3).

O Ministério do Desenvolvimento Social – MDS - publicou também um documento intitulado "Orientações sobre a transição da rede de Educação Infantil financiada com recursos da assistência social para a Educação" (BRASIL, 2008c) no qual preconizou ações a serem adotadas pelos municípios para viabilizar a transição. Entre elas, a de planejar o processo de transição, formalizando uma comissão de transição e realizando um levantamento da situação atual do município com um respectivo plano de ação. O documento sugeria que o processo de transição fosse realizado de forma conjunta entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação e que a proposta fosse discutida nos Conselhos de Assistência Social e Educação, envolvendo os segmentos afins. Finalmente, após aprovada, a proposta deveria ser publicizada.

Dando continuidade às ações que objetivavam orientar os municípios no momento de transição das instituições de Educação Infantil ainda vinculadas à assistência para a educação, o MEC publicou o documento "Orientações sobre os convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil" (BRASIL, 2009e). O objetivo do documento era orientar secretarias e conselhos estaduais e municipais de educação nas questões referentes à educação das crianças de zero a seis anos de idade, realizada por meio de convênio das prefeituras/secretarias municipais de educação com instituições privadas, sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais. O documento ressalta que, mesmo estando claro o fato de a obrigação do Estado com a Educação Infantil ser efetivada pela expansão da rede pública, o convênio entre o poder público e as instituições educacionais sem fins lucrativos ainda se constituía uma realidade que assegurava, em grande parte dos municípios, um significativo atendimento nessa etapa da Educação. O documento destacava também a inclusão no Fundeb das matrículas da Educação Infantil informadas no Censo Escolar como conveniadas.



Percebe-se que, nesse momento, havia uma grande disponibilidade de documentos e de orientações legais para que os municípios realizassem a transição das instituições de Educação Infantil, que ainda estavam ligadas aos órgãos da assistência, para a educação. Ainda assim, no município de Juiz de Fora, observamos que a “transição” foi realizada de forma apressada, sem que houvesse uma discussão mais ampla, sobretudo em relação à política de convênio estabelecida. Tal fato reforça a tese de que o que ocorreu em Juiz de Fora não foi um processo de “transição” das creches da assistência para a Educação, mas, sim, um processo de “acomodação”, o que resultou numa transição parcial.

Como mostra o trabalho de Zanetti (2010), a partir da determinação do MDS e também pelo interesse em poder contar, a partir de 2009, com recursos do Fundeb, para o recebimento de recursos para o atendimento das creches municipais e conveniadas, o governo municipal oficializou o início da “transição” das creches da Amac para a SE. Essa “transição” foi realizada através da assinatura de um termo em que ficou estabelecido um convênio por tempo indeterminado entre a SE e a Amac. Talvez o município tenha encontrado um caminho mais fácil, ou seja, o recebimento da verba do Fundeb para o financiamento de matrículas das creches, sem que, para isso, precisasse alterar o quadro de profissionais que atuavam nas creches da Amac. Esse fato ocorreu no mês de dezembro de 2008, como umas das últimas medidas realizadas por um governo que encerrava seu mandato no município. Portanto, podemos dizer que o processo de “transição” das creches que estavam ligadas à assistência no município de Juiz de Fora, ocorreu, pelo menos em termos burocráticos, em uma nova gestão municipal, no período compreendido entre 2009/2012.

O termo do convênio assinado entre a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e a Amac explicita que o seu objetivo seria conjugar esforços para garantir a transição das creches, que estavam sob a gestão da assistência, para a SE, e que isso se dava "em atendimento à Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e do Decreto nº. 6253, de 13 de novembro de 2007, sem prejuízo dos trabalhos educacionais e administrativos realizados pela AMAC" (ZANETTI, 2010, p. 101).

Em decorrência disso, a partir do convênio de gestão realizado entre a Prefeitura de Juiz de Fora e a Amac, a SE ficou responsável pela orientação pedagógica e pelo repasse de recursos para a creches, ficando a execução direta das atividades sob responsabilidade da associação.

Sabemos que a situação dos diversos municípios do Brasil apresenta-se díspar em relação às suas condições sociais, econômicas e educacionais. Esse fato revela que o processo de transição ocorreu de forma muito diferenciada nos municípios. Conforme afirmam Corsino e Nunes (2010, p. 5):

Aí reside o cerne do processo de transição local, o principal desafio da opção brasileira pela estrutura federativa e pela municipalização da educação básica, que tem consequências na política, pela ruptura na organização hierarquizada e centralizada. Assim, se o município tem fragilidades ou potencialidades, elas se projetam com maior ou menor intensidade na política educacional de cunho universal ou residual.

As políticas direcionadas às creches em Juiz de Fora apresentavam, desde sua gênese, um caráter residualista. No momento em que foi necessário caminhar no sentido da transferência para a educação, a estratégia adotada pelo poder público municipal se pautou em um viés mais burocrático, não havendo, nessa ocasião, uma ação articulada a partir de uma coordenação integrada entre ações da assistência, saúde, proteção e educação, conforme preconizavam todos os documentos e orientações oficiais.

Como o foco do trabalho pedagógico priorizava ações voltadas para o assistencialismo, o município precisava de uma mudança nas concepções e paradigmas vigentes. Em um período administrativo de quatro anos (2005/2008- Governo Alberto Bejani/PTB), não foi realizado nenhum movimento de transição com elaboração de algum plano de ação para que as creches fossem transferidas para a educação. Somente no final de 2008, quando o prazo já estava por se encerrar, foi celebrado um termo de convênio entre a Secretaria de Educação e a Amac. Portanto, percebe-se pouco avanço com relação às concepções da Educação Infantil no período citado acima.

A história da “transição” das creches para a Educação no município de Juiz de Fora apresentou suas peculiaridades considerando que o município optou por não realizar a gestão direta dessas instituições, que continuaram administradas através de convênios com entidades filantrópicas sem fins lucrativos. Esse modelo representou um marco para a política de Educação Infantil do município, trazendo influências diretas sobre a implementação do Programa Proinfância no município, como veremos nos próximos capítulos.

## 2.2. O PNE 2001, O FUNDEB, A CONAE 2010 E 2014, O PNE 2014 E OS IMPACTOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

As proposições para a área da educação se fazem em um campo polissêmico em que as políticas estão interligadas, sendo necessário pensá-las para além das ações do governo federal, considerando, também, as perspectivas que possam situá-las no âmbito global das políticas sociais e econômicas. Nessa trajetória, concepções de mundo, sociedade e educação estão presentes nesse campo, que é político-ideológico, e, conforme aponta Dourado (2010, p. 679),

traduzem “os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas”.

Sobre a elaboração de um Plano Nacional de Educação, o disposto no artigo 214 da Constituição Federal de 1988 aponta que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, e à integração das ações do poder público”. A LDB nº. 9394/96 preconiza, em seu artigo 87, parágrafo 1º, que a “União, no prazo de um ano a partir da publicação da Lei, deverá encaminhar ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos<sup>24</sup>”. Assim como ocorreu em relação à LDB nº 9394/96, em que dois projetos estavam em disputa (um projeto originário da Câmara e que foi fruto de longa discussão, e outro, elaborado pelo MEC e com paternidade assumida pelo senador Darcy Ribeiro, aprovado de forma apressada<sup>25</sup>), também os trâmites do PNE de 2001 constituíram uma arena de embates de concepções.

De acordo com Pinto (2002), uma proposta do PNE 2001 foi construída a partir de discussões realizadas com associações de estudantes e profissionais da área, campo acadêmico e científico. O Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira foi aprovado no II Congresso Nacional de Educação (CONED) realizado em Belo Horizonte. Esse documento foi encampado pelo deputado federal Ivan Valente, que o protocolou na Câmara dos Deputados em 10 de fevereiro de 1998.

De forma paralela, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu entrada em seu projeto, fato que apresentou resistências e gerou mobilização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e de deputados que apoiavam a causa da defesa da educação pública. Após debate e pressão na Câmara, o projeto apresentado pelo governo sofre modificações avançando em algumas questões relativas ao financiamento. No entanto, como era de se esperar, as questões que envolviam financiamento foram vetadas pelo Governo FHC após aprovação do projeto pelo Congresso.

Em janeiro de 2001, no governo FHC, é publicado o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001). Dourado (2010) aponta, reforçando o que foi discutido acima, que a tramitação do PNE se deu sob o embate entre dois projetos antagônicos, sobretudo no que dizia

---

<sup>24</sup> A participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos (realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Banco Mundial), resultou no alinhamento com posições consensuais que foram sintetizadas na “Declaração Mundial de Educação para Todos”, que deveriam constituir as bases dos planos decenais de educação, especialmente dos países de maior população no mundo, signatários desse documento.

<sup>25</sup> Essa discussão é aprofundada em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-nacional-ldbem>

respeito à sua abrangência, financiamento e gestão: um, debatido pela sociedade brasileira, e outro, encaminhado pelo Executivo federal. Em síntese, o plano aprovado não traduziu o esforço político conduzido pela sociedade civil, mas, sim, uma lógica privada, sob a égide do mercado.

Pinto (2002, p. 124) argumenta que alguns dos entraves relativos ao texto do PNE de 2001 referem-se à ausência de explicitação das metas quantitativas, assim como a devida parcela que deveria ser assumida pelo poder público. Sendo assim, para o autor, esse seria o caso evidente de uma lei que não vingaria, principalmente considerando que o governo FHC tinha "como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior participação da sociedade". Ainda de acordo com o autor, para que o país pudesse de fato cumprir as metas quantitativas e qualitativas estabelecidas no PNE, precisaria destinar à educação pública 10% do Produto Interno Bruto (PIB) nos próximos dez anos, valor maior do que os 4% aplicados naquele momento.

A estrutura do PNE (BRASIL, 2001) é composta pelo diagnóstico da situação, pelo enunciado das diretrizes a serem seguidas e pela formulação dos objetivos e metas a serem atingidos progressivamente durante o período de sua duração. No que tange às concepções, apresenta uma preocupação com a melhoria da qualidade da Educação Infantil, destacando a necessidade de superação das dicotomias históricas entre creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/educação, atendimento a carentes/educação para classe média, entre outras. Na parte referente à Educação Básica, o plano apresenta um diagnóstico da Educação Infantil no Brasil, fazendo referência ao fato de que a educação das crianças de 0 a 6 anos (à época, ainda contemplava as crianças de até 6 anos) em estabelecimentos específicos vem crescendo no mundo inteiro. Entre os fatores que justificam essa situação, o documento traz alguns argumentos como a necessidade de muitas famílias cujos pais e mães trabalham fora, fatores relacionados às ciências que afirmam a importância da Educação Infantil na formação integral da pessoa, além, é claro, da questão do direito ao cuidado e à educação a partir do nascimento, fato referendado constitucionalmente no Brasil. O documento salienta que a maioria dos ambientes destinados à Educação Infantil não conta com profissionais qualificados, não dispõe de programa educacional e nem de infraestrutura adequada, havendo, ainda, uma longa trajetória a ser percorrida para a democratização do acesso a essa etapa educacional.

Importante observar que, no texto do PNE de 2001, questões de âmbito internacional são apresentadas sob o argumento de que o investimento em Educação Infantil obtém uma taxa de retorno superior a qualquer outro. Pesquisas que apontam os efeitos positivos da Educação

Infantil sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças são divulgadas justificando que, no mundo inteiro, essa etapa da educação vem crescendo significativamente, sendo recomendada por organismos e conferências internacionais.

A Declaração Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990) é explicitada como um documento que reforça o fato de as instituições de Educação Infantil se tornarem cada vez mais necessárias, como complementares à ação da família. Sobre a "Conferência de Educação para Todos", ocorrida em 1990 em Jomtien, na Tailândia, é preciso esclarecer que a participação do Brasil e seu consequente compromisso com a assinatura da "Declaração Mundial de Educação para Todos" alinham as políticas educacionais do país às concepções de instituições internacionais. De acordo com Pinto (2002, p.110):

Essa conferência, que teve como co-patrocinador, além da UNESCO e do UNICEF, o Banco Mundial, vai inaugurar a política, patrocinada por esse banco, de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade.

Desde 1990, a partir da reunião ocorrida em Jomtien para referendar o compromisso global de "Educação para Todos", a educação das crianças pequenas tem sido foco das atenções de diversos governos e instituições. Martins (2008) destaca que a "Conferência de Educação para todos", coordenada pela Unesco e Banco Mundial, são referências emblemáticas do esforço desses organismos internacionais em pautarem suas agendas na orientação da educação das massas na contemporaneidade.

Sobre as influências externas ao avanço da Educação Infantil no Brasil, Campos (2012) destaca que o reconhecimento e a difusão dos direitos das crianças nos países latino-americanos, a partir da anuência dos governos com a Convenção dos Direitos das Crianças, têm ocasionado novos compromissos, agendas políticas e atores sociais distintos. Nesse contexto, atores do campo empresarial entram em cena.

Campos (2012, p. 82) argumenta que, no contexto em que a infância ganha centralidade no século XXI, é possível observar que esse processo ocorre de forma paradoxal: por um lado, a visibilidade das crianças e de suas misérias e, por outro, a invisibilidade das condições econômico-sociais que a produzem. "Neste contexto, a infância, a criança e sua educação adquirem um sentido de urgência e um caráter estratégico, posto considerar-se que educar desde cedo é o meio mais eficaz para romper com o chamado ciclo geracional da pobreza".

O protagonismo de organismos multilaterais, como Unesco, Unicef, Banco Mundial, entre outros, passa a ter forte influência nas políticas de países em desenvolvimento como o Brasil, destacando-se por difundirem concepções sustentadas no biologicismo do desenvolvimento infantil e também em uma concepção pragmática da educação. A educação da primeira infância seria uma premissa para o sucesso escolar das crianças, sendo, portanto, fundamental para o desenvolvimento do capital humano futuro. Outra perspectiva difundida por esses organismos é a de que a educação precoce da criança possibilita mais oportunidades de desenvolvimento psico-físico-social.

Diante disso, é preciso ponderar que a participação do Brasil em acordos internacionais e a consequente produção de documentos e planos para a área educacional, como foi o caso do Plano Decenal de Educação para Todos<sup>26</sup> e o PNE, deram-se a partir de uma concepção alinhada com os organismos internacionais que incorporou as orientações e metas quantitativas desses organismos, os conceitos de administração racional ou gerencial, tendo como pano de fundo a focalização no Ensino Fundamental e a implantação de sistemas de avaliação da Educação Básica.

Nessa arena de disputa pelo texto da política, é possível constatar que diferentes atores e concepções passam a defender a educação das crianças pequenas. Movimentos sociais e especialistas da área acadêmica o fazem pelo viés do direito à educação. Outros, como, por exemplo, aqueles imbuídos de uma visão economicista, justificam a Educação Infantil a partir da concepção do capital econômico e do possível retorno do investimento em políticas para infância. A neurociência também passa a fazer parte dessa defesa, ao anunciar a importância de um adequado desenvolvimento na infância, que traz consequências para as futuras funções neurológicas.

Apesar da influência e dos atravessamentos das concepções defendidas pelos organismos multilaterais, o Brasil distingue-se dos demais países latino-americanos, ao institucionalizar, pelo menos no discurso, a unidade pedagógica da Educação Infantil, considerando-a primeira etapa da Educação Básica, mesmo que essa unidade ainda esteja, na prática, distante de ser alcançada.

---

<sup>26</sup> O Plano Decenal de Educação para Todos foi elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação (MEC) sendo destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos (realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Banco Mundial). O Plano Decenal representa o alinhamento do governo federal às políticas educacionais que estavam sendo debatidas nos foros internacionais. O Plano Decenal de Educação encontra-se disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf> Acesso em: 23 mai.2018.

No item referente aos objetivos e metas para a Educação Infantil, o PNE de 2001 anuncia a "necessidade de ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos". Em relação à infraestrutura, o documento orienta, em sua meta 2, elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:

a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças; c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar; e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; f) adequação às características das crianças especiais (BRASIL, 2001).

As metas 3 e 4 da Educação Infantil no PNE de 2001 também versam sobre a questão da infraestrutura, destacando que, a partir do segundo ano do plano, "somente serão autorizadas construção e funcionamento de instituições de educação infantil públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infraestrutura definidos no item anterior". E, também, que se "deve adaptar os prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infraestrutura estabelecidos".

Para Dourado (2010, p. 688), conquanto o PNE, teoricamente, deveria configurar-se como uma política de Estado, "na prática, não se traduziu como mecanismo de regulação capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera de um plano nacional que contribua para o pacto federativo".

Um artigo produzido por Vieira (2010) teve como objetivo analisar aspectos da oferta da Educação Infantil nos dez anos de vigência do PNE aprovado em 2001. O período, que se caracterizou pela implementação de políticas que objetivaram integrar creches e pré-escolas aos sistemas de ensino, conforme preconizara a LDB nº. 9394/96, foi marcado por permanências, redefinições e tensões. No PNE (BRASIL, 2001), a Educação Infantil foi contemplada em 25 metas específicas. Um estudo realizado pelo Conselho Nacional de Educação sobre o balanço da implementação das metas do PNE do período revelou entraves que foram identificados como de ordem externa e interna ao plano. Entre os problemas, Vieira (2010, p. 816-817) destaca:

Pouca utilização do Plano no primeiro triênio após sua aprovação; pouca consideração dada ao Plano quando do estabelecimento das políticas de governo, gerando algumas concepções, ações, programas e políticas diferentes das estabelecidas no PNE; desarticulação entre o PNE e os planos setoriais de governo; dissociação entre o PNE e os planos estaduais e municipais de Educação; articulação tardia do PDE e PAR com os princípios e metas do PNE; minimização da universalização da educação básica como direito; ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemático do PNE.

Ainda sobre outros constrangimentos referentes à implementação do PNE de 2001, Vieira (2010) aponta ausência de indicadores relativos às metas, retiradas de mecanismos concretos de financiamento, focalização no Ensino Fundamental, fragmentação e dispersão das metas. Esse quadro levou ao não cumprimento integral das metas de atendimento da Educação Infantil para o período. Em relação ao atendimento de 80% das crianças na pré-escola para a década, a meta foi praticamente alcançada. De forma contraditória, o atendimento na creche ficou muito aquém da meta que era contemplar 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2010, ficando apenas com 17%. Isso demonstra a insuficiência das políticas públicas, principalmente no que se refere ao financiamento para a Educação Infantil como um todo, ficando evidente que a creche é o segmento mais prejudicado.

Valente e Romano (2002, p. 98) já anunciavam que o PNE de 2001 aprovado não contemplava as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade, o que foi acentuado pelos vetos em relação ao financiamento. Segundo os autores, essa arena traduzia dois projetos conflitantes de país que, de um lado, representava um projeto democrático e popular e "de outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas de governo". Para os autores, esse quadro acabava por denunciar que "os interesses imediatos do governo FHC acabaram desfigurando o projeto originário da sociedade, reduzindo-o a uma carta de intenções" (VALENTE, ROMANO, 2002, p. 96).

Em 2002, o governo FHC chega ao fim deixando como legado uma ampla e complexa reforma educacional, a lógica da racionalidade técnica como diretivo das políticas sociais e um modelo de administração pautado em parcerias com Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs) para realização de programas no âmbito social (OLIVEIRA, 2009).

Os quatro primeiros anos do governo Lula (2003/2010) foram caracterizados pela ausência de ações efetivas no sentido de se confrontar com as reformas iniciadas no governo



anterior. No campo da Educação, buscou estabelecer parcerias diretas com municípios e com escolas. O último ano do primeiro mandato foi marcado por proposições que afetaram a Educação Infantil. Destaca-se como um grande avanço a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/ 2006 (BRASIL, 2006), que criou o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. Essa nova concepção buscou romper com a lógica do fundo anterior, o Fundef, que tinha uma política focalizada no Ensino Fundamental. O Fundeb passou a financiar toda a Educação Básica em suas três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A referida aprovação foi fruto de uma intensa mobilização dos movimentos sociais em prol da Educação Infantil.

Pela primeira vez, foram subvinculadas fontes de financiamento de creches e pré-escolas aos sistemas de ensino. Nessa trajetória é preciso enfatizar o movimento de disputa pelo texto da política em que vozes oriundas das demandas da sociedade buscaram ser representadas. Inicialmente, a proposta do Poder Executivo para o Fundeb não previa a inclusão das creches em sua composição. Segundo Vieira (2010), a inclusão das creches no financiamento do Fundeb foi resultado da forte influência e da ampla mobilização que envolveu a Campanha Nacional pelo Direito à Educação; o Movimento Interfóruns de Educação Infantil – Mieib; a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação –Undime; a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação -CNTE, que, juntamente com outros atores sociais, fizeram uma importante pressão junto ao MEC e ao Congresso Nacional. Toda essa movimentação em prol da Educação Infantil reforça a tese de que o texto da política é uma arena em constante disputa e negociação. Exemplo disso também é revelado através do paradoxo do financiamento ser garantido à manutenção das creches e pré-escolas conveniadas com o poder público municipal.

Rosemberg (2007) destaca que, com a aprovação do Fundeb e a inclusão do financiamento da Educação Infantil, a sociedade reafirma o seu compromisso com essa causa que foi defendida com a necessária mobilização a partir de dissensos, consensos, tensões e novidades. A tensão foi fruto da relutância de alguns atores sociais que persistiam na negação do direito da integração das crianças de 0 a 3 anos nas políticas públicas.

Outra importante questão destacada pela autora diz respeito ao fato de que, pela primeira vez, a Educação Infantil disputa recursos públicos e que estes passam a ser partilhados entre o segmento de atendimento público e conveniado, acarretando novas perspectivas nesse contexto. O texto da pesquisadora, escrito há mais de uma década, já questionava, naquele momento de aprovação do Fundeb, quais seriam as tensões que enfrentaríamos. A histórica instabilidade, as constantes ameaças de rebaixamento e as soluções milagrosas de ocasião sempre estiveram presentes na trajetória da Educação Infantil no Brasil.

Rosemberg, em 2007, anunciava, em seu discurso, questões ainda atuais e emblemáticas para a Educação Infantil brasileira, alertando que, desde a Constituição Federal de 1988, o direito à educação e ao cuidado das crianças pequenas sofre com a ameaça da escolarização precoce e a assistencialização das creches. A ameaça da assistencialização das creches padece com os reduzidos recursos disponíveis em relação a um déficit de vagas expressivo e com metas aparentemente inatingíveis. Modelos incompletos ou emergenciais<sup>27</sup>, ancorados em uma flexibilização do sistema, passam a ser adotados como alternativa. Tais modelos são assim intitulados pela pesquisadora como aqueles que não dão conta das dimensões consensuadas sobre a especificidade do trabalho na Educação Infantil, qual seja, educar/cuidar com equidade e qualidade.

Ao responder à pergunta sobre as tentações que se abririam a partir da aprovação do Fundeb, Rosemberg (2007, p. 11) assim enfatiza: "para fugir das tentações que rondam a área devemos resistir à política do espetáculo, que pode ganhar visibilidade midiática, e até mesmo votos, mas que não salda nossa dívida histórica com a criança pequena". A fala de Rosemberg é bastante elucidativa e dialoga com as proposições do ciclo de políticas em que Ball (2009) assinala que, muitas vezes, os políticos não querem apenas fazer a política, mas, sim, serem vistos fazendo a política. Como consequência disso, podem trazer novos nomes para antigas políticas, que são reorganizadas para parecerem inovadoras. Esse parece ter sido o caso da aprovação do financiamento público, via Fundeb, à manutenção das creches e pré-escolas conveniadas, que, na prática, possibilitou ampliar a cobertura do atendimento, dando visibilidade à expansão, no entanto, sob uma evidente precarização ao reforçar a terceirização.

Interessante observar como o processo de elaboração das políticas é, por vezes, confuso e contraditório, considerando que cada política que entra em um contexto pode estar atuando de forma contrária a outras políticas que estão em ação naquele momento. O financiamento público a entidades privadas conveniadas com os municípios não seria um claro exemplo de que essa política confronta com o dever do Estado para com a oferta da Educação Infantil? Pensando nisso, não podemos analisar uma única política, mas, sim, a política no contexto das

---

<sup>27</sup> De acordo com Rosemberg (2002, 2003), a crítica a esse modelo não se deve a sua informalidade ou o baixo custo em si, mas sim ao seu modelo incompleto implementado a partir da baixa qualidade e instabilidade, destinado às camadas mais pobres da população que são as que mais necessitam de programas completos e estáveis, como medidas de correção da desigualdade e injustiças históricas em que são submetidas. Interessante a discussão proposta pela autora que aponta que esse modelo é considerado "não formal", somente na "ponta da linha". Como veremos ao longo desta tese, no caso de Juiz de Fora, o não formal, ou o modelo incompleto fica somente na relação adulto-bebês e crianças, nas práticas empreendidas, na forma de gestão, de formação, de contratação e desconsideração da carreira docente. A parte "formal" fica por conta da burocratização dos modelos de conveniamento e do repasse de dinheiro público para organizações privadas.

outras políticas, evidenciando que esse se constitui um campo de complexidades, incertezas, idas e vindas, já que a política também é passível de contestação e envolve diferentes interesses ao mesmo tempo.

Diante da possibilidade de financiamento público às entidades conveniadas e da expressiva presença dessas na gestão nas políticas de Educação Infantil dos municípios, a regulamentação do Fundeb, estabelecida pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007a), pela primeira vez, determina parâmetros para o repasse de recursos públicos da área educacional, definindo as obrigações das instituições conveniadas em relação ao serviço prestado à população. A partir de diferentes entendimentos acerca da relação público/privado e com a entrada do financiamento público para as entidades conveniadas, foi necessário que o MEC orientasse sobre esses convênios e sobre a forma como são realizados no contexto das políticas municipais de educação. Assim, em 2009, o MEC/SEB/Coedi, buscando traçar um caminho mais homogêneo para a política de convênios, lança o documento "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil" (BRASIL, 2009e<sup>28</sup>).

Em 2010, aconteceu a Conferência Nacional de Educação - Conae<sup>29</sup> considerada, para Oliveira (2009), um esforço no sentido de estabelecer prioridades e compromissos que ultrapassariam o governo Lula. Tendo como tema a construção de um sistema nacional de educação articulado, a conferência envolveu segmentos significativos da sociedade que pautaram os caminhos da educação brasileira para o governo sucessor. A Conae foi um importante espaço democrático para a construção de diretrizes para a política nacional de educação e dos seus marcos regulatórios.

As Conferências Nacionais de Educação, ocorridas em 2010 e 2014, essa última, já no governo de Dilma Rousseff 2011/2016, foram precedidas por conferências municipais, regionais, estaduais e distrital. Em 2008 ocorreu também a Conferência Nacional de Educação Básica - Coneb. Todas as discussões que emergiram a partir dessas conferências foram marcadas por intensos debates e disputas de concepções em relação à sociedade e educação;

---

<sup>28</sup> Esse documento, conforme abordado anteriormente, estabelece, pela primeira vez, critérios para a relação entre o poder público e o privado sem fins lucrativos para o atendimento educacional da Educação Infantil, buscando dar condições para que conselhos, secretarias de educação e sociedade civil pudessem acompanhar e controlar a forma de execução desses convênios.

<sup>29</sup> A Conferência Nacional de Educação- Conae - é um espaço democrático aberto pelo poder público para que todos possam participar do desenvolvimento da educação nacional. A Comissão Organizadora Nacional é integrada por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação. Dados disponíveis em: [http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=57](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57). Acesso em: 14 mar. 2016.

público e privado; qualidade, avaliação, financiamento e regulação; diversidade e educação. A avaliação das políticas e as proposições para o novo PNE estiveram no centro desse debate. De acordo com o documento final produzido a partir da Conferência de 2010, a Conae constitui-se como um espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais que apontaram renovadas perspectivas para a organização da educação nacional. Essa foi, portanto, uma arena de muita disputa pelo texto.

O Documento Final da Conae expressa, portanto, o processo democrático de sua construção e a significativa participação de trabalhadores/as, mães/pais, estudantes, dirigentes, demais atores sociais e todas e todos que se preocupam com a educação, seja por meio das entidades da sociedade civil organizada ou pelo compromisso pessoal, refletindo, discutindo e propondo caminhos para a educação brasileira (CONAE, 2010, p. 11).

Um fato importante sobre a Conae refere-se à sua contribuição que se expressa por meio de sua efetiva representatividade. Nesse contexto, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – Mieib- foi uma das instituições que participou ativamente das discussões da Conae de 2010. Flores, Santos e Klemann (2010) destacam que propostas referentes a questões da Educação Infantil defendidas pelo Mieib foram referendadas pelas demais entidades na Conferência.

O eixo III, expresso no documento final da Conae 2010, trata da democratização do acesso, da permanência e do sucesso escolar, trazendo os seguintes destaques para a Educação Infantil:

A consolidação de políticas, diretrizes e ações destinadas à ampliação do acesso à educação infantil, visando à garantia do direito à educação de qualidade às crianças de 0 a 5 anos de idade. Isto porque, considerando a extensão do mecanismo da obrigatoriedade a partir dos quatro anos, o Brasil não pode correr o risco de deixar de priorizar o aumento de matrículas na etapa da creche em favor da expansão das matrículas na pré-escola. A educação infantil não pode ser cindida. Para tanto, será necessária uma coordenação efetiva e atuante dos órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios, com a ampliação, apoio e otimização dos processos de organização, gestão e universalização gradativa dessa etapa da educação básica; a realização do censo da educação infantil, garantindo que todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas sejam incluídas no Censo Escolar e em outros levantamentos de informações educacionais; a garantia de que o atendimento das crianças seja feito exclusivamente por profissionais devidamente habilitados/as, conforme a legislação vigente; o debate, o repensar, a revisão e a modificação, de modo integrado, de todo o currículo das primeiras etapas da educação básica, em decorrência do ingresso aos seis anos no ensino fundamental, tornado obrigatório; a discussão e proposição de diretrizes para as políticas de convênios com entidades privadas, de tal forma que o MEC assumira a coordenação dessa discussão; a ampliação da oferta de educação

infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas (CONAE, 2010, p. 68).

O documento da Conae 2010 considerava que a implantação do Fundeb representara a visão sistêmica da educação, ao financiar todas as etapas da Educação Básica. Duas inovações foram incorporadas ao financiamento da Educação Básica, referentes ao Fundeb: 1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da Educação Básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por estudante matriculado/a; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do fundo – a atual taxa de atendimento da Educação Infantil, em especial na creche, dadas as metas expressas no Plano Nacional de Educação - PNE, justifica, nesse caso, a parceria do poder público com o segmento conveniado. No entanto, o documento destaca que,

em respeito ao princípio do recurso público para a escola pública, o número de matrículas em creches conveniadas deve ser congelado em 2014, e essa modalidade de parceria deve ser extinta até 2018, tendo que ser obrigatoriamente assegurado o atendimento da demanda diretamente na rede pública. Vale dizer que no caso da educação infantil, a extensão da obrigatoriedade do ensino não pode significar prejuízo de investimentos na ampliação de matrículas nas creches - primeira etapa da educação básica e aquela que está mais distante de atingir as metas de atendimento estabelecidas pelo PNE. Nessa ótica, é fundamental a garantia de aporte financeiro do governo federal para construção, reforma, ampliação e custeio com pessoal para o aumento significativo da oferta de vagas. O objetivo é matricular 50% das crianças de 0 a 3 anos, até 2012, e universalizar o atendimento da demanda manifesta, até 2016 (CONAE, 2010, p. 112-113).

Em novembro de 2014, uma nova Conferência foi realizada, tendo sido publicado um documento final com as deliberações da etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Educação – Conae 2014. Resultado de uma parceria entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil, teve, como tema de discussão, "O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração". O documento afirma seu propósito de contribuir com a política nacional de educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino.

A Conae/2014, planejada e organizada durante os anos de 2011 e 2012 e realizada na fase municipal/estadual/distrital em 2013 e, na fase nacional, em 2014, propiciou à educação brasileira um período especial na construção das políticas públicas do setor, constituindo-se em espaço de deliberação e

participação coletiva, envolvendo diferentes segmentos, setores e profissionais interessados na construção de políticas de Estado. Particularmente especial também, porque, nesse período, o Fórum Nacional de Educação e a sociedade brasileira participaram no Congresso Nacional das discussões e aprovação do Plano Nacional de Educação (aprovado pela Lei nº 13.005, de maio de 2014). Destaque-se que as 20 metas e suas estratégias, em sua maioria, resultaram de deliberações da Conae/2010 (CONAE 2014, p. 10).

O Documento da Conae/2014, quando faz referência à continuidade das discussões realizadas na Conae/2010, revela sua coerência e respeito ao debate democrático para garantia da educação como bem público e direito social. Importante enfatizar que esse campo foi constituído por constantes embates e disputas pelo texto da política. O documento pautou-se nos princípios da garantia da participação popular, da cooperação federativa e do regime de colaboração, elementos fundamentais para o planejamento e para a organicidade das políticas.

Em relação aos avanços na luta pela democratização da Educação Infantil, o eixo IV, que discutiu a "Qualidade da educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem", defendeu a

universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos e 11 meses de idade, com professores qualificados na área, ampliando no campo e na cidade a oferta de educação infantil pública em creches, de forma a atender, com qualidade, 50% da demanda até o 5º ano da aprovação do PNE e 100% da demanda das crianças de até três anos e 11 meses no sistema/rede de ensino, garantindo parâmetros de qualidade na educação infantil até o final da vigência deste PNE (CONAE, 2014, p. 68-69).

O eixo VII, versando sobre o "Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos", propôs, na política de financiamento da Educação Básica, que "o número de matrículas em creches conveniadas seja congelado e essa modalidade de parceria seja extinta, sendo obrigatoriamente assegurado o atendimento da demanda diretamente na rede pública" (CONAE, 2014, p. 109).

A despeito de as discussões realizadas pela Conae terem sido um marco importante no processo de mobilização e debate nas diferentes esferas de nossa sociedade civil organizada, algumas das lutas históricas e perspectivas de avanços no que diz respeito à Educação Infantil não foram contempladas no documento final aprovado no PNE de 2014, o que causou pontos de tensão e preocupação. Com relação à creche, o congelamento das matrículas conveniadas e sua decorrente extinção são exemplos de discussões que estiveram presentes na Conae, mas que não avançaram no PNE aprovado em 2014. Isso demonstra o jogo de forças e interesses que

estão presentes nos processos de elaboração dos textos das políticas, visto que histórias, experiências, valores, propósitos e ideologias constituem essa arena.

É fato que existe uma realidade muito diversa nos municípios brasileiros no que tange ao atendimento da Educação Infantil. Para se extinguir o convênio com instituições comunitárias e filantrópicas, são requeridas ações que vão muito além de sua proposição em um plano educacional. Forças e atores sociais diversos, muitas vezes com concepções divergentes, atuam nessa discussão na qual as creches comunitárias e filantrópicas, que tiveram presença marcante na expansão da Educação Infantil na década de 1980, são, ainda hoje, instância de influência política do poder local.

Se considerarmos o debate sobre as mudanças na legislação e a escolaridade obrigatória, a aprovação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) também apresentou entraves à educação para crianças pequenas. A lei que instituiu o novo PNE, que entrou em vigência no dia 26 de junho de 2014, orientou o campo da educação nas esferas municipais, estaduais e federal nos próximos 10 anos.

O PNE (BRASIL, 2014), que se apresenta como uma referência na garantia de uma educação pública de qualidade, traz em seu bojo concepções de educação e de infância que orientarão as ações na área educacional, reforçando o direito das crianças à educação desde o nascimento. A Educação Infantil é contemplada na meta 1 no PNE de 2014 que propõe "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 de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE". Para essa meta, o PNE estabeleceu 17 estratégias de ação.

Ao analisarem a referida meta, que trata da universalização do direito e da obrigatoriedade para as crianças de 4 e 5 anos, pesquisadores da área veem com preocupação essas medidas legais, alertando que a implementação da meta pode se dar sob o signo da fragmentação das áreas da primeira infância. É preciso estar atento para a presença de projetos antagônicos que promovem a cisão entre a creche e a pré-escola nesse documento (CAMPOS e CAMPOS, 2012). Além disso, a estratégia 7 da meta 1, ao propor "articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública", pode passar pelo viés assistencialista, descaracterizando a função educativa da creche.

É preciso ressaltar que essas recentes mudanças na Educação Infantil, a partir da obrigatoriedade de pré-escola, e também das metas e estratégias expressas no novo PNE, especialmente no que tange à creche, podem aprofundar ainda mais a identidade já fragilizada

da Educação Infantil, tanto no que diz respeito à sua unidade pedagógica, como à sua gestão. Essa discussão será apresentada a seguir, a partir das particularidades do processo de construção do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora.

### 2.2.1. O Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora

É importante trazermos, ainda que de forma breve, alguns aspectos do Plano Decenal Municipal de Educação 2006-2015, para que tenhamos mais elementos para compreensão da configuração da política de Educação Infantil do município e do Plano Municipal de Educação (PME) aprovado em 2017.

O Plano Decenal Municipal de Educação (PDME 2006/2015)<sup>30</sup> foi instituído pela Lei nº 11.145, em 31 de maio de 2006. Como desafios para a Educação municipal, o PDME aponta a necessidade da ampliação do atendimento e promoção da equidade; busca da eficiência, melhoria da qualidade da educação; valorização do magistério; descentralização, autonomia da escola e participação da sociedade na gestão educacional. O documento cita, ainda, como uma de suas prioridades, “universalizar a Educação Infantil e o Ensino Fundamental”. Em relação à Educação Infantil, o PDME estabelece sete metas com destaque para a que busca “assegurar o atendimento, em creches e escolas, em 50% da demanda das crianças de 0 a 5 anos, pela Secretaria de Educação de Juiz de Fora, até 2008 e atender em 100% até 2015”. O item 10 traz metas relativas à formação dos profissionais e valorização do magistério, sendo que nenhuma das metas presentes nesse item trata dos profissionais das creches. Na meta 5 do item relativo ao financiamento e gestão, estabelece a “incorporação gradativa das creches à Secretaria de Educação, com recursos garantidos pela AMAC para manutenção qualitativa, quantitativa e de pessoal, através de convênio, visando atendimento das crianças de 0 a 3 anos, a partir de 2006”.

Ao buscar analisar as metas presentes no PDME de 2006 e a relação com a atual política municipal de Educação Infantil, podemos dizer que, especificamente em relação às creches, pouco ou nada mudou nesse último decênio. Sobre o alcance das metas de expansão em relação

---

<sup>30</sup> A parte introdutória do PDME de 2006 traz um histórico da Educação nacional e local apontando que as bases do plano se fundamentam em orientações internacionais presentes na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontiem na Tailândia em 1990; na Declaração de Cochabamba, dos ministros da educação da América Latina e Caribe, sobre Educação para todos (2000); na Conferência de Dacar sobre Educação para Todos, promovida pela Unesco, em maio de 2000. No contexto nacional são citados documentos tais como o Plano Nacional de Educação para Todos, a LDBEN nº 9394/96 e o PNE 2001. A Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora (de 27-02-2002) também foi citada como um documento que estabelece a necessidade da elaboração do PDME.



à pré-escola, somente no ano de 2018 tivemos 100% da demanda “manifesta” atendida<sup>31</sup>. Em relação às creches, dados apresentados adiante demonstrarão que não se consegue atender a toda demanda “manifesta”.

Outro ponto de entrave para o fortalecimento da Política de Educação Infantil proposta no PDME diz respeito à desconsideração dos profissionais das creches nas metas que tratam da formação e valorização do magistério e, também, da explícita intenção, presente na meta 5, de perpetuação dos convênios para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos do município. Observa-se ainda que o PDME tornou-se frágil, ao não sinalizar, em seus dispositivos, indicadores para realizar o seu monitoramento.

Retomamos agora a discussão sobre o PME aprovado em 2017. Em junho de 2014, foi homologado o Plano Nacional de Educação a partir da publicação da Lei Federal nº 13.005/14. O PNE estabeleceu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, as metas e as estratégias previstas nesse PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação da Lei.

De acordo com o documento intitulado "De olho no Plano Municipal de Educação"<sup>32</sup>, publicado pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, as ações para a construção do Plano Municipal de Educação (PME) se iniciaram a partir da constituição de uma equipe técnica da SE que deu início às primeiras discussões sobre o processo de construção do referido documento.

No primeiro momento, a equipe técnica da SE realizou as análises das metas do PNE a partir das demandas da cidade. Nos meses de novembro e dezembro de 2014, foi iniciada a construção do diagnóstico do panorama da educação no município. No mês de maio de 2015, a SE, por meio do decreto nº 12.328, cria o Fórum Municipal de Educação (FME) e, através da Portaria nº 8997, é publicada a nomeação oficial dos membros que comporiam essa instância. No mês de junho de 2015, após um ano da aprovação do Plano Nacional de Educação, o Fórum Municipal de Educação de Juiz de Fora realizou a primeira reunião para a discussão do Plano Municipal. Dois grupos de trabalho foram instituídos para discutir os eixos "Garantia de Educação Básica com Qualidade" e "Valorização dos Profissionais da Educação, Gestão Democrática e Participação Social". Nos meses de setembro e outubro de 2015, foram

---

<sup>31</sup> Dados fornecidos pela Secretaria de Educação em novembro de 2018 informam que toda demanda “manifesta” da pré-escola é atendida. Essa é uma discussão que merece ser aprofundada considerando que desde 2016 a pré-escola é obrigatória e, portanto, não se pode considerar somente a demanda “manifesta”.

<sup>32</sup> Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano\\_educacao/linha\\_tempo.php](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano_educacao/linha_tempo.php). Acesso em: 25 de janeiro de 2017.

realizadas plenárias do Fórum para a finalização do documento base que seria encaminhado para a Conferência Municipal de Educação. Em dezembro de 2015, foi realizada a Conferência Municipal de Educação. Foram convidados a participar os integrantes do Fórum Municipal de Educação, representantes das escolas municipais, dos Centros de Atendimento Educacional Especializado (CAEE), das creches municipais, das escolas estaduais, das escolas particulares, das instituições federais, dos movimentos sociais e do Conselho Municipal de Educação.

Para a realização da Conferência Municipal de Educação, foi produzido um regimento com as normas para participação e para organização. De acordo com o documento, os objetivos da Conferência Municipal seriam I - Elaborar o anteprojeto de Plano Municipal de Educação e enviá-lo ao Poder Executivo, visando subsidiar a política municipal de educação alinhada aos Planos Nacional e Estadual de Educação, indicando responsabilidades do município, os prazos e as bases da colaboração com outros entes federativos e seus órgãos, bem como as articulações com organizações da sociedade civil. II - Propor ao Executivo as reformulações necessárias na legislação educacional do município para assegurar a efetivação do Plano Municipal de Educação, tendo em vista o fortalecimento da educação com qualidade social (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2015b).

Para subsidiar as discussões e as propostas a serem apresentadas pelos delegados inscritos na Conferência Municipal, a SE disponibilizou um documento contendo um diagnóstico da educação no município de Juiz de Fora (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2015a). Nesse documento, que foi elaborado por uma equipe técnica composta por diversos representantes da Secretaria de Educação, chamava a atenção a ausência de um diagnóstico mais aprofundado acerca da situação das creches do município. Mesmo que, nesse momento do diagnóstico, toda a rede de creches de Juiz de Fora estivesse nas mãos de entidades privadas, o documento citava, de forma muito breve e superficial, o convênio realizado entre a Prefeitura de Juiz de Fora e a Amac para gestão das creches "públicas" do município. Consta no documento, que data de 2015, que a rede municipal de Juiz de Fora possuía 132 escolas e cerca de 48.592 alunos e, aproximadamente 329 turmas de pré-escola. Em relação às creches, de acordo com os dados do censo escolar de 2014 (INEP), o município contava com o atendimento a 2.764 crianças em creches "públicas"<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> A discussão sobre público e privado será abordada no próximo capítulo por considerarmos ser esta uma temática central a ser tratada nesta tese. Também será tema de problematização ao longo desta tese o fato de as crianças matriculadas em creches conveniadas de Juiz de Fora serem informadas no censo escolar como matrículas em creches públicas.

O Programa Proinfância, tema de investigação nesta tese, foi citado uma única vez como uma ação que o município vinha desenvolvendo, através da adesão ao Programa Federal, para melhoria do atendimento e da qualidade da Educação. Apesar de, no momento da publicação do diagnóstico da Educação do município já existirem três creches construídas com recursos do Proinfância em funcionamento, o documento não citava que, nessas instituições, assim como nas creches geridas pela AMAC, a gestão era realizada por instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com a PJJ. Tal fato demonstra uma despreocupação do governo municipal em articular programas, como é o caso do Proinfância, às políticas mais amplas do município, buscando uma maior participação da sociedade nessas discussões. O documento explicitava, entretanto, a necessidade de ampliação de vagas para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos, considerando que, no ano de 2014, fora verificada uma demanda reprimida de 1.032 crianças dessa faixa etária.

Outra questão que precisa ser destacada e que traz impactos para a discussão aqui proposta refere-se a um item no documento que apresentava a "valorização dos profissionais da educação", contendo informações sobre os números de profissionais efetivos e contratados da rede municipal, gráficos sobre sua formação e dados sobre o plano de carreira e salários. Nesse documento, chamava a atenção o fato de não haver nenhuma informação sobre a situação dos profissionais que atuavam nas creches conveniadas que, em sua totalidade, realizavam o atendimento das crianças de 0 a 3 anos do município, inclusive aqueles que atuavam nas instituições construídas pelo Programa Proinfância, também entregues para a gestão privada. Podemos questionar se esse fato não revela que, para a PJJ, essas instituições e os profissionais que ali atuam não integram a sua rede educacional de forma efetiva.

A Secretária de Educação atual (E8) revelou, na entrevista realizada para esta pesquisa, que, “*em Juiz de Fora, o processo de discussão do PME aconteceu com muitos atrasos*”<sup>34</sup>. Na época desse processo de discussão, ela ainda não era Secretária de Educação, tendo sido uma das principais articuladoras do plano no município. Os representantes do Sindicato dos Professores - Sinpro<sup>35</sup> (E14 e E15) também confirmaram a situação dos atrasos envolvendo a situação do Plano Municipal de Educação e lembraram que o Secretário de Educação na época

<sup>34</sup> Optou-se por registrar em itálico as falas dos sujeitos entrevistados, que são designados como fora apresentado no quadro I, que contém as datas em que foram realizadas as entrevistas. Ao longo do texto, os sujeitos são, na grande maioria das vezes, identificados apenas antes de suas falas.

<sup>35</sup> O Sindicato dos Professores de Juiz de Fora (Sinpro-JF) representa o Magistério Municipal, os professores da Rede Particular (da Educação Infantil ao Ensino Superior) e os professores dos Cursos Livres e de Idiomas. De acordo com informações obtidas no site da instituição, atualmente, possui de 4.500 filiados. Dados disponíveis em: <http://sinprojf.org.br/historia/>. Acesso em: 09 set. 2018.

mostrara-se resistente à ideia de instituir o fórum de discussões do PME, alegando falta de prazos e necessidade de uma aprovação mais rápida. Por fim, depois de resistências, negociações e embates, foi possível realizar um fórum em que, segundo os representantes do Sinpro, as discussões puderam avançar ao longo de muitas reuniões semanais realizadas com diversos representantes instituídos.

Apesar das dificuldades e de longos debates e estudos durante o processo do Fórum e, finalmente, da plenária realizada, os representantes do Sinpro avaliaram de forma positiva o que foi produzido e aprovado na plenária final. E14 lembra os avanços conquistados no texto final aprovado relatando que, *“dentro do contexto que a gente tinha ali, com as forças que estavam lá dentro, nós conseguimos um texto muito arrojado”*. Como já fora apresentado, no documento inicial produzido pelo FME que antecedeu a Conferência Municipal de Educação, a questão dos convênios não fora explicitada. Contudo, na plenária da Conferência, após propostas trazidas de representantes de escolas municipais, foi debatida uma proposta, aprovada após votação, que a SE buscava a supressão dos convênios para matrículas em creches até o último ano de vigência do PME.

Todavia, novos acontecimentos modificaram o destino do Plano Municipal de Educação (PME). Conforme já mencionado, o texto referência do PME, elaborado pelo Fórum Municipal de Educação (FME), constituído no ano de 2015, foi fruto de um intenso debate de vários segmentos da sociedade. No final do ano de 2015, o projeto foi discutido e votado durante a Conferência Municipal de Educação que contou com a participação de delegados representantes de várias entidades ligadas à área. O texto final foi encaminhado ao Poder Executivo em dezembro de 2015. Após passar quase um ano para análise do Executivo, no mês de novembro de 2016, a mensagem foi entregue para apreciação da Câmara Municipal. Contrariando os anseios da comunidade educacional, a mensagem nº 4269, que trata do PME, chegou à Câmara Municipal com diversas estratégias importantes suprimidas pelo Poder Executivo, principalmente aquelas que se referiam à carreira e à valorização dos profissionais da educação. Isso acarretou um posicionamento do Sindicato dos Professores que considerou um desrespeito à forma democrática como o documento fora construído. O Sinpro, então, elaborou um manifesto para os vereadores. Esse documento, que historiciza o processo de construção do PME, contém um parecer jurídico sobre o texto da mensagem enviada pelo Executivo, assim como uma moção de repúdio de delegados da Conferência.

Professores da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), representantes da área de "Política educacional, planejamento e gestão educacional e escolar", da Faculdade de Educação, também se manifestaram de forma contrária à forma como a PJE conduziu esse processo e

encaminharam um documento à Câmara Municipal rejeitando as alterações feitas pela PJJ no texto aprovado na Conferência Municipal de Educação. De acordo com os professores que assinaram o documento, as alterações realizadas pela PJJ estariam na contramão do texto original aprovado, que estava alinhado com o disposto no PNE, principalmente, no que se refere à valorização dos profissionais do magistério<sup>36</sup>. Os pontos que sofreram modificações pelo Executivo e que foram refutados por professores da UFJF estão divididos entre 14 das 18 metas que integram o documento original encaminhado à Câmara Municipal. Em relação à meta 14, que trata do plano de carreira do magistério e a que sofreu mais alterações e supressões por parte do Executivo, o professor da Faculdade de Educação da UFJF, André Silva Martins, assim se posicionou na reportagem do jornal: "as principais alterações ocorreram em estratégias que iam valorizar o profissional do magistério, com mudanças que resultam em uma redação genérica e sem definição sobre a operacionalização das propostas". Importante ressaltar que, ao analisarmos o PME, as metas referentes à valorização dos profissionais da Educação Básica são estratégicas e fundamentais para que as metas em relação à garantia de uma Educação Básica de qualidade seja alcançada. Constata-se aí uma enorme contradição no processo de aprovação do PME do município de Juiz de Fora.

Essa foi a história com um desfecho que demonstra desrespeito às discussões democráticas que ocorreram no processo de elaboração do PME. Ao final, com aprovação da grande maioria dos vereadores da Câmara Municipal de Juiz de Fora, o projeto do PME, alterado pelo Executivo, foi aprovado em plenária no dia 27 de março de 2017<sup>37</sup>. Importante registrar que esse foi um movimento que contou com muita resistência de diversos profissionais da educação, de diferentes instâncias e instituições, assim como de militantes da área. Também houve resistência de um grupo minoritário de vereadores que tentaram fazer com que o texto aprovado pela Conferência Municipal de Educação fosse aprovado sem as alterações do Executivo<sup>38</sup>.

Além da supressão que o Poder Executivo realizou no plano, aprovada pela Câmara, em relação, principalmente, aos aspectos relacionados à valorização do magistério, um outro ponto polêmico, e até mesmo ilegal, foi a emenda apresentada e aprovada pelo vereador André Mariano

---

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www.tribunademinas.com.br/docentes-da-ufjf-rejeitam-alteracoes-no-plano-de-educacao/>. Acesso em: 03 mar.2017. O Plano Municipal de Educação foi sancionado através da Lei nº 13.502-de 28 de março de 2017. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=52708](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=52708). Acesso em: 10 mar. 2017.

<sup>37</sup> O prazo final para que os municípios aprovassem seus planos municipais e não tivessem repasses de novos recursos prejudicados pelo governo federal era 31 de março de 2017.

<sup>38</sup> O vereador Roberto Cupolillo, do Partido dos Trabalhadores, tentou diversas intervenções, audiências públicas e emendas para tentar explicar e corrigir as distorções realizadas pelo Executivo na tentativa que os demais legisladores pudessem avaliar, na íntegra, o texto original aprovado na plenária.

(PSC). Essa referida emenda aprovada incluiu que o termo diversidade, apresentado no PME, fosse usado no meio escolar de forma restrita. Essa foi uma situação que gerou muita polêmica e discussão na Câmara Municipal e seus impactos já estão sendo sentidos nos constantes ataques que a educação vem sofrendo por parte de segmentos conservadores da sociedade de Juiz de Fora<sup>39</sup>.

Em um contexto de muitos embates e disputa pelo texto da política, a Lei nº 13.502, de 28 de março de 2017, que instituiu o Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora, foi aprovada. Em relação à meta 1, que trata da Educação Infantil, é necessário problematizar as seguintes estratégias estabelecidas:

1.1 a Secretaria de Educação, em regime de colaboração com a União, projetará, até o final do 1º (primeiro) ano de vigência do Plano Municipal de Educação, as metas de expansão das creches da rede pública municipal de Educação Infantil, segundo parâmetros nacionais de qualidade, com base em banco de dados oficiais, com atualização periódica;

1.7 a Secretaria de Educação buscará a supressão dos convênios para atendimento da demanda por creches até o último ano de vigência do Plano Municipal de Educação (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2017).

A proposição estabelecida na estratégia 1.1 da meta 1 apresenta um evidente paradoxo. Projetou-se, até final de 2018, metas de expansão das creches da rede pública municipal em um contexto em que todo o atendimento educacional das crianças de 0 a 3 anos é realizado pelo setor privado, em forma de parceria e convênios com a Prefeitura de Juiz de Fora, incluindo também, as novas creches construídas com recursos do Programa Proinfância. Essas creches já estariam, em tese, adequadas aos parâmetros nacionais de qualidade, item presente na redação dessa estratégia do PME.

As estratégias propostas para a meta 1 merecem análise mais apurada, que será apresentada em capítulo posterior, porque consideramos que existe uma disputa em relação ao conceito de "público" e a forma com que a expansão das creches tem sido realizada no município. Além disso, a partir da proposição de novos editais para convênio do órgão público com entidades privadas sem fins lucrativos para gestão das creches, que será discutido adiante, constata-se que a estratégia 1.7 do PME está sendo desconsiderada nas ações da gestão municipal.

Diante das contraditórias situações vivenciadas no movimento de elaboração do Plano Municipal de Educação, podemos questionar como a situação das creches, com histórico de desvalorização pelas gestões municipais, poderá ser fortalecida nesse contexto. Em diversos momentos da entrevista realizada, a Secretária de Educação (E8) defendeu o PME como um

---

<sup>39</sup> O projeto de lei intitulado "Infância sem Pornografia" é de autoria do vereador José Fiorilo (PTC). <https://tribunademinas.com.br/noticias/politica/05-07-2018/programa-infancia-sem-pornografia-pode-ser-questionada-na-justica-por-oab.html>

caminho para fortalecer as ações do município na área educacional. Entre as perspectivas, estava a questão da formação que seria implementada a partir de um programa de formação municipal, abarcando algumas questões que necessitavam de mais ações, como, por exemplo, as que incluem a formação dos profissionais das creches. Segundo E8, *“todas as questões precisavam estar articuladas no Plano Municipal de Educação, porque vai trazer a possibilidade de fortalecimento de uma política de unidade da rede municipal”*. Essa ação foi estabelecida na estratégia 1.8 da meta 1 do PME:

a Secretaria de Educação proporá ações de articulação entre núcleos de pesquisas de Instituições de Ensino Superior e cursos de formação inicial e continuada do Município, durante a vigência do Plano Municipal de Educação, que contribuam para a elaboração de currículos e propostas pedagógicas para o atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos por meio do Programa Municipal de Formação dos Profissionais de Educação (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2017).

Em relação às questões estruturais mais abrangentes, com impactos a longo prazo para a qualidade e para a identidade da Educação Infantil no município, como, por exemplo, as que faziam referência à gestão, concurso e carreira própria para as profissionais das creches, não foram debatidas no Fórum instituído. Segundo a Secretária de Educação (E8), que, naquele momento, estava coordenando os trabalhos do fórum, *“a questão da carreira foi comentada, mas não foi discutida”*. Quando indagada sobre se houvera uma discussão específica da necessidade de concurso e de se repensar na situação dos convênios na discussão do PME, a secretária (E8) afirmou:

*Específica, passou de beirada. Tipo da questão de convênio. E até foi discutida a questão de 40 horas. Falado. Mas não discutido. Porque isso impacta. Entra no jogo, a lógica do plano como da prefeitura. Isso ficou muito misturado. Por isso essa questão de incompatibilidade política e orçamentária ficou.*

Ela também defendeu um monitoramento do PME, conforme previsto no Plano Nacional de Educação, para que as ações aprovadas pudessem ser implementadas.

A fala da secretária demonstra o quanto a elaboração de um plano de educação é marcada por disputas de concepções e projetos, muitas vezes contraditórios. A materialização do PME do município de Juiz de Fora foi uma clara demonstração da falta de entendimento de ser essa uma política de Estado e não de governo. Para Dourado (2010), os planos educacionais devem ser elaborados como uma política de Estado, articulando-se a políticas sociais mais amplas, com ênfase em metas, diretrizes e ações que caminham no sentido de superar as desigualdades históricas no campo da educação.

Dourado (2010) ajuda na compreensão quando afirma que a

avaliação de uma política pública é sempre resultante das condições objetivas em que ela é proposta e/ou efetivada e, neste sentido, deve ser resultante do exercício acadêmico pautado pela razão crítica presente nos embates e nas opções teóricas perante o conhecimento hodierno (DOURADO, 2010, p. 678).

A seção a seguir tratará de questões relacionadas ao financiamento público ao setor privado e suas implicações para o atendimento do direito à Educação Infantil. Essa discussão faz-se necessária para, em seguida, compreendermos o contexto da opção dos gestores municipais por realizarem convênio com instituições privadas para a gestão de toda a rede de creches em Juiz de Fora, inclusive as construídas pelo Programa Proinfância.

Com o intuito de problematizar sobre como se desenvolveu essa trajetória do conveniamento da Educação Infantil no Brasil, serão abordados aspectos relacionados ao financiamento público ao setor privado no contexto da terceira via, assim como as especificidades desse tipo de relação que as instituições sem fins lucrativos mantêm com o setor privado e as consequências disso para a qualidade da Educação Infantil.

### 2.3. FINANCIAMENTO PÚBLICO AO SETOR PRIVADO: DESDOBRAMENTOS E CONTRADIÇÕES NO CAMPO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Theresa Adrião e Vera Maria Vidal Peroni têm um extenso trabalho de produção acadêmica, no qual refletem acerca da privatização da Educação Básica. Seus trabalhos partem de uma visão crítica das discussões propostas por Giddens (2007) que apontam para a existência de uma crise estrutural do capital e a constituição da terceira via como estratégia para ordenar a política. Dessa redefinição do papel do Estado decorrem estratégias para a superação da crise, tais como o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via.

As pesquisas das autoras supracitadas nos ajudam a compreender como tais mudanças afetam a política educacional de nosso país e, especialmente, como a Educação Infantil, que é caso específico dessa discussão, situa-se nesse panorama, apontando como a relação entre o público e o privado acentuam as desigualdades históricas presentes nessa etapa educacional do Brasil. Para as pesquisadoras, o aumento das desigualdades educacionais é ainda mais acentuado para os mais pobres ou para os setores discriminados nos diferentes contextos. Podemos, então, considerar que a creche sofre efeitos perversos com esse tipo de política, que se efetiva a partir de uma contradição em que o Estado tem transferido para o setor privado o dever para com a educação.

Peroni (2013) detectou que a transferência de funções do Estado para o setor privado, ocorrida nos anos de 1990, na Inglaterra, fora ordenada pelo projeto da terceira via que, embora



reivindicando a social-democracia, tinha como fundamento o neoliberalismo. A autora identificou que as mudanças ocorridas na função do Estado brasileiro nessa década seguiram a mesma orientação. Isso significou que os governos implementaram políticas educacionais com ênfase na relação público e o privado, intensificando as parcerias. Temas como ajuda mútua, solidariedade, filantropia, entre outros, passam a fazer parte desse cenário em que não se trata a democracia como inimiga, como faz a concepção neoliberal, mas se defende a retirada do Estado das políticas sociais. Essa concepção, que tem o mercado como parâmetro de qualidade, considera que o Estado é responsável pela crise.

Sobre essa temática, Mészáros (2011, p. 2) adverte que a crise é estrutural e, como tal, necessita de mudanças estruturais. Para o autor, a crise do sistema de capital

não é compreensível sem que seja referida à ampla estrutura social global. Isso significa que, a fim de esclarecer a natureza da persistente e cada vez mais grave crise em todo o mundo hoje, devemos focar a atenção na crise do sistema do capital em sua inteireza, pois a crise do capital que ora estamos experimentando é uma crise estrutural que tudo abrange.

Para Mészáros (2011), as características que definem a crise estrutural manifestam-se por seu caráter universal, seu escopo global, sua escala de tempo extensa, contínua e permanente que afetam a totalidade de um complexo social.

Anthony Giddens (2007, p. 19), sociólogo inglês e um dos defensores da terceira via, refere-se a esse termo considerando tratar-se de uma "renovação da democracia social em condições sociais contemporâneas". Essa concepção, que teve seu advento nos anos 1990, ancora-se em uma estrutura política de terceira via, que, para o autor, pode ser descrita como envolvendo a modernização. Esse pensamento, que procura solução para a tensão presente no conflito entre socialismo e liberalismo, defende que algumas concepções do socialismo, tais como fraternidade e igualdade, podem coexistir com as concepções das liberdades de mercados liberalizados. Algumas são as características que se pode identificar como áreas de reforma estrutural que são sugeridas pela terceira via: reforma do governo e do Estado como prioridade; Estado como regulador, e não mais dominador, do mercado e da sociedade; destaque ao papel central da sociedade civil na construção da agenda política; elaboração de um novo contrato social vinculando direitos a responsabilidades; busca por uma sociedade justa e igualitária; criação de uma economia dinâmica de pleno emprego; conexão entre políticas sociais e econômicas; criação de um Estado de bem-estar social sustentável; estabelecimento de um arcabouço efetivo de capitalismo responsável (GIDDENS, 2007).

A política da terceira via, portanto, defende um Estado ativo de bem-estar social, na crença de que uma economia forte e uma sociedade forte se revigoram e constituem uma boa política. Buscam aproximar a sociedade civil dos poderes da democracia e da provisão pública, fortalecendo-a a partir das políticas de delegação. Essa seria uma concepção de Estado revisado, não menor, mas diferente. A educação deve ser considerada como bem público, no entanto, o Estado poderia envolver-se no custeio e na regulamentação dos serviços, sem necessariamente se envolver com a prestação dos serviços sociais (GIDDENS, 2007).

De acordo com Peroni, os defensores da terceira via e do neoliberalismo concordam que a crise se deve ao fato de o Estado ter gasto mais do que o devido em políticas sociais. Contudo, divergem em relação às estratégias de superação da crise. Para os neoliberais, a privatização é o caminho e, para os social-democratas, o terceiro setor se apresenta como uma possibilidade de superação da crise. A terceira via, que aparece como um contraponto da teoria neoliberal, que defende a retirada do Estado das políticas sociais universais, apresenta um discurso de fortalecimento da sociedade civil, o que ganha adesão de grupos como os de centro, de esquerda e de direita.

No entanto, Peroni (2013) considera que, na prática, as duas teorias, a neoliberal e a terceira via, minimizam os direitos sociais. A terceira via defende que a democracia deve ser fortalecida a partir da perspectiva de que a sociedade civil deve se responsabilizar pela execução de tarefas que antes eram de responsabilidade do Estado. Assim, na verdade, tem-se uma falsa ideia de participação social quando as instituições como movimentos sociais, sindicatos, entre outras instâncias representativas, são excluídas como estratégia do modelo neoliberal. Em comum, as duas concepções buscam racionalizar os recursos do Estado em relação às suas políticas sociais, buscando, no caso da terceira via, repassar para a sociedade civil as políticas sociais que seriam obrigação do Estado.

Peroni (2013) destaca que, no Brasil e em outros países da América Latina, houve um descompasso entre o processo de abertura democrática, após períodos de ditadura, e a crise da democracia que já caminhava no sentido de minimizar os direitos sociais. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 é um exemplo clássico desse descompasso. Esse fato é evidenciado no país na década de 1980, em que o processo de abertura política, que vinha acompanhado pela organização da sociedade pela luta por direitos sociais universais e a construção de uma sociedade justa e igualitária, e, em seguida, na década de 1990, quando entra em cena a concepção de minimização do papel do Estado com as políticas sociais pautadas nos processos de privatização, mercantilização do público e parâmetros de qualidade vinculados ao mercado.

Adrião e Pinheiro (2012, p. 57) alertam que "no Brasil a retórica neoliberal chegou quando já se produziam críticas aos seus efeitos em outros locais e mesmo os adeptos do mais mercado e menos Estado buscavam alternativas". Isso pode explicar em parte a concepção adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no Brasil, haja vista que este foi adepto da proposta da terceira via que diferia da perspectiva neoliberal em relação às políticas sociais.

Podemos considerar também que os governos que o sucederam contribuíram para esse processo, ao conceber que as políticas sociais não seriam atividades exclusivas do Estado, mas poderiam ser descentralizadas através da privatização, da publicização e da terceirização. Para Peroni (2013, p. 245),

privatização é passagem dos serviços lucrativos para o mercado, terceirização é o processo de transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio e publicização, a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta.

De acordo com Domiciano, Franco e Adrião (2011, p. 313), a EC nº 19, de 4 de junho de 1998, "reconceituou a noção de "público", termo que deixou de ser sinônimo de "estatal", passando a significar "interesse de todos", o que tende a facilitar ainda mais a transferência do setor privado da gerência de equipamentos e serviços tradicionalmente sob responsabilidade exclusiva do Estado".

A história da democratização da educação pública, processo ainda em construção, caminha ao lado das tênues linhas que demarcam o público e o privado. Interessa, aqui, discutir o conceito de público não estatal, segundo o qual "a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública de direito privado" (PERONI, 2013, p. 247), e o Estado realiza parcerias com instituições do terceiro setor para a execução das políticas sociais. Essa concepção está calcada em uma perspectiva neoliberal segundo a qual se acredita ser o mercado mais eficiente do que o setor público, o que poderia contribuir para a melhoria do serviço oferecido.

Todavia, em relação à difusão do termo qualidade nessa relação, Peroni (2013, p. 246) alerta que, "quando instituições do terceiro setor, por meio das parcerias, pretendem qualificar o serviço público, a proposta de qualidade não é neutra: são concepções de sociedade em disputa". Essa concepção caminha a partir da ideia do estabelecimento de um Estado mínimo para as políticas sociais e um Estado máximo para o capital financeiro.

No Brasil, a partir de um cenário que propunha a reforma do Estado e, como consequência, a reforma educacional, apresentou-se, como pano de fundo, a ideia de que não era o capitalismo que estaria em crise, mas, sim, o Estado que necessitava se modernizar. Dessa

concepção, muitas ações foram desenvolvidas no sentido de minimizar a crise e buscar novos modelos de gestão do setor público.

De acordo com Adrião (2013, p. 257), a emenda constitucional nº 19, de 1998, que normatiza a presença de instituições sem fins lucrativos na gestão da educação brasileira, pode ter "colaborado para a ampliação da privatização de funções do Estado, especialmente as relativas à oferta de políticas públicas em geral e da educação em particular". Essa EC, que altera um grande número de dispositivos da Constituição Federal de 1988, trouxe, como pontos principais, a revisão das regras de estabilidade, a modificação no regime de remuneração e a gestão da administração pública. Dentre os aspectos relacionados à gestão da administração pública, está a normalização de parcerias entre a administração pública e o setor privado a partir do estabelecimento, no sistema jurídico brasileiro, das agências executivas e das organizações sociais (OS). O terceiro setor seriam as entidades paraestatais que não se enquadram inteiramente como entidades privadas e nem integram a administração pública.

Para a autora, a aprovação desses dispositivos legais assegurara e ampliara as possibilidades de parceria entre o poder público e a iniciativa privada. Adrião (2013) ainda assevera que a Emenda Constitucional nº 19/98, produzida em um contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro, fora pautada na ótica do aumento da qualidade nos serviços prestados pela administração pública.

O *status* constitucional dado ao princípio da eficiência, permitiu a flexibilização das relações entre a iniciativa privada e o poder público, a partir da inserção de práticas gerenciais advindas de modelos privatistas, considerados, nessa perspectiva, mais eficientes e ágeis. Além disso, a flexibilização de acordos entre as esferas pública e privada foi ampliada a partir do estabelecimento de parcerias, firmados por um novo instrumento jurídico, dado pela introdução do contrato de gestão no âmbito da Administração Pública. Somando-se a isto as modificações na criação de entidades paraestatais, tais como as OS e Oscip, é possível observar a ampliação da adoção de parcerias, apoiadas no instrumento do contrato de gestão, facilitando a abertura da administração pública para práticas administrativas pautadas na lógica gerencialista (ADRIÃO, 2013, p.264).

Para Barbosa e Adrião (2016, p. 181), esse "modelo de governança" é organizado na "forma de gestão sugerida por agências internacionais, especialmente pelo Banco Mundial, pautada numa certa revisão das orientações radicalmente liberalizantes do final do século XX". Ainda nesse contexto, em 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, de 04 de maio de 2000, que fixa em 60% as despesas totais com pessoal, induzindo os governos a aderirem às parcerias público-privadas, principalmente no setor educacional, em que ocorre

uma maior necessidade de profissionais. Essa medida de contingenciamento de despesa com pessoal acarreta, para os municípios, uma contradição, considerando as demandas crescentes por expansão da Educação Infantil, levando, então, os gestores a buscar, através das parcerias com setor privado, estratégias mais rápidas e superficiais para solução dessa questão.

Pesquisas realizadas por Domiciano, Franco e Adrião (2011, p. 316) reforçam essa tese, ao apontarem que

a política educacional opta por manter as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, justificando-as, por pragmatismo ou por adesismo, ao discurso reformador, como mecanismo mais eficiente, menos oneroso e que permitiria ampliar a participação social. Por outro lado, tais parcerias parecem se transformar em estratégias de acomodação à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao limite de gastos com pessoal por ela estabelecido.

A partir do contexto apresentado, é possível concluir que, em nome da eficácia e da eficiência dos serviços prestados, a relação público e privado, através de um aparato jurídico, vem sendo ampliada a partir de convênios entre o poder público com instituições privadas sem fins lucrativos, legitimando, inclusive, a transferência da responsabilidade do poder público para com a educação. Essa trajetória é caracterizada pelo protagonismo dado ao terceiro setor que se multiplica em um contexto de crise, assumindo atividades que deveriam ser prioridade do Estado. Para Adrião e Pinheiro (2012, p. 59), "o terceiro setor, no contexto da desobrigação do Estado com relação ao provimento dos direitos sociais à população, se organizou de maneira formal em instituições, fundações, instituições filantrópicas, comunidades religiosas ou, de maneira informal". Essa será uma discussão que merece ser aprofundada, principalmente no que se refere a esses modelos de parcerias para a oferta da Educação Infantil.

Quando passamos a refletir sobre a relação público e privado na oferta da Educação Infantil, especialmente na creche, é necessário questionarmos os reais significados do fato de o sistema público abrir mão de atuar diretamente na gestão de uma educação de qualidade, sobretudo em se tratando do direito de bebês e crianças bem pequenas a frequentarem essas instituições.

Peroni (2013) alerta para uma "naturalização" da ideia de que não é possível a universalização dos direitos sociais. Historicamente sabemos que a ampliação da oferta da Educação Infantil teve, em suas bases, as parcerias dos sistemas públicos e as instituições comunitárias ou filantrópicas sem fins lucrativos. Essas parcerias foram acentuadas, principalmente em um período em que as creches foram integradas à educação e, contraditoriamente, o Fundef focalizava todo o financiamento no Ensino Fundamental.

Dessa forma, de uma situação de alternativa transitória para o impasse da dificuldade de financiamento para a Educação Infantil, os convênios com instituições para o atendimento educacional dessa etapa da Educação Básica passam a ser viabilizados. Entretanto, com a aprovação do Fundeb, a perspectiva do fortalecimento da Educação Básica veio acompanhada com a possibilidade de financiamento público para as instituições privadas conveniadas. Assim, de uma situação emergencial para expandir matrículas onde o poder público não conseguia financiar, assistimos à legitimação do recebimento de recursos públicos para essas instituições, através dos convênios.

Campos e Barbosa (2017) nos ajudam a compreender esse processo, ao assinalarem que a trajetória da Educação Infantil não teve, inicialmente, as marcas da política social universal de Estado, mas, antes, fora uma ação focalizada, para assistir as famílias trabalhadoras.

Essa concepção de educação infantil a retirou da lógica da universalidade inclusiva e resultou em uma lógica compensatória, de modo que as ações estatais foram marcadas muito mais pela provisoriedade, pelo emergencial, do que seguindo um planejamento respeitando os direitos das crianças e de suas famílias e, em consequência a educação infantil ficou a margem dos financiamentos (CAMPOS e BARBOSA, 2017, p. 2).

Essa trajetória foi marcada pelas escolhas políticas que evidenciam concepções de educação e de infância. Nesse caminho, a partir da organização de alguns setores da sociedade civil, surgiram as creches comunitárias que, no início, compartilharam com o Estado a tarefa de provimento da Educação Infantil, direito que, após as lutas sociais em prol da educação, a Constituição Federal de 1988 vem referendar.

No entanto, conforme já discutido por Peroni (2013), estava presente, nesse momento, uma enorme contradição: ao mesmo tempo em que o Brasil avançava em relação às conquistas dos direitos sociais, mundialmente a ordem neoliberal e o processo de globalização já ganhavam força, o que trouxe impactos profundos nas políticas educativas da década posterior com as reformas do Estado. Para Campos e Barbosa (2017, p. 3), essa situação "gerou um enorme descompasso entre o proclamado, o legislado e as ações do Estado para efetivar as leis".

No contexto da reforma do Estado na década de 1990, mesmo o Brasil tendo avançado em termos legais, assinado acordos internacionais e participado de convenções que lutavam pelos direitos das crianças, a Educação Infantil sofreu os impactos que se traduziram em um distanciamento de ações efetivas no campo do direito à educação.

Apesar disso, nesse contexto, é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, em que a Educação Infantil passa a fazer parte da Educação Básica. Esse

foi um contexto de imensos desafios, sobretudo no que se refere à transferência das instituições de Educação Infantil, que antes estavam vinculadas à assistência, para a educação. Essa transferência, que, em termos práticos, não veio acompanhada dos devidos recursos financeiros para a sua concretização, fica ainda mais precarizada com a política de focalização dos recursos públicos no Ensino Fundamental que era realizada naquele momento.

Mais tarde, com a inclusão da Educação Infantil no Fundeb, outras ações do Estado começaram a se efetivar em relação ao financiamento dessa etapa. Exemplo disso foi a criação dos Programas Brasil Carinhoso<sup>40</sup> e Programa Proinfância<sup>41</sup>. Apesar dessas ações, as metas estipuladas pelo Plano Nacional de Educação de 2001 não foram alcançadas e, pelo que indica o atual cenário, também não o será no atual Plano Nacional de Educação de 2014 (CAMPOS e BARBOSA, 2017).

O modelo de financiamento da Educação Básica no Brasil tem o município como ente federado, sendo, prioritariamente, responsável pelo financiamento da Educação Infantil. Para Barbosa e Adrião (2016), esse modelo induz iniciativas privatizantes por parte dos municípios, o que acarreta a precarização do atendimento educacional das crianças pequenas. As autoras problematizam a necessidade de revisão do pacto federativo no âmbito das formas de cooperação entre os entes federados, alertando que, a despeito de a oferta da Educação Infantil ser de responsabilidade prioritária dos municípios, isso não quer dizer que seja sua prerrogativa exclusiva. Essa revisão do pacto federativo torna-se necessária, ao considerarmos as metas previstas no atual Plano Nacional de Educação para essa etapa, considerando, também, que essa é uma das etapas que, por suas especificidades, demanda um maior investimento.

---

<sup>40</sup> O Programa Brasil Carinhoso foi instituído no ano de 2012, no governo Dilma Rousseff. O programa, que integra o Plano Brasil sem Miséria, é um conjunto de ações destinadas à assistência a famílias que têm crianças até seis anos de idade, por meio da melhoria da renda, da educação e da saúde. Consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na Educação Infantil. Integrado por diversas ações e voltado para a primeira infância, o Brasil Carinhoso busca, na área de educação, expandir a quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses. Para isso, repassa 50% mais recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) por matrícula de criança beneficiária do Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas.

<sup>41</sup> Hoje podemos dizer que esses dois programas, que, quando lançados, tiveram um impacto importante no financiamento da Educação Infantil, estão sofrendo com os cortes de gastos realizados pelo atual governo federal. De acordo com reportagem publicada pelo G1, em dezembro de 2017, os repasses do governo federal para o Programa Brasil Carinhoso caíram 90% nos últimos dois anos. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/repasses-do-governo-federal-para-programa-de-auxilio-a-creches-caem-90-em-dois-anos.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2018.

Peroni (2013) reforça que várias pesquisas já demonstraram a precariedade e a fragilidade que muitos desses convênios apresentam em relação às condições físicas, formas de gestão, práticas pedagógicas, formação e remuneração de professores, critério de matrículas das crianças, prestação de contas do dinheiro público, relação das instituições com os pais e comunidade, entre outros.

Trazendo essas discussões para o contexto de produção desta pesquisa, é preciso refletir sobre os efeitos da política de conveniamento. O que inicialmente é possível analisar é uma clara desigualdade em relação à educação ofertada. Algumas questões podem ser problematizadas como, por exemplo, se a ausência de cooperação do Estado na oferta e financiamento da Educação Infantil tem contribuído para o aumento do conveniamento dessa etapa educacional. Fica evidente que o conveniamento tem sido uma estratégia utilizada pelo município de Juiz de Fora para o atendimento educacional da creche. Para Campos e Barbosa (2017), essa política gera uma situação paradoxal, uma vez que os recursos públicos ficam cada vez mais comprometidos para a manutenção dos convênios, o que ocasiona menores investimentos na manutenção ou na ampliação dos próprios sistemas de ensino do município, o que vai se tornando uma tendência quase impossível de ser revertida.

Sendo assim, é necessário concordar com Campos e Barbosa (2017, p.13), quando asseveram que "a estratégia de conveniamento, em um país que nunca teve uma política social nacional consolidada, é uma ameaça sobretudo, na luta pelos direitos sociais". Nesse contexto e amparados pelos discursos de organismos internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial, surgem programas alternativos para o atendimento à infância, além do incentivo às denominadas parcerias público-privadas.

Sobre as parcerias público-privadas, é preciso considerar que elas secundarizam o papel do Estado na execução da política pública, afastando o Estado do seu dever para com a educação. Sabemos que essa relação entre sociedade civil e poder público no provimento da Educação Infantil não é nova. No entanto, já deveríamos tê-la ultrapassado diante da extensa legislação produzida principalmente na última década, assim como do cenário caótico já observado em várias pesquisas em relação à precarização e baixa qualidade do serviço ofertado.

Pesquisa realizada por Domiciano, Franco e Adrião (2011, p. 322) demonstra que a incapacidade técnica e financeira de muitos municípios é agravada por "mecanismos facilitadores adotados no início da década de 1990 para a diminuição de um Estado que, historicamente, já era pequeno no que se refere às políticas sociais constituem os principais mecanismos de privatização da educação". Dessa relação entre o poder público e o terceiro setor decorrem diversos entraves. Entre eles, podemos citar uma falsa ideia de participação da



sociedade civil, de transferência das responsabilidades sociais do Estado para o indivíduo, de esvaziamento dos direitos sociais a partir da proposição de políticas focalizadas contrariando o princípio universalista, de esvaziamento da democracia em um contexto de luta por direitos sociais.

O caso de Juiz de Fora demonstra que a estratégia do conveniamento traz, como consequência, um afastamento do poder público em gerir diretamente a creche, acarretando, conseqüentemente, uma política focalizada em que se entrega o que deveria ser uma política social universal para a sociedade civil, através do convênio com entidades privadas, toda a rede de creches que a cidade possui. Outras implicações desse conveniamento das creches de Juiz de Fora serão tratadas nos próximos capítulos.

Se a inclusão das creches aos sistemas educacionais foi motivo de comemoração de efetivação de um direito para os bebês e crianças pequenas, o caso de Juiz de Fora vem demonstrando que vários desafios se colocaram diante desse processo. O descompasso entre o proclamado e o efetivado ganha novos contornos com a opção do poder público de não assumir a gestão direta das creches que são totalmente financiadas com recursos públicos. A vigência de contradições legais, as opções políticas e as condições de financiamento vêm induzindo uma grande desigualdade no usufruto do direito à educação.

Nessa perspectiva, esta pesquisa demonstra a fragilidade com que se têm dado os processos de terceirização dos serviços que deveriam ser de responsabilidade do Estado, acarretando, conseqüentemente, entraves no caminho da efetivação do direito à educação, especialmente em relação à creche. Nesse processo, torna-se evidente uma diferença entre a carreira, as condições de trabalho e de formação das profissionais que atuam na creche em relação aos demais profissionais da carreira do magistério municipal.

Correa e Adrião (2010) referendam essa discussão, ao demonstrarem, a partir de pesquisas realizadas, que, historicamente, a qualidade do atendimento educacional oferecido pelas creches conveniadas é muito inferior à daquelas mantidas pelo poder público diretamente, principalmente se consideramos condições de trabalho, formação e forma de contratação dos profissionais nessas instituições. Para as autoras, esse modelo de baixo custo tem se expandido considerando ser a forma menos onerosa para o poder público. Isso acarreta uma contradição, pois, ao investir dinheiro público para manter essas instituições, cada vez mais, o município se afasta da possibilidade de investir e ampliar a sua rede direta. Assim, o que precisa ser colocado em pauta é a necessidade de ações políticas que impliquem uma melhor redistribuição dos recursos destinados à Educação Básica e uma maior colaboração dos Estados e governo federal no financiamento.

Para Campos e Barbosa (2017, p. 16),

são muitos os desafios, e especificamente na educação infantil, é necessário considerar que as questões relativas às instituições, sua gestão e garantia de qualidade, são amplas e extrapolam o interesse de cada instituição, de cada cidade, de cada família e implicam na elaboração de um projeto coletivo de bem comum construído junto com a sociedade e sob responsabilidade do Estado, para todas as crianças.

Diante disso, é possível afirmar que não conseguimos associar a expansão à qualidade, ou seja, garantir o direito à Educação Infantil com condições adequadas de funcionamento. Essa é uma meta que ainda precisa ser alcançada.

Este capítulo buscou demonstrar que, desde a década de 1970, a creche teve um histórico de assistencialismo no Brasil. A Constituição Federal de 1988 traduziu anseios das vozes sociais anunciando a educação como direito de todos. Entretanto, as reformas educacionais ocorridas na década de 1990 reforçaram a situação de precarização, agora em uma conjuntura bastante favorável à terceirização dos serviços com financiamento público. Fica evidente o esforço dos movimentos sociais e da comunidade acadêmica que se empenharam na luta pelo direito a uma Educação Infantil de qualidade. Essas vozes influenciaram as políticas, pautaram concepções de Educação Infantil e possibilitaram uma vasta produção e documentação a respeito. No entanto, após as reformas da década de 1990, mesmo havendo discussões acerca da necessidade de oferta e gestão da Educação Infantil pelo poder público, não houve, mesmo nos governos posteriores, mudanças estruturais que barrassem, nos municípios, o avanço das parcerias com a iniciativa privada para a oferta da creche.

O ciclo de políticas nos ajuda a compreender esse paradoxo ao apontar que, frequentemente, as políticas conflitam umas com as outras, demandando que os atores produzam ações diferentes ao mesmo tempo. O contexto da prática não é simples, ordenado, tampouco linear. A maneira como a política é estruturada em cada contexto é única e colocá-la em prática requer ação dos coletivos. Apoiada em Bakhtin, isso significa considerar que a política como texto é arena de discursiva e campo de luta, que envolve um processo de tradução, resignificação, leitura ativa, reordenamento, deslocamento, empréstimo, apropriação e adaptação.

Nesse sentido, podemos perceber que a histórica dualidade entre educação e assistência, educação/cuidado, creche e pré-escola, instituições públicas, privadas e conveniadas está presente. O período de transição e a integração das creches ao sistema de ensino municipal vêm sendo marcados por diversos ajustes, retrocessos e permanências, inclusive levando-nos a

problematizar se o que houve em Juiz de Fora foi, de fato, uma transição ou uma acomodação das creches ao sistema educacional.

Essa trajetória de avanços em relação ao campo discursivo da Educação Infantil, que possibilitou a construção de uma axiologia para a área, é permeada por tensões e contradições. Apoiada nos constructos de Bakhtin, sabemos que a palavra, como signo ideológico, é lugar de conflitos em que se confrontam valores contraditórios. Para Bakhtin (2014, p. 42), “as palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem a todas as relações sociais em todos os domínios”.

A despeito de podermos considerar que, nos documentos orientadores, há um avanço em relação às concepções, há ainda um longo percurso e desafios a serem superados para a efetivação dos direitos preconizados. Como exemplo, podemos citar a cisão entre a creche e a pré-escola e a crescente tendência de terceirização da creche. Um dos grandes desafios é o de realmente se efetivar, na prática, a creche como parte integrante da Educação Básica, considerando todos os direitos já preconizados para a pré-escola em relação à expansão do atendimento educacional. Importante também enfatizar a necessidade de implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, do financiamento adequado às especificidades da faixa etária, da gestão das instituições de forma direta pelo poder público, da garantia de formação e condições dignas de trabalho para os profissionais.

Campos (2010) reforça a discussão acima, ao lembrar que a cisão entre a creche e a pré-escola possui raízes históricas, ainda não superadas com as mudanças nos aspectos legais. Exemplo disso é a constatação da transferência tardia das creches dos órgãos de assistência social para a educação em muitos municípios.

Outra realidade preocupante é a ausência de uma carreira para os profissionais que atuam nas creches, a exclusão desses profissionais de programas de formação continuada, a ausência da discussão sobre as especificidades do trabalho com crianças pequenas nos cursos de formação inicial, além da falta de prédios e mobiliários adaptados para o funcionamento das instituições.

Além disso, é preciso ressaltar o fato de que, em muitos municípios, perpetua o sistema de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos para realizar o atendimento educacional da faixa etária de 0 a 3 anos. O município de Juiz de Fora é exemplo da opção por essa prática, conforme já apresentamos anteriormente, e que será detalhada no decorrer desta tese. Aqui cabe problematizarmos se essa cisão foi superada nos contextos em que a “transição” da assistência para a educação se consolidou ou se outros aspectos também contribuem para essa situação.

Assim, decorridas mais de duas décadas de conquistas importantes para a Educação Infantil, não podemos deixar de registrar que essa trajetória percorrida para a concretização do ideal de democratização ocorreu, e ainda ocorre, de forma discrepante em nosso país, que é fortemente marcado pela desigualdade social. Exemplo disso é a forte contradição presente na história das políticas de expansão da Educação Infantil, que traz implicações profundas para a garantia do direito à Educação.

Nessa mesma trajetória de contradições, temos a aprovação da Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013, que alterou a LDB nº 9394/96, tornando a Educação Básica obrigatória e gratuita a partir dos 4 anos de idade. Analisando esse contexto, a matrícula na pré-escola pode ocasionar uma diminuição da oferta de vagas para as crianças de 0 a 3 anos, na tentativa de conseguir abarcar a demanda de 4 e 5 anos, agora obrigatória.

Historicamente, a creche configura-se com o maior déficit de atendimento referente às orientações e metas estabelecidas pelas políticas atuais. Assim, essa nova configuração da obrigatoriedade de ensino caminha para lógicas distintas: de um lado, políticas que buscam assegurar a universalização do atendimento para as crianças de 4 e 5 anos e, do outro, políticas focalizadas e compensatórias para as crianças de 0 a 3 anos.

Campos (2010) destaca que é possível identificar vários aspectos da organização da Educação Básica que passa por períodos de conflitos, transição ou acomodação, afetando, especialmente, a Educação Infantil. Pensando no ciclo de políticas e na concepção dialógica de elaboração das políticas, constituída por uma arena discursiva e campo de lutas e tensões, é fundamental salientar que toda essa dinâmica do processo que envolve a elaboração de políticas públicas para a infância é sempre marcada por disputas de projetos que atuam no campo educacional, econômico e ideológico.

Nesse caminho de embates e luta pelo estabelecimento de consensos para a área, Aquino e Vasconcellos (2012) ressaltam que muitas das ações que buscam atender aos direitos das crianças pequenas são decorrentes de demandas da população, de movimentos sociais como os fóruns de Educação Infantil (MIEIB), assim como da militância e da produção acadêmica de pesquisadores da área. Nesse embate também estão presentes órgãos ligados ao governo e organizações internacionais.

Campos (2013) problematiza que indicações dos organismos internacionais para as políticas de Educação Infantil estão presentes no contexto brasileiro, principalmente em relação à propagação de uma perspectiva focal em que essa etapa é considerada pelos órgãos internacionais a partir de uma concepção preponderante que "é da educação infantil como uma boa opção paliativa para aliviar os resultados de políticas econômicas que se fundamentam na

ideia de gastos mínimos na área social". A autora assevera, entretanto, que "é necessário compreender dialeticamente a relação entre as indicações dos organismos internacionais e apropriação destas pelos governos locais" (CAMPOS, 2013, p. 206). Ao concebermos que as orientações dos organismos internacionais são textos que serão compreendidos e interpretados, podemos considerar, a partir do que preconiza a filosofia da linguagem, que esses serão confrontados com contrapalavras. Para Bakhtin (2003, p. 400), "toda interpretação é o correlacionamento de dado texto com outros textos".

O contexto de influência delineado neste capítulo revela a necessidade de aprofundamento dos temas enunciados para a compreensão do cenário de produção das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil. Este capítulo buscou mostrar o contexto de influência que originou o Programa Proinfância. Os desdobramentos dessa trajetória foram sentidos no contexto de produção do texto e contexto da prática, assunto que será discutido nos capítulos a seguir.

### 3 O PROGRAMA PROINFÂNCIA NO CONTEXTO DE PRODUÇÃO DO TEXTO

O capítulo anterior apresentou o contexto de influência que deu origem ao Programa Proinfância, que se circunscreve às políticas que garantem o direito à Educação Infantil e a necessidade de que a expansão dessa etapa esteja expressamente atrelada à qualidade e, mais especificamente, à melhoria da infraestrutura das instituições. Este capítulo discorre sobre o contexto de produção do texto da política, que se materializou na proposição do Programa Proinfância. Para isso, serão considerados os textos de 2007 em diante, reforçando que a produção do texto da política aconteceu em diálogo, confronto, negociações com o contexto de influência discutido anteriormente.

Ao pontuar a trajetória da política de Educação Infantil no Brasil, buscou-se relacionar o direito à educação, à expansão e à qualidade, a partir da análise dos textos políticos e seus enunciados, tendo como aporte a consulta de fontes, tais como os documentos oficiais, legislações, orientações, publicações e notícias sobre o Proinfância. Para a escrita do desenho do Programa Proinfância, também foi utilizada uma entrevista com a Coordenadora da Coedi/MEC<sup>42</sup>, que atuou no Ministério da Educação de 2008 a julho de 2016, assim como reportagens de jornais, um relatório produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e um relatório de avaliação da execução de programas de governo produzido pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Nesta escrita, estão imbricados o contexto de influência e o contexto de produção do texto que deu origem ao Programa.

Em que pese o fato de a política, como texto, ser apresentada nos documentos oficiais, ela pode ser recontextualizada, resignificada e modificada a partir das nuances, perspectivas, avanços e retrocessos, oriundos do contexto da prática. É preciso compreender que o movimento do discurso oficial até sua reinterpretação, no contexto da prática, é cíclico e aberto. É importante observar que a trajetória de uma política não ocorre somente a partir de ações e acordos nacionais e/ou internacionais. Ela se constitui também na negociação e no embate político da atuação de diversas forças sociais. Nessa arena de conflitos de interesses, tensões, coalizões e negociações também estão presentes, neste caso, o protagonismo dos movimentos sociais e da sociedade civil na luta pela Educação Infantil como um direito das crianças.

---

<sup>42</sup> A entrevista com a coordenadora da Coordenação Geral de Educação Infantil, vinculada à Secretaria de Educação Básica do MEC, foi realizada no dia 25 de abril de 2016. A coordenadora tem uma longa experiência no campo da gestão e da militância pela Educação Infantil e uma longevidade no cargo, atuando no MEC desde 2008. Devido às circunstâncias políticas conturbadas no ano de 2016, cujo ápice levou ao afastamento definitivo da presidente eleita Dilma Rousseff, a coordenadora geral da Educação Infantil do MEC teve sua exoneração efetuada pelo governo Michel Temer no mês de julho de 2016.

Corsino e Nunes (2010) apontam, na trajetória do reconhecimento da Educação Infantil no Brasil como primeira etapa da Educação Básica, vozes oriundas de diversos atores de nossa sociedade que se pronunciaram para fazer valer o reconhecimento da criança como cidadã de direito. Essas vozes, que assumiram a luta em prol das crianças e seu direito à educação, pressionaram legisladores e construíram, junto com os governos, uma política educacional pautada nos princípios democráticos.

Sem o movimento social organizado, não teria sido possível vislumbrar as conquistas já hoje alcançadas, na cobertura do atendimento, na elaboração de um currículo para a infância com indicadores de qualidade, no financiamento, nos canais de participação e controle social etc. Talvez esta tenha sido uma das maiores lições vividas pelo Estado brasileiro, que vem dialogando e enfrentando os desafios postos pela sociedade em prol da opção adotada na formulação da política nacional de educação infantil (CORSINO e NUNES, 2010, p. 14).

Como fora mencionado, a década de 1990 apresentou avanços importantes em relação aos aspectos legais para a Educação Infantil, no entanto, contradições estiveram presentes nesse processo. Campos (2011) afirma que o Brasil se destaca ao avançar em relação aos países latino-americanos, por considerar a criança como sujeito de direito e a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica. Contudo, a autora alerta sobre como esse processo foi construído de forma paradoxal, conforme discutido no capítulo 2 desta tese.

Nessa trajetória de lutas, contradições e dissensos, foi possível também construir consensos que caminharam no sentido de tornar possível uma política nacional de Educação Infantil. O Programa Proinfância nasce da política de reconhecimento dessa etapa e da sua consequente necessidade de expansão no Brasil. A obrigatoriedade da Educação Infantil de se integrar aos sistemas educacionais como primeira etapa da Educação Básica, estabelecendo que sua gestão ficaria a cargo dos municípios, ocasionou uma grande articulação nacional em torno da luta por seu financiamento. Como reflexo disso, em 2007, o Fundeb vai, pela primeira vez, financiar matrículas em creches e pré-escolas.

No capítulo anterior, vimos que, a partir do estabelecimento de marcos legais, como a LDB nº 9394/96, diversos documentos legais passaram a ser produzidos, tendo como foco a discussão e o estabelecimento de critérios de qualidade para infraestrutura das unidades de Educação Infantil no Brasil. O reconhecimento da criança como sujeito do processo educacional e principal participante do ambiente educacional constitui-se requisito importante para a formulação dos espaços/lugares destinados à Educação Infantil. O Programa Proinfância

nasceu a partir de uma discussão em que se concebe uma política com centralidade na criança, que, nesse caso, buscou articular uma proposta de financiamento para construção de unidades, atrelada a uma concepção de um espaço físico adequado para a faixa etária.

De acordo com a entrevista realizada com a coordenadora da Coedi/MEC (E6), experiências já realizadas em municípios como os de Belo Horizonte e Rio de Janeiro, que tinham projetos arquitetônicos centrados nas necessidades das crianças, foram a base para a construção dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura (BRASIL, 2006c), tendo sido, em seguida, inspiração para o Programa Proinfância<sup>43</sup>.

A entrevista realizada permitiu conhecer a participação de dois protagonistas importantes no contexto de expansão e de demanda por financiamento da Educação Infantil no Brasil: a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime<sup>44</sup> e o movimento dos Fóruns de Educação Infantil do país - Mieib<sup>45</sup>. Como apoio à expansão por novas matrículas

---

<sup>43</sup> Na próxima seção, demonstra-se que um dos entraves apontados em relação ao Programa Proinfância em muitos municípios foi o fato de ele ter um projeto padrão, não dialogar com a diversidade presente no país e não adaptar critérios arquitetônicos de acordo com as especificidades locais, conforme apontou o documento dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura (BRASIL, 2006).

<sup>44</sup> A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação é uma entidade sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/ DF. Tem um histórico importante na defesa do direito à educação pública de qualidade que ecoa as vozes representadas por essa associação para pautas e agendas políticas em prol da Educação em nosso país. O órgão legitimou-se como voz importante e representativa dos municípios brasileiros, desempenhando ações significativas no campo das discussões, formulações e implementação de políticas educacionais. No site da associação seus princípios são assim descritos: democracia que garanta a unidade de ação institucional; afirmação da diversidade e do pluralismo; gestão democrática com base na construção de consensos; ações pautadas pela ética com transparência, legalidade e impessoalidade; autonomia frente aos governos, partidos políticos, credos e a outras instituições; visão sistêmica na organização da educação fortalecendo o regime de colaboração entre os entes federados. A sua composição associativa é constituída por dirigentes municipais, representantes dos municípios brasileiros. Disponível em: <https://undime.org.br/> Acesso em: 29 mai. 2018.

<sup>45</sup> O Mieib é composto por 26 Fóruns Estaduais e 1 Fórum Distrital que definem, à luz de sua carta de princípios, as pautas nacionais e as pautas específicas dos estados e municípios. Ao longo dos anos, tem se consolidado como ator político estratégico no debate sobre a Educação Infantil, o que o torna referência nos debates sobre o atendimento educacional para crianças de 0 até 6 anos. O Mieib representa as vozes do movimento social de luta em prol de uma Educação Infantil pública, laica e de qualidade. Iniciou suas atividades no ano de 1999, articulado a alguns comitês estaduais que já discutiam a demanda por Educação Infantil no país e, desde então, vem pautando suas ações de incidência política nos temas de maior relevância no cenário nacional, garantindo a consideração das especificidades locais a partir da intervenção dos fóruns estaduais. O Mieib participou de momentos históricos na luta pelos direitos da infância, especialmente no que se refere à Educação Infantil. Dentre as conquistas, é importante citar sua contribuição para o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, a inclusão da Educação Infantil no financiamento da Educação Básica, a organização das diretrizes curriculares nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs), a organização dos parâmetros nacionais de qualidade para as instituições de Educação Infantil, a elaboração do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), a elaboração da Política Nacional de Educação Infantil do Campo, entre outras. O Mieib também tem contribuído diretamente com a organização dos planos municipais e estaduais de educação, levando a pauta da Educação Infantil. Seu comitê gestor é composto por representantes dos Fóruns de Educação Infantil das cinco regiões do Brasil. Disponível em: <http://www.mieib.org.br/institucional/> Acesso em: 29 mai. 2018.



na Educação Infantil, os municípios, através de forte articulação da Undime, começam a reivindicar recursos para expansão e ampliação da rede física. A entrevistada (E6) destaca o papel do órgão na gênese do Programa Proinfância, ao "pressionar" o governo federal na busca por recursos para expansão da rede física. O Proinfância nasce, então, de uma política nacional de Educação Infantil que tem, no seu componente de oferta, uma vinculação da expansão e do financiamento como eixos importantes.

Outra demanda importante para a gênese do Programa foi, de acordo com E6, a reivindicação da Secretaria de Direitos da Mulher de levar ao governo federal a necessidade de estabelecer o compromisso de articular os direitos da criança aos direitos da mulher, fazendo com que a política de expansão da Educação Infantil no Brasil ganhasse força.

Em 2007, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo federal lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). No documento publicado pelo MEC, intitulado "O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas" (BRASIL, 2007c), anuncia-se a pretensão de avançar em relação às demandas do Plano Nacional de Educação de 2001, que, segundo o documento, apresentava um bom diagnóstico dos problemas educacionais do país, mas que falhava ao não tratar de ações claras para a melhoria da qualidade da educação.

No discurso oficial do governo, o PDE apresenta-se como um plano executivo para operacionalizar uma política de Estado, abarcando um conjunto de programas para viabilizar as metas quantitativas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. O PDE agrega 30 ações voltadas para a Educação Básica que compreendem seus diferentes níveis e modalidades para melhorar a sua qualidade. De acordo com a apresentação do plano, ele está sustentado em seis pilares, a saber: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social.

A ideia do discurso presente no documento é formar uma rede social e local como uma estratégia para que os atores sociais, a partir de um sentimento de pertencimento, mobilizem-se na luta por uma educação de qualidade. Esses pilares são desdobramentos de princípios e objetivos constitucionais. Em síntese, o documento reafirma os preceitos da Constituição Federal que organiza as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria educacional, sobrepondo à forma federativa os níveis e etapas da educação. Para tal, os propósitos do PDE tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. O documento define o regime de colaboração proposto no PDE da seguinte maneira:

Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (BRASIL, 2007c, p.10-11).

Tendo por base os princípios da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 211, parágrafo 1º, segundo o qual a União deve exercer “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”, o PDE assume compromissos com Estados, Distrito Federal e Municípios, munido de “instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública” (BRASIL, 2007c).

O PDE é apresentado pelo MEC como um instrumento eficaz de avaliação e de implementação de políticas para melhoria da qualidade da educação, sobretudo, da Educação Básica pública. Os eixos estruturantes do PDE são Alfabetização, Educação Básica, Educação Superior e Educação Profissional. No item referente à Educação Básica, o PDE aponta algumas inovações que foram incorporadas ao Fundeb.

Em relação à Educação Infantil, as mudanças referem-se ao fato de a creche conveniada ser contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo. No entanto, conforme fora explicitado no capítulo anterior, é preciso um olhar crítico sobre o financiamento de entidades conveniadas para oferta da creche via Fundeb. De acordo com o documento, a parceria do poder público com o segmento comunitário se justifica pela atual taxa de atendimento da Educação Infantil, em especial na creche, em relação às metas expressas no PNE. Ainda nesse item do documento, anuncia-se uma atenção à Educação Infantil que passa a ser complementada pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) que financiaria a expansão da rede física de atendimento da Educação Infantil pública. No conjunto das ações do PDE, o Proinfância é o único Programa específico para subsidiar a política de Educação Infantil. Esse é um fato sobre o qual se pode questionar se houve uma articulação entre o PNE e o PDE. O PNE de 2001, ainda em vigência no momento da aprovação do PDE, dispunha de 26 metas sobre a Educação Infantil. Não seria um contrassenso a proposição de uma única ação prevista no PDE para a Educação Infantil?

No momento da apresentação oficial do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) ao país, o então ministro da educação do governo Lula, Fernando Haddad, anuncia que o plano se estrutura a partir de uma visão sistêmica que se traduz no compromisso do poder público, com todo ciclo educacional, da creche à pós-graduação:

Visão sistêmica que também se estabelece quando, pela primeira vez, nós anunciamos um programa para construção e expansão da rede de educação infantil, o Proinfância. No Brasil, nós ajudamos a construir escolas de ensino fundamental, de ensino médio, às vezes escolas técnicas, mas hoje sabemos por todos os estudos internacionais, que se nós quisermos oferecer equidade no sistema de ensino, essa equidade se garante com a educação infantil. Essa equidade se garante fazendo a criança, sobretudo os filhos das famílias mais pobres do país, ter acesso à educação em tenra idade, para que as oportunidades sejam absolutamente equivalentes, e nós possamos oferecer a todos os brasileiros, rigorosamente, as mesmas condições e as mesmas oportunidades<sup>46</sup>.

Nesse contexto, o Programa Proinfância ganhou visibilidade no cenário nacional, ao ser lançado oficialmente, junto com o PDE, um abrangente programa educacional do MEC.

Em um artigo que buscou realizar uma análise do PDE, Saviani (2007) salienta que o referido plano nasce nas circunstâncias do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, em um contexto em que cada ministério deveria indicar ações que estivessem alinhadas com o PAC. Assim, o MEC lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica -Ideb, atrelando a ele diversas ações que já estavam em pauta no MEC. O Ideb passa a ser o indicador básico para mensurar a qualidade da Educação Básica, sendo um elemento chave para justificar as reformas propostas. Tais ações abrangeram os níveis e as modalidades de ensino, assim como medidas de apoio e de infraestrutura. Confrontando-se a estrutura do PNE com a do PDE, Saviani (2007, p. 1239) argumenta:

constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

---

<sup>46</sup> A fala do ministro Fernando Haddad na ocasião do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação encontra-se na íntegra no site do MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/223-noticias/505975284/8063-veja-o-que-disse-o-ministro-fernando-haddad-no-lancamento-do-pde>. Acesso em: 23 mai. 2016.

Saviani (2007) aponta que o PDE fora formulado à margem do disposto no PNE, sendo, inclusive, anunciado em um momento em que o PNE ainda se encontrava formalmente em vigência. Segundo o autor, a palavra "plano" não estaria adequada ao que, na verdade, configurar-se-ia mais como um programa de ação. O autor reconhece que o PDE coloca, na pauta política, a temática da educação, consubstanciando-se como uma importante ação no enfrentamento do problema da Educação Básica. No entanto, assevera que seu modelo não poderia garantir o êxito almejado.

Para Voss (2011), ao decretar o PDE, o governo Lula rompia com as concepções históricas defendidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) que tinha como premissa a prática de uma construção democrática de projetos e planos para a educação. Para a autora, as críticas que se deram ao PDE foram no sentido de sua visível desarticulação em relação do PNE, assim como na sua falta de interlocução com as universidades, pesquisadores, intelectuais, profissionais da educação, sindicatos e demais entidades representativas que, historicamente, têm participado e promovido debates na área das políticas educacionais brasileiras.

Por outro lado, Dourado (2010) ressalta que mereciam destaque as políticas do governo Lula no que se refere às mudanças na concepção e gestão das políticas. Para ele, isso se traduziu quando se buscou romper

com a lógica de políticas focalizadas no ensino fundamental e envolver toda a educação básica por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a adoção de políticas de inclusão social e de respeito à diversidade; políticas de formação inicial e contínua dos trabalhadores em educação e à aprovação da emenda 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação nacional; políticas efetivas de expansão das instituições federais de ensino, envolvendo a criação de universidades, IFETs, campi e cursos, e, paradoxalmente, a efetivação de novos mecanismos de financiamento do ensino superior privado, entre outras. Esta mudança na concepção da política potencializa alterações no escopo do atendimento das diretrizes e metas do PNE e, em alguns casos, sinaliza para o descompasso entre elas e as políticas eventualmente propostas naquele Plano (DOURADO, 2010, p. 689-690).

Em relação às políticas educacionais, podemos considerar que o governo Lula, eleito a partir de uma grande expectativa em relação às necessidades de transformações da sociedade brasileira, apresentou rupturas, mas também permanências em relação ao governo antecessor. Uma das ações do governo Lula refere-se a iniciativas significativas no sentido de recuperar a função de protagonista do governo federal como indutor de políticas para a área.

Oliveira (2009) destaca como característica desse governo o desenvolvimento de um novo modelo de gestão que realizava parcerias com os municípios e com escolas de forma

direta. Para a autora, uma crítica a essa forma de condução de uma política educacional de execução descentralizada seria a de que muitos programas chegam aos contextos locais como políticas temporárias e sem a necessária configuração como uma política regular. Nessa trajetória, dando continuidade ao modelo de gestão de políticas públicas e sociais do governo FHC, outras instituições também concorreram na implementação de programas sociais no nível local, entre elas: as Organizações não Governamentais (ONGs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Nas circunstâncias do lançamento do PDE, o governo federal publicou o decreto nº 6.094<sup>47</sup> (BRASIL, 2007b) que, dispondo sobre a implementação do Plano de Metas e Compromisso, estabeleceu 28 diretrizes a serem cumpridas por municípios e estados para melhorar a qualidade da Educação Básica no país. Segundo Saviani (2007), nesse documento, o PDE assume a agenda do "Compromisso Todos pela Educação", tendo, inclusive, a mesma nomenclatura do movimento, lançado em 2006, que se apresentava como uma iniciativa da sociedade civil conclamando a participação de todos os setores sociais para o compromisso.

Em informações localizadas no portal do MEC, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi anunciado como um programa estratégico do PDE, o qual "compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica". Ainda de acordo com o documento exposto no portal do MEC, o Plano inaugurava um novo regime de colaboração "conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais"<sup>48</sup>. A partir da adesão ao Plano de Metas, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR).

---

<sup>47</sup> O decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. No capítulo I, artigo 2º, do referido decreto, são estabelecidas 28 diretrizes, sendo que a décima afirma o compromisso de "promover a educação infantil". O inciso XXVII desse mesmo artigo preconiza também como diretriz "firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas". O capítulo III, que trata da adesão ao compromisso, em seu artigo 4º, estabelece que "a vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária nos termos do Decreto". O capítulo IV do referido decreto trata da assistência técnica e financeira da União, preconizando, em seu artigo 5º, que "o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR)". No artigo 9º é esclarecido que "o PAR é um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância de suas diretrizes". O artigo 10 estabelece que "o PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado".

<sup>48</sup> Informações disponíveis em <http://portal.mec.gov.br/par>. Acesso em: 25 mai. 2016.

O contexto em que surge o movimento "Compromisso Todos pela Educação"<sup>49</sup> foi analisado por Martins (2008) que discute as bases dessa concepção que se manifesta no Brasil, de maneira mais intensa, no início do século XXI, em que intelectuais e organizações do capital assumem um papel decisivo no processo de elaboração de bases políticas e sociais que legitimam a configuração do capitalismo no país. As difusões de suas ideias penetraram nas instâncias do Executivo e Legislativo, embasando parte do PDE. Assim, sob o argumento de "parceria", constituiu-se uma forma de domínio das ideias do campo empresarial na Educação.

Martins (2008, p. 2) elabora uma tese na qual aponta para a existência de uma nova pedagogia da hegemonia em que "há um intenso movimento das forças do capital em produzir uma nova educação política com o objetivo de difundir referências simbólicas e materiais para consolidar um padrão de sociabilidade afinado com as necessidades do capitalismo contemporâneo". Essas iniciativas, pautadas na ideia de que o terceiro setor apresenta-se como organismos socialmente responsáveis, resultam na reeducação da própria classe burguesa, permitindo o surgimento do que o autor denomina de uma "direita para o social" que seria "um amplo agrupamento de empresários que passa a atuar na ampliação dos horizontes de luta política por meio de intervenções sistemáticas nas questões sociais". As bases do movimento Todos pela Educação (TPE) anunciam que a melhoria da educação do país deve se dar a partir da mobilização composta por atores da sociedade civil e órgãos da sociedade política, em que as referências são calcadas nas noções de "responsabilidade e parceria". Martins (2008, p. 9) argumenta que "de modo mais amplo, os conteúdos dessas noções estão ligados ao entendimento de que a relação entre sociedade civil e sociedade política deva ser modificada a partir de novos princípios, como propõe o projeto neoliberal da Terceira Via".

Com relação ao alinhamento do PDE à agenda do movimento "Compromisso Todos pela Educação", Saviani (2007) ressalta que não deixa de ser positivo o fato de representantes da sociedade civil, mais especificamente do meio empresarial, defenderem uma pauta de qualidade da educação. No entanto, o autor argumenta que essa lógica está calcada em uma

---

<sup>49</sup> De acordo com Martins (2008, p. 4), o movimento Todos pela Educação (TPE) "foi criado, em 2005, por um grupo de intelectuais orgânicos que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo. O grupo verificou que a baixa qualidade da educação brasileira vinha trazendo sérios problemas para a capacidade competitiva do país, comprometendo também o nível de coesão social dos cidadãos. O grupo concluiu que a "incapacidade" técnico-política dos governos na realização de políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas para os interesses do capital. Diante dessas constatações, os empresários criaram o TPE com a missão de mudar o quadro educacional do país, principalmente no que se refere à qualidade da educação. O projeto elaborado para impulsionar as ações do organismo foi denominado de Compromisso Todos pela Educação".

"pedagogia de resultado", uma ideia de mercado que se pauta em mecanismos das chamadas "pedagogia das competências" e "qualidade total".

Ao analisarmos o movimento que deu origem ao “Compromisso todos pela Educação”, percebemos que as vozes do empresariado presentes em enunciados que defendem projetos ancorados em conceitos como participação social, autonomia, competências políticas, técnicas e financeiras, transparência na gestão, melhoria de indicadores, responsabilização etc, passam a compor e ordenar o discurso oficial do governo, representado pelo texto do “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”.

Com relação ao PAR, dados oficiais disponibilizados no site do MEC<sup>50</sup> informam que, a partir da adesão ao Plano de Metas e “Compromisso Todos pela Educação”, os estados e os municípios têm a incumbência de elaborar seus respectivos Planos de Ações Articuladas. Para auxiliar na elaboração do PAR, o MEC elaborou um sistema, o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), buscando trazer agilidade e transparência aos processos de elaboração, análise e apresentação dos resultados. Os municípios e os estados devem realizar um diagnóstico minucioso da realidade local, tendo, como instrumento para esse diagnóstico, 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. Cada dimensão é composta por áreas de atuação que apresentam indicadores específicos. Estão disponíveis no portal do MEC diversos documentos, manuais, indicadores demográficos e instrumentos de diagnóstico para que estados e municípios possam elaborar seus planos<sup>51</sup>.

O manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do PAR, publicado em novembro de 2009<sup>52</sup>, traz uma ideia de fortalecimento da política educacional do país, apontando que, a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a assistência técnica do MEC e as transferências voluntárias de recursos para a Educação Básica estariam vinculadas à adesão dos Estados, Municípios e Distrito Federal ao Plano de Metas e “Compromisso Todos pela Educação”, requerendo também a elaboração dos respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR).

---

<sup>50</sup> Dados disponíveis em: <http://Simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Acesso em: 22 jun. 2016.

<sup>51</sup> Esses materiais estão disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/98-programas-e-aco-es-1921564125/par-plano-de-aco-es-articuladas-1385230660/157-como-elaborar-o-par?Itemid=174>. Acesso em: 22 jun. 2016.

<sup>52</sup> Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5697-manual-tecnoperacional-modulo-monitoramento-2010&category\\_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5697-manual-tecnoperacional-modulo-monitoramento-2010&category_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 22 jun. 2016.

Nesse contexto, o discurso do governo é que o PAR configura-se como um instrumento de planejamento dinâmico, em caráter plurianual e que deve caracterizar-se em seus processos de elaboração, por uma perspectiva plural, democrática e participativa, envolvendo gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais.

O PAR, construído em cada estado e município, passa a ser um instrumento de avaliação da situação educacional de cada localidade, cujos atores sociais locais são chamados, a partir de um discurso de responsabilização, a implementar ações que resultem na melhoria da qualidade da educação. Através de um discurso calcado na responsabilização e na mobilização social, o governo federal realiza as transferências de recursos para a Educação Básica, legitimando, assim, a lógica da elevação da qualidade da educação anunciada no PDE. No contexto em que buscamos compreender a política a partir do discurso produzido pelo governo, é preciso considerar que os textos são, muitas vezes, escritos de forma generalizada, o que não esgota as possibilidades e eventualidades.

Segundo Ball (2009), um dos entraves das políticas é que elas são idealizadas. De igual modo, diferentes aspectos do mesmo conjunto de políticas podem se contradizer ao ponto que certas leituras bem estabelecidas de textos podem ter consequências e implicações para a prática muito diferentes. Como exemplo de descompasso entre o preconizado e o realizado, podemos questionar a dimensão participativa idealizada no PAR, sua implementação em diversos municípios, e, no caso específico desta tese, no município de Juiz de Fora.

Ferreira e Fonseca (2011) apresentam um estudo em que o PAR, inaugurado no governo Lula, fundamentado na proposta de fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados a partir de um planejamento sistêmico, evidenciou o tradicional desequilíbrio entre as políticas locais e a central, principalmente considerando as reformas educacionais introduzidas no país desde a década de 1990. Ao analisar a implementação do PAR em diversos municípios brasileiros, as autoras questionam alguns pontos frágeis, como, por exemplo, a dificuldade de se consolidar um regime de colaboração considerando as capacidades heterogêneas de gestão, implementação de programas, competência técnica e política locais. Para as autoras, mesmo que, no plano político-institucional, os entes federados sejam autônomos, o Brasil é um país marcado por profundas desigualdades. Para Ferreira e Fonseca (2011, p. 88):

Nesse contexto, a extensão da descentralização depende de que as políticas sejam executadas, de forma coordenada, nas esferas federal, estadual e municipal, a fim de apoiar fiscal e/ou administrativamente o poder local. Para alcançar pontos positivos e contíguos a descentralização pressupõe a existência de uma política de Estado.



A discussão empreendida nos permite compreender que a formulação das políticas educacionais no Brasil é um campo de disputa de projetos e concepções, o que se aproxima dos constructos de Bakhtin (2014), para quem a palavra é signo e fenômeno ideológico por natureza e só pode ser considerada na sua interação social, sendo orientada pelo e para o outro. Esse é um campo de tensão em que a palavra circula e se desdobra em ato *concretamente em realização* e eventos, produzidos por sujeitos, que se posicionam a partir de um conjunto de valores no mundo, “sempre a partir do agir de um sujeito situado, responsivamente ativo e que se define na relação com os outros na sociedade e na história”, relação imbricada entre o geral e o particular (SOBRAL 2014, p. 110). O texto se desdobra a partir de outros contextos e neles constrói uma arquitetura singular/plural.

Nessa trajetória, é preciso ter claro o papel do Estado, suas relações com os entes federados e as reais possibilidades de materialização e implementação das políticas. Esse processo muitas vezes é marcado por descontinuidades a partir de uma equivocada concepção das políticas, que deveriam ser de Estado, e que, no entanto, não raro, apresentam características de políticas de governo. Políticas como as propostas no PNE, PDE, Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação e PAR têm como fundamento a garantia do direito à educação.

Contudo, é preciso compreender ser esse um campo complexo e com muitos desafios, se ponderarmos as limitações e a necessidade de articulação entre os entre federados em um contexto de grandes disparidades locais e regionais que se apresenta no país. O que foi demonstrado até aqui foi a existência de um contexto de influência importante que foi fundamental para a instituição do Programa Proinfância.

A seção seguinte abordará o desenho do Programa Proinfância, considerado aqui o contexto de produção do texto. A partir disso, será possível termos mais elementos para compreender o processo de implementação no município de Juiz de Fora.

### 3.1. O DESENHO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA

O Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) foi instituído pela Resolução nº. 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007c), integrando ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação, no início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A resolução, instituída pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE<sup>53</sup>), apoia-se em algumas premissas expressas no documento, tais como a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas, para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino e no firme propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de Educação Infantil, ajustando às condições ideais de ensino-aprendizagem (BRASIL, 2007c).

O desenho do Programa Proinfância sofreu diversas modificações no decorrer de sua implementação. Se partirmos do princípio de que as políticas têm uma trajetória e se movem através do tempo/espaço, é preciso buscar compreender como elas se movem entre os contextos e em cada um deles. Nesse processo, que é permeado por incertezas e movimento, as lutas ganham formas e os próprios significados das políticas se transformam.

Para Arretche (2001), a formulação de políticas e programas se constitui a partir de um processo de negociações. O desenho final não será, necessariamente, o mais adequado, mas aquele segundo o qual foi possível construir algum consenso durante o processo. Ainda sobre a formulação de políticas e programas, a autora alerta que, muitas vezes, ao elaborarem estratégias de implementação, os formuladores não dispõem de informações claras e completas a respeito da realidade em que se pretende atuar. Em síntese, não se pode considerar que há uma relação coesa e ajustada nos desenhos dos programas. Diante da diversidade presente nos contextos de implementação, os efeitos podem ser totalmente diferenciados e até mesmo contrários às propostas originais. Para garantir que os objetivos de um programa sejam realizados, questões não observadas no momento da formulação podem também trazer mudanças ou adaptações em seu desenho original.

Os recursos financeiros do Programa Proinfância são destinados à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal. A assistência financeira é concedida ao Distrito Federal e aos municípios definidos como prioritários, de acordo com os critérios estabelecidos, condicionando-se que esteja adequada à observância dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para instituições de Educação Infantil, à concordância do proponente em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE e à aprovação de um Plano de Trabalho, cuja análise técnica fica a cargo da Diretoria de Programas e Projetos Educacionais (DIRPE/FNDE). O objetivo do Programa é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de Educação Infantil da rede pública.

---

<sup>53</sup> O FNDE consiste em uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação que tem como objetivo prestar assistência financeira, técnica e executar ações relacionadas ao desenvolvimento da educação.

Ao buscar ampliar a rede pública com a construção de novas unidades e aquisição de equipamentos dessa etapa escolar, o governo federal afirmou ser esse um fator indispensável à qualidade da educação.

Assim, o Proinfância é anunciado como o principal programa do FNDE no campo da infraestrutura educacional, prestando assistência técnica e transferência de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal para construir creches<sup>54</sup> e adquirir equipamentos e mobiliários para a Educação Infantil. Para a materialização das proposições do Programa, haveria uma destinação específica de recursos da União.

Um relatório de avaliação da execução de programa de governo e implantação de escolas para Educação Infantil realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017) apresenta o seguinte quadro com dados extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), em março de 2017, acerca da quantidade de obras e sua situação no período entre 2007 a março de 2017<sup>55</sup>:

### Quadro 3 - Quantidade de obras por situação

Situação da obra	Quantidade de obras	% obras
Contratação	179	2,0
Inacabada	458	5,2
Paralisada	470	5,3
Em reformulação	477	5,4
Licitação	527	6,0
Planejamento	1094	12,4
Execução	1768	20,0
Concluída	3482	39,5
Cancelada	369	4,2
Total	8824	100

Fonte: Relatório de Avaliação e Execução da Implantação de Escolas para Educação Infantil realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União a partir de dados do extraídos do SIMEC em 31 de março de 2017.

<sup>54</sup> Nos dados consultados, não há um padrão para se referir às instituições que seriam construídas através do Programa. Termos como creche ou escolas de Educação Infantil são utilizados nos documentos disponibilizados nos sites oficiais do governo que tratam do Programa. Quando for me referir aos dados consultados nesses sites e documentos oficiais, utilizarei a denominação presente no documento.

<sup>55</sup> Consta no relatório que os dados do Simec oferecem algumas imprecisões o que evidencia fragilidades em relação à avaliação dos resultados alcançados pelo Programa. O documento aponta ainda que o Simec é a principal ferramenta de monitoramento do Programa, no entanto, apresenta informações deficientes no que se refere a confiabilidade, atualização e consistência dos dados.

O referido relatório informa que, de acordo com dados fornecidos pelo FNDE, foram transferidos aos entes federativos, no período de 2007 a março de 2017, cerca de R\$ 6,4 bilhões relativos à execução do Programa Proinfância.

As unidades em fase final de construção são também contempladas com itens padronizados para seu adequado funcionamento. Através de recursos disponíveis no Programa, recebem apoio do FNDE para compra de móveis e equipamentos. Para tal, é indispensável seguir as especificações técnicas e os quantitativos definidos pelo Fundo, considerando que os recursos para aquisição dos itens somente são repassados mediante a comprovação de execução da obra no módulo de "monitoramento de obras"<sup>56</sup>.

O município que almejar se beneficiar dos recursos do Proinfância deve informar tal necessidade no seu Plano de Ações Articuladas (PAR), encaminhando, de forma eletrônica, os documentos solicitados via Simec<sup>57</sup>. Após aprovação dos projetos, a transferência de recursos para a execução é efetuada por meio de um termo de compromisso entre o FNDE e o município ou o Distrito Federal. O FNDE fornece um projeto-padrão a ser adotado, cujos parâmetros de implantação são predefinidos pela autarquia, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC.

No documento disponibilizado, há uma rica e criteriosa descrição dos detalhes da obra, materiais a serem utilizados, medidas para execução, entre outros. Isso demonstra uma preocupação com a padronização e a qualidade da obra a ser realizada. Os projetos-padrão do FNDE são nomeados de "tipo B", "tipo C", "tipo 1" e "tipo 2". Existe também a possibilidade de serem elaborados projetos pelos proponentes, que são intitulados projetos "tipo A". Os projetos-padrão têm capacidade específica de atendimento para cada tipo e podem ter funcionamento em turno integral ou matutino e vespertino.

No site do FNDE, encontramos especificadas as condições mínimas para a construção de escolas e creches do Proinfância, a saber: demanda mínima conforme o projeto escolhido, com base em dados do censo escolar; dominialidade do terreno por parte do órgão interessado; terreno que possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola; no caso de escola tipo B e tipo 1, o terreno deve estar localizado em área urbana; no caso de escola tipo C e tipo

---

<sup>56</sup> No site do FNDE constam todas as informações sobre o Programa, contendo documentos com os projetos arquitetônicos, memoriais descritivos, resoluções, orientações e esclarecimento de dúvidas mais comuns.

<sup>57</sup> Em um primeiro momento do Programa, os documentos eram encaminhados pelos municípios ao FNDE de forma manual. Esse processo era, de certa forma, mais burocrático e demandava, por parte das prefeituras, um conhecimento mais técnico dos profissionais envolvidos na elaboração do projeto.

2, o terreno pode estar localizado em área urbana ou área rural; no caso de projetos tipo A, não há limite de atendimento, nem dimensões mínimas exigidas para o terreno<sup>58</sup>.

**Figura 4 - Projeto arquitetônico Tipo 1**



Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquiteticos-para-construcao>

O monitoramento da execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Programa cabe ao FNDE. O acompanhamento da obra é realizado pela equipe técnica da autarquia que tem como base as informações que foram lançadas no Simec pelos municípios. Se existir alguma necessidade de supervisão presencial nas obras, o Fundo contrata empresas de engenharia para realizar vistorias. Caso a visita *in loco* constate alguma inconformidade e restrições de execução da obra, a equipe técnica recomenda correções necessárias. O repasse das parcelas financeiras aos municípios fica atrelado à evolução das etapas da obra e ao atingimento do percentual de execução alcançado<sup>59</sup>.

Desde 2007, o Programa Proinfância passou por diversas reformulações em sua implementação. A primeira fase do Programa (que denominaremos de fase I) teve seu início em 2007 e durou até meados de 2012. Nessa fase, o FNDE disponibilizava os projetos padrão, tipos A, B e C, e cabia aos municípios a responsabilidade pela licitação, contratação, execução e fiscalização das obras. Nesse período, foram pactuadas 5.686 unidades para construção através de metodologia tradicional (alvenaria). Essa fase do Programa foi marcada por entraves em relação aos processos licitatórios que ficavam sob a responsabilidade dos entes beneficiados. Observou-se uma quantidade elevada de construções iniciadas e não concluídas. Ao longo dos anos, o desenho do Programa foi se modificando e alterações importantes foram acontecendo.

<sup>58</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-funcionamento>. Acesso em: 16 maio 2016.

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-monitoramento>. Acesso em: 16 mai. 2016.

Em 2010, Dilma Rousseff foi eleita presidente da República, apresentando, como uma de suas bandeiras eleitorais, a promessa de construção de 6.000 creches por meio do Programa Proinfância. O governo de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, presidente cujo governo dera origem ao programa, em 2007, firmara convênio para a construção de 2.285 creches. No entanto, até o final de seu segundo mandato, em 2010, somente 22 creches haviam sido entregues<sup>60</sup>.

Com o objetivo de ampliar esse investimento, em 2011, no primeiro ano do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, o Programa Proinfância passa a integrar a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2<sup>61</sup>. Essa ação foi proposta através da resolução do FNDE de nº 69, de 28 de novembro de 2011 (FNDE, 2011), que estabeleceu critérios de transferência automática de recursos a Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de Educação Infantil - Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

Essa nova etapa do PAC 2 contou com mais recursos e mais parcerias com estados e municípios para execução de obras estruturantes que almejavam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Com a entrada do Proinfância no PAC, o governo federal ampliou consideravelmente o número de projeto aprovados, tendo como meta a ser alcançada a construção de 6000 unidades<sup>62</sup> até o ano de 2014. Essa concepção partia do reconhecimento do governo federal de que a política de Educação Infantil era estratégica para o crescimento do país.

Nesse período, foi anunciado um investimento de R\$7,6 bilhões de recursos do PAC 2<sup>63</sup>. No início de 2012, dados disponibilizados pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC informavam que, desde que fora criado, em 2007, o Proinfância já havia financiado a construção de 2.300 escolas de Educação Infantil. No entanto, em 2012, estimava-se que apenas 300 tivessem concluídas<sup>64</sup>. De acordo com o levantamento realizado no site do MEC, nessa fase do Programa, as prefeituras estavam levando, em média, seis meses para licitar a obra e mais

---

<sup>60</sup> Dados disponíveis em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2015/08/543649.shtml>. Acesso em: 06 jun. 2016.

<sup>61</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010). Seu objetivo era promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

<sup>62</sup> Dados disponíveis em: <http://www.pac.gov.br/noticia/a67414f1>. Acesso em: 03 jun. 2016.

<sup>63</sup> Dados disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/02/mec-vai-acelerar-construcao-de-creches>. Acesso em: 03 jun. 2016.

<sup>64</sup> Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2011/02/municipios-deverao-construir-seis-mil-creches-e-escolas-de-educacao-infantil-ate-2014>. Acesso em: 03 jun. 2016.

dois anos para construir. O objetivo do MEC era reduzir esse tempo de construção para acelerar o processo. A fala do então ministro da educação do período, Aloísio Mercadante, confirmava a preocupação do MEC com o longo tempo de demora entre o projeto aprovado e a obra finalizada: "O maior desafio não é recurso financeiro, mas o ritmo de construção das creches. O MEC vai criar apoio técnico para as prefeituras e apresentar métodos construtivos mais modernos"<sup>65</sup>. Com isso, o objetivo seria reduzir o tempo de construção, que tinha, como média, dois anos e meio, para seis meses.

Dados informados no site do MEC afirmam que, com a inclusão do Programa no PAC2, a partir de 2011, outras 3.979 creches e pré-escolas foram apoiadas com recursos federais, totalizando 6.522 novas unidades de Educação Infantil em todo o país<sup>66</sup>, sendo que, até o final de 2014, o Programa previa a construção de mais 2.021 creches e pré-escolas. Para realizar tal feito, o desenho do Programa precisaria passar por modificações, já que dados constataavam situações de grande número de obras paralisadas ou com baixo ritmo de execução.

O grande número de obras paralisadas e o baixo ritmo de execução dos projetos também foram divulgados pela mídia a partir de acesso a números oficiais obtidos do governo federal. Reportagem publicada pelo jornal "Estadão"<sup>67</sup>, em dezembro de 2012, revelava que a promessa da presidente Dilma Rousseff de entregar 6.000 creches até o final de 2014 estava comprometida pelo fato de se ter chegado à segunda metade do primeiro mandato com apenas sete unidades prontas. Uma execução, portanto, abaixo de 1% do previsto.

Um relatório produzido a partir de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>68</sup> fiscalizou a implantação de creches e pré-escolas no âmbito do Programa Proinfância. No primeiro semestre de 2013, seis anos após o lançamento do Programa, as equipes de auditoria fiscalizaram creches situadas em municípios distribuídos pelas cinco regiões do país, sendo que, para cada município auditado, foi elaborado um relatório que foi submetido à oitiva do FNDE. De acordo com o relatório, os resultados individuais a partir das visitas foram agrupados de forma a se construir uma visão sistêmica do Programa.

---

<sup>65</sup> A entrevista com o ministro Aloísio Mercadante está disponível em: [http://redecunicadores.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3815&catid=93&Itemid=220](http://redecunicadores.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3815&catid=93&Itemid=220). Acesso em: 03 jun. 2016.

<sup>66</sup> Dados disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/creche-e-crucial-para-que-nos-tenhamos-educacao-de-qualidade-no-brasil-afirma-dilma-1>. Acesso em: 03 jun. 2016.

<sup>67</sup> Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-promete-6-mil-creches-mas-entrega-7,974672>. Acesso em: 24 jun. 2016.

<sup>68</sup> Os dados desse relatório foram obtidos a partir de consulta a uma ata do Tribunal de Contas de União, de número 38 de 1º de outubro de 2014, referente à realização de uma sessão ordinária do plenário, código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2580-38/14-P. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2014\\_38.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2014_38.pdf) Acesso em: 06 jun. 2016.

Dessa forma, o trabalho reuniu informações acerca da qualidade e economicidade dos projetos; supervisão e fiscalização dos convênios/termos de compromisso; efetividade dos gastos; governança do FNDE sobre o cumprimento dos objetivos do Programa. Para os auditores, os elementos elencados comporiam um retrato fiel do Proinfância, trazendo dados que mereciam atenção do FNDE para o seu aprimoramento. Através da fiscalização de algumas obras, o TCU buscou uma visão mais ampla da política pública, conseguindo emitir pareceres fundamentados sobre os entraves que a envolviam.

O relatório realizado concluiu que, em todos os municípios fiscalizados, foram identificados serviços com qualidade deficiente, assim como constatação de situações de obras paralisadas ou com baixo ritmo de execução, o que comprometia o sucesso do Programa. Também foram constatadas situações, tais como desatualização ou inconsistência dos dados do Simec, fato que afetava diretamente a gestão e o controle do Programa, podendo prejudicar as ações de monitoramento das obras. O relatório apontou para uma fiscalização deficiente da execução dos termos de compromisso e a inexistência de visitas *in loco* de agentes do FNDE aos locais das obras. A supervisão, nesse caso, era realizada somente por meio de fotografias inseridas no Simec pelos municípios.

O relatório do TCU indicou também uma situação importante, alertando para o fato de que muitas unidades já concluídas ainda não estavam em funcionamento. A partir dessas situações, foram feitas recomendações ao FNDE para que o órgão elaborasse um plano de ação para solucionar os problemas levantados. De acordo com o relatório produzido pelo TCU, o FNDE deveria ter uma atitude proativa em relação aos problemas detectados e, caso as questões não fossem sanadas dentro do prazo, estar-se-ia contrariando o princípio constitucional da eficiência.

As dificuldades técnico-operacionais verificadas na execução das obras contratadas entre o período 2007 e 2012, entraves esses verificados também na auditoria do TCU que apontou paralisações e/ou um ritmo lento nas construções, além de muitas críticas e questionamentos da sociedade civil, levaram o FNDE a buscar novas soluções e alternativas para o Programa. Essa ação do FNDE também teve, como pano de fundo, uma questão política, já que a presidente Dilma Rousseff havia sido eleita, como fora mencionado, sob a bandeira da construção de 6.000 creches até o final de 2014.

Com avaliação de baixo desempenho alcançado pelo Programa até então, o mesmo passa por reformulações e entra em sua segunda fase (fase II), que compreende o período 2013 a 2015. Essa fase é marcada pela centralização do FNDE no processo licitatório que passa a ser nacional e voltado à construção integral das unidades do Programa (BRASIL, 2017). Tendo



como fundamentação a resolução do FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013 (FNDE, 2013), o Programa passou a utilizar as metodologias inovadoras (MI), visando ao atendimento de três premissas básicas do processo de implantação e expansão do Proinfância, a saber: custo da construção, tempo de execução e qualidade da construção. A proposta se pautava no fato de que a obra seria finalizada em um tempo reduzido, a partir de um processo licitatório e de contratação mais eficiente e transparente, valendo-se da utilização de uma metodologia de projeto e construção mais rápida e limpa<sup>69</sup>.

O modelo de licitação passaria a ser realizado de forma nacional com objetivo de acelerar e baratear o processo. Como uma vantagem desse novo método, o FNDE aponta a agilidade e a qualidade no processo que segue um modelo licitatório de pregão eletrônico para registro de preços nacional, o que, segundo os documentos disponibilizados, economizaria tempo, recursos técnicos e financeiros dos estados e municípios. Os processos licitatórios locais seriam substituídos pela utilização de um edital único, bastando a adesão à ata de registro de preços fornecida pelo FNDE<sup>70</sup>. Dados disponibilizados pelo relatório de avaliação e execução de programas de governo (BRASIL, 2017) informam que, nessa fase do Programa, foram pactuadas 3604 obras por meio de MI.

A possibilidade da utilização de metodologias não convencionais, as metodologias inovadoras, foi tema na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014) para fiscalizar as ações do Programa Proinfância. Em tese, nessa nova fase do Programa, havia a possibilidade de a contratação das novas creches ser realizada com base nos projetos do próprio município (tipo A), utilizando metodologias convencionais com base nos projetos-padrão disponibilizados pelo FNDE (tipos B e C) e por meio da adesão às Atas de Registro de Preços, utilizando metodologias não convencionais, com plantas semelhantes às dos projetos-padrão tipos B e C.

Em decorrência disso, houve mudança na sistemática do Programa, alterando a forma de atuação do FNDE na prestação de assistência técnica a partir do uso do Sistema de Registro de Preços (SRP). Nesse novo processo, o FNDE atuaria na condição de gerenciador, cabendo aos municípios realizarem adesões à ata de registro de preços. Com isso, pretendia-se modificar o atual quadro de ineficiência na aplicação do dinheiro público constatado até o momento.

No modelo anterior, utilizando-se a metodologia convencional de contratação (convênio, seguidos de licitações individuais e obras), menos de 20% das obras haviam sido concluídas

---

<sup>69</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-metodologias-inovadoras>. Acesso em: 16 mai. 2016.

<sup>70</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/4838?Itemid=1501>. Acesso em: 16 mai. 2016.

em mais de cinco anos do programa. Nesse aspecto, apostou-se que a centralização do processo utilizando-se o SRP, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), reduziria os prazos para a licitação e para a contratação das obras pelo município, eliminando os percalços decorrentes dos convênios individuais de cada município. O relatório do TCU apresentou a seguinte tabela demonstrando o andamento do Programa em junho de 2013:

**Tabela 1 - Situação das obras do Proinfância**

<b>Situação da obra</b>	<b>Totais</b>	<b>%</b>
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
<b>Total por período:</b>	<b>5.665</b>	<b>100</b>

Fonte: Monitoramento de obras – SIMEC, jun/2013

Em relação à utilização da MI na fase II do Programa, podemos considerar que foi um processo cujos resultados previstos também não foram alcançados, o que acarretou muitos entraves ao pleno funcionamento do Programa. Dados apontados na auditoria do TCU, realizada no início da implantação da utilização das MI, alertaram para questões como inconsistências de quantidades nas licitações para registros de preços, impossibilidade de conclusão remanescente de obras por uso de tecnologia de domínio restrito no mercado, eventual proliferação de deficiência dos projetos de transposição aprovados, ausência de um projeto piloto para validação de metodologias não convencionais e ausência de previsão de manutenção das creches após cinco anos de uso e custos de manutenção. Assim, o relatório de auditoria determinou ao FNDE que apresentasse estudo de contingências para enfrentar os riscos envolvidos na utilização das tecnologias não convencionais.

Apesar da grande expectativa anunciada pelo FNDE ao passar a utilizar as MI como uma possibilidade de agilizar e trazer mais qualidade às obras, o que se constatou foi um grande entrave no Programa nesse período. A promessa da presidente Dilma Rousseff em priorizar a primeira etapa da Educação Básica, com ênfase na construção de 6.000 creches, tornou-se distante diante dos grandes entraves apresentados na implementação do Programa. É fato que não se pode negar que este vem sendo um investimento inédito do governo federal para a área e que a aplicação de recursos através de repasses federais aos municípios para a construção de

creches supera qualquer gestão anterior. Todavia, diante de constantes atrasos nas obras já licitadas, a promessa ficou distante de ser cumprida.

Em reportagem publicada no site da "Campanha Nacional pelo direito à educação<sup>71</sup>", em maio de 2014, foi debatida a ausência de creches e sua relação com a desigualdade social. A reportagem apontou que, das

6 mil unidades prometidas por Dilma ao assumir o cargo em 2011, apenas 417 já podiam receber crianças. Outras 1.649 unidades de educação infantil foram concluídas desde então, mas 1.232 delas foram autorizadas ainda na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Entre 2007 e 2010, ele autorizou 2.285 creches, mas só concluiu 22 antes de sua saída.

A reportagem seguia argumentando que, embora o governo federal tivesse priorizado, mais do que outras gestões, a Educação Infantil, não atacara a raiz do problema, que seria a dificuldade dos municípios que enfrentam problemas de assistência técnica para definir e executar projetos, construir os prédios, além de dificuldades para manter as creches em funcionamento. A reportagem revelava, ainda, que, conquanto a conclusão da obra fosse muito importante, a preocupação maior dos prefeitos, efetivamente, seria com o custeio e com a manutenção das creches.

No início de 2014, a revista Isto é<sup>72</sup> publicou reportagem questionando o fato de que, para cumprir promessa de entregar 6.000 creches até o fim do mandato, o governo federal estaria "comprando prédios de PVC", o que, segundo a reportagem, seria uma solução emergencial que poderia representar risco às crianças. Como, no sistema convencional, as creches não ficariam prontas até o final de 2014, o governo decidira substituir as tradicionais construções de alvenaria por estruturas de policloreto de vinil (PVC), considerando que, até o final de 2013, apenas 1.103 creches haviam sido concluídas e mais de 4.000 estariam aguardando início das obras. Com a MI, as empresas prometiam a entrega das creches pré-moldadas em apenas 60 dias.

A reportagem da revista "Isto é" assinalava que as creches construídas pelo sistema de MI teriam custo muito semelhante às de alvenaria. O Instituto dos Arquitetos do Brasil se manifestou na reportagem, afirmando que fora feita uma escolha política pela rapidez em detrimento da qualidade, do conforto e da segurança das crianças. A reportagem trouxe também

---

<sup>71</sup> Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=1352>. Acesso em: 22 jun. 2016.

<sup>72</sup> Disponível em: [http://istoe.com.br/352402\\_AS+CRECHES+DE+PLASTICO/](http://istoe.com.br/352402_AS+CRECHES+DE+PLASTICO/). Acesso em: 7 jun. 2016.

um questionamento do próprio TCU apontando que a concorrência ficara restrita a apenas duas empresas paranaenses responsáveis por erguer as creches em todos os Estados do país.

Em resposta a essa reportagem, que teve grande repercussão na mídia, o MEC, por meio de sua assessoria de comunicação social, publicou uma nota à imprensa<sup>73</sup> refutando informações veiculadas sobre "as creches de plástico", afirmando que, diferentemente do que havia sido publicado na revista, a metodologia inovadora era segura, durável, térmica e acusticamente confortável e que seguia uma tecnologia aplicada em países desenvolvidos. Prosseguiu, destacando que o projeto do MEC, que culminou no registro de preços para a construção de creches no país, exigira pesquisa, estudos e audiências públicas e que contara com ampla participação do setor da construção civil.

Sobre o processo de licitação adotado, o MEC esclareceu que os lances ocorreram por meio de licitações eletrônicas, sendo garantido processo de transparência e ampla participação do mercado e que, antes de serem homologados e terem os preços registrados, os fornecedores comprovaram atendimento à integralidade das exigências estabelecidas. Quatro empresas saíram vencedoras do processo, sendo que a licitação publicada não pré-definira o método de construção, o que permitiu que o detentor da tecnologia construtiva que inovasse em relação ao prazo e preço compatível pudesse vencer o leilão.

Em consulta realizada em arquivos disponíveis na internet, foram localizadas dezenas de notícias advindas de sites, blogs, jornais locais e nacionais denunciando atraso nas obras licitadas e aprovadas pelo Programa Proinfância em diversos municípios do Brasil na fase da implementação da MI. Nesse período, a grande dificuldade apontada em diversos municípios foi a relação com as empreiteiras que assumiram as obras do Programa. Em reportagem publicada em agosto de 2015 no jornal Carta Capital<sup>74</sup>, o ritmo baixo de execução das obras ameaçava o cumprimento da meta do PNE para a Educação Infantil.

O depoimento de alguns gestores de municípios citados na reportagem, cujas obras estavam atrasadas, revelaram problemas relacionados às empreiteiras que ganharam licitação nacional e que não estariam cumprindo os prazos estabelecidos. Uma das empresas citadas era a MVC soluções em plásticos que, em várias reportagens pesquisadas, era apontada por não iniciar as obras para as quais vencera licitação. Outra empresa citada por apresentar problemas de atrasos e abandonos de obras do Proinfância era a Casa Alta Construções. Reportagem

---

<sup>73</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=20297:ministerio-da-educacao-esclarece-procedimentos-para-construcao-de-creches>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>74</sup> Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2015/08/543649.shtml>. Acesso em: 07 jun. 2016.

publicada em 2015<sup>75</sup> revelou que a referida empreiteira assinara contratos para construção de creches em todo o Brasil, mas não havia realizado o serviço. A reportagem trazia exemplos de obras paradas nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Paraná. A Construtora Casa Alta, que já executava obras para o Programa Minha Casa Minha Vida, vencera a licitação da União para também construir creches do Programa Proinfância. No entanto, o que se constatou, através do levantamento de notícias, foi que a empresa não honrara os compromissos contratuais, o que levou muitos municípios a anularem o contrato. A partir dessa situação, muitos municípios tiveram que, através do FNDE, solicitar a repactuação do contrato e migrar para um modelo de construção de alvenaria tradicional.

Reportagem disponibilizada também no ano de 2015, no jornal Sul 21<sup>76</sup>, de Porto Alegre/RS, revelou a situação de atrasos em obras que seriam realizadas por licitação nacional através de MI. Em uma audiência pública realizada na Assembleia Legislativa em Porto Alegre, a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia debateu a situação de obras não iniciadas ou inacabadas do Programa Proinfância no Estado. A MVC, empreiteira vencedora da concorrência de Registro de Preço elaborada pelo FNDE e que seria responsável pelas obras no Estado, não honrara os compromissos firmados. Obras paradas, não iniciadas e falta de qualidade nos materiais utilizados foram apontados por uma auditoria pública externa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul como os principais problemas constatados. A discussão apresentada na audiência pública afirmou que os problemas não seriam de ordem de repasse de recursos, mas, sim, das empreiteiras que não apareciam para realizar as obras.

O Secretário de Educação e Presidente da União de Dirigentes Municipais da Educação - Undime, do Rio Grande do Sul, no período, ressaltou que, das 230 creches do Proinfância previstas para serem construídas a partir de 2014 no estado, 206 tinham sido contratualizadas entre 46 municípios do Estado e a empresa MVC Soluções em Plásticos. Destas, apenas cinco teriam sido concluídas. Outras 76 estariam inacabadas ou foram abandonadas e as restantes não haviam iniciado as obras. Problemas de ordem variada como logística, falta de mão de obra e terceirização dos serviços pelas próprias empreiteiras foram apontados como motivos para o não cumprimento dos contratos por parte das empreiteiras.

Procurada pela reportagem para dar esclarecimentos, a MVC declarou problemas no repasse de verbas federais. Através de seu gerente operacional, explicou que ganhara a licitação

---

<sup>75</sup> Disponível em: [http://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2015/03/29/interna\\_nacional,632345/escolas-que-nao-saem-do-papel.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2015/03/29/interna_nacional,632345/escolas-que-nao-saem-do-papel.shtml). Acesso em: 07 jun. 2016.

<sup>76</sup> Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/assembleia-discute-atrasos-na-construcao-de-mais-de-200-creches-do-proinfancia-no-rs/>. Acesso em: 07 jun. 2016.

em 2013 para instalar 350 creches em nove Estados do Brasil, mas que, após finalização da concorrência, o MEC solicitara a ampliação para construção de um total de 1.750 creches. Entraves relativos ao atraso de repasses financeiros, que causaram um desequilíbrio de caixa, defasagens de preços e problemas com fornecedores de matérias-primas para a confecção dos "kits" foram relatados pela MVC como complicadores para manter as obras em andamento. Na reportagem, o FNDE afirmou que não houvera nenhum atraso no repasse de verbas e que somente seriam liberados novos recursos para obras em andamento.

Reportagem publicada pelo jornal "O Globo"<sup>77</sup>, em 14 de junho de 2015, também apontava obras do Proinfância paradas por conta da interrupção das atividades da construtora MVC. A reportagem argumentava que, apesar da lentidão no cumprimento da meta de construir 6.000 mil creches, o MEC afirmara que

o ajuste fiscal apresentado pelo governo federal preserva os programas e ações estruturantes e essenciais do Ministério da Educação e mantém os gastos do ministério acima do mínimo constitucional. Para se adequar ao ajuste, o MEC vai priorizar atividades como a construção de creches

Os dados apresentados nos permitem avaliar que o período compreendido como fase II do Programa foi bastante conturbado. Dados produzidos pelo relatório de avaliação da execução de programa de governo (BRASIL 2017, p. 31) apontavam que, diante dos entraves apresentados, o FNDE relacionou os problemas enfrentados com “dificuldades técnicas relacionadas às novas tecnologias de construção; abandono das obras e terceirização dos serviços pelas construtoras; incapacidade das empresas de fornecer a quantidade de material conforme a demanda; falhas na execução e má qualidade dos materiais apresentados”. Por outro lado, o relatório de avaliação produzido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União apontava as responsabilidades da autarquia em relação ao processo licitatório, que, de acordo com o documento, não fora adequado e nem estava amparado em estudos que demonstrassem efetivamente as vantagens do uso da MI para construção das unidades. Como resultado desses entraves na implementação, dados disponibilizados no Simec, em março de 2017, apontaram um total de R\$ 529.782.474,45 transferidos para os municípios para a construção de 1377 unidades em MI. No entanto, esse investimento não fora revertido para a sociedade, sendo que apenas 70 unidades (2%) dessas obras foram entregues.

Diante das dificuldades e dos resultados não alcançados pela opção do uso de MI, o MEC e o FNDE reformularam o desenho do Programa que retornou para a metodologia construtiva tradicional, em que se autorizavam os municípios a licitar diretamente as creches

---

<sup>77</sup> Disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/com-obras-paradas-terrenos-de-creches-viram-campos-de-varzea-16441220>. Acesso em: 22 jun. 2016.

aprovadas. Nessa fase, que denominaremos de fase III (de 2015 até os dias atuais), há um retorno da fase I do Programa. Segundo o FNDE, essa nova reformulação do processo foi fruto de diálogo com os dirigentes municipais e secretários de educação de todo o país, que teve como objetivo de agilizar a construção de creches e de cumprir com as metas do Plano Nacional de Educação (2014/2024)<sup>78</sup>.

Nesse novo desenho, o FNDE disponibilizou novas versões dos projetos Proinfância, apresentando os tipos 1 (atendimento de 188 crianças em período integral ou 376 crianças no período parcial) e 2 (atendimento de 94 crianças no período integral ou 188 crianças no período parcial), que passaram a existir, somando-se aos projetos B (atendimento de 120 crianças em período integral ou 240 crianças no período parcial) e C (atendimento de 60 crianças em período integral ou 120 crianças em período parcial). As obras pactuadas para execução dos tipos B ou C em MI ainda não iniciadas deveriam passar por reformulação e atualizações para se adequarem aos projetos tipos 1 e 2. Nessa fase, também foram aceitas trocas de terrenos, desde que respeitadas as normas técnicas disponibilizadas pelo Programa. No ano de 2016, o FNDE disponibilizou o projeto Proinfância tipo 3, que deveria ser implantado, preferencialmente, em capitais e regiões metropolitanas, com capacidade de atender a até 188 crianças em turno integral<sup>79</sup>.

Os desdobramentos dessa fase II do Programa foram avaliados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017) que apresentou críticas em relação às discontinuidades das MI. Uma delas referia-se ao fato de ficar a cargo do município, de acordo com sua conveniência, solicitar a migração da MI para a metodologia convencional e realizar os procedimentos licitatórios. Sendo assim, o relatório concluiu que as medidas adotadas pelo FNDE eram precárias, ao considerar que somente atendiam àquelas obras que ainda não haviam iniciado. Para as demais obras abandonadas ou paralisadas na fase II, não se apresentou solução, causando danos ao erário público e à efetividade da política.

Sobre o fato de o desenho do Programa ter sofrido alterações ao longo dos anos, a coordenadora geral da Educação Infantil do MEC no período revelou, que o governo federal, até o momento da entrevista, ainda não realizara um estudo nacional de avaliação e de monitoramento do Programa, mas que modificações ocorreram advindas de demandas do contexto da prática, a partir de dificuldades enfrentadas pelos municípios. A esse respeito, E6 argumentou que as mudanças partiram de

---

<sup>78</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-reformulacao>. Acesso em: 16 mai. 2016.

<sup>79</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-projetos-arquiteticos-para-construcao/proinfancia-tipo-3>. Acesso em: 16 mai. 2016.

*uma busca por ajustar às necessidades locais. Mesmo assim, ele (o Programa) ainda não está ajustado a algumas regiões. Por exemplo, a região norte reclama que ele é muito inadequado para área das enchentes, que ele é muito grande para as regiões ribeirinhas... o padrão do prédio, né? A região sul reclama que ele é muito aberto e faz frio. Então, a gente ainda não tem um modelo, totalmente ajustado às diversidades locais. Isso nós temos que melhorar, temos que ir melhorando sim e estamos melhorando.*

A então coordenadora da Educação Infantil no MEC também defendia que os critérios de construção do Proinfância se tornassem lei, com estabelecimentos de critérios e de exigências para construção de creches e pré-escolas públicas e privadas e que, em alguns aspectos, o modelo precisaria ser mais descentralizado, seguindo orientações, normas específicas, sem perder os critérios de qualidade, mas com modelo próprio.

Neste ponto, consideramos pertinente retomar algumas referências contidas no relatório de auditoria realizado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014). Os dados produzidos no relatório apontam que o Proinfância fundamenta-se no dever de assistir tecnicamente aos municípios, assegurando a universalidade do ensino. Para além da prestação do auxílio financeiro para garantir infraestrutura necessária para a Educação Infantil, o objetivo do FNDE é o de contribuir para a melhoria das condições de acesso à Educação Básica, tendo um equipamento de qualidade. Isso, pautado nos princípios de eficiência e de transparência na aplicação de recursos nos termos do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Para o TCU, na prática, essa transferência de recursos da União exige uma sólida estrutura de governança para que se possa assegurar uma boa aplicação e bom uso do dinheiro público, cabendo ao FNDE o uso de instrumentos formais, institucionalizados e sistemáticos para garantir o uso adequado dos recursos repassados.

Um aspecto muito relevante no relatório refere-se ao fato de que, além da constatação de que inúmeras creches estavam com obras paralisadas ou com atrasos nos cronogramas, um número muito significativo delas, mesmo quando terminadas, ainda não estavam em funcionamento. Esse paradoxo foi apresentado no relatório do TCU que, de forma acertada, apontou:

O sucesso do programa analisado – o verdadeiro objetivo que legitima o mútuo interesse para a realização das transferências voluntárias – não é a mera construção das escolas, mas o seu pleno funcionamento. O compromisso do município quando recebe os recursos não é – ou não deveria ser – a demonstração do imóvel pronto; mas a materialização de crianças beneficiadas pela política pública. Esse é o indicador de qualidade a ser perseguido e o verdadeiro marco de controle da ação de governo. Um controle de fim, não apenas de meio (BRASIL, 2014, p. 546).



O que o relatório vinha demonstrar era que o Programa permitia que as contas fossem aprovadas ao final da construção, mesmo que o equipamento não estivesse em pleno funcionamento. Nas palavras contidas no documento, "na prática, quando a coletividade não usufrui daquele bem, o resultado é idêntico ao da sua não existência. São recursos públicos desperdiçados" (BRASIL, 2014, p. 546).

O mútuo interesse das partes na celebração do convênio é a prestação efetiva do serviço público, sendo imprescindível que os convenientes avaliem todas as variáveis para que o resultado esperado seja alcançado. Não se coaduna com o princípio constitucional da eficiência a transferência de recursos para as obrigações de meio, sem que as condicionantes para o cumprimento das obrigações finalísticas sejam avaliadas (BRASIL, 2014, p. 546).

Essas proposições levantadas pelo relatório alertavam para a importância de que o FNDE, como órgão responsável por administrar financeiramente o Programa, possuísse o que o documento denominava de "estrutura de governança", para que se pudesse garantir, de fato, os objetivos precípuos da política pública. A questão mereceu destaque no relatório de auditoria que recomendou ao FNDE que prevísse, em sua resolução, a necessidade de que os instrumentos de convênios abrigassem cláusulas respectivas à necessidade de comprovar, na prestação de contas, a entrada de funcionamento das unidades construídas.

Necessidades de modificações e novas ações no Programa também foram relatadas pela coordenadora da Coedi em entrevista realizada. A Coedi teve uma participação contínua e efetiva na concepção presente no Programa Proinfância. Para a entrevistada, a luta era para que o Proinfância estivesse associado a uma política de assessoramento técnico do município. Esse pensamento convergia com os argumentos apontados pelo TCU de que o sucesso do Programa não se findaria com a construção do equipamento a partir da finalização da obra, mas, sim, com seu pleno funcionamento.

Para além do funcionamento, é preciso avançar em relação à qualidade do atendimento educacional a ser realizado junto às crianças e suas famílias. Nesse sentido, a coordenadora da Coedi (E6) opinou que, com 60% da obra já concluída, o MEC deveria ter um programa de assessoramento e visita aos municípios: *"porque o município tem que fazer concurso, o município tem que escolher um quadro de recursos humanos, tem que definir os critérios de matrícula, tem que estabelecer a proposta pedagógica"*.

Um relatório foi produzido em 2017 pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017) verificou diversos entraves já encontrados no relatório produzido pelo Tribunal de Contas da União em 2014. O relatório produzido em 2017

constatou irregularidades, desde deficiências na gestão do Programa até na execução física das obras.

O documento apontava falhas no monitoramento da execução físico-financeira dos recursos transferidos, verificando dificuldades no acesso público às informações, assim como demonstrava que os mecanismos de controle do Programa são frágeis e ineficientes. Tal fato não possibilita analisar a política pública como um todo. O documento considerou que um dos objetivos do Proinfância seria o de expansão da rede física de atendimento e que tal ação não estaria ocorrendo de forma efetiva. Ao apontar dados dos recursos investidos, constatou-se que mais de seis bilhões de reais tinham sido transferidos para os municípios e que, no entanto, aproximadamente R\$ 2, 4 bilhões não foram revertidos em benefício para a sociedade.

Em relação à contribuição do Proinfância para o atingimento da meta 1 do PNE, é importante destacar que, embora o MEC explicitasse a intenção de que o Proinfância contribuísse para o seu cumprimento, não havia disponíveis dados quantitativos que pudessem analisar essa contribuição. O relatório produzido pelo Ministério da Transparência e CGU afirmava que, desde 2007, o Proinfância “adicionou 499.056 vagas à educação infantil e incrementou em 17% o número de novos estabelecimentos escolares municipais” (BRASIL, 2017, p. 14). No entanto, recomendava-se a criação de indicadores para o monitoramento do Proinfância em relação à sua contribuição para o atingimento da Meta I do PNE.

O Programa Proinfância seria conduzido pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Os entraves do Programa foram observados principalmente em relação à sua operacionalização, ou seja, na construção das unidades de Educação Infantil. Dados fornecidos pelo Simec em março de 2017, informam um ativo de 8455 registros de unidades contempladas pelo Programa. Desse total, 3482 (41,19%) estariam concluídas. De forma contraditória, o MEC informa a existência de 1478 unidades em funcionamento<sup>80</sup>. Com base nos dados disponibilizados no Simec, foi realizado um levantamento do número de vagas a ser ofertado no Programa considerando conclusão de 100% das obras. Assim, tendo como referência as 8455 unidades, o potencial de vagas a serem disponibilizadas seria entre 893.476 a 1.786.952 vagas (a depender do tipo de atendimento: se integral ou parcial).

No entanto, a lentidão e a baixa conclusão das obras ocasionaram um número de vagas entre 249.528 e 499.056, o que equivaleria a um percentual médio de apenas 27,9% do potencial

---

<sup>80</sup> É preciso aqui considerar que, de acordo com o relatório produzido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017), podem existir imprecisões nos dados apresentados.

de vagas do Programa. Dados analisados no relatório concluíam que o Proinfância contribuiria pouco para o atingimento da meta I do PNE. “Desde 2007, início do Proinfância, há uma expectativa dele ter acrescido 499.056 vagas na educação infantil – contribuição de 22% para o atingimento da meta”, incrementando em 17% o número de novas unidades de Educação Infantil nos municípios (BRASIL 2017, p. 77)<sup>81</sup>. Isso levava a considerar que o número de vagas pretendidas com o Programa e aquelas efetivamente criadas estariam aquém do esperado.

Conquanto o desenho da política tenha sido reavaliado no decorrer da década, não se resolveram questões importantes em relação a mudanças que pudessem efetivamente alcançar a sua proposição inicial.

Nessa trajetória, faz-se necessária uma discussão das relações entre os entes federados e as condições adversas e desiguais com que os gestores municipais atuam na implementação das políticas. Os dados aqui apresentados nos possibilitam a reflexão sobre o papel do governo federal na indução de políticas em larga escala, fazendo-se urgente uma ação articulada de financiamento, implementação, monitoramento e avaliação de programas. Sem uma rede articulada, corremos o risco de que o direito à educação, garantido às crianças constitucionalmente, perca-se nas amarras da burocracia e da falta de responsabilidade do poder público.

Ciente das especificidades dos processos de implementação das políticas, Arretche (2001) alerta que este é um campo de incertezas. Considerando que o próprio processo de implementação pode modificar as políticas públicas, a autora aponta que há a necessidade de se superar uma concepção ingênua de avaliação das políticas. Sendo assim, não podemos desconsiderar as relações entre os entes federados e os efeitos que essas relações apresentam quando se coloca em prática a implementação de Programas em larga escala, como no caso do Proinfância.

A discussão apresentada mostra que a proposição das políticas acontece em um campo complexo e desigual, em que as condições materiais dos entes federados são adversas e as formas de regulação das políticas interferem em sua materialização. Isso nos leva à necessidade de discutir o pacto federativo que deveria ser pautado em uma cooperação recíproca. Para Cury (2002, p. 196), "a descentralização, nas mãos de um governo central poderoso, ganha um sentido de centralização de concepção e descentralização da execução nos níveis subnacionais de governo".

---

<sup>81</sup> Aqui é preciso considerar que, com a retenção de recursos, a quase totalidade dos termos de compromisso entre FNDE e municípios foram firmados até no exercício de 2014.

Já discutimos que o Brasil apresenta uma realidade de capacidade técnica e econômica muito diferenciada entre os governos subnacionais. Isso, para Cury (2002), acarreta em uma política de desconcentração de execuções, que, aliada a um centralismo decisório, traz tensões no âmbito do pacto federativo. Isso nos foi possível observar no contexto de produção do texto da política do Programa Proinfância e nas suas redefinições durante uma década de sua implementação.

Os embates, encontros e desencontros em relação ao desenho da política e sua implementação discutida nesta seção ganhará eco nas discussões apresentadas a seguir, em que apresenta um levantamento de pesquisas e trabalhos acadêmicos acerca da temática na última década.

### 3.2. UMA DÉCADA DO PROGRAMA PROINFÂNCIA: O QUE DIZEM AS PRODUÇÕES ACADÊMICAS?

Buscar os enunciados das produções acadêmicas sobre o Programa Proinfância foi a primeira atividade empreendida nesta pesquisa depois da materialização da questão de partida e dos objetivos a serem realizados. Bakhtin (2003, p. 297) ajuda na compreensão de que cada enunciado é um elo na cadeia complexa e organizada de outros enunciados:

cada enunciado é pleno de ecos e ressonâncias de outros enunciados com os quais está ligado pela identidade da esfera de comunicação discursiva. Cada enunciado deve ser visto antes de tudo como uma resposta aos enunciados precedentes de um determinado campo (aqui concebemos a palavra “resposta” no sentido mais amplo): ela os rejeita, confirma, completa, baseia-se neles, subentende-os como conhecidos, de certo modo os leva em conta. Porque o enunciado ocupa uma posição definida em uma dada esfera da comunicação, em uma dada questão, em um dado assunto, etc.

Sendo assim, a enunciação é aqui considerada como sendo de natureza histórica e social. Compreendo que a produção do conhecimento não se faz de maneira isolada, sendo uma construção coletiva. Esse movimento é necessariamente encadeado e dialoga com outras produções, anteriores e posteriores, fazendo circular discursos.

O objetivo desta seção é apresentar um mapeamento do conhecimento já produzido sobre o Proinfância, buscando compreender os aspectos, as dimensões e as concepções com que vem sendo abordada a temática. Para atingir o objetivo de saber o que dizem os estudos e as publicações sobre o tema Proinfância, foi realizado um levantamento bibliográfico, considerando as publicações a partir de 2007, ano em que o Programa Proinfância foi instituído, até o ano de 2017.

Para consulta, foi feito um levantamento das teses e dissertações disponíveis no Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), assim como dos artigos publicados no banco de dados do *Scientific Eletronic Library* (SCIELO) e no portal de periódicos Capes. Também foi realizada uma pesquisa dos trabalhos publicados na Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED), no evento bienal Grupo de Pesquisa sobre Crianças e Infâncias (GRUPECI), na Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e no site do Ministério da Educação.

Foram considerados, nesse levantamento, relatórios de pesquisas produzidos por grupos de pesquisas e universidades. Alguns desses relatórios encontram-se disponíveis no site do MEC. A palavra chave utilizada para a busca em todos os artigos, teses, dissertações e documentos foi *Proinfância*.

Após realização desse levantamento bibliográfico, foi possível visualizar a narrativa da produção acadêmica no período de uma década (2007/2017) encontrando, a partir das leituras realizadas, pontos convergentes entre os trabalhos. O quadro a seguir sintetiza o número de trabalhos localizados e suas fontes. Um quadro especificado com o levantamento das produções consultadas e seus respectivos autores, realizada em cada banco de dados, encontra-se no final desse trabalho, no Apêndice B.

**Quadro 4** - Quantidade de trabalhos relacionados ao tema "Proinfância" localizados

<b>BASE</b>	<b>QUANTIDADE DE TRABALHOS LOCALIZADOS</b>
Banco de teses e dissertações portal CAPES	20
SCIELO e portal periódico CAPES	02
Anped	0
GRUPECI	05
ANPAE	06
Site do MEC	04
Relatório de Pesquisa	01
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>

Fonte: Bases de consulta de trabalhos

Na esteira da história da produção acadêmica, destaca-se a centralidade que a Educação Infantil tem apresentado nas políticas públicas educacionais na atualidade. Tendo como pano de fundo as lutas sociais em prol da Educação Infantil, o Programa Proinfância é considerado uma importante ação do governo federal como uma política indutora de colaboração entre os entes federados para o fortalecimento da política de Educação Infantil, para melhoria e ampliação da rede física das instituições.

Nesse sentido, os trabalhos publicados contribuem para elucidar aspectos do Programa Proinfância desde sua gênese, descortinando os impactos, os entraves e as perspectivas na implementação e nos desdobramentos para a política nacional de Educação Infantil. Por ser um Programa de amplo alcance, muitas são as possibilidades de compreendê-lo através da pesquisa, abarcando tanto os aspectos da macropolítica, como sua relação com os microcontextos. Considerando os aspectos relacionados ao macrocontexto do Programa, foi unânime a relevância do Proinfância como uma ação do governo federal para expansão da Educação Infantil nos municípios através de financiamento para construção de novas instituições.

A leitura dos trabalhos produzidos na última década permitiu, a partir das opções teórico-metodológicas e questões dos pesquisadores, organizá-los a partir de alguns eixos e temáticas, enfatizando que essa foi uma das opções de aproximação, considerando as amplas possibilidades de olhar o Programa Proinfância. Os eixos serão analisados a seguir.

Eixo 1: "Implementação de políticas públicas/ Programa Proinfância/Regime de colaboração" (9 trabalhos localizados).

Esse primeiro grupo de trabalhos teve como foco a implementação de políticas públicas/ Regime de colaboração / Programa Proinfância (RAMOS, 2011; REZENDE, 2013; GARCIA, 2014; MATTOS, 2014; COSTA, 2015; MARTINS, 2016; SIMÕES e LINS, 2013; SÁ e WERLE, 2015; SOUZA *et al*, 2017). Nestes, discutiram-se a regulação das políticas públicas, o pacto federativo, os programas federais, os processos de descentralização político-administrativa e as estratégias locais para a implementação de políticas e suas implicações para expansão e qualidade da Educação Infantil. Os trabalhos permitiram conhecer a complexidade que envolve a implementação de políticas públicas, a qual abarca uma diversidade de interesses e atores no processo político, já que toda dimensão da ação pública ocorre a partir da interação entre contexto e atores sociais.

Aspectos relacionados à fragilidade na estrutura administrativa dos municípios foram bastante problematizados. Alguns trabalhos evidenciaram particularidades relacionadas às capacidades locais para a implementação do Programa, discorrendo sobre as dificuldades geradas pela proposta de um projeto-padrão e as reais necessidades dos usuários a partir de uma diversidade vivenciada nos contextos dos entes federados. Fragilidades locais e estrutura organizacional dos municípios, necessidade de ampliação dos recursos financeiros e técnicos, dificuldades na execução das obras em relação à licitação e ao gerenciamento, lentidão, burocracia e falta de monitoramento do Programa também foram fatores questionados. Foram

levantadas questões que são apontadas como entraves à implementação, tais como a dificuldade de manutenção dos centros educacionais construídos, a forte dependência dos municípios em relação ao governo federal no provimento de suas políticas locais, a desarticulação entre os órgãos centrais e locais e a pouca participação dos sujeitos envolvidos no processo (gestores, comunidade, professores, representantes dos Conselhos Municipais). Analisando a reverberação do Programa nos microcontextos, os trabalhos buscaram compreender os impactos de sua implementação, sob a ótica de que há uma ressignificação da política quando implementada em contextos específicos, apontando para a necessidade de uma reforma fiscal e de uma revisão do pacto federativo.

Ainda no sentido de problematizar entraves no Programa, foram levantadas questões em relação ao fato de o projeto padrão do MEC não dialogar com a diversidade regional do Brasil. No que concerne à burocracia do Programa, apontou-se a necessidade de mais informações acerca dos projetos constitutivos, suas finalidades e concepções, assim como a melhoria nos canais de comunicação entre os entes federados e uma maior transparência e organização na disponibilização dos dados referentes ao programa.

Sobre os aspectos positivos, alguns trabalhos sinalizam para a intenção do governo federal em regular a etapa da Educação Infantil, subsidiando a implementação de políticas junto aos municípios. O MEC, ao propor ações como a do Programa Proinfância, que é reconhecido por seu ineditismo em relação a uma nova lógica de investimento na Educação Infantil, induz os municípios a pensarem em estratégias para as suas políticas locais.

Eixo 2: "Políticas públicas para Educação Infantil e sua relação com o Programa Proinfância" (16 trabalhos localizados).

Um segundo grupo de trabalhos produziu-se sobre as políticas públicas para Educação Infantil e sua relação com o Programa Proinfância (SILVA, 2013; MARCONDES, 2013; SATHRES, 2014; SILVA, 2014; PACÍFICO, FREITAS E MATOS, 2017; RICCI, 2014; ALMEIDA E TAVARES, 2014a; GOMES, 2014; FLORES e MELLO, 2012; ALMEIDA e TAVARES, 2014b; NUNES, 2015; HORN, 2013; HORN, 2014; SANTOS E RIBEIRO, 2014; FLORES E ALBUQUERQUE, 2015; ARAÚJO E SANTOS, 2016). Os trabalhos apresentaram uma problematização dos aspectos macro da política e seus impactos para a política de Educação Infantil. Estiveram presentes no debate o direito à educação, a relação Estado e política de Educação Infantil, os impactos do Programa Proinfância, a expansão da Educação Infantil, a formação de professores, os aspectos relacionados à gestão, práticas

pedagógicas e condições do trabalho docente. Entre os desafios apontados, destacam-se as tensões entre os textos das políticas e suas ressignificações nos contextos da prática, evidenciando entraves na trajetória de descentralização de recursos. Tal fato revela que, no processo de implementação, surgem demandas que vão além da cooperação técnica ou financeira prestada pelo governo federal. A análise dos microcontextos permitiu desnudar entraves no que se refere às dificuldades dos municípios em relação ao gerenciamento das obras, cumprimento de prazos e administração dos recursos repassados pelo governo federal para concretização das construções.

A fragmentação das políticas educacionais e a desarticulação entre o político e o pedagógico foram fatores observados nas pesquisas. Um importante aspecto discutido diz respeito à pouca preocupação com uma política de formação para os profissionais que atuam nas instituições construídas pelo Programa. Entraves ligados à formação continuada de professores, gestão escolar, fragilidade nas práticas pedagógicas, dicotomia entre creche e a pré-escola foram alguns dos aspectos abordados. Também foram destacadas questões relativas ao inadequado número de professores/crianças por turma, a grande rotatividade de profissionais nas unidades investigadas, contratação de auxiliares em detrimento do professor, ausência de carga horária reservada para planejamento e avaliação e de condições adequadas de trabalho.

No que tange à especificidade do trabalho com crianças pequenas e ao necessário investimento na formação desse profissional, verificaram-se questões que já deveriam estar ultrapassadas, mas que ganham força nesse novo contexto: ausência de concurso específico para Educação Infantil, de plano de carreira, de piso salarial e de uma política de formação continuada para os professores.

Entre os impactos positivos do Programa, destaca-se a ideia de uma política de equidade, representada pela ampliação de vagas na Educação Infantil a partir da proposição de um atendimento educacional de qualidade. A possibilidade de reestruturação das propostas pedagógicas alinhadas com as concepções vigentes nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil também foi observada como um impacto importante que o Programa pode apresentar. É relevante destacar que, em algumas localidades, o Proinfância inaugurou o atendimento educacional do berçário. Uma ação exitosa presente nos trabalhos tratou das experiências de cooperação técnica entre MEC e universidades envolvendo projeto de assessoramento técnico-pedagógico na implementação do Proinfância.

Nos trabalhos que foram sistematizados nesse eixo estão os documentos produzidos pelo MEC (HORN, 2013; HORN, 2014) com o objetivo de fornecer indicadores e orientações



para auxiliar gestores municipais a equipar e organizar espaços de modo a torná-los parceiros pedagógicos dos educadores, garantindo, assim, uma Educação Infantil de qualidade. A partir de um diagnóstico realizado por amostras nas unidades do Programa Proinfância em relação à utilização dos espaços físicos, o documento aponta as principais distorções, subutilizações e dificuldades na organização dos espaços em relação ao orientado no projeto. A discussão apresentada apontou para a existência de uma clara divisão entre as atividades internas (pedagógicas) e externas (para diversão). Isso evidencia, conforme outros trabalhos discutidos nesse eixo também problematizaram, uma concepção alinhada à perspectiva de uma pedagogia tradicional que desconsidera o protagonismo das crianças e não compreende que elas aprendem em e na interação com os pares e com o espaço que as circunda.

Os relatórios dos projetos de assessoramentos técnico-pedagógicos produzidos pelas universidades da Bahia (SANTOS E RIBEIRO, 2015) e do Rio Grande do Sul (FLORES E ALBUQUERQUE, 2015) apontam para a exitosa experiência a partir da realização do convênio de cooperação técnica firmado entre o MEC, universidades e secretarias municipais de ensino. Neles, discutiu-se a necessidade de expansão e de continuidade das ações de formação, reforçando o papel fundamental da contribuição das universidades públicas, que está ancorada no tripé ensino, pesquisa e extensão, para a qualidade da Educação Básica.

Eixo 3: "Programa Proinfância como campo de investigação sobre ressignificação das políticas nos microcontextos, concepções e práticas pedagógicas" (8 trabalhos localizados).

Esse grupo pautou suas investigações tendo as instituições construídas via Programa Proinfância como campo de investigação sobre ressignificação das políticas nos microcontextos, concepções e práticas pedagógicas (ALMEIDA, 2015; VIEIRA, 2016; BRASIL, 2016; OLIVEIRA, 2016; SOARES, 2016; REDIGOLO, 2016; SANTOS, 2014; BRASIL, 2014). As pesquisas demonstraram a existência de um campo de tensões entre os textos das políticas e as suas redefinições nos contextos das práticas pedagógicas. Uma concepção de Educação Infantil escolarizada e preparatória para o Ensino Fundamental, distante do que propõem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, ficou evidenciada na maioria dos trabalhos que problematizaram as práticas pedagógicas em instituições construídas via Programa Proinfância. A necessidade de discussões acerca da avaliação e registro, práticas pedagógicas mais dialógicas, centralidade nas interações e brincadeiras e reorganização de espaços e rotinas foram alguns dos aspectos destacados nos

trabalhos. A importância de espaços educativos mais dialógicos e a necessidade de evidenciar o lugar do bebê como centro das práticas pedagógicas também foram problematizados.

Eixo 4: “Relação Proinfância/arquitetura escolar/espaço físico/políticas de espaços escolares/educação ambiental” (5 trabalhos localizados).

Os trabalhos do eixo 4 focalizaram a relação Proinfância/arquitetura escolar/espaço físico/políticas de espaços escolares/educação ambiental/ sustentabilidade (OLIVEIRA, 2013; MARCELINO, 2014; CRISTOFOLI, 2014; DALLAGNOL, 2015; KLOSINSKI, 2016). As pesquisas buscaram investigar aspectos das políticas do governo federal que têm como foco expansão da rede pública atrelada a modelos arquitetônicos padrões. Também foram consideradas nos trabalhos questões que envolvem a preocupação do governo central em relação à qualidade desses espaços, apontando que o Proinfância ainda precisa avançar, mas pode ser apontado como um primeiro passo para a elaboração de uma política de espaços escolares para a Educação Infantil.

### 3.2.1. Os textos, o contexto, outro texto...

Bakhtin (2003, p. 410) nos faz refletir que "não existe a primeira nem a última palavra, e não há limites para o contexto dialógico". Após leitura dos trabalhos explicitados, alguns sentidos puderam ser construídos e serão renovados quando em diálogo com outros textos e, no caso específico desta tese, com o contexto de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora. Um deles diz respeito ao fato de que, apesar da estratégia do governo federal para a efetivação do direito à Educação Infantil, a partir de uma aplicação razoável de recursos para construção e aparelhagem de novas instituições nos municípios, o que as pesquisas evidenciam é que, de um Programa de amplo alcance como o Proinfância, surgem demandas que vão muito além da cooperação financeira entre governo federal e municípios. O trabalho de Nunes (2015, p. 23) ajuda nessa compreensão, ao analisar o Proinfância como uma nova institucionalidade, sendo necessário "não apenas situar o Programa no contexto das políticas públicas de educação no Brasil, considerando os atores envolvidos neste campo, mas também observar e acompanhar as estratégias adotadas".

O Proinfância faz parte de um programa federal, de abrangência nacional, e as suas regras de operacionalização dependem de um regime de colaboração. Sobre as características do sistema político brasileiro, Arretche (2001) argumenta que, no contexto de um país

federativo e multipartidário, podem produzir-se ações não cooperativas, pois, na base da implementação, podem ocorrer incongruências de objetivos. Tal fato acarreta um certo grau de incerteza em relação à convergência de ações dos implementadores.

A leitura dos trabalhos nos leva a questionar se o Programa possui mais características de desconcentração ao invés de descentralização. Ficaram evidentes as condições adversas dos municípios em gerir, de forma autônoma, suas políticas, explicitando a necessidade de que a União deva prover os demais entes federados com maiores capacidades técnicas e financeiras. Arretche (1999 p. 136) defende que as estratégias de indução precisam ser adequadamente desenhadas e implementadas, pois esses são fatores decisivos para o sucesso de transferências de atribuições:

para que uma estratégia de indução seja bem-sucedida, é necessário que os níveis de governo interessados nas reformas tenham disposição - isto é, tomem decisões favoráveis a programas de descentralização - e meios - isto é, contem com recursos financeiros, políticos e administrativos - para implementar políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão dos demais níveis de governo.

A falta de articulação na implementação do programa Proinfância demonstrou uma forte fragilidade e dependência dos municípios em relação ao governo federal no que tange ao desenvolvimento de políticas locais. Estudos realizados por Arretche (1999, p. 136) apontam que "quando se trata de municipalizar atribuições de gestão, estratégias eficientemente implementadas por parte do governo federal são decisivas". A autora discute ainda uma característica de grande parte dos municípios brasileiros que possuem uma baixa capacidade econômica, uma fraca tradição administrativa e uma forte dependência de transferências fiscais. Nesse contexto, os programas de descentralização que oferecem aportes financeiros passam a ter um peso nas decisões das administrações locais. No entanto, é preciso ponderar acerca das capacidades locais para administração e gestão desses programas. Um aspecto que ficou evidente na leitura dos trabalhos foi a necessidade de um fortalecimento e protagonismo dos municípios para que fiquem menos vulneráveis às especificidades locais e menos dependentes de ações do governo federal para o provimento de suas políticas sociais.

Uma questão importante que precisa ser pensada refere-se ao fato de que os municípios estejam organizados para as despesas com manutenção e pagamento de profissionais, já que, conforme a legislação define, é de sua competência oferecer essa etapa da educação. Fica claro, portanto, que essa previsão orçamentária deve ser prioridade para os municípios, que precisam estar atentos para as metas propostas no atual Plano Nacional de Educação.

Os trabalhos que optaram por uma investigação qualitativa das práticas empreendidas nas instituições do Proinfância já em funcionamento assinalam que, a despeito do investimento na área das produções acadêmicas atuais e das orientações e diretrizes realizadas pelo Ministério da Educação, as ações políticas e pedagógicas encontram-se de forma desarticulada, o que ainda não reverbera de forma satisfatória nas práticas empreendidas junto aos bebês e crianças pequenas. Uma frágil identidade da Educação Infantil, ainda pautada nas concepções do Ensino Fundamental, com a fragmentação entre as concepções e as práticas da creche e pré-escola, a pouca preocupação e investimento dos gestores municipais na constituição de carreira específica e formação para os profissionais, são sérios problemas que precisam ser superados.

O mapeamento dos trabalhos evidenciou que não há dúvidas de que o Programa representa avanços em relação à expansão da Educação Infantil e à melhoria da infraestrutura. Todavia, é necessário pensar na possibilidade de que ele também seja um indutor de práticas pedagógicas mais afetas aos estudos e produções atuais da área. Como impactos do Programa, algumas pesquisas realizadas trazem a perspectiva de que o Proinfância mobilize ações nos contextos, ao fomentar reflexões sobre propostas e práticas pedagógicas com bebês e crianças pequenas.

Foram relevantes também as ações de assessoramento e acompanhamento dos municípios que aderiram ao Proinfância via MEC, tendo sido apontada a necessidade de maior aporte financeiro para expansão do assessoramento a um número maior de municípios. A experiência de aproximação entre os entes federados possibilita a difusão de uma concepção de Educação Infantil expressa nos documentos legais do MEC, induzindo os municípios a realizar políticas e práticas pedagógicas condizentes. Ações como essa fortalecem a política nacional de Educação Infantil, uma vez que induzem a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil trazendo uma maior amplitude ao Programa Proinfância.

Se pensarmos na necessidade de que a expansão da Educação Infantil via Programa Proinfância esteja atrelada a propostas de trabalho com qualidade, torna-se evidente e necessário superar a visão assistencialista que historicamente acompanha a Educação Infantil, assim como romper com a visão preparatória para o Ensino Fundamental. A Educação Infantil deve ter seu lugar e sua identidade própria. Os novos centros de Educação Infantil financiados através do Programa Proinfância precisam ser considerados além da construção de prédios espaçosos, com preocupação estética, usados muitas vezes como propaganda pelos governos e, em alguns casos, até mesmo entregues para a gestão privada.

Mais do que isso, é necessário que esse Programa possa fortalecer a política municipal de Educação Infantil, sendo o mote para a elaboração de propostas pedagógicas coerentes e

alinhadas com os atuais estudos sobre o desenvolvimento das crianças e no respeito às suas infâncias, reverberando em ações de educação e cuidado, que devem ser indissociáveis, e que realmente sejam significativas para profissionais, bebês e crianças pequenas.

Para além da ampliação e garantia do acesso, é necessária a consolidação de concepções e práticas de qualidade junto aos bebês e crianças pequenas. Isso se faz por meio de ações conjuntas e colaborativas, de uma construção coletiva que envolva gestores, professores, comunidade, pesquisadores e crianças.

Hoje, passada uma década do Programa Proinfância, vivenciamos um contexto de retrocessos e de crise, em que as políticas neoliberais e conservadoras trazem impactos para as políticas públicas, impactando a política de Educação Infantil e o Programa Proinfância. Sendo assim, ao considerarmos que o Programa foi uma importante ação de colaboração dos entes federados no campo da Política Nacional de Educação Infantil, torna-se fundamental a necessidade de lutar pela sua continuidade e melhoria.

A realização desse levantamento de trabalhos e produções sobre o Programa Proinfância foi fundamental para orientar o caminho da pesquisa, expandir as fontes e as referências da investigação, assim como ampliar o olhar a partir do que já havia sido produzido, buscando atravessamentos e relações possíveis com o que estava acontecendo no município de Juiz de Fora. Trazer para o debate a produção teórica da situação do Proinfância em diversos municípios possibilitou conhecer como esse Programa repercute diante da realidade brasileira, que tem características muito próprias em relação à sua organização social.

Ao buscar compreender as concepções que atravessam a implementação de um programa que faz parte de uma política mais ampla no campo da educação, foi preciso dimensionar os aspectos que constituem o modelo federado em nosso país. No caso específico desse Programa, os municípios, que são os implementadores dessa política, têm que lidar com as limitações burocráticas, financeiras e também com as relações de poder. Para Arretche (2001), a implementação transita em um campo de relações entre formuladores e implementadores. Considerando que cada um se situa em diferentes posições na máquina governamental, torna-se fundamental que, para o sucesso da política, o formulador consiga uma ação cooperativa dos diversos atores envolvidos na implementação. Na prática, a política pública é realizada pelos atores encarregados de sua implementação, pois são eles que, de fato, têm a prerrogativa de fazer a política. Eles atuam, tendo como referência a concepção original, conforme explicitado na formulação da política. Todavia, pode-se considerar que esses atores têm uma razoável margem de autonomia, o que lhes permite, por exemplo, atuar segundo seus próprios referenciais e concepções.

A partir do interesse inicial, que foi buscar conhecer os aspectos do Programa Proinfância tendo como referência as pesquisas produzidas na última década, foi preciso ir além de uma simples quantificação dos trabalhos, mas analisá-los e compreender em que medida essa produção ampliou minha visão sobre o Programa. Esse foi um trabalho fundamental e extremamente formativo, pois, além de ser um importante instrumento de aprofundamento da temática, o levantamento bibliográfico permitiu vislumbrar o Programa Proinfância a partir de sua historicidade, o que provocou múltiplos olhares para esse campo.

Os textos considerados nesse levantamento, numa concepção bakhtiniana, foram concebidos a partir de sua constituição histórica e social. As enunciações anteriores e as posteriores fazem circular os discursos acerca do Programa Proinfância, que devem ser compreendidas a partir do contexto mais amplo que o abriga. Sem sombra de dúvidas, a multiplicidade de vozes aqui representadas aguçou ainda mais o interesse em avançar nessa temática, considerando que a pesquisa pode trazer contribuições no sentido de aprofundar, problematizar, ampliar e construir novos sentidos para os textos aqui suscitados.

O próximo capítulo discutirá o contexto de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora.

#### 4 O MOVIMENTO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA: A GÊNESE DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO CONTEXTO DA PRÁTICA

Considerando as vozes dos gestores locais, este capítulo cumpre o papel de trazer uma narrativa da expansão da Educação Infantil no município, assim como a gênese do Programa Proinfância em Juiz de Fora. Para tal, busquei uma relação dialógica entre os textos produzidos pelas entrevistas e os textos do campo teórico e das políticas. As entrevistas, vistas como produção de discursos, carregam, nas vozes dos sujeitos que enunciam, valores de mundo, tensões, pontos de vista. A interpretação desses discursos produzidos foi ancorada nos preceitos de Bakhtin (2003, p. 378), para quem “a compreensão responsiva completa o texto do outro: ela é ativa e criadora” e consiste em opor um enunciado a um outro.

Nos últimos anos, seguindo uma tendência nacional, o município de Juiz de Fora vem apresentando uma ampliação na oferta de vagas para a Educação Infantil, mais especificamente para a pré-escola. Dados informados pela Secretaria de Educação<sup>82</sup>, em novembro de 2018, revelam que 100% da demanda manifesta da pré-escola é atendida na rede pública. Isso se deve aos fatores já explicitados nos capítulos 2 e 3.

A publicação da Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), introduz mudanças significativas nessa etapa da educação. De acordo com a lei, a Educação Básica passou a ser obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, trazendo impactos para a estrutura e a gestão da Educação Infantil. Estudiosos da área vêm sinalizando para os desdobramentos decorrentes dessa configuração do ensino obrigatório. Em Juiz de Fora, é necessário considerar que esse aumento da oferta veio acompanhado de uma precarização na utilização de espaços, muitas vezes improvisados e inadequados às necessidades e especificidades que o trabalho com as crianças pequenas requer.

Com relação às creches, tradicionalmente vinculadas à assistência social, conforme já discutido, a legislação brasileira atual prevê a sua integração à educação desde a última LDB. Em Juiz de Fora, dificuldades e contradições marcaram o processo de “transição” das creches para a área da educação, conforme discutem os trabalhos de Núbia Santos (2014), Zanetti (2015) e Costa (2006), já tratados no capítulo 2.

No contexto nacional, a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo governo federal (BRASIL, 2007), o decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007b), que traz em seu bojo mudanças importantes para a educação brasileira, o Plano de Metas e Compromisso Todos pela

---

<sup>82</sup> Os dados foram informados a partir de pedido protocolado na SE/PJF.

Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), que agrega todos os programas do MEC e inclui a participação dos municípios, trouxeram mudanças para o município de Juiz de Fora, considerando que a Secretaria de Educação passaria a assumir a responsabilidade de criar seu PAR a partir da realização de seu diagnóstico. Sob influência das políticas nacionais, uma ação que o poder público municipal de Juiz de Fora buscou para melhorar e expandir as condições de atendimento às crianças da Educação Infantil fora a adesão ao Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil, o Proinfância.

A partir dos dados produzidos nas entrevistas realizadas, na administração municipal do período 2005/2008, em que estava à frente da gestão o prefeito Carlos Alberto Bejani/PTB, criou-se uma comissão interna para a discussão do PAR. De acordo com E5, esse momento inicial foi confuso, pois os gestores *“não queriam fazer o PAR, não queriam fazer nada. Quando caiu a ficha que, se não tivesse o PAR, não saía nada mais, que o MEC ia parar com todos os projetos... aí saiu correndo para fazer. Correria. Não deu tempo de terminar”*. Ainda de acordo com E5, nesse momento inicial de elaboração do PAR do município, ano de 2008, por escolha administrativa, não houve qualquer indicação de expansão da Educação Infantil:

*Olha só... você tem que observar que está tratando de política pública. Você tem que estar... a equipe local tem que estar atenta e tem que estar interessada. Porque a inauguração do PAR (no primeiro momento no município) não gerou o Proinfância. Não tem nenhuma indicação. Nenhuma indicação (E5, referindo-se ao fato de que, no primeiro PAR elaborado pelo município, as necessidades de expansão da Educação não foram evidenciadas).*

Tal fato aponta para uma superficialidade na discussão do PAR, que ficou somente restrita aos gestores da SE, assim para como uma análise equivocada da real situação de demanda por esse segmento no município naquele período.

Juiz de Fora vivenciava, na ocasião, um conturbado momento político, tendo o prefeito renunciado ao mandato em junho de 2008, após ser acusado de envolvimento em atos de recebimento de propina. O afastamento do prefeito antes do término do mandato levou o vice-prefeito a assumir o mandato até a conclusão, que seria ao final do mesmo ano. Nesse contexto, o PAR não chegou a ser finalizado, fato que somente ocorreu no início da uma nova administração municipal, no ano seguinte, conforme relato de E5.

O prefeito Custódio de Mattos/PSDB assume o mandato de 2009/2012 e fica encarregado de dar prosseguimento à transição das creches para a educação, fato que teve seus desdobramentos no final de 2008, conforme relatado no capítulo 2. Dados produzidos pelas entrevistas realizadas com gestores locais do período, entre eles a Secretária Municipal de



Educação (E2), a Chefe do Departamento de Educação Infantil (E3) e o Chefe do Departamento de Gestão da Informação (E5), apontam que o início desse novo mandato fora marcado por novos desafios frente às crescentes demandas na Educação Infantil, entre eles: planejamento de ações para integração das creches à educação, expansão da Educação Infantil, formação de equipe técnica e pedagógica de Educação Infantil na SE.

Nesse período, reorganizou-se o organograma da Secretaria de Educação e decidiu-se que, pela importância política da Educação Infantil e para responder e articular as suas demandas específicas, ela deveria ter o status de um Departamento. De acordo com a Secretária de Educação do período (E2), quando assumiu foi ver

*o organograma (da SE) o que que era... Porque assim, os Departamentos não atendiam muito bem às demandas. Então, nós fomos reorganizar. E, na reorganização, nós achamos que pela prioridade, pela importância da política da Educação Infantil, ela deveria ser tratada como um Departamento. Não para ser uma coisa a parte da educação fundamental... a ideia é que você não desintegra essas coisas. Mas, uma coisa que tinha realmente demandas específicas e que elas deveriam ser cuidadas. Tinha que fazer toda essa integração da AMAC. Nós tínhamos profissionais na AMAC totalmente diferentes dos profissionais que nós tínhamos na rede. Como nós íamos lidar?*

A partir do levantamento dessa necessidade e também do entendimento da nova Secretária de Educação (E2) de que a Educação Infantil precisava se estruturar e expandir no município, foram criadas três supervisões no Departamento de Educação Infantil: Supervisão de Coordenação Pedagógica de Educação Infantil, Supervisão de Coordenação Pedagógica de Creche, Supervisão de Acompanhamento de Escolas Particulares de Educação Infantil<sup>83</sup>. Em entrevista com E2, pôde-se perceber que suas ações pautaram-se nos estudos e pesquisas que apontavam a importância da Educação Infantil para o desenvolvimento das crianças, tendo, como pano de fundo uma legislação específica, assim como uma concepção de Educação Infantil preparatória para as demais etapas.

A questão da transição das creches da assistência para a Educação também foi levantada por ela como um fator que trouxe um novo status para a Educação Infantil na Secretaria de Educação. E2 assim se manifesta:

*Fora que todos os dados que a gente vê nas pesquisas... que, se a criança faz Educação Infantil, ela tem muito melhores condições de aprender a ler na idade certa, se desenvolver...E fora que, somando a isso, tem a questão de ser um contingente grande, a questão da importância da Educação Infantil para o preparo da criança. E também a legislação, que na época que eu entrei estava tirando toda, qualquer possibilidade de Educação Infantil ser feita fora da Secretaria de Educação, saía da assistência social geral...*

<sup>83</sup> Um organograma representando a organização da Secretaria de Educação de Juiz de Fora no período 2009/2012 encontra-se no Anexo A. No anexo B encontra-se o atual organograma da SE.

O PAR, cujo início se dera ainda na gestão anterior, foi reelaborado. Nesse momento, com um Departamento de Educação Infantil instituído, as demandas dessa etapa são evidenciadas, sendo explicitada no PAR a solicitação de projetos financiados via Programa Proinfância.

Nessa trajetória, uma importante ação realizada sob a coordenação do Departamento foi a proposição de se discutir um currículo para a Educação Infantil do município. Nacionalmente, sabemos que as novas políticas e orientações vigentes acarretaram discussões acerca do currículo e das práticas empreendidas com as crianças matriculadas nessa etapa da educação. Juiz de Fora também percorreu esse caminho. Durante os anos de 2010 e 2011, a Secretária de Educação, juntamente com sua equipe do Departamento de Educação Infantil, consultores e representantes das instituições, tendo como referência as discussões coletivas em seminários realizados, produziu a proposta curricular para a Educação Infantil da rede municipal de ensino de Juiz de Fora (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2010, 2011).

O documento construído está em consonância com as discussões atuais sobre a infância e políticas curriculares nacionais, apresentando reflexões importantes sobre os temas, assim como suas intencionalidades para práticas significativas com as crianças. No entanto, é preciso ponderar que, apesar de o documento sobre currículo ter sido produzido considerando concepções que já são consenso no campo acadêmico da Educação Infantil, em relação à sua implementação junto às creches e escolas, muitos entraves atravessam esse processo, como, por exemplo, a desconsideração desse documento em relação às práticas pedagógicas empreendidas com as crianças nos contextos institucionais, conforme os dados desta pesquisa apontam no próximo capítulo.

Partindo da realidade de uma rede de Educação Infantil funcionando de forma muito precária, foi traçado um caminho de expansão das vagas a curto prazo. Como não havia recursos para construção de novas escolas, foi adotada a opção pela ampliação de salas e troca de prédios<sup>84</sup>. Nesse período, registrou-se uma política de visibilidade da Educação Infantil no município, impulsionado pela criação do Departamento de Educação Infantil. Isso resultou em investimentos na ampliação do atendimento a esse segmento, o que foi efetivado pela criação de novas escolas de Educação Infantil, por meio da aquisição de prédios já existentes, assim

---

<sup>84</sup> Nesse período, novas escolas de Educação Infantil foram estruturadas por meio da aquisição de novos prédios e ampliação de outros: Escola Municipal Professor Nilo Camilo Ayupe, Escola Municipal Professor Afonso Maria de Paiva, Escola Municipal Professor Carlos Alberto Marques.

como pela locação de novos espaços pela administração municipal<sup>85</sup>. É importante enfatizar que nem todos os casos foram resolvidos, o que implicou a necessidade já apontada no PAR de realizar ações para expansão e melhoria da infraestrutura de algumas escolas em funcionamento e para a construção de outras novas instituições.

Um *folder* produzido pela Prefeitura Municipal, no ano de 2011, procurou dar visibilidade às ações do município na área da Educação, anunciando que Juiz de Fora iria ganhar novas escolas e creches, com previsão de obras para o início de 2012, tendo, como meta, 1.760 novas vagas na Educação Infantil (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2011b). No material produzido pela prefeitura, o número de crianças atendidas, no ano de 2011, na Educação Infantil, era de 11.240 entre bebês e crianças, conforme a tabela a seguir:

**Tabela 2 - Número de crianças matriculadas na Educação Infantil no ano de 2011**

Instituições	Número de crianças	
	Creche	Pré-escola
Escolas Municipais	814	6.553
Creches Públicas	2.185	-
Instituições Conveniadas	959	729
Total	3.958	7.282
Total Geral	11.240	

Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora (2011b)

Ainda de acordo com o material, no período entre 2009 e 2011, a Prefeitura de Juiz de Fora se empenhou para a melhoria da qualidade da educação e também para o aumento do número de vagas onde havia demanda, afirmando que houvera ampliação de 1.440 matrículas<sup>86</sup>. O documento destacava a fala da Secretária de Educação que afirmava que toda a demanda de crianças da pré-escola identificada por meio do cadastro estava plenamente atendida pela Rede Municipal de Ensino.

Com relação à situação das creches no município, o desafio era visível. Conforme já relatado, uma situação importante enfrentada pela SE, logo no início de sua gestão, fora a necessidade de integração das creches conveniadas para a educação. Durante a transição das creches para a educação (processo tardio e não finalizado, conforme abordagem do capítulo 2),

<sup>85</sup> Esses espaços alugados pelo município são, na maioria das vezes, adaptados, desconsiderando as necessidades arquitetônicas que o trabalho na Educação Infantil requer.

<sup>86</sup> Destas, 408 crianças de 0 a 3 anos atendidas nas escolas da Rede Municipal; 313, nas creches municipais conveniadas; 278, nas instituições conveniadas com a PJF e 441 crianças de 4 e 5 anos matriculadas nas escolas e instituições conveniadas.

não houve nenhum planejamento anterior para que as creches passassem a ser, de fato, integradas ao setor educacional. A situação da gestão privada dessas instituições permaneceu de forma inalterada. Para a chefe do Departamento de Educação Infantil (E3), politicamente, a situação era extremamente delicada, pois não havia como dissolver um grupo que já havia construído vínculos com a instituição Amac cuja situação jurídica encontrava-se, naquele momento, sendo exaustivamente discutida. Para a sociedade, historicamente, a associação tinha o caráter de público, havendo toda uma marca assistencialista que ali fora construída:

*Politicamente ninguém consegue bancar você dismantelar um grupo que presta um serviço ao município e aí tem muita gente que nem entendia que a Amac era privada. Então a situação jurídica da Amac parece que começou a ser exaustivamente discutida em 2010, nessa gestão. Porque alguém tinha que dizer pra Amac que ela não era pública, porque ela tinha esse caráter para sociedade. Para a comunidade esta instituição era pública, mas aí havia toda o ranço do assistencialismo ali presente.*

No momento em que assumira a chefia do Departamento de Educação Infantil, E3 se deparou com um grande desafio que era o de integrar o trabalho que era realizado nas creches pela Amac, e que, a partir do convênio assinado no final da administração anterior, ano de 2008, estaria agora sob orientação da Secretaria de Educação. Nas palavras de E3:

*A creche já tinha lá a sua organização e o seu pessoal, que eram pessoas contratadas em outro regime, por outra instituição. Esse convênio ele vem e o que a gente tentou assegurar? A gente tentou assegurar que da Educação saíssem as diretrizes para as creches. Então havia essas divisões ainda... politicamente é difícil bancar e quem lida com a questão financeira também argumenta que é difícil bancar. Mas eu acredito que mais pela questão política...como você descarta esse pessoal que trabalhou desde a década de 80 com a questão da creche? [...]Então, a gente não abria mão de que a educação tomasse as rédeas do trabalho realizado nas creches.*

Nessa trajetória, a SE passou a orientar o trabalho pedagógico realizado nas creches, embora a gestão da vida funcional, da contratação e da substituição dos profissionais ficasse a cargo da Amac, empresa privada sem fins lucrativos. De acordo com as entrevistadas (E3 e E4), um grande desafio do Departamento de Educação Infantil, no primeiro momento, fora o de assumir um projeto de ações políticas e pedagógicas que incluísse as creches administradas pela Amac, além de fazer todo o registro, acompanhamento e fiscalização das demais creches conveniadas do município.

Nesse período, algumas ações da SE para um melhor funcionamento das creches foram realizadas. De acordo com a Chefe do Departamento de Educação Infantil (E3) e a Chefe da Supervisão de Coordenação Pedagógica de Creche (E4) do período, destacam-se: encontros de formação na SE específicos para os profissionais das creches; acompanhamento da proposta

pedagógica e formação em contexto; proposição de um intercâmbio de troca de experiências entre as creches; criação de normatização para adequar o número de crianças para determinado número de adultos; instituição do Cadastro Único (CAD)<sup>87</sup> para viabilização do ingresso das crianças nas creches; substituição de funcionários que não tinham habilitação mínima para atuar junto às crianças<sup>88</sup>.

Para E3, com relação aos profissionais que atuavam nas creches da AMAC, era preciso valorizar a sua trajetória de trabalho, sua história e seus saberes. Com relação às demais instituições conveniadas com o município, havia questões políticas e concepções equivocadas há muito arraigadas em algumas delas, causando muito desgaste e luta para que essa situação pudesse ser modificada. Para ela, lidar diretamente com questões que envolviam o registro, a fiscalização e a orientação do regimento e da proposta pedagógica nas instituições conveniadas requeriam uma postura muito firme nas ações desse Departamento. E3 assim se manifesta:

*Eu tenho um desgaste assim, muito profundo nessa minha militância na Educação Infantil, porque esse histórico dessas instituições conveniadas... A gente trabalhou muito e batalhou muito, eu peitei muita coisa... tinha situação que a (\*) chegava e falava assim: -eu não consigo visitar a instituição tal, você vai precisar ir junto... De eu chegar, estar conversando com a pessoa, com a coordenadora da creche, de repente chegar um vereador e começar a fotografar e ela falar assim: -Ah, você veio nos visitar de surpresa! Eu sabia que não era surpresa....*

De acordo com a chefe da Supervisão de Coordenação Pedagógica de Creches, que atuou nesse momento (E4), a situação inicial foi de muito estranhamento entre as duas partes, equipe da SE e equipe das creches. Segundo ela, o processo de aproximação e confiança precisou ser construído aos poucos, privilegiando-se valorizar as experiências e as práticas das profissionais das creches.

Todo esse contexto que envolveu a necessidade de expansão da Educação Infantil no município de Juiz de Fora, fato esse impulsionado por diversas orientações legais em vigência, leva a pensar que as ações empreendidas pelos gestores responsáveis pela educação no município de Juiz de Fora se pautaram nas orientações da macropolítica, sendo que, ao

---

<sup>87</sup> No CAD, são pontuadas situações das características sociais e de vulnerabilidade social, que passam a ter atendimento prioritário para matrícula nas creches. A situação anterior à realização do CAD permitia a falta de critérios tanto para o atendimento, quanto para o número de crianças por agrupamento. O CAD permitiu organizar essa situação e publicizar todo o processo, inclusive divulgando os resultados para a comunidade. A partir de 2009, nenhuma criança mais ingressaria nas creches da Amac sem que tivesse passado pelo cadastro, fato que trouxe organização e transparência ao processo.

<sup>88</sup> Importante destacar que, mesmo possuindo habilitação mínima para atuar como professoras nas creches, permaneciam contratadas como educadoras, fato que revela não apenas uma desconsideração da legislação vigente, como também uma precarização do trabalho.

implementar ações nos contextos locais, imprimiram suas marcas e concepções. Isso nos leva a problematizar o crescimento da Educação Infantil e os seus efeitos para a política local.

Para Bowe, Ball e Gold (1992), o processo da política é um campo de complexidade, de formulação e de reformulação. Controlar ou prever os efeitos da política parece uma situação improvável. Profissionais são influenciados pelo contexto discursivo dentro do qual emergem as políticas. Essa proposição nos aproxima de Bakhtin (2014) para quem o sentido da palavra é determinado por seu contexto. Os significados construídos a partir dos textos das políticas raramente são inequívocos. Para cada leitura, outras possibilidades de interpretação, como nos alerta Bakhtin (2014), o que se expressa nesse caso, quando as políticas nacionais se cruzam com as iniciativas locais.

Em relação à Secretaria de Educação, na referida gestão, a pesquisa mostra, a partir das falas dos participantes da pesquisa, que houve uma intencionalidade em relação a uma organização interna. Isso se materializou pela criação de um departamento específico para a Educação Infantil, com destaque para uma maior transparência dos dados relativos ao atendimento dos bebês e crianças a partir do estabelecimento do Cadastro Único. No entanto, um crescimento de certa forma desordenado foi observado, principalmente em relação aos espaços físicos destinados às crianças a partir da demanda pela expansão.

Com relação à proposta curricular da rede municipal para a Educação Infantil, é possível perceber que não houve a elaboração de uma política sistematizada de implementação desse documento junto às instituições. Apesar da SE promover ações de formação no modelo de cursos, e algumas discussões pontuais nos contextos de algumas creches e escolas, essas ações podem ser consideradas pouco articuladas, fato que nos leva a questionar quais os efeitos que essa proposta curricular tem para as práticas pedagógicas junto aos bebês e crianças pequenas. Em relação ao processo de transição das creches para a SE, também podemos problematizar se o que ocorreu não foi um processo de acomodação ou de transição parcial, conforme apontado no capítulo 2. Além disso, no período relatado, não houve uma discussão mais aprofundada acerca da situação de toda a rede de creches do município estar sob gestão de entidades privadas e muito menos quaisquer proposições oficiais para se alterar esse quadro.

Todos esses acontecimentos abordados nesta seção vão influenciar a forma como o Programa Proinfância é implementado no município de Juiz de Fora. Após essa narrativa inicial que teve por objetivo contextualizar o cenário da Educação Infantil no período destacado, a seção subsequente aborda o momento inicial do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora.

#### 4.1. A CONCRETIZAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO MUNICÍPIO

No ano de 2009, inaugurou-se a política do Programa Proinfância no município a partir da explicitação dessa necessidade no PAR. Nesse momento, houve uma atuação direta dos gestores da SE que tiveram como foco um olhar para a demanda latente por atendimento educacional nas creches, que se encontrava, naquele momento, estagnada. Por essa razão, Juiz de Fora entrava como município prioritário no Proinfância.

Nesse processo, foram envolvidos, além da Secretária de Educação, a equipe do Departamento de Educação Infantil, que detinha todos os dados de demanda por atendimento, juntamente com o Departamento de Gestão da Informação, que era o responsável pelo envio e monitoramento dos projetos, além de setores como o de planejamento, patrimônio e de obras da prefeitura.

A entrevista realizada com o chefe do Departamento da Gestão da Informação (E5) leva a concluir ter sido ele uma figura de destaque como articulador do Programa no município, atuando de forma importante na gestão municipal do período 2009/2012 até os dias atuais, assumindo cargos de chefia que envolviam a coordenação e o monitoramento do Programa no município. Seu relato detalhado e a memória construída a partir de sua participação ativa em todo o processo possibilitou a escrita dessa trajetória da política no município. Sua visão sobre o Proinfância é a de uma política pública funcionando, de um Programa de impacto, com uma verba importante, substantiva, sem a qual o município não teria condições de arcar com a necessária expansão da Educação Infantil. Para E5, “*o Proinfância possui um modelo bem interessante, bem desenhado, totalmente técnico e com constante acompanhamento do governo federal*”. Com essa política, na opinião do entrevistado, “*o MEC cumpre seu papel constitucional, apontando parâmetros e norteando o processo de expansão da Educação Infantil no Brasil*”.

Nesse desenho inicial da política no município, o Proinfância chegou com a possibilidade de substituir prédios com atendimento inadequado da Educação Infantil, de construir instituições onde havia demandas expressas através de cadastro e também a partir de novas demandas nos locais onde havia construções de moradias através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>89</sup>. Além das demandas apontadas pela SE, órgãos ligados à assistência social no município também atuavam levantando as maiores necessidades.

---

<sup>89</sup> Este é um programa popular proposto pelo governo federal no ano de 2009 com o objetivo de financiar construção de moradias. Na fase inicial, trazia a proposta de construção de unidades do Proinfância nas localidades em que havia empreendimentos financiados pelo programa.

Inicialmente, a adesão ao Programa Proinfância era realizada de forma manual, sendo enviada ao MEC pelos municípios. A disponibilidade de local e a demanda indicada pelo cadastro escolar e pelos locais onde havia implantação do Programa Minha Casa Minha Vida eram as necessidades que geravam solicitações de projetos. No processo para solicitação de novos projetos junto ao MEC, muitos entraves foram encontrados na busca por localizar e negociar terrenos em locais que seriam mais adequados. Em alguns locais onde a demanda fora explicitada, houve dificuldade para conseguir terrenos dentro das necessidades indicadas no projeto padrão do MEC. De acordo com o Programa, para a realização da obra, os terrenos devem ser da prefeitura e, se ela não é proprietária, torna-se necessário que se adquira. Isso envolve questões logísticas, de negociações e até mesmo de desapropriações de terrenos.

A Coordenadora Geral da Educação Infantil no MEC (E6) também salientou, na entrevista realizada, que, na primeira fase do Proinfância, o projeto padrão proposto pelo Programa foi muito criticado pelos municípios, pois, apesar de ser um projeto de muita qualidade, as exigências em relação ao terreno eram muito grandes. Por outro lado, E6 fez a defesa de que esse projeto padrão buscou romper com o que acontece hoje em muitos municípios, que é a ideia de que, para organizar a Educação Infantil, "*qualquer puxadinho serve, qualquer barracão, qualquer beiradilha de terreno, qualquer sala ociosa, qualquer casa alugada. Então há uma radicalidade sim na concepção do Programa*".

Mesmo com toda a burocracia em relação às especificações dos terrenos, no início de 2009, dois projetos foram solicitados, um no bairro Parque Guarua e outro no bairro Vale Verde.

Atualmente, o município de Juiz de Fora possui quatro creches já inauguradas construídas pelo Programa:

**Quadro 5** - Creches inauguradas em Juiz de Fora pelo Programa Proinfância (continua)

Nome da Creche	Bairro	Data da publicação das unidades apoiadas na primeira chamada para a implantação de unidades de Educação Infantil do Programa Proinfância (FNDE-Resolução nº 38 de 29 de dezembro de 2010)	Data da inauguração	Tempo entre assinatura do contrato e inauguração	Valor pago pelo FNDE <sup>90</sup>

<sup>90</sup> Dados disponíveis em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/> Acesso em: 15 de novembro de 2018.



Creche Municipal Professora Cleonice Rainho Thomaz Ribeiro	Jardim Cachoeira-tipo C	Dezembro 2010	31 de maio de 2015	4 anos e 5 meses	R\$ 619.995,18
Creche Municipal Professora Maria Aparecida Pereira de Assis	Novo Triunfo-tipo C	Dezembro 2010	16 de julho de 2015	4 anos e 7 meses	R\$ 616.243,44
Creche Municipal Marcelo Moysés Gaio	Aeroporto-tipo B	Dezembro 2010	3 de setembro de 2015	4 anos e 9 meses	R\$ 1.296.046,42
Creche Municipal Toninho Ventura	Vale Verde-tipo B	Dezembro 2010	30 de junho de 2016	5 anos e 6 meses	R\$ 1.293.057,30

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Além das quatro unidades já inauguradas, há nove centros que já possuem recursos aprovados e estão em processo de construção<sup>91</sup>.

**Quadro 6 - Unidades de Educação Infantil com recursos do Proinfância aprovados para construção em Juiz de Fora**

(continua)

BAIRRO	SITUAÇÃO
Igrejinha	Tipo 2- Previsão de atendimento: 0 a 5 anos. Situação atual: em construção com previsão de conclusão em junho de 2019.
Bonfim	Tipo 2- Previsão de atendimento: 3 a 5 anos (transferência de prédio). Situação atual: licitação concluída, aguardando licença ambiental.
Parque Guarúá	Tipo 2- Previsão de atendimento: 0 a 3 anos. Foi a primeira a ser aprovada. Processo aprovado na fase anterior ao SIMEC. Situação atual: em processo de licitação.
São Geraldo	Tipo 1- Previsão de atendimento: 0 a 3 anos. Situação atual: em construção.
Linhares (terreno trocado para Nova Era)	Tipo 2- Previsão de atendimento: 0 a 3 anos. Situação atual: em licitação.
Nova Benfica	Tipo 1- Previsão de atendimento: 0 a 3 anos Situação atual: em construção.
Borboleta (terreno trocado para Marilândia)	Tipo 2- Previsão de atendimento: 0 a 3 anos. Situação atual: aguardando aprovação do MEC.
Ponte Preta (terreno trocado para Vitorino Braga)	Tipo 2- Previsão de atendimento: 0 a 3 anos. Situação atual: em licitação.

<sup>91</sup> Nesse processo, alguns projetos foram enviados ao MEC, mas não foram aprovados: Alto do bairro Santo Antônio (por baixa demanda), bairros Grama e Barbosa Lage (terreno próximo a um posto de gasolina), bairro Marilândia (falta de resposta do MEC).

BAIRRO	SITUAÇÃO
Filgueiras (a ser trocado para Teixeira)	Tipo 2- Situação atual: aguarda aprovação do MEC.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir de dados disponibilizados pela Secretaria de Educação em novembro de 2018.

Nesse processo, um Centro de Educação Infantil, que seria construído no bairro Jardim de Alá, que já estava com recursos aprovados, teve sua construção cancelada devido a problemas burocráticos com o terreno. Nessa primeira fase do Programa Proinfância, apenas o projeto do bairro Parque Guarua foi aprovado.

No final de 2009, o MEC empreendeu modificações no Programa e avançou, ao criar o Simec, mencionado anteriormente, um sistema *on-line* para envio de projetos, segundo o qual cada município passa a ter um número de cotas que era determinado pelo tamanho e demanda expressa. Outra mudança ocorreu no ano de 2010, quando o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que acarretou na ampliação do investimento no Proinfância, conforme apresentado no capítulo 3. Segundo relato de E5, este foi um momento com uma maior facilidade de aprovação dos projetos, pois se abriram cotas para os municípios que tinham os terrenos disponíveis.

Ainda para E5, nessa etapa do Programa (fase I- 2007 a 2012), foram pensadas substituições de escolas municipais que atendiam à Educação Infantil e que apresentavam uma infraestrutura inadequada, como as do bairro Bonfim (escola em que atuo) e Jardim de Alá, outro bairro. Outros pedidos de projetos de novas instituições também foram enviados a partir de demanda verificada. Nesse momento, seis novos projetos foram enviados pelo município de Juiz de Fora, entre eles os do Vale Verde (enviado novamente), Jardim de Alá, Bonfim, Novo Triunfo, Aeroporto e Jardim Cachoeira. Todos os seis projetos foram aprovados em 2010, o que contabilizava seis projetos aprovados nesse momento inicial (FNDE, 2010)<sup>92</sup>. Dentre os seis projetos aprovados, dois deles, Jardim de Alá e Parque Guarua, tiveram problemas de embargos judiciais com os terrenos. No ano de 2012, três projetos foram enviados e aprovados: Ponte Preta (terreno trocado para Vitorino Braga), São Geraldo e Igrejinha. Importante pontuar que alguns entraves observados no município de Juiz de Fora, como, por exemplo, embargo de terreno, foram situações específicas. Outras, que envolveram atraso das obras e problemas com

<sup>92</sup> A resolução nº 38, publicada em 29 de dezembro de 2010, informou os municípios dos grupos I e II que foram contemplados na primeira chamada com unidades de Educação Infantil do Programa Proinfância. Nessa publicação, constam seis unidades aprovadas para o município de Juiz de Fora. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000038&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2010&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000038&seq_ato=000&vlr_ano=2010&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC). Acesso em: 02 set. 2015.

as empreiteiras, foram vivenciados em municípios de todo o Brasil, conforme discutido no capítulo 3.

Assim, no ano de 2012, o governo Custódio de Mattos chega ao fim, sem que nenhuma obra pelo Programa Proinfância em Juiz de Fora fosse finalizada. O prefeito não foi reeleito e uma nova história passou a ser escrita sob outra gestão municipal que assumiu pelo período de 2013 a 2016.

#### 4.2. UMA NOVA GESTÃO MUNICIPAL E OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA NO PERÍODO 2013 A 2016

Buscando contextualizar um novo momento da gestão municipal (período de 2013/2016), no qual estive à frente, como Chefe do Executivo, o Prefeito Bruno Siqueira/PMDB, foram entrevistados novos atores, como a Secretária Municipal de Educação (identificada como E8), a chefe da Supervisão das Creches públicas (identificada como E7) e a chefe do Departamento de Execução Instrumental (identificada como E9). Dois sujeitos foram novamente entrevistados por também ocuparem cargos na SE na gestão municipal: a chefe do Departamento de Educação Infantil (identificada como E4) e o chefe da Supervisão de Rede Física (identificado como E5).

Em 2013, uma nova gestão municipal assume, trazendo consigo mudanças de concepções e novas ações na SE. O período foi considerado pelos profissionais da Educação um tanto conturbado, pois, pela primeira vez na história do município, era nomeada para o cargo de Secretário de Educação uma pessoa que não possuía vínculo com a área e não residia na cidade, o que possivelmente trazia desconhecimento sobre as demandas e problemas da área. Em diversos momentos das entrevistas realizadas, foi possível perceber uma relação de estranhamento e até mesmo de mudanças de concepções e rupturas em relação à trajetória já construída na Educação Infantil do município.

Nesse aspecto, cabe ressaltar como as mudanças políticas afetaram a frágil política de Educação Infantil em Juiz de Fora. Uma das principais discontinuidades de ações observadas foi, por exemplo, as mudanças de equipe e as ações que envolviam a formação de professores. Em relação à transição entre a administração do período 2009/2012 e 2013/2016, a Secretária de Educação do período em que tivera início o Proinfância no município relatou que, na única oportunidade de encontro que tivera com o novo Secretário que iria assumir, todas as demandas da Educação Infantil foram relatadas, desde a elaboração do PAR à solicitação dos novos projetos do Proinfância, bem como as obras que já estavam em andamento. Também, segundo

a Secretária, nesse momento de encontro com a equipe do novo Secretário, foram relatados os avanços na expansão da Educação Infantil, assim como as realizações nas questões pedagógicas. Foi também alertado que o grande desafio que iriam ter que enfrentar seriam os encaminhamentos em relação à gestão das novas instituições e dos profissionais que iriam atuar nos novos centros de Educação Infantil que estavam sendo construídos.

No âmbito nacional, um conjunto de fatores formulados a partir da legislação com a aprovação da Emenda Constitucional 53, com as novas metas do PNE, assim como do histórico de atendimento precário em relação às creches em Juiz de Fora, deixava explícita a necessidade de ampliação de vagas na Educação Infantil no município de Juiz de Fora. Em 2013, uma audiência pública foi realizada por solicitação do então vereador Jucélio Maria/ PSB. O tema do debate foi a situação das creches do município e a falta de vagas para 2.155 crianças naquela ocasião. O argumento do vereador foi o direito constitucional das crianças ao acesso à creche e a considerável ampliação de vagas para essa faixa etária prevista pelo Plano Nacional de Educação. Para o vereador, somente a construção das creches anunciadas pela prefeitura não seria suficiente para resolver o déficit de vagas para essa etapa.

Diante da situação exposta na audiência pública, a PJF anunciou um "Programa de Expansão de Atendimento para a Educação Infantil". Dentre as ações previstas, estava a abertura de 1.646 novas vagas a partir do ano de 2014. Para alcançar esse objetivo, a PJF anunciou a construção de novas creches (cerca de R\$ 8,67 milhões investidos em novas instalações com recursos oriundos do Programa Proinfância). No plano de expansão também estavam previstos o aumento de vagas para as crianças de 3 anos nas escolas municipais, o incentivo à adequação de espaços físicos das creches de rede conveniada e também a publicação de um chamamento público para instituições privadas comunitárias com o objetivo de aumentar o número de vagas para as crianças de 0 a 3 anos (TRIBUNA DE MINAS, 2013).

Além disso, o "Programa de Expansão de Atendimento da Educação Infantil" previu alterações na resolução que dispõe sobre o funcionamento e a organização da Educação Infantil, otimizando espaços e realizando uma revisão do número de crianças por professores e adequação das turmas existentes. Dados disponibilizados pela PJF em 2013 indicavam 3.759 crianças de 0 a 3 anos matriculadas nas creches naquele ano. Dessas vagas, 2.155 eram oferecidas nas 23 creches municipais conveniadas, 1.164, nas 18 creches privadas conveniadas e 440, em 19 escolas municipais com turmas de crianças de 3 anos em tempo parcial<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup>Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=40613>  
Acesso em: 15 jan. 2015.

Nesse contexto, houve o anúncio da construção de seis novas creches para o município, sendo quatro construídas pelo Programa Proinfância<sup>94</sup> e duas<sup>95</sup> via Projeto Multissetorial Integrado<sup>96</sup> (PMI).

Em decorrência da necessidade de ampliação do número de vagas, além da expansão, a partir da construção de novas instituições, uma das ações realizadas pela Secretaria de Educação, nesse início de mandato, foi a publicação da Resolução nº 01/2013 que tratava da organização e do funcionamento da Educação Infantil. É importante salientar que essa resolução caminhou na contramão do que vinha sendo discutido e adotado na gestão anterior, principalmente no que se refere ao número de crianças por agrupamento.

Segundo entrevista com E4, “na gestão anterior, havia uma demanda advinda das profissionais que atuavam nas creches que solicitavam um número menor de crianças por professora”. Essa demanda se manifestou principalmente no momento das formações em contexto que eram realizadas nas instituições em que as discussões pedagógicas acabavam por problematizar, frequentemente, a relação do número de professoras para cada criança. Assim, ficara estabelecido, a partir de uma orientação interna, o seguinte critério, exposto na tabela a seguir.

**Tabela 3** - Organização das turmas e dos espaços (orientação interna SE no período 2009/2012)

TURMA	FAIXA ETÁRIA	N.º DE CRIANÇAS	Nº DE EDUCADORAS
Berçário I	0 a 1 ano	4	1
Berçário II	1 a 2 anos	6	1
2 anos	2 anos	10	1
3 anos	3 anos	18	1

Fonte: Secretaria de Educação

<sup>94</sup> Essas quatro creches estão inauguradas, conforme quadro 5.

<sup>95</sup> Essas duas creches, construídas com recursos do Projeto Multissetorial Integrado, foram inauguradas nos Bairros Vila Esperança II (Creche Municipal Nívea Bracher) e Dom Bosco (Creche Municipal Carlos Roberto Ananias - inaugurada dia 02 de abril de 2016).

<sup>96</sup> O projeto Multissetorial Integrado (PMI) é financiado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). O PMI é um modelo alternativo de tratamento dos problemas sociais que abrange soluções para os variados tipos de carências, articulando, no âmbito municipal, investimentos em diversos setores sociais, como, por exemplo, saneamento básico e transportes. Dentro do Programa, são apoiáveis investimentos que visem à oferta de infraestrutura de equipamentos públicos de educação, saúde, assistência social, esporte, lazer e outros. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/FINEM/pmi.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmi.html). Acesso em: 04 jul. 2016.

Já a resolução 01/2013, modificando o que havia sido estabelecido anteriormente, seguiu a seguinte organização por turma:

**Tabela 4** - Organização das turmas e dos espaços (SE, Resolução nº 01/2013)

<b>TURMA</b>	<b>FAIXA ETÁRIA</b>	<b>N.º DE CRIANÇAS</b>	<b>Nº DE EDUCADORAS</b>
Berçário I	0 a 1 ano	6	1
Berçário II	1 a 2 anos	6 a 8	1
2 anos	2 anos	8 a 15	1
3 anos	3 anos	15 a 18	1

Fonte: Secretaria de Educação

Percebe-se, portanto, que a expansão da Educação Infantil, conforme anunciada pela Prefeitura, estava sendo efetivada às custas do aumento do número de crianças por agrupamento<sup>97</sup>. Essa decisão impactou sobremaneira o trabalho de cuidado/educação desenvolvido, na medida em que o aumento do número de crianças não coincide com o aumento de profissionais nas instituições de Educação Infantil.

Em relação ao Programa Proinfância, E5 que, na gestão anterior, atuara como chefe do Departamento da Gestão da Informação e, na atual gestão, assumira a Supervisão de Rede Física, afirmou que houvera uma continuidade das ações do Programa, inclusive com solicitações de novos projetos. O PAR, que havia sido elaborado na gestão anterior, não fora enviado a tempo. Assim, sob uma nova gestão, modificações foram realizadas e o documento foi reenviado em 2013.

Para E5, a administração municipal do período 2013/2016 deu continuidade à política de expansão de vagas da Educação Infantil, mesmo que ainda existisse, por parte dos gestores, uma crítica ao alto valor de custeio das creches. Na sua concepção, “*o Secretário de Educação do período já levantava questões relativas a isso*”. No entanto, apesar do fato de alguns municípios não pleitearem a construção por dificuldades em manter os novos centros, a Prefeitura de Juiz de Fora deu prosseguimento à política de envio de novas demandas para o Programa Proinfância.

Importante perceber que, nessa trajetória, novos projetos para o Programa Proinfância eram solicitados pelo município, sem que houvesse, por parte dos gestores locais, uma

<sup>97</sup> A referida resolução ainda se encontra em vigor nos dias atuais. Em entrevista com a atual Secretária de Educação, ela revelou que a resolução do Conselho Municipal de Educação precisaria ser revista nesse aspecto do número de crianças por turma.

discussão aprofundada sobre a forma da gestão e quadro de pessoal para a composição das equipes dessas novas instituições, o que também pode ser afirmado desde a construção da proposta inicial.

No cenário nacional, em 2013, há uma nova mudança na estrutura do Programa Proinfância. Nessa fase, denominada de fase II (2013 a 2015), foram pactuadas obras a serem construídas por meio de metodologias inovadoras. E5 relatou que estivera pessoalmente em Brasília, em um encontro com a presidente Dilma Rousseff, em um evento que anunciava as novas aprovações de creches na nova fase do Programa. Conforme já discutido no capítulo anterior, essa fase do Programa fora marcada pela mudança no processo de licitação e de construção dos novos centros, que agora seria realizado a partir de estruturas pré-fabricadas no Brasil inteiro. As creches que ainda não haviam iniciado a construção no modelo antigo ou cujo processo de licitação ainda estava para ser feito deveriam aderir a esse novo modelo. Nesse momento, em Juiz de Fora, quatro creches já estavam em construção pelo processo antigo (as dos bairros Vale Verde, Novo Triunfo, Jardim Cachoeira, Aeroporto) e não passaram por modificações.

Nos anos de 2013 e 2014, novos projetos foram enviados e aprovados: Nova Benfica, Borboleta (trocado por Marilândia), Linhares (trocado por Nova Era) e Filgueiras.

Segundo E5, foi necessária uma readequação do MEC e também dos municípios, o que ocasionou uma demora para que esse processo de modificação no processo de licitação e de construção das instituições passasse a vigorar. Em Juiz de Fora, duas instituições iniciaram o processo no novo modelo: as do bairro Bonfim e Igrejinha. Todavia, conforme apresentado no capítulo anterior, essa fase do Programa não se efetivou da forma planejada, tendo ocorrido dificuldades no Brasil todo. Aqui em Juiz de Fora, problemas surgiram logo no início da nova fase do Programa, quando a empresa, com o contrato já assinado com o município, não honrou com o compromisso assumido. De acordo com E5, os problemas locais foram repassados ao FNDE que informou que, no prazo de um mês, estaria solucionando as questões levantadas. No entanto, passaram-se dois anos até que o MEC modificasse novamente o Programa, o que fez com que as unidades que seriam construídas nessa fase do Programa não tivessem saído do papel.

Diante de tantos entraves verificados em todo o Brasil, em 2015, ocorre uma nova mudança no Programa, etapa aqui denominada como fase III (2015 até o presente) em que há um retorno do convênio direto entre FNDE e municípios. Nesse momento, o MEC cancelou os contratos que haviam sido assinados com as empresas que propuseram a Metodologia Inovadora, como fora relatado em capítulo anterior, e abriu novamente o sistema, para que o

município pudesse efetuar a construção no modelo de licitação local com construção de alvenaria.

Outra modificação no Programa foi realizada a partir de uma ampliação da área construída nos projetos, possibilitando o atendimento de um maior número de crianças para um terreno com a mesma metragem do modelo anterior. Assim, os projetos tipo B passaram para tipo 1 e o tipo C para tipo 2. Desse modo, as novas obras a serem construídas em Juiz de Fora deveriam ser realizadas de acordo com o novo modelo.

Contudo, nessa nova adequação do Programa Proinfância, cortes foram anunciados e recursos aprovados anteriormente não foram corrigidos. O município teria que se adequar e complementar com a verba que fosse necessária para a conclusão da obra. De acordo com E5, para dar continuidade às construções já aprovadas em Juiz de Fora, sem realizar investimento de capital do município, uma saída encontrada pelo gestor local foi abrir mão de um dos projetos aprovados, no caso, o do bairro Jardim de Alá. O projeto do bairro Jardim de Alá, aprovado em 2010, tivera problemas de embargos judiciais desde o início. O município não conseguira solucionar o impasse e tampouco encontrar outro terreno para a construção. Assim, o dinheiro que seria aplicado nessa obra foi redistribuído para as demais para que se pudesse adequar ao novo orçamento.

Com todos os percalços encontrados na trajetória da implementação do Programa Proinfância no município, até a data de finalização de escrita desta tese, Juiz de Fora tem inauguradas quatro creches com recursos federais, conforme quadro 5. Essas obras, já inauguradas, contaram com o módulo de construção, de equipamento e mobiliário e de antecipação de matrículas. O módulo de equipamento e mobiliário é um recurso que chega um pouco antes da finalização da obra. Esse módulo é realizado por meio de um pregão eletrônico por adesão.

Segundo dados informados por E5, em Juiz de Fora, alguns problemas de entendimento jurídico por parte dos procuradores do município ocorreram na fase de compra dos equipamentos e mobiliários. Por uma interpretação equivocada, a Procuradoria Geral do Município (PGM) teve um entendimento diferente do proposto pelo Programa, alegando que as compras não poderiam ser realizadas por meio de um pregão eletrônico. A situação, corrigida mais tarde, acarretou um grande atraso na compra dos materiais, tendo as creches sido inauguradas faltando alguns equipamentos. Alguns materiais que foram comprados com a verba da PJF estão sendo remanejados e substituídos pelos novos equipamentos comprados com a verba específica do Proinfância.



A atual chefe do Departamento de Educação Infantil também destacou, em entrevista realizada, que as creches foram inauguradas faltando alguns equipamentos e materiais. Isso aconteceu, por exemplo, com a creche do bairro Vale Verde, a última que foi inaugurada. Nas palavras de E3:

*Por exemplo, a (creche) da Vale Verde. Na inauguração, porque tinha data até dia 30 para inaugurar, inaugurou-se, mas está faltando muita coisa. Eu falei, nós vamos começar o atendimento em agosto. Então, vamos agilizar essa compra, porque tem algumas coisas que estão licitadas e já dá para irmos comprando. E aí ela (a pessoa responsável pela compra) está fazendo assim. Por exemplo, quando ela comprou para a Vale Verde, ela já mandou... lá na (creche) Santos Dumont, não havia recebido ainda refeição. Aí, ela já comprou para as duas...Aos poucos nós vamos...ela está tentando corrigir isso. Porque tem algumas coisas que são do equipamento do Proinfância, mas tem umas que não são. Quando foi feita a lista dessas duas creches do PMI, não se olhou para essa questão da lista do Proinfância. Nós fizemos de acordo com o prédio lá, essa questão. Então, nós estamos com esse problema também, de corrigir e equipar mais, com mais brinquedos, enfim.*

Ao ser indagado sobre como o MEC e a prefeitura realizam o monitoramento do Programa no município, E5 revela que “o FNDE procede a fiscalizações in loco, através de uma empresa terceirizada contratada para prestar esse tipo de serviço”. De acordo com E5, Juiz de Fora recebeu a visita de um técnico dessa empresa pelo menos uma vez em cada obra, tendo sido feita uma fiscalização rigorosa. Apesar disso, ele considera que a equipe de fiscalização contratada pelo FNDE ainda era pequena, se comparada ao tamanho do Programa.

Ainda em relação ao acompanhamento do Programa, E5 aponta que, pelo seu tamanho, o Simec realizava uma boa forma de monitoramento. Segundo ele,

*todos os dados devem ser lançados, não se podendo avançar para uma etapa posterior, se houver alguma pendência. Todo o sistema de adesão ao Programa é transparente e realizado via on-line, não havendo interferência política nos pedidos e autorizações para as construções, tanto no que se refere às ações do governo federal quanto nas ações do município.*

Na Secretaria de Educação, sob orientação de E5, dois funcionários são responsáveis por alimentar o Simec.

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014) publicou dados sobre a implantação de creches e pré-escolas no âmbito do Programa Proinfância no primeiro semestre de 2013. De acordo com o relatório, foram apontadas falhas e desatualização do Simec em diversos municípios fiscalizados. Indagado sobre essa questão, E5 respondeu que, “provavelmente, essas falhas possam ter sido ocasionadas pela falta do lançamento de informações pela equipe local, pois o sistema, além de não falhar, ainda emite um alerta quando alguma pendência é

*verificada*”. Sendo assim, a SE fica responsável pelo controle do sistema de informações, enviando periodicamente relatórios para o MEC, ficando a Secretaria de Obras responsável pela fiscalização da obra. A fala de E5 pode ser problematizada também a partir dos dados apontados no relatório produzido em 2017 pelo Ministério da Transparência e CGU (BRASIL, 2017), no qual se observaram deficiências em termos de confiabilidade, atualização e consistência dos dados constantes no SIMEC.

Questionado sobre se houvera atrasos no repasse de recursos do Programa para o município, E5 foi enfático, ao destacar que, em nenhuma obra, houve falta de recursos, vez que foram efetuados todos os repasses de verbas previstos pelo governo federal, de acordo com o que fora estipulado pelo Programa. Isso se deu, inclusive, porque as obras em Juiz de Fora foram todas aprovadas antes do corte realizado em 2015. Segundo ele, *“falta de recursos nunca foi problema para os atrasos, que ocorreram devido aos atrasos por parte das empreiteiras e pela própria burocracia do programa”*. Pequenas questões como erros no projeto padrão disponibilizado pelo FNDE, inconsistências no memorial descritivo e erros quantitativos foram lembrados pelo entrevistado como algumas situações que ocorreram durante as obras, mas que foram corrigidas pelos técnicos responsáveis. No cenário local, como fora mencionado, o acompanhamento das obras é realizado pela Secretaria de Obras, que fiscaliza as etapas que a empreiteira está realizando para posterior liberação do pagamento.

O segundo semestre de 2015 chega com mudanças na estrutura da Secretaria de Educação. O Secretário de Educação, que atuara desde o início de 2013, foi substituído por uma nova Secretária de Educação, professora efetiva da rede municipal. Nesse momento, grande parte das chefias de departamento é substituída. Para chefe do Departamento de Educação Infantil, é nomeada a profissional que atuara como chefe da Supervisão de Coordenação Pedagógica de Creche na gestão 2009/2012. Essa profissional, que já conhecia todas as ações realizadas no Departamento de Educação Infantil na gestão anterior, assumiu com a proposta de retomar algumas ações que tinham sido interrompidas, mesmo sabendo das dificuldades que estavam postas, principalmente por conta do pouco tempo que restava até o final do mandato do Prefeito Bruno Siqueira.

Tendo como objetivo trazer novos elementos para a compreensão do processo de implementação do Programa Proinfância no município, foi realizada uma entrevista com a Secretária de Educação (E8) que assumira após a saída do Secretário em outubro de 2015<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Após o término do primeiro mandato do prefeito Bruno Siqueira, em dezembro de 2016, a Secretária de Educação foi convidada para continuar no cargo para o segundo mandato do prefeito reeleito (período 2017/2020). Em abril de 2018, Bruno Siqueira se desincompatibilizou do cargo para concorrer à eleição em

Indagada sobre questões do Programa e sobre a relação do município com o governo federal nesse processo, ela trouxe ponderações acerca do regime de colaboração, que, em sua concepção, ocorrera de forma desvirtuada a partir do PDE. O pacto deveria ser interfederativo, não somente de distribuição, mas também um pacto fiscal. A Secretária problematizou a questão de o Programa Proinfância não ser uma política de Estado, e, por isso, como Programa, seria interessante. Nas palavras de E8:

*Como programa, é interessante. Mas seria o começo. O que estávamos falando no início (sobre a necessidade de um verdadeiro pacto federativo com uma regulamentação fiscal e ampliação dos investimentos da União para que não sejam necessárias políticas de governo para repasses de recursos voluntários.) Então, se você pensar enquanto programa, é o contexto do nosso Brasil, da política de governo. É bom porque atende emergencialmente. Mas não pode se tornar, manter nesse patamar. O programa nacional do livro didático também era um programa, que já se tornou uma política de Estado. Começou no início dos anos 90 e foi sendo aperfeiçoado. Então, conseguiu se manter e deixar de ser uma política de governo para ser de Estado.*

Para a Secretária, o Programa Proinfância tem aspectos bastante centralizados, com uma autonomia bastante restrita, às vezes distante da realidade. A fala da Secretária vai ao encontro do que foi discutido no capítulo anterior no que se refere aos entraves do Programa desde sua proposição, em 2007. De fato, sabemos que as políticas no Brasil possuem uma tradição que é marcada pela lógica da descontinuidade/continuidade. A opção pelas políticas de governo em detrimento das políticas de Estado ocasiona limites e ações focalizadas. O caso do Programa Proinfância tem características de Programa de Governo, apesar de ser citado na estratégia 5 da meta 1 do PNE de 2014 a necessidade de

manter e ampliar, em regime de colaboração e 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 (BRASIL, 2014).

A partir do que foi discutido até o momento, pode-se concluir que o Programa Proinfância, criado em 2007, no governo Lula, teve seu auge em relação ao número de convênios firmados durante o primeiro mandato do governo Dilma, encontrando-se, agora, estagnado diante dos cortes orçamentários e da não priorização do governo atual para com as necessidades da Educação Básica. Por outro lado, não podemos perder de vista que o volume de investimento federal para a construção de creches no município de Juiz de Fora é inédito, e, como dissera E5, sem esses recursos, o município dificilmente teria como arcar com a construção de novas unidades de Educação Infantil.

---

2018, tendo assumido o vice-prefeito Antônio Almas/PSDB que, até o momento de produção deste texto, manteve a Secretária de Educação em suas funções.

A Coordenadora Geral da Educação Infantil no MEC (E6), na entrevista, revelou uma preocupação com o fato de o Proinfância ser um programa de governo. Apesar de a expansão da Educação Infantil estar prevista no próprio PNE, a proposta do Proinfância não é instituída por Lei. Para E6, “*o Proinfância é um programa deste governo (referindo-se aos governos Lula e Dilma). A expansão está proposta numa lei, mas não está proposta com esse nome de Proinfância. Outros governos podem propor a expansão com outros modelos*”. Sobre os aspectos centralizadores do Programa, E6 defende que estes são importantes, considerando que o recurso advém da União:

*Defendo que ele tem que ter aspectos centralizadores porque o dinheiro é da União. Hoje a gente tem que lutar por esse recurso na União. É a própria discussão, inclusive, de aumentar o percentual de financiamento da União na educação. Aí ligado ao Pré-sal, ligado à mudança do FUNDEB. Então eu acho que tem um aspecto desse programa que tem que ser centralizado.*

Coelho (2010) analisa essa questão complexa da organização federativa brasileira e aponta que são inúmeros os desafios do município, que é um ente federado autônomo e tem competência prioritária de oferecer a Educação Infantil, na relação com a União. O grande número de entes federados, um contexto de recursos limitados e fragilidades dos municípios, diferentes concepções e interesses envolvidos são aspectos que precisam ser considerados nessa relação.

Ainda no que concerne ao regime de colaboração e à relação com a implementação do Programa no município, a Secretária de Educação (E8) revelou, a partir do que tem observado, que não se trataria somente de uma questão de ajuste ou de complementar algo que faltou no Programa. Segundo E8, seria importante que esse regime de colaboração fosse mais organizado, “*pois, se você tivesse uma regulamentação fiscal mais equânime de participação da União, não haveria necessidade de fazer políticas de governo focalizadas, a partir de recursos voluntários*”. A Secretária apontou a necessidade de um sistema nacional de educação para conduzir a política nacional de forma mais articulada, proposta já discutida no Plano Nacional de Educação.

Para Sanches (2010), que já foi presidente da Undime, um dos aspectos importantes a ser considerado em um novo pacto federativo seria a redistribuição da União no financiamento da Educação Básica.

Não será possível universalizar a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio e, além disso, aumentar de maneira significativa a oferta em creche sem que sejam revistos os papéis dos entes federados na oferta da educação básica. E isso só será viável com a constituição de um verdadeiro sistema nacional de

educação, com a definição de atribuições e responsabilidades de maneira mais equilibrada (SANCHES, 2010, p. 41).

Indagada sobre a relação do Programa Proinfância com o fortalecimento da Política Municipal de Educação Infantil, E8 revelou que, do ponto de vista de sistematização e de construção dos prédios, seria possível estabelecer essa relação. Ponderou, porém, que isso seria apenas uma parte, sendo necessária uma discussão mais profunda. Sua expectativa era que fosse feita uma articulação com o Plano Municipal de Educação, que teria, na sua visão, uma boa discussão sobre as questões pedagógicas. E8 apostava no Programa de Formação Municipal, proposto no Plano Municipal de Educação. Um fato preocupante em relação ao plano, apontado pela Secretária, seria o desconhecimento e a pouca participação das pessoas nessa discussão. Sua crença era a de que as instituições pudessem trazer as discussões contidas no Plano Municipal de Educação para dentro das escolas, para que ele tivesse viabilidade.

No entanto, a história da construção do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora, discutida no capítulo 2, anuncia que muitos entraves poderão estar presentes nesse caminho, principalmente que no que se refere à expansão com qualidade, formação e valorização dos profissionais da educação, com itens que foram vetados pelo Executivo e tiveram os respectivos vetos referendados pela Câmara de Vereadores do município.

Os fatos discutidos acima levam a compreender que o movimento de implementação de políticas e programas realmente apresenta suas especificidades em seus contextos. Em Juiz de Fora, diferentes atores fizeram com que a gestão municipal apresentasse respostas para as questões suscitadas. Isso também afetou a trajetória do Programa Proinfância no município, que teve seu início no ano de 2009 e atravessou duas gestões, apresentando movimentos de continuidade e também de diferenças de concepções.

Todavia, apesar de a maioria dos sujeitos entrevistados problematizar a questão da gestão privada das creches de Juiz de Fora, os responsáveis pela gestão pública, de diferentes administrações, nunca tomaram a decisão política de planejamento a longo prazo para que essa situação fosse modificada. Em 2009, na ocasião do início da transição das creches para a Educação e a permanência da Amac na gestão dessas instituições, revela-se o prenúncio do que ocorreria com a gestão das unidades do Proinfância.

Ao buscarmos compreender as formas como as políticas são implementadas, é preciso considerar que esse processo passa pela produção dos sentidos, suas traduções e seus resultados e efeitos. Essa é uma relação sempre dialógica, pois traz as marcas de sujeitos sociais, sendo

orientadas para um outro a partir de processos de construção eu-outro. Panhoca e Bonini (2013, p. 196), apoiadas em Bakhtin, assim se manifestam:

Na concepção bakhtiniana, tanto quanto no universo das políticas públicas, é a visão de mundo que se tem - oriunda da realidade sócio-histórica na qual se está imerso - que define as formas pelas quais o sujeito estabelece suas relações na vida concretamente vivida. Posturas ativamente responsivas manifestam-se movidas por visões de mundo, por nuances valorativas e por orientações apreciativas frente aos diferentes enunciados concretos, provenham eles dos cidadãos ou dos agentes públicos.

Quando um governo sai e outro entra, outros atores entram em cena e vão fazer a sua interpretação do texto da política. Para Bakhtin (2003, p. 408), a palavra se dirige, produz novos sentidos, provoca a busca pela compreensão, interpretação e novas traduções. “Toda resposta gera uma nova pergunta”. Ao considerarmos as políticas como um enunciado concreto, que representa algumas demandas, a resposta do gestor público abre-se para novos enunciados. Diante de um texto, o sujeito se posiciona de maneiras distintas, concordando ou não, adaptando-o ou não, modificando-o ou não. A questão é que isso implica escolhas e as escolhas se desdobram em ações que se dirigem à vida concreta.

Este capítulo teve por objetivo situar o leitor acerca da expansão da Educação Infantil e da gênese do Programa Proinfância no município. O próximo capítulo desvela as dimensões definidas pela política de Educação Infantil, seus desdobramentos e sentidos produzidos no município, considerando quatro unidades do Programa inauguradas até o momento. As palavras das professoras, coordenadoras, representantes do Sinpro e gestores carregam as histórias de suas enunciações e escrevem um texto singular e datado historicamente da política de Educação Infantil do município de Juiz de Fora.

5 **“EU NÃO SEI A QUEM A GENTE RECORRE PARA GRITAR. PORQUE TEM HORA QUE A GENTE FICA ASSIM: NINGUÉM TÁ VENDO ISSO?”: OS EFEITOS DA POLÍTICA NO CONTEXTO DA PRÁTICA**

*Compreender é opor à palavra do locutor uma contrapalavra  
(Bakhtin)*

Para Bakhtin (2003), compreender é uma forma de dialogar, de produzir sentidos. Amorim (2004, p. 190), apoiada nos preceitos de Bakhtin, diz que “toda interpretação ou compreensão (termos equivalentes para Bakhtin) consiste em opor um enunciado a um outro. O sentido é o produto da relação complexa que se tece entre o texto, objeto de estudo e reflexão, e o contexto discursivo que o transmite e no qual se realiza o pensamento cognoscente”. O trabalho de campo requer o encontro/desencontro com um *outro*. A partir disso, há o desafio da costura das palavras dos diferentes interlocutores que compõem o tecido desta pesquisa, tomando a perspectiva de que “há um sujeito que fala e produz texto tanto quanto o pesquisador que o estuda” (AMORIM, 2004, p. 16). Por isso, traduz-se em tarefa árdua.

Considerando o princípio dialógico da linguagem, temos que os sentidos são efeitos dos contextos enunciativos. A fonte do dizer do sujeito está na constituição histórica e social, ou seja, “o sujeito e os sentidos constroem-se discursivamente nas interações verbais na relação com o outro, em uma determinada esfera de atividade humana” (DI FANTI, 2003, p. 98). Na esteira desse pensamento, as vozes discursivas destacadas no âmbito desta pesquisa possuem a característica do inacabamento, estando circunscritas aos diversos lugares enunciativos de seus interlocutores. A produção dos sentidos dos enunciados acontece de maneira interdependente do local e do momento histórico.

Nessa trajetória, referendi-me no construto teórico de Bakhtin, no ciclo de políticas proposto por Stephen de Ball e nos autores do campo teórico da Educação Infantil, buscando os elementos de ressonância para a constituição de um contexto em que coexistissem os múltiplos sentidos e vozes no processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG. Para realizar a análise do material empírico, busquei compreender os efeitos da política de implementação do Programa no contexto da prática, tomando como referência a concepção de linguagem como produção discursiva. Embasada nos conceitos de Bakhtin (2003, p. 401), compreendo que "o texto só tem vida contatando com outro texto (contexto). Só no ponto desse contato de textos eclode a luz que ilumina retrospectivamente e prospectivamente, iniciando dado texto no diálogo".

O ciclo de políticas, discutido no capítulo teórico-metodológico, possibilitou a compreensão da política em movimento, a partir de seus contextos. Foi possível perceber que fatores macro e micro estão em permanente relação. O contexto da prática, que está em diálogo com os demais contextos, é considerado um campo de interpretação ativa, de disputas e negociações, no qual não há lugar para neutralidade. Essa perspectiva permite uma análise crítica dos textos das políticas, considerados como discursos, e também das formas de implementação e dos resultados e efeitos, sendo compreendidos como processo e resultado de correlações de força e poder.

Com essa perspectiva, este capítulo apresenta os dados produzidos pelas entrevistas individuais e coletivas realizadas com os participantes da pesquisa, conforme descrito no capítulo teórico-metodológico. Foram entrevistadas a coordenadora da Coedi/MEC, que atuou no período entre 2008/2016; oito sujeitos que ocupam/ocuparam cargo de chefia na Secretaria de Educação e que estiveram diretamente vinculados ao contexto de implementação do Proinfância; três professoras, duas coordenadoras e uma responsável pela entidade filantrópica sem fins lucrativos que realizou convênio com a PJJ para gestão de creches construídas pelo Programa Proinfância. Finalmente, foram entrevistados dois diretores do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora. Para efeito de análise, organizamos o texto a partir das nove dimensões definidas pela própria política de Educação Infantil: atendimento do direito à educação; expansão; financiamento; gestão; formação de professores; carreira e condições de trabalho docente; identidade; proposta pedagógica; infraestrutura.

A partir dos diálogos produzidos nas entrevistas, foi possível aprofundar temas circunscritos ao contexto em que o município adere ao Proinfância e os desdobramentos a partir da ressignificação dessa política no contexto local. As dimensões estão imbricadas entre si, ou seja, relacionadas de forma dialógica. Para efeito de organização e análise, algumas foram agrupadas, sem perder de vista que refletem e refratam aspectos da política nacional e local. O primeiro conjunto de análise reúne as dimensões: direito à educação, expansão, financiamento e formas de gestão; o segundo contempla a carreira e as condições de trabalho docente e o terceiro conjunto de análise traz as dimensões de formação, identidade, proposta pedagógica e infraestrutura. Escolhemos intitular cada subitem com a fala dos participantes da pesquisa por entender que ela traz potência para o que se diz, “me altera e deixa seu rastro”, produzindo um saber da alteridade, conforme diz Amorim (2004, p.56).



5.1. *“PARA PREFEITURA É UMA PAZ. PORQUE VOCÊ NÃO BRIGA COM PROFESSOR, É UMA PAZ. VOCÊ MANDA O DINHEIRO E PRONTO, TÁ RESOLVIDO”*: O PROINFÂNCIA E AS DIMENSÕES DO ATENDIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO, DA EXPANSÃO, DO FINANCIAMENTO E A RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

A crescente valorização da educação de bebês e crianças pequenas no Brasil vem seguindo uma tendência mundial. Hoje, após décadas de muitas lutas e desafios, em termos legais e com extensa legislação específica, a creche e a pré-escola, primeira etapa da Educação Básica, estão integradas aos sistemas de ensino. Para Vieira (2011), o Brasil segue uma tendência mais intervencionista nessa área, que pode ser observada principalmente nos últimos 20 anos:

Isso se expressa pela adoção de um ministério responsável pela coordenação de políticas e programas de educação da criança desde o nascimento, o Ministério da Educação; pela aprovação no Congresso Nacional de legislação educacional e correlata com a regulamentação das instituições de cuidado e educação nos sistemas de ensino e a adoção de formas de controle social sobre a oferta pública e privada; pela profissionalização com exigências crescentes de formação e qualificação, bem como com a caracterização do trabalho nas instituições de educação infantil como trabalho docente e dos profissionais que se ocupam diretamente do cuidado e educação como docentes. Observam-se também o emprego de maiores aportes de recursos financeiros da área educacional e a divisão de responsabilidades públicas estatais, integrando igualmente planos governamentais de desenvolvimento e plano nacional de educação (VIEIRA, 2011, p. 264).

Para Vieira (2011), o quadro de reformas educacionais ocorridas no Brasil, nos anos 1990, marca uma trajetória da Educação Infantil que pode ser observada a partir de permanências, avanços/redefinições/mudanças e tensões evidenciados na legislação educacional. Importante enfatizar que esse movimento de direitos conquistados para essa etapa da educação envolveu a interlocução de diversos atores sociais. Podemos considerar que, no campo da legislação, muitos avanços foram conquistados no sentido da garantia do direito da criança à Educação Infantil e do dever do Estado, como poder público, a oferecê-la. No entanto, nessa trajetória, tensões foram evidenciadas, sobretudo em relação à integração das creches e pré-escolas aos sistemas de ensino após LDB nº 9394/96, conforme já abordado em diversos momentos desta tese.

Nesse sentido, Vieira (2011) assevera que a presente diversidade e a desigualdade de oferta encontradas nos municípios também podem ser observadas a partir de interesses econômicos e de disputas pela Educação Infantil. Esse processo ocorreu, e podemos dizer que ainda ocorre, de forma contraditória em nosso país. Uma dessas contradições que podemos

apontar é a histórica cisão da creche e pré-escola, situação fortemente evidenciada no contexto de Juiz de Fora e apontada no capítulo 2.

A qualidade e a consolidação de uma identidade própria da Educação Infantil vêm sendo pautadas por diversas legislações específicas, programas, orientações e ações realizadas principalmente no âmbito do Ministério da Educação, que atuou em diálogo com os movimentos sociais, com o campo acadêmico e parceria com diversas universidades na última década. Entretanto, no contexto da prática, percebemos como muitos municípios caminham na contramão do que está estabelecido, não propondo ações efetivas ou alternativas para sanar o que já se avançou em termos legais.

Para Vieira (2011), uma das tensões presentes na Educação Infantil diz respeito aos diferentes arranjos das políticas municipais que apresentam disparidades e contradições em relação à contratação, formação e qualificação de profissionais para essa etapa da Educação Básica. Em geral, o quadro que se apresenta é o de maiores jornadas de trabalho, menores salários e condições de trabalho mais precárias para os profissionais que atuam nessa etapa educacional, em especial para os profissionais que atuam nas creches.

Um ponto crucial e que merece ser aqui debatido diz respeito à gestão e ao funcionamento das instituições construídas pelo Programa Proinfância. Conforme já discutido, Juiz de Fora possui um histórico de gestão das creches realizado pela via do convênio com instituições privadas sem fins lucrativos. Enquanto a pré-escola possui gestão direta pelo poder público, com profissionais concursados que integram o quadro de carreira do magistério público, em relação à creche, não existe gestão direta por parte da prefeitura. Conseqüentemente, toda a gestão é realizada por instituições privadas sem fins lucrativos, em que se observam precárias condições de trabalho e de formação de seus profissionais. Essa situação, considerada por Vieira (2011) como uma ambigüidade na implementação da oferta, ocasiona tipologias profissionais que vão na contramão do que está estabelecido no marco legal vigente.

De acordo com as entrevistas realizadas, a necessidade de se repensar a prática do conveniamento das creches no município começou a ser discutida, principalmente após o momento em que as creches passam pelo processo de integração à educação, especificamente no município de Juiz de Fora, a partir do ano de 2009 e que não se concretizou, como apontamos no capítulo 2. Os gestores da SE entrevistados, nesse período, revelaram o desejo de que fosse estabelecida uma carreira, com ingresso via concurso público. Contudo, como se tratava de algo relacionado à ordenação de despesas, envolvia questões políticas, não sendo algo tão simples de se resolver.

Para além das questões de ordem econômica, é importante ponderar que essa questão tem a ver com o histórico de como a Educação Infantil se constituiu no município, que, desde a década de 1980, teve a creche apartada do sistema educacional. Importante também lembrar que, em Juiz de Fora, a Amac, historicamente, ficou responsável por grande parcela das políticas sociais que deveriam ser de Estado na cidade, incluindo a gestão das creches. O perfil clientelista da entidade e sua situação jurídica pouco transparente podem ter contribuído para o processo de protelação dos gestores municipais romperem com a situação estabelecida há décadas, especialmente em relação à creche, que tradicionalmente esteve relacionada a favorecimentos políticos.

Em relação às novas instituições construídas pelo Programa Proinfância, os entrevistados, em grande parte aqueles que desempenhavam cargos de gestão na Secretaria de Educação, afirmaram que o município teria dificuldades financeiras para arcar com os novos profissionais, sendo inviável estabelecer para eles a mesma carreira dos professores da Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora<sup>99</sup>.

Em linhas gerais, para o grupo de gestores que atuaram/atuam na SE, a questão era complexa e necessitava de estudos e de aprofundamento. Segundo o chefe do Departamento de Gestão da Informação (E5), o sistema de conveniamento para a gestão das creches, embora, do ponto de vista pedagógico, pudesse ser questionado, tinha se tornado uma saída financeira viável para os gestores públicos. Em relação ao fato de a Amac realizar a gestão das creches, para E5, era uma saída: *“você pode dizer que é ruim do ponto de vista educacional, mas é uma saída financeira que tornou viável, porque senão as creches iriam fechar”*.

Como uma voz dissonante em relação ao restante dos entrevistados que viam com cautela a gestão das creches pelo conveniamento, o entendimento da Secretária de Educação do período de 2009/2012, (E2), no qual compreendeu o início do Programa Proinfância no município, era o de que o convênio para as instituições que atendiam a crianças de 0 a 3 anos era bem visto pela gestão municipal como uma solução para o entrave que se tinha: o plano de carreira dos professores da rede municipal de Juiz de Fora. O convênio desobrigava o município de ter problemas com a gestão de pessoas, o que, segundo a Secretária, traria mais "tranquilidade" para a gestão municipal. Segundo E2, *"para prefeitura é uma paz. Porque você*

---

<sup>99</sup> Os professores da Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora possuem carga horária de 20 horas semanais, um terço das quais é destinada à realização de atividades extraclasse. É uma categoria profissional que possui carreira com progressão salarial por tempo de serviço e também por formação, reunião pedagógica remunerada e uma organização sindical bem estruturada.

*não briga com professor, é uma paz. Você manda o dinheiro e pronto, tá resolvido. E você manda o dinheiro pelo Fundeb que vai direitinho para cada aluno".*

Para ela, isso não seria visto como uma privatização, como alguns apontavam, mas, sim, como uma situação que trazia benefícios para os dois lados, tanto para a administração municipal como para as entidades privadas sem fins lucrativos. Nas palavras de E2: *"é que eles falam que isso é privatização, mas isso é privatização porquê? Não é gente. O que a entidade tira de lucro com isso?"*. Para argumentar o quanto o convênio seria vantajoso para as entidades filantrópicas, E2 deu o exemplo de uma das creches do município que realizava convênio com uma entidade filantrópica religiosa da cidade: *"As instituições filantrópicas gozam de benefícios de impostos. Quanto mais eles assumem, eles têm isenção"*. Sobre a desobrigação do gestor público em tratar das questões de gestão de profissionais, E2 se manifestou: *"A creche [...] (gerida por uma entidade filantrópica religiosa da cidade) foi totalmente pacificada. Lá não tem ninguém hoje que questiona o trabalho"*. A fala da Secretária foi para exemplificar que, ao repassar a gestão das creches para as entidades privadas sem fins lucrativos, o gestor municipal desobrigava-se e terceirizava as questões que envolviam a gestão do quadro de recursos humanos das creches.

A fala da Secretária é bastante emblemática para o campo da Educação Infantil, se considerarmos que ele se constitui em uma arena de lutas por concepção e financiamento, atravessada pela multidimensionalidade tempo-espacial da qual nos fala Bakhtin (2003). Tomando a concepção dialógica da linguagem como eixo, as palavras evocam posicionamentos individuais e coletivos.

Nesse sentido, o enunciado produzido pela Secretária responde a enunciados anteriores, exatamente pela característica de ser o enunciado, na perspectiva bakhtiniana, alternância dos sujeitos falantes, numa transferência da palavra ao outro e também de que o falante não é o primeiro "a ter violado o silêncio do universo" (BAKHTIN, 2003, p. 272). Enunciados esses que se constituíram por vozes que historicamente defenderam, conforme apontou Campos (2012), uma "política pequena para as crianças pequenas". Amorim (2004, p. 123), apoiada em Bakhtin, diz que "além das vozes representadas, o enunciado também é habitado por vozes que escapam inteiramente à representação: aquelas que já habitam as palavras e às quais um enunciado responde mesmo sem saber, e aquelas daqueles que irão lhe responder e que o enunciado não pode prever nem supor".

Para a Secretária de Educação do período, uma das falhas apontadas no Programa Proinfância era o fato de ele não vir acompanhado de uma questão substantiva em relação à carreira dos profissionais, já que o problema da formação do profissional não era visto como

uma questão difícil de resolver. *“O MEC deveria orientar mais na questão da carreira, já que a grande dificuldade dos municípios é arcar com o custeio do pagamento de uma carreira específica para este profissional”*, argumenta E2.

O discurso apontado pela Secretária de Educação em relação ao que ela denomina de uma “falha” no Programa foi também observado na pesquisa realizada sobre as produções acadêmicas de uma década de Programa Proinfância, como fora visto no capítulo 3. Em diversos trabalhos foram problematizadas questões de entraves do Programa no contexto da prática, principalmente no que se refere a uma forte dependência dos municípios em relação ao governo federal para o provimento de suas políticas, com ênfase para a dificuldade com a manutenção e o pagamento de profissionais após construção das unidades do Proinfância. Mais do que uma discussão específica acerca das dificuldades encontradas na implementação do Proinfância no país, os trabalhos nos levam a questionar a própria configuração do modelo federativo e da política educacional no Brasil.

As questões levantadas pela Secretária (E2) envolvem o modelo de Estado federativo. Arretche (2005) aponta que os governos estaduais e municipais são constitucionalmente entes federativos autônomos. Em tese, esse modelo de Estado federativo permite que governos locais estabeleçam suas próprias agendas políticas. No entanto, os governos municipais encontram grandes dificuldades financeiras para o provimento de suas políticas locais. Arretche (2005, p. 83), analisando a história do sistema fiscal no Brasil, argumenta que “a descentralização das transferências fiscais não correspondeu a autonomia dos governos subnacionais sobre suas decisões de gasto. A norma da federação brasileira tem sido a legislação federal definir exatamente a agenda de gasto dos governos subnacionais”. Essa é uma situação que precisa ser considerada, ao buscarmos compreender os processos de implementação das políticas no contexto da prática.

Em uma perspectiva contrária à política de conveniamento, a chefe do Departamento de Educação Infantil, do período 2009/2012, (E3), defendia uma carreira própria, com ingresso via concurso público. Segundo ela, sempre fora uma luta do Departamento de Educação Infantil pensar em uma carreira que incluísse esses profissionais no quadro do magistério, mesmo que, para isso, houvesse a necessidade de ajustar uma questão da carga horária. Para ela, essa necessidade já estava sendo apontada, todavia, o grande entrave realmente era a própria organização da carreira do magistério municipal e das especificidades do trabalho com as crianças pequenas, que, em sua maioria, ficam cerca de oito horas diárias nas instituições. As diferentes perspectivas e visões sobre o entendimento da carreira para os profissionais das creches, permitem compreender, assim como Bowe, Ball e Gold (1992) apontaram, que os

profissionais que atuam no contexto da prática não são leitores ingênuos dos textos das políticas. Ao contrário, interpretam esses textos a partir suas histórias, experiências e valores.

Sobre as dificuldades encontradas no conveniamento, E3 destaca, a partir da sua experiência no acompanhamento de instituições conveniadas, que estas, muitas vezes, têm uma concepção de trabalho ainda voltada para uma visão higienista da Educação Infantil, muito distante da perspectiva em que se estava tentando avançar na rede municipal. Para ela, embora o conveniamento possa ser bom para a gestão municipal, deveria ser visto com cautela por aqueles que coordenam o desenvolvimento do trabalho pedagógico na SE.

Apesar de todas as intenções aqui descritas para que se pensasse em uma carreira própria para os profissionais das creches, em tese, essas discussões não passaram de retórica. No momento em que a primeira creche construída pelo Programa Proinfância havia sido finalizada, o município não tinha se organizado para realizar uma gestão direta dessas instituições. Por esse motivo, optou-se por estender os convênios que já eram realizados para o atendimento educacional nas demais creches da prefeitura para as novas creches que seriam inauguradas. Essa decisão ocorreu no início da gestão municipal 2013/2016, com a publicação de um chamamento público (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2014) aos interessados em firmar convênio com a administração municipal para o atendimento à criança de zero a cinco anos na Educação Infantil, conforme termos especificados no edital. O item 2.1 do referido documento previa que o objeto do edital publicado se constituiu pelo chamamento público para um

cadastro de reserva de entidades mantenedoras de instituições educacionais privadas que sejam comunitárias, filantrópicas e confessionais, sem fins lucrativos, regularmente constituídas, interessadas em firmar com a Administração Municipal convênio, para atendimento à criança de zero a cinco anos na Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, atendidas as condições mínimas de participação estabelecidas neste instrumento (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2014).

Sendo assim, as quatro creches inauguradas a partir dos recursos do Programa Proinfância no município tiveram gestão privada a partir do convênio com as seguintes instituições, elencadas no quadro a seguir:

**Quadro 7** - Instituições que fazem a gestão das creches do Proinfância no município de Juiz de Fora

CRECHE	ENTIDADE CONVENIADA COM O MUNICÍPIO	CAPACIDADE DE ATENDIMENTO	DATA DE INAUGURAÇÃO

Creche Municipal Professora Cleonice Rainho Thomaz Ribeiro (Bairro Jardim Cachoeira)	Centro de Assistência Social e Cidadania (CASCID)	Tipo C: 60 crianças período integral	31 de maio de 2015
Creche Municipal Professora Maria Aparecida Pereira de Assis (Bairro Novo Triunfo)	Centro de Assistência Social e Cidadania (CASCID)	Tipo C: 60 crianças período integral	16 de julho de 2015
Creche Municipal Marcelo Moysés Gaio (Bairro Aeroporto)	Aldeias Infantis SOS de Juiz de Fora	Tipo B: 120 crianças período integral	3 de setembro de 2015
Creche Municipal Toninho Ventura (Bairro Vale Verde)	Centro de Assistência Social e Cidadania (CASCID)	Tipo B: 120 crianças período integral	30 de junho de 2016

Fonte: Elaborado pela autora

Com relação ao funcionamento dessas quatro creches e à opção da administração pelo chamamento público para a gestão das instituições, foi perguntado a E5 sobre o que motivara a decisão de entregar a gestão das creches para entidades privadas sem fins lucrativos sob a forma de convênio com a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Segundo E5, *“talvez essa tenha sido uma solução mais rápida ou um caminho mais fácil para solucionar o entrave”*. A descontinuidade entre as gestões municipais também foi apontada por ele como uma possível causa da situação, já que as conversas e as intenções discutidas na gestão anterior não tiveram continuidade na atual. E5, mesmo sendo um importante articulador do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora, declarou que não participara e não sabia de quem partira a decisão pelo chamamento público. De acordo com o entrevistado, a situação dos convênios encontrara-se no limite, e por isso, ele defendia que uma nova carreira precisaria ser discutida para que o problema fosse resolvido.

Em relação à decisão sobre o convênio para a gestão das novas creches, E4 também afirmou não ter informações e nem registros no Departamento de Educação Infantil sobre a decisão tomada pela administração naquela ocasião. Ela lembrou que, na gestão anterior, 2009/2012, quando o Programa fora iniciado no município, a questão de uma carreira própria e a realização de um concurso eram discutidas, mas não se chegou a fechar uma proposta. Segundo ela, quando assumira a chefia do Departamento de Educação Infantil em outubro de 2015, a questão da realização de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos já estava definida, não tendo encontrado, em seu Departamento, nenhum histórico de registro que

justificasse tal decisão. Indagada sobre as dificuldades e os entraves que o Programa vem apresentando no município, E4 afirmou a necessidade da realização de um concurso e o rompimento com essa questão dos convênios. Ainda segundo ela, o MEC deveria orientar e estabelecer um limite mínimo de convênio que cada município poderia realizar e que, no caso de Juiz de Fora, um dos entraves seria a carga horária do cargo de professor da rede municipal que não estaria condizente com o que seria necessário para o trabalho nas creches.

A opção pelo sistema de convênio com entidades privadas para a gestão das creches construídas pelo Programa Proinfância também foi discutida na entrevista realizada com a atual Secretária de Educação. Sobre essa questão, ela, assim como os demais gestores entrevistados, afirmou que não participara de nenhuma discussão e nem da decisão, pois, na ocasião, encontrava-se atuando como técnica na SE.

Interessante observar como os sujeitos envolvidos no processo, algumas vezes, foram evasivos buscando se esquivar de perguntas mais diretas, como, por exemplo, de quem partira a decisão de autorizar o chamamento público para as gestões das creches do Proinfância. Sabemos que essa é uma responsabilidade que deve ser assumida por vários gestores, que, durante décadas, atuaram no campo de frente da política municipal, mas que nada fizeram de forma efetiva, e com planejamento a longo prazo, para que essa situação fosse alterada.

A concepção de compreensão responsiva coloca o sujeito no lugar de quem possui uma posição ativa e por isso responde. É possível problematizar que o “não saber” dos gestores sobre a opção pelo conveniamento não os coloca na condição de não implicados com a decisão de continuar com o conveniamento. Panhoca e Bonini (2013, p. 197) ajudam a desenvolver essa questão:

Porque se espera do poder público uma atitude continuamente responsiva, considerado o sujeito que demanda, da mesma forma que se espera do sujeito uma atitude continuamente responsiva em relação às políticas vigentes e demandadas, bem como em relação aos órgãos e agentes coletivamente instituídos – e, portanto, com poderes – para assim atuar, lembrando (mais uma vez) que para Bakhtin a compreensão responsiva se manifesta de diferentes modos, a depender da participação singular de cada um.

Os fatos descritos acima nos levam a relacionar os contextos da macro e micropolítica, compreendendo, a partir do ciclo de políticas, que há um conjunto de fatores que influenciam no processo político, que é multifacetado e dialético. Em relação ao macrocontexto, é importante apontar que, apesar de a Política Nacional de Educação Infantil apresentar um processo normativo e um consenso a respeito da concepção de Educação Infantil nos últimos 20 anos, conforme apontou Vieira (2011), diversos fatores, desde a década de 1990, trouxeram



respaldo para a realização de convênios entre o poder público e as entidades privadas para a oferta da Educação Infantil. Considerando o contexto da política municipal de Educação Infantil de Juiz de Fora, a despeito de os protagonistas dessa política no município relatarem que, desde 2009, falava-se da intenção de extinguir os convênios, isso, na prática, nunca ficou registrado nos textos oficiais.

O Plano Decenal Municipal de Educação (PDME 2006/2015) nada tratou sobre as questões relativas à extinção dos convênios e à realização de concurso próprio para as profissionais das creches no município. É possível observar uma evidente contradição entre os discursos presentes nas falas dos entrevistados e aqueles presentes nos textos das políticas do município. Isso nos leva a compreender, conforme aponta Dourado (2016), que diferentes visões compõem as políticas educacionais, sendo esse um campo marcado pela polissemia e interesses diversos, por vezes, contraditórios. O que fica evidente também é que a ausência de um planejamento, as descontinuidades de ações e os interesses políticos e econômicos em jogo não possibilitaram ao município avançar em relação à proposição de uma gestão direta e democrática das creches do município.

Ainda sobre esse aspecto, algumas questões foram levantadas pelos sujeitos entrevistados como possíveis motivos para a realização do chamamento público para gestão privada das creches. Uma dessas questões, apontada por E8 e por outros entrevistados, diz respeito à questão da carga horária do professor da rede municipal e os entraves que o Sindicato dos Professores apresentava, ao se discutir uma possível ampliação. Em sua concepção, a PJF só conseguiria trazer os profissionais das creches para o município, se houvesse um cargo de 40 horas. A Secretária afirmou também que, mesmo que a administração anterior tivesse a intenção de criar um cargo novo, com concurso específico, essas questões não foram definidas formalmente. Para ela, sem um planejamento anterior, ficaria muito difícil avançar nas questões de um novo cargo, que demandam tempo e discussão. Nas palavras de E8: *"Nada acontece de uma hora para outra. Porque, para discussão de concurso, é um processo longo com a SARH<sup>100</sup> e junto com negociação. Não é rápido"*. Em um outro momento da entrevista, E8 se manifestou:

*Só vamos conseguir trazer as creches do Proinfância e outras, que vão demorar mais tempo ainda, que estão em caminho, se tivermos cargo de 40 horas (para os professores). Não vamos conseguir mudar isso do Proinfância enquanto não tivermos uma carreira diferente da nossa (dos professores da rede municipal).*

---

<sup>100</sup> Secretaria de Administração e Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

A entrevista realizada com dois diretores representantes do Sindicato dos Professores trouxe as contrapalavras e novos elementos para a compreensão desse contexto. Para o Sinpro, a PJF recebe verba das matrículas realizadas na creche via Fundeb, e, mesmo que se justifique um gasto alto com folha de pagamento, através do Tesouro Municipal, a prefeitura teria receita que permite dar prioridade para a educação e para segmentos em que há mais demandas. Para eles, a justificativa da dificuldade de arcar com recursos não é plausível. Sobre a situação das creches terem gestão privada no município, E14 foi enfático, ao afirmar a posição contrária do Sinpro acerca dessa situação, pois

*entregar para a iniciativa privada a gestão de um serviço público, é você trabalhar com a política do estado mínimo [...]. Fica nítida a diferença de um serviço que é prestado no ambiente público, de um serviço que prestado por iniciativa privada. Até a visão de educação, de formação, é diferenciada.*

Indagados sobre a fala de alguns gestores entrevistados em relação à dificuldade de se implementar uma carreira para as profissionais das creches nos moldes da carreira dos demais professores do magistério municipal, sob a alegação de possíveis entraves que o Sinpro poderia causar, E14 e E15 foram enfáticos ao afirmar que essa é uma situação inexistente, pois a SE nunca se propôs a discutir carreira para as profissionais das creches.

Para os representantes do Sinpro, usar o sindicato como empecilho para se discutir uma carreira para as profissionais das creches não seria adequado, pois, se a PJF tivesse o propósito de discutir carreira, o Sinpro estaria pronto para o diálogo a partir do entendimento das especificidades que esse trabalho apresenta. No entanto, os representantes do Sinpro enfatizaram que essa discussão só poderia existir dentro da própria carreira do magistério municipal e não a partir da criação de carreiras paralelas. E14 alegou:

*Nós nunca falamos que o horário (carga horária do professor) seria de 13h e 20min (como os demais professores da rede), porque entendemos que é um outro tipo de trabalho a ser desenvolvido. Nós já falamos disso e eles nunca aceitaram sequer a discussão sobre isso. Belo Horizonte já avançou com relação ao quadro de carreira (para as profissionais das creches).*

E14 finalizou, apontando as reais condições da PJF para avançar na discussão de uma carreira: “eles não fazem concurso nem para aquilo que já existe”<sup>101</sup>.

Foi possível observar, a partir dos enunciados dos representantes da SE e do Sinpro a configuração de uma arena discursiva sobre o entendimento de uma carreira para as professoras

---

<sup>101</sup> Juiz de Fora tem, em seu quadro de professores, cerca de 60% de profissionais com contratos temporários, demonstrando a ausência de concurso específico para a área do magistério municipal (dado disponibilizado pela SE em 2018).

das creches. Nessa arena, que é campo de luta, diferentes pontos de vista e concepções sobre a educação emergiram. Para o círculo de Bakhtin, a neutralidade dos discursos e das ideias não existem: “as palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios” (BAKHTIN, 2014, p. 42).

É possível compreender o contexto dos enunciados produzidos acima a partir de uma discussão proposta por Frigotto e Molina (2010) na qual discorrem sobre a natureza contraditória entre Estado, educação e sindicato, no contexto do modo de produção capitalista e ideário das políticas neoliberais. Para os autores, “tanto o Estado, quanto o sistema escolar e o sindicato, pela existência das classes sociais fundamentais (capital e trabalho) com interesses antagônicos, são alvos de uma disputa” (FRIGOTO E MOLINA, 2010, p. 38). O sindicato é, por excelência, um espaço contraditório que se constituiu ao longo da história como um lugar de luta da classe trabalhadora. Aqui é importante destacar que a força dos movimentos sociais e sindicatos foi/é fundamental como ação de resistência, de disputa contra-hegemônica e de enfrentamento em prol das políticas da Educação pública em nosso país.

Em relação à questão da gestão das creches e da política de convênio, a atual Secretária de Educação revelou que, pelas discussões realizadas na Conae de 2014, a ideia era de se extinguir qualquer tipo de convênio. No entanto, segundo ela, foi preciso ponderar que a extinção dos convênios colocaria em risco a própria concepção do Proinfância, considerando que os municípios poderiam não se interessar em aderir ao Programa, se a situação de impedimento de convênios se efetivasse. Ela lembrou, por exemplo, do custeio de uma creche, que é bastante alto.

Nesse sentido, Sanches (2010) discute as dificuldades e os desafios que o poder público municipal enfrenta para garantir o acesso à pré-escola e à creche. O autor cita, como exemplo, que, durante os dez anos do Fundef, a Educação Infantil não foi contemplada na redistribuição dos recursos. Mesmo após a inclusão do financiamento para essa etapa, este se manteve muito distante do gasto real para um atendimento integral às crianças pequenas. Disso decorre a necessidade do que o autor chama de um verdadeiro regime de colaboração, aproximando o valor redistribuído pelo fundo daquele necessário para uma oferta de Educação Infantil com qualidade. Sem isso, corre-se o risco de continuar uma política precária de Educação Infantil, em que muitos gestores municipais, fazendo a opção de não investirem em uma carreira para o profissional que trabalha com as crianças pequenas, preferem manter cargos de monitores ou auxiliares de creche com o objetivo de fugir da obrigação do pagamento do piso salarial nacional para o magistério, direito já assegurado aos professores da Educação Básica desde 2008. Toda essa discussão é atravessada por aspectos que envolvem o modelo federado em

nosso país, sendo que os municípios, implementadores das políticas nacionais, têm que lidar, conforme apontou Cury (2002), com limitações burocráticas e financeiras, próprias do regime federativo.

No caso de Juiz de Fora, essa foi a opção dos gestores, ao entregarem a gestão das creches para instituições privadas que contratam educadores, recreadores e auxiliares em detrimento do professor, indo na contramão do que preconiza a legislação específica. Ao criarem essas categorias paralelas, destituem do espaço educativo da creche o professor, o que enfraquece a profissionalização docente e desvirtua o que constitui a identidade da Educação Infantil.

A entrevista realizada com a Coordenadora Geral da Educação Infantil no MEC, no período 2008/2016, trouxe questões que precisam ser consideradas. Sobre a alegação dos gestores em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal que seria um entrave para a questão de manutenção do sistema de creches nos municípios, E6 alertou que os gestores não poderiam alegar isso, havendo, inclusive, decisões e sentenças do próprio Supremo Tribunal Federal, que manifestara ser esta uma questão de dever do Estado, uma obrigação constitucional. E6 apontou haver muito desconhecimento em relação à legislação:

*Então, nós temos o dever de cidadania de fazer esse debate público. Porque isso daí é uma disputa de concepção. Uma sociedade que trata a sua infância dessa forma, alegando que não tem dinheiro para fazer, contratando gente sem formação, lavando as mãos e entregando para entidades um dever que é do Estado, é uma sociedade que ainda está com uma outra concepção. Agora, essa concepção vai mudar como? Vai mudar na luta social, no debate democrático das ideias, que somos nós, os especialistas, os estudiosos, os ativistas políticos desta causa que temos obrigação de fazer.*

A fala de E6 enfatiza a importância da mobilização e das lutas sociais e nos chama a considerar, assim como Bakhtin, a força da palavra como signo ideológico. Para Jobim e Souza (2005, p. 325), "somente a tensão entre as múltiplas vozes que participam do diálogo da vida pode dar conta da integridade e da complexidade do real".

Uma importante questão que envolve a compreensão da palavra como signo, produto ideológico vivo, que carrega uma história e que nos leva para além dos limites do texto diz respeito à forma com que as creches conveniadas são denominadas pela gestão municipal. Na organização da Secretaria de Educação, as creches construídas pelo Programa Proinfância e que são conveniadas com instituições privadas sem fins lucrativos para realizar a gestão administrativa são denominadas de creches públicas e lançadas no censo escolar como creches municipais. No entanto, E6 foi enfática, ao afirmar que essa denominação não estaria de acordo,

sendo que o correto seria usar o nome "*creche privada, sem fins lucrativos, conveniada com a prefeitura*". Para E6,

*essa mistura de considerar público uma instituição que está sendo mantida, gerada na concepção do privado, é uma armadilha contra o dever do Estado. Porque o Estado, no caso o município, ele abre mão da concepção de educação. O quadro não é um quadro de professores concursados...*

Segundo E6, isso interferiria profundamente no entendimento do que seria um atendimento público, que deve seguir as regras do atendimento público estatal.

*A instituição privada pode ser conveniada, mas isso não a transforma numa instituição pública. O que você tem aí em Juiz de Fora é um prédio público cedido para uma instituição privada/conveniada. A única coisa que você tem aí é o prédio, que a prefeitura cede, num contrato de comodato, para uma entidade privada. Quando esta entidade privada assume este prédio, a prefeitura convenia com ela e repassa recursos do Fundeb com base nos valores estipulados da matrícula da rede conveniada. Com esse recurso, a entidade paga seu profissional, faz a manutenção do prédio. Isso não transforma esta instituição numa instituição pública municipal. Embora você faça nesta instituição um atendimento público. Mas são coisas muito diferentes. A natureza da instituição é uma coisa... O prédio é público, mas você vai lá a diretora não é concursada, o professor não é concursado, não recebe piso, não está na carreira do magistério. Então, sabe, o atendimento público ele não é definido só pelo prédio.*

Os dados produzidos nesta pesquisa nos levam à necessidade de problematizarmos a ideia do que seja “público”. Pensando na política e seus ciclos, o que ocorre em Juiz de Fora apresenta influência de um processo histórico que estamos vivenciando em que forças e atores políticos buscam estabelecer um novo entendimento do que seja público, que é um campo de disputa ideológica e é atravessado pelo conjunto das relações de poder. Esta investigação aponta a necessidade de discutirmos o conceito do que seja público, buscando nos afastar de uma idealização dessa palavra. É preciso compreendê-la a partir dos sentidos que são produzidos nos contextos em que se insere, lembrando que, para Bakhtin (2014, p. 34), “a compreensão é uma resposta a um signo por meio de signos”.

Um exemplo de como a palavra “público” adquire outros sentidos a partir de um determinado contexto é a da placa de inauguração de uma das creches construídas pelo Programa Proinfância. Apesar de ser entregue para a gestão privada, a creche possui as “marcas do público” nas palavras que registram as instituições públicas, seus símbolos, e os nomes dos gestores públicos que atuavam no momento de sua inauguração:

**Figura 5 - Placa de inauguração da Creche Municipal Marcelo Moysés Gaio**



Fonte: Arquivo da pesquisadora

Bakhtin (2014, p. 109) ajuda na compreensão de que o sentido de uma palavra é determinado por seu contexto, pelas condições de enunciação concreta e que “há tantas significações possíveis quantos contextos possíveis”. Esse autor considera que a palavra é signo ideológico e instrumento da consciência. E, como signo ideológico, é marcado pelo horizonte social de uma época e de um determinado grupo social: “um signo não existe apenas como parte de uma realidade; ele também reflete e refrata uma outra” (BAKHTIN, 2014, p. 32). A palavra é discurso, é ideologia e constitui-se na luta social e nas práticas discursivas historicamente construídas. Nesse caso, a palavra “público” é compreendida pelos sujeitos do contexto da prática a partir dos valores e concepções ideológicas que possuem. Dessa forma, os sentidos da palavra “público” vão sendo modificados, a partir dos contextos sócio-históricos em que são utilizados.

Os sentidos do que seja “público” constituem um campo contraditório e de disputas, o que torna um desafio para a compreensão das concepções das políticas públicas no campo da Educação. Frigoto e Molina (2010, p. 47) apontam ser necessário inicialmente distinguir, sem ambiguidades, o que se entende por público e política pública.

Nos limites das contradições da modernidade, os direitos universais e as políticas de desenvolvimento econômico e social que os viabilizam só podem ser disputados na esfera do Estado. Sua sustentabilidade, como indica, não se

dá com o mercado, mas contra o mercado. A contradição está no fato de que o Estado e todas as instituições da modernidade burguesa foram estatuídas com o fim de reproduzir as necessidades do capital e do mercado. Trata-se, todavia, de um terreno de disputa para alargar sua face pública.

O caso de Juiz de Fora vem demonstrando que o poder público vem buscando “alargar” o seu conceito de “público” a partir de uma redefinição do que seja o referido verbete, delegando a organizações privadas a responsabilidade da oferta de um serviço essencialmente público. Dessa forma, desvirtua-se o que Frigoto e Molina (2010) denominaram de “conteúdo, método e forma” da escola pública, no caso de Juiz de Fora, a creche, que deveria ser universal, gratuita, laica, com verbas e gestão públicas.

Ao buscarmos compreender os efeitos do Programa em relação à expansão de vagas na Educação Infantil no município, os dados analisados a partir dos números lançados no censo escolar e dados disponibilizados pela SE apontam que o Proinfância contribuiu para a ampliação das vagas, mesmo que ainda não esteja solucionada a questão da garantia do direito à creche para todas as famílias que buscam esse atendimento no município<sup>102</sup>. Além das quatro creches inauguradas pelo Programa Proinfância, o município também construiu duas creches pelo Projeto Multissetorial, o que causou impactos na oferta de vagas, especialmente na creche.

Por meio de dados obtidos pelo censo escolar, nas entrevistas realizadas, assim como nos documentos disponibilizados pela Secretaria de Educação do município, foi possível mapear os dados educacionais da faixa etária de 0 a 3 anos no município a partir do acesso aos dados de matrícula e demanda não atendidas nas creches municipais conveniadas, creches privadas conveniadas e Escolas Municipais<sup>103</sup>. Juiz de Fora possui hoje 46 creches conveniadas que realizam o atendimento educacional das crianças de 0 a 3 anos em período integral. Destas, 27 são denominadas pela gestão pública como creches públicas/municipais<sup>104</sup>, 19 creches

<sup>102</sup> A entrada dos bebês e crianças nas creches conveniadas é realizada a partir de um cadastro anual, no qual é feito um levantamento da demanda ativa por vagas para o ano seguinte. Esse cadastro é realizado pelos responsáveis da criança que devem procurar uma das nove unidades do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da cidade. A realização do cadastro é somente para uma previsão de demanda ativa e não garante a vaga para todas as crianças inscritas pelos familiares. A classificação para conseguir a vaga segue os critérios sociais e econômicos determinados pelos CRAS, sendo a listagem das crianças contempladas divulgada até o início do próximo ano letivo.

<sup>103</sup> Em relação à realização de matrículas de crianças na idade de creche em escolas municipais, esse tem sido realizado em algumas instituições em que foi possível realizar todo o atendimento da demanda da escolarização obrigatória. Após demanda manifesta por matrículas para crianças de 3 anos e, na existência de salas ociosas, a PJJ autoriza esse atendimento. Importante aqui enfatizar que esse atendimento ocorre muitas vezes de forma improvisada em escolas, que fazem, inclusive, atendimento do Ensino Fundamental.

<sup>104</sup> Dessas 27 denominadas como comunitárias (as 21 creches geridas pela Amac) ou públicas/municipais (4 construídas pelo Programa Proinfância e duas construídas vias PMI), os prédios são públicos e todo financiamento é público. As matrículas realizadas nessas creches, apesar de serem conveniadas e geridas por entidades privadas, são lançadas pelos representantes da SE no censo escolar como creches municipais. As demais 19 creches privadas conveniadas têm situações diferenciadas em relação ao prédio, que, em sua maioria, não pertence à PJJ.

privadas conveniadas em tempo integral e 11 escolas municipais que trabalham com turmas de crianças de 3 anos em período parcial.

A tabela a seguir foi elaborada após consulta na Sinopse Estatística da Educação Básica dos dados de matrícula do município de Juiz de Fora no período 2010/2017. Nela é possível perceber que, mesmo não existindo gestão direta do setor público para o atendimento de creches, a SE realiza o lançamento de dados matrículas de creche municipal. Isso dá uma falsa ideia de que a expansão das matrículas de creche no município vem sendo realizado por sua rede direta.

**Tabela 5** - Dados de matrículas da Educação Infantil do município de Juiz de Fora no período de 2010 a 2017

JUIZ DE FORA- MATRÍCULAS- EDUCAÇÃO INFANTIL											
2010-2017											
Ano	Total	Creche					Pré-Escola				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2010	16.704	6.198	-	-	2.783	3.415	10.506	-	-	6.053	4.453
2011	17.371	6.414	-	-	2.748	3.666	10.957	-	-	6.495	4.462
2012	18.159	7.071	-	-	2.640	4.431	11.088	-	-	6.655	4.433
2013	17.737	6.994	-	-	2.380	4.614	10.743	-	-	6.462	4.281
2014	19.361	7.831	-	-	2.764	5.067	11.530	-	-	6.777	4.753
2015	18.978	7.793	-	-	2.887	4.906	11.185	-	-	6.211	4.974
2016	19.594	7.813	-	-	2.777	5.036	11.781	-	-	6.640	5.141
2017	19.917	7.868	-	-	2.928	4.940	12.049	-	-	6.975	5.074

Fonte: Elaborada pela autora a partir da Sinopse Estatística da Educação Básica. Microdados do Censo Escolar / INEP 2010-2017

Outro levantamento pode ser realizado a partir de dados disponibilizados pela SE, sendo possível mapear a expansão do atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos que estão matriculadas nas creches municipais conveniadas, nas creches privadas conveniadas e nas escolas municipais, nos anos de 2016<sup>105</sup>, 2017 e 2018. De forma complementar, foi realizado um levantamento específico no que se refere às matrículas nas creches construídas pelo Programa Proinfância no município de Juiz de Fora. Os dados estão apresentados na tabela a seguir:

<sup>105</sup> A tabela foi construída a partir dos dados de matrícula do ano de 2016, considerando que as creches do Programa Proinfância foram inauguradas a partir do ano de 2015.



**Tabela 6** - Número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos matriculadas nas Creches Municipais Conveniadas, nas Creches Privadas Conveniadas e nas Escolas Municipais

ANO 2016		ANO 2017		ANO 2018	
Número de crianças atendidas	4607	Número de crianças atendidas	4570	Número de crianças atendidas	4530
Demanda não atendida	833	Demanda não atendida	1243	Demanda não atendida	1487

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria de Educação em fevereiro de 2017 e novembro de 2018

Em relação às matrículas na creche, dados apresentados em diferentes momentos da tese reforçam que, desde 2011<sup>106</sup>, quando os dados do atendimento de crianças de 0 a 3 anos (incluindo as creches conveniadas e o atendimento em turno parcial de crianças de 3 anos em algumas escolas municipais) era de 3958 crianças, essa expansão vem ocorrendo, se comparada aos dados do ano de 2018. Se comparados os dados de matrícula de crianças de 0 a 3 anos do ano de 2011 e os dos anos de 2018, percebe-se um aumento de 572 matrículas. Contabilizando-se as vagas que foram criadas a partir das quatro creches construídas pelo Programa Proinfância<sup>107</sup> (com capacidade total para 360 vagas) e as duas pelo PMI<sup>108</sup> (223 vagas), no período analisado nesta tese, é possível observar que o número de vagas criadas por essas instituições se aproxima do número da expansão obtido segundo os dados fornecidos pela SE, que, entre 2011 e 2018, foi de 572 novas vagas.

Outro dado que permite analisar que os efeitos das novas creches na redução da demanda ativa por vagas fora atendida refere-se ao fato de que, em 2013, a reportagem do jornal local Tribuna de Minas (19 de agosto de 2013) noticiou a falta de vagas para 2155 bebês e crianças cujas famílias procuravam por vagas nas creches. Os dados fornecidos pela SE no ano de 2018 informam que, nesse ano, haveria uma demanda não atendida de 1487 vagas. Se confrontarmos os dados de 2013 (quando as novas creches ainda não haviam sido inauguradas), com os dados atuais, é possível observar uma diminuição no total de demanda ativa não atendida nas creches.

<sup>106</sup> Dados publicados pela PJF em folder informativo conforme apresentado na tabela 2 no capítulo 4.

<sup>107</sup> Duas creches tipo B com capacidade máxima para atender a 120 crianças em turno integral cada; duas creches tipo C com capacidade para atender a 60 crianças em turno integral cada (total de 360 novas vagas).

<sup>108</sup> Dados obtidos na SE no ano de 2018 informam que a creche denominada municipal Nivea Bracher atendeu a 108 crianças e bebês e a creche denominada municipal Carlos Roberto Ananias atendeu a 115 bebês e crianças pequenas. Essas duas creches foram construídas pelo PMI.

A seguir são apresentadas tabelas com números de matrículas nas unidades do Programa Proinfância a partir de 2016, considerando que as inaugurações se deram a partir de 2015. Potencialmente, pelo número de vagas estabelecidas por cada unidade para atendimento em tempo integral, as creches do Proinfância têm capacidade para o atendimento de 360 bebês e crianças pequenas<sup>109</sup>.

**Tabela 7 - Número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos matriculadas nas creches municipais conveniadas construídas através do Programa Proinfância**

<b>Creche Municipal Professora Cleonice Rainho Ribeiro</b>					
<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Berçário I	10	Berçário I	6	Berçário I	6
Berçário II	12	Berçário II	16	Berçário II	16
2 anos	20	2 anos	20	2 anos	19
3 anos	18	3 anos	18	3 anos	19
Total	60	Total	60	Total	60
<b>Creche Municipal Professora Maria Aparecida de Assis</b>					
<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Berçário I	6	Berçário I	6	Berçário I	6
Berçário II	12	Berçário II	16	Berçário II	16
2 anos	20	2 anos	17	2 anos	20
3 anos	18	3 anos	18	3 anos	17
Total	56	Total	57	Total	59
<b>Creche Municipal Marcelo Moysés Gaio</b>					
<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Berçário I	8	Berçário I	8	Berçário I	6
Berçário II	28	Berçário II	28	Berçário II	28
2 anos	28	2 anos	28	2 anos	30
3 anos	56	3 anos	56	3 anos	48
Total	120	Total	120	Total	112
<b>Creche Municipal Toninho Ventura</b>					
<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Berçário I	18	Berçário I	6	Berçário I	12
Berçário II	36	Berçário II	41	Berçário II	32
2 anos	30	2 anos	35	2 anos	40
3 anos	36	3 anos	36	3 anos	32
Total	120	Total	118	Total	116

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria de Educação em fevereiro de 2017 e novembro de 2018

<sup>109</sup> O número de atendimento máximo realizado em cada unidade vai depender o tipo arquitetônico construído, conforme foi destacado no quadro 7.

**Tabela 8 - Número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos que realizaram cadastro, mas não conseguiram vagas nas creches municipais conveniadas construídas através do Programa Proinfância**

<b>Creche Municipal Professora Cleonice Rainho Ribeiro</b>					
<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Berçário I	0	Berçário I	0	Berçário I	1
Berçário II	0	Berçário II	5	Berçário II	9
2 anos	9	2 anos	12	2 anos	9
3 anos	3	3 anos	8	3 anos	3
Total	12	Total	25	Total	22
<b>Creche Municipal Professora Maria Aparecida de Assis</b>					
<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Berçário I	0	Berçário I	0	Berçário I	13
Berçário II	0	Berçário II	0	Berçário II	10
2 anos	0	2 anos	0	2 anos	5
3 anos	1	3 anos	3	3 anos	0
Total	1	Total	3	Total	28
<b>Creche Municipal Marcelo Moysés Gaio</b>					
<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Berçário I	0	Berçário I	0	Berçário I	4
Berçário II	12	Berçário II	8	Berçário II	14
2 anos	19	2 anos	28	2 anos	33
3 anos	0	3 anos	4	3 anos	0
Total	31	Total	40	Total	51
<b>Creche Municipal Toninho Ventura</b>					
<b>2016</b>		<b>2017</b>		<b>2018</b>	
Berçário I	23	Berçário I	0	Berçário I	6
Berçário II	0	Berçário II	10	Berçário II	6
2 anos	2	2 anos	10	2 anos	3
3 anos	2	3 anos	0	3 anos	0
Total	27	Total	20	Total	15

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria de Educação em fevereiro de 2017 e novembro de 2018

**Tabela 9 - Número de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos matriculadas nas creches municipais conveniadas construídas através do Programa Proinfância**

<b>ANO 2016</b>		<b>ANO 2017</b>		<b>ANO 2018</b>	
Número de crianças atendidas	356	Número de crianças atendidas	355	Número de crianças atendidas	347
Demanda não atendida	71	Demanda não atendida	88	Demanda não atendida	116

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria de Educação em fevereiro de 2017 e novembro de 2018

Os dados acima apresentam os números de matrículas e de demanda ativa não atendida para essa faixa etária no município. Em uma análise inicial, é possível perceber que a

inauguração das quatro creches construídas via recursos do Programa Proinfância trouxe ampliação do número de matrículas nessa faixa etária, se consideramos que são novas vagas criadas. No entanto, é preciso ponderar que ainda não conseguem suprir toda a procura de demanda ativa<sup>110</sup>. Interessante observar que, ano após ano, tem aumentado o número das famílias que procuraram vagas nas creches do Proinfância e não são atendidas, conforme demonstram os dados da tabela 9.

A história da expansão da Educação Infantil no município, sobretudo em relação às creches, viabilizada através de convênio entre a prefeitura e entidades privadas sem fins lucrativos, ganhou novo capítulo e foi tema de debates na sociedade civil a partir da repercussão da publicação de um novo chamamento público, ocorrido no final do ano de 2017. Notícia publicada pelo jornal Tribuna de Minas destaca que, em 2018, a Prefeitura de Juiz de Fora repassaria mais de 50 milhões ao terceiro setor. Isso se efetivaria através do lançamento de 17 editais publicados ao final de 2017, tratando de chamamento público para a seleção de organizações da sociedade civil (OSC) sem fins lucrativos para a prestação de serviços mantidos com recursos municipais no âmbito da Secretaria de Educação e Secretaria de Desenvolvimento Social<sup>111</sup> que ficariam responsáveis pela gestão de 46 creches e 16 organizações que desenvolvem serviços de assistência social no município<sup>112</sup>.

A publicação dos referidos editais causou muita polêmica, principalmente o Edital nº 006/2017, denominado "Chamamento Público de Organizações da Sociedade Civil para a execução de serviço educacional no âmbito do município de Juiz de Fora/MG"<sup>113</sup>. Tanto o Sindicato dos Professores quanto o Sindicato dos Servidores Públicos –Sinsperpu - fizeram questionamentos a esses editais sob a alegação de que a PJF pretendia repassar para as entidades privadas toda a gestão das creches. É preciso destacar aqui que esse fato, na prática, já acontecia com a gestão das creches comunitárias pela Amac desde a década de 1980. O Sinsperpu protocolou ofício junto à Promotoria do Patrimônio Público do Ministério Público de Minas

---

<sup>110</sup> Atualmente, há mais nove centros de Educação Infantil aprovados para construção via Programa Proinfância. É preciso analisar os efeitos dessas novas unidades na demanda não atendida na creche.

<sup>111</sup> Segundo a PJF, a publicação desses editais foi motivada para realizar as adequações necessárias da situação local em atendimento à legislação federal, considerando a Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório do Terceiro Setor, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. Essa Lei determina a realização de procedimento isonômico destinado a selecionar organizações da sociedade civil no firmamento de parcerias entre essas instituições e o poder público. Tais regras são obrigatórias a partir do ano de 2018.

<sup>112</sup> Esses dados foram disponibilizados no Jornal Tribuna de Minas. Disponível em: <http://tribunademinas.com.br/noticias/politica/30-11-2017/prefeitura-de-juiz-de-fora-aprova-codigo-tributario.html>. Acesso em: 30 nov. 2017.

<sup>113</sup> Edital disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/anexos/se\\_180359.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/anexos/se_180359.pdf)

Gerais (MPMG) solicitando que fosse ajuizada ação civil pública de forma a suspender o edital em questão, sob alegação de que as regras da chamada pública apresentavam vieses de ilegalidade e inconstitucionalidade. De acordo com a reportagem, o procurador-geral do Município, refutou as ações empreendidas pelo Sindicato. Segundo ele, “*não há precarização ou terceirização. A própria lei reconhecendo o trabalho voluntarioso e eficiente que as organizações da sociedade civil já prestam, reconhece o direito de o poder público formalizar estes tipos de parceria*”.

Aqui podemos questionar se essa situação seria realmente um reconhecimento do trabalho “voluntarioso” das organizações da sociedade civil, como destacado na reportagem, ou se seria a legitimação de uma política de terceirização da rede de creches do município. Sobre a palavra “voluntarioso” também há muito que se problematizar, considerando o contexto da enunciação, que traz a visão de mundo do sujeito que fala, e é marcado por tensões, confronto de valores e pontos de vista. Já foi aqui problematizado qual seria, de fato, a contrapartida das entidades privadas, que, no discurso, estariam realizando trabalho “voluntarioso”. No caso das instituições construídas pelo Programa Proinfância, as entidades privadas sem fins lucrativos administram um prédio público e recebem toda a verba pública para manutenção e gestão das atividades educacionais em questão. Aqui, mais uma vez, Bakhtin (2014) nos ajuda a compreender que a palavra é como arena de disputa onde se entrecruzam e lutam os valores sociais de orientação contraditória.

O Sindicato dos Professores também impetrou recurso em relação ao edital, principalmente por considerar irregular a questão da carga horária e do cargo discriminado no edital que prevê a contratação de "educadores" e "auxiliares de turma" com carga horária de 40h para trabalharem nas instituições. A ausência do cargo de professor foi questionada pelo Sinpro. A Secretária de Educação (E8) tentou minimizar os questionamentos:

*Não estamos falando do quadro de magistério municipal. Por isto, o indeferimento (do pedido de impugnação). Nas creches, as jornadas são de 40 horas. No magistério, de 20 horas. Nada muda com relação ao que funciona hoje. O que muda é a adequação à legislação, que traz o princípio da impessoalidade e da transparência<sup>114</sup>.*

No entanto, é preciso atentar para o fato de que a SE, quando publiciza, em um edital, que o cargo do profissional para trabalhar nas creches, como responsável pelas turmas de bebês e crianças bem pequenas, é o de educador em detrimento do professor, fica legitimado e, de

---

<sup>114</sup> Dados do Jornal Tribuna de Minas de 30 de novembro de 2017. Disponível em: <http://tribunademinas.com.br/noticias/politica/30-11-2017/prefeitura-de-juiz-de-fora-aprova-codigo-tributario.html>. Acesso em: 30 nov. 2017.

certa forma, "autorizado", que as entidades privadas precarizem o trabalho desse profissional, que vai ganhar um salário que não corresponde ao que deveria receber, se fosse contratado como professor. Além disso, há uma diferença em relação à carga horária, que, no caso do contrato de educador, permite o contrato de 40h sem a devida destinação de horas para formação em serviço. Essas são algumas das situações que aprofundam os entraves para a identidade profissional dessas professoras, o que reforça a tese de que a PJF, ao invés de buscar a redução das práticas de conveniamento para oferta da creche, conforme preconizado no PME, vem realizando o seu aprimoramento e aprofundamento sob o viés da precarização do trabalho das professoras.

A publicação do edital também foi motivo de manifestação do Fórum de Educação Infantil Regional Zona da Mata por compreender que ele fere garantias de direitos conquistados historicamente na área da Educação Infantil, principalmente ao permitir que as organizações privadas contratem "educadoras" e "auxiliares" em detrimento do cargo de professora. Tal fato acentua as já precárias condições de trabalho dessas profissionais nas instituições.

A partir da dimensão do direito à educação, expansão, financiamento e relação público/privado para gestão das creches, esta seção possibilitou descortinar as reais intenções da PJF em relação à expansão do atendimento educacional de bebês e crianças bem pequenas nas creches. As creches do Proinfância no município acarretaram uma expansão por vagas e, em certa medida, a melhoria da infraestrutura das creches ao trazer um modelo arquitetônico mais adequado ao trabalho na Educação Infantil. Por outro lado, a inauguração dessas unidades forçou a PJF a sair do seu cômodo lugar que até então ocupava, que, de certa forma, "ocultava" para a sociedade que as creches do município estavam entregues para a gestão privada desde a sua origem. A sociedade não tinha clareza em relação à real situação jurídica da Amac, que, para a grande maioria da população, por exercer funções sociais que seriam prerrogativas do Estado, era uma instituição pública.

Nessa perspectiva, desde 2009, um conjunto de situações foi desvelando a face privada do serviço das creches do município. Como vimos, esse não foi um processo linear, mas marcado por idas e vindas, processos de ressignificação, embates e envolvimento de diversos atores e instituições. Um marco importante que podemos considerar foi a partir da inauguração da primeira creche do Proinfância no ano de 2015, quando a PJF, então, revela suas reais intenções para com o setor das creches, ao publicar, pela primeira vez, um edital de chamamento público para gestão privada dessas unidades, fato que ocorreu no ano de 2014. Em 2017, esse edital é aprimorado, e, a partir dele, consideramos que a PJF marca, de forma importante, sua política de conveniamento para a oferta das creches no município. Sendo assim, a antiga

dicotomia presente no modelo com que a creche e a pré-escola se constituíram em nosso país ganha novos contornos no município de Juiz de Fora, que vem legitimando a política de conveniamento e entrega para as organizações privadas sem fins lucrativos toda a gestão das creches via financiamento público.

As discussões sobre o novo chamamento publicado pela PJJ para seleção de Organizações da Sociedade Civil para execução de serviço educacional serão tratadas na próxima seção, por entendermos que ele afeta, sobremaneira, a dimensão das condições de carreira e de trabalho docente.

## 5.2. “NO NOSSO ENTENDIMENTO AQUI DO SINDICATO, SE É UM SERVIÇO PÚBLICO, ENTÃO ALI TEM QUE SE RESOLVER COM CONCURSO PÚBLICO”: DIMENSÃO DA CARREIRA E CONDIÇÕES DE TRABALHO DOCENTE

A discussão dessa dimensão será iniciada trazendo para o debate o edital publicado pela PJJ em 30 de novembro de 2017, sob o nº 006/2017, intitulado "Chamamento público- Seleção de Organizações da Sociedade Civil para a execução de serviço educacional no âmbito do município de Juiz de Fora", que, por meio da Secretaria de Educação,

torna de conhecimento público que, mediante o presente Chamamento Público, selecionará Organizações da Sociedade Civil – OSC, sem fins lucrativos, regularmente constituídas, com sede ou instalações no município de Juiz de Fora – MG, que tenham interesse em executar, sob o regime da Lei Nacional nº. 13.019/2014, o atendimento para crianças de quatro meses a cinco anos, onze meses e vinte e nove dias de idade, na Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2017).

Essa é uma discussão central a ser apresentada, considerando que a gestão das quatro creches construídas e já inauguradas pelo Programa Proinfância, objeto de investigação desta tese, estão relacionadas no referido edital, através de uma relação nominal de instituições disponíveis para gestão das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Esse fato ganha centralidade, ao considerarmos que, em 2015, a primeira instituição construída pelo Programa foi entregue para a gestão privada sob a alegação que não houvera tempo hábil para se discutir uma carreira própria para as profissionais das creches. Hoje, passados dez anos que o Programa foi inaugurado no município (que teve sua gênese no ano de 2009), vimos que o que se efetivou com esse edital foi o compromisso da gestão municipal com a política de conveniamento, legitimada através de edital, para o atendimento educacional de todas as creches municipais, inclusive, as construídas pelo Proinfância.

O edital é extenso e detalha questões como o objeto, a política, o plano, o programa e as ações. Especifica, como objetivo geral,

garantir o atendimento da Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, promovendo o desenvolvimento integral da criança de quatro meses a cinco anos, onze meses e vinte e nove dias de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 29, tendo como meta o atendimento de até 5.255 (cinco mil, duzentos e cinquenta e cinco) crianças de quatro meses a cinco anos, onze meses e vinte e nove dias de idade (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2017).

O documento define também os recursos financeiros disponíveis, os prazos e os requisitos para participação das OSCS no referido chamamento. Detalha questões referentes à prestação de contas e seus desdobramentos, assim como as sanções administrativas. O final do edital é composto por vários anexos, entre eles, o termo de colaboração/minuta, a declaração de compromisso, o plano de trabalho e uma relação nominal das unidades disponíveis para conveniamento. Em relação à descrição dessas unidades, constam o nome da instituição, o bairro, o tipo de atendimento, o número de turmas, de bebês e crianças que serão matriculadas, o número de funcionários e seus respectivos cargos.

No anexo III do termo de colaboração/minuta do referido edital, em sua cláusula sexta, chama atenção a questão que trata da contrapartida: "a presente parceria não gera obrigação de contrapartida financeira para a entidade, sendo considerada exclusivamente a contrapartida de natureza social, equivalente ao cumprimento satisfatório do objeto avençado". Essa situação nos leva a problematizar as proposições de Borghi, Adrião e Garcia (2011, p. 288), quando discorrem sobre as formas de normalização das parcerias, nas quais o convênio é diferenciado dos contratos devido aos interesses distintos. "No convênio, os interesses institucionais e os resultados são comuns, e verifica-se a mútua colaboração".

O documento do MEC que contém orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições privadas anuncia que "o convênio é uma estratégia presente em muitos municípios para garantir a oferta da educação infantil. Tal estratégia pressupõe que as duas partes, poder público e instituição, possuem interesses comuns e prestam mútua colaboração para atingir seus objetivos" (BRASIL, 2009, p. 14). Isso nos leva a questionar o caso de Juiz de Fora. Se o convênio teria o sentido de uma colaboração mútua, nesse município, qual a colaboração exercida pelas instituições conveniadas considerando que, no caso das instituições construídas pelo Programa Proinfância, o prédio é público e todo o



financiamento também é público? No caso das instituições do Programa Proinfância, o convênio não viria para a PJJ apoiar financeiramente um trabalho já realizado pelas entidades privadas sem fins lucrativos. Isso nos leva a questionar, então, qual seria o interesse do poder público nesse caso de convênio. Qual motivo em não se investir na criação de uma rede direta de gestão dessas creches, já que todo o financiamento, incluindo pagamento de profissionais e equipamentos, é de responsabilidade do poder público?

O anexo IV do edital trata da relação nominal das unidades disponíveis e, talvez, seja um caminho para respondermos à questão levantada acima. Um dos itens presentes na relação de cada unidade refere-se aos cargos e número de funcionários de cada instituição. Em relação às quatro instituições construídas pelo Programa Proinfância, e também nas demais, os cargos estão assim relacionados: coordenador, assistente administrativo, cozinheiro, auxiliar de cozinha, auxiliar de serviços gerais, educadores e auxiliar de turma. O que modifica de uma instituição para a outra é o quantitativo desses profissionais que vai depender do número de turmas.

Conforme já relatado na seção anterior, chamam a atenção a ausência do cargo de professor e a presença do cargo de educador como responsável pelas turmas. Essa é uma situação que contraria as orientações oficiais, tais como as presentes no documento do MEC (BRASIL, 2009, p. 17) que orienta convênios como o realizado em Juiz de Fora, especificando que “os profissionais que desenvolvem atividades educacionais sistemáticas com crianças são professores” e, como tal, devem ser contratados de acordo com a profissão e registrados na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

O ciclo de políticas nos permite um olhar para os processos que constituem as políticas, entendidas aqui como texto e discurso. Ao analisarmos o conjunto de elementos que as constitui, é possível perceber as interfaces entre os contextos das políticas e a conjuntura histórica que está presente. A política, como texto, é um produto inacabado, abrindo, assim, a possibilidade para múltiplas interpretações e traduções. Apesar de diversos textos políticos garantirem ao professor o reconhecimento e estabelecimento de carreira específica, os gestores municipais, de forma contraditória, fazem novas leituras e atribuem novos sentidos a partir de suas histórias, experiências, concepções, interesses em jogo e possibilidades de articulação política. Isso reforça que buscar compreender como ocorre a implementação de uma política pública requer a necessidade de identificarmos os interesses distintos que envolvem essa relação entre atores, instituições e momento histórico.

Ainda que o edital aponte uma formação mínima para o cargo de educador, que, no caso, é o curso de Magistério nível médio, Normal Superior ou licenciatura plena em Pedagogia

para trabalhar por 40h semanais, ao transferir para a empresa conveniada a responsabilidade pelo contrato e condições de trabalho dos profissionais que atuarão nas instituições, o poder público cria um novo texto para a política local, legitimando a precarização do trabalho docente e permitindo que a empresa responsável por assumir o convênio desconsidere a carreira dos professores. Em relação ao auxiliar de turma, o documento orienta que tenha formação no Ensino Médio e cumpra, também, 40h semanais.

O edital prevê, como forma de regulação do serviço prestado, acompanhamento das ações pedagógicas e prestação de contas do dinheiro público destinado. Contudo, abre brechas para que a precarização do trabalho do profissional da Educação Infantil seja legitimado, vias de fato, através de orientação oficial publicizada através de edital. Verifica-se, nesse caso, que a expansão do atendimento educacional, principalmente para a creche, vem sendo efetivada pelo órgão público através da utilização de mecanismos considerados mais ágeis e baratos e em consonância com as proposições da terceira via, discutidas em momento anterior nesta tese. Fica claro que, ao delegar à empresa conveniada a contratação dos profissionais permitindo o contrato do educador em detrimento do professor, há uma economia de recursos, visto que esses profissionais não recebem o piso salarial dos professores e muito menos têm a carga horária correspondente à função docente.

Importante destacar que há um histórico de legislações, iniciadas nas reformas da década de 1990, no período do governo FHC, e que tiveram curso nos governos seguintes, permitindo o repasse de recursos da Educação para entidades privadas, como foi o caso do Fundeb, e, também, de legislações que tratam da legitimidade das parcerias entre os órgãos públicos e as organizações privadas, denominadas de Organizações Sociais para fins de interesses públicos<sup>115</sup>. Esse campo jurídico vem se constituindo como um aparato legal para que os gestores municipais possam delegar a terceiros uma função que deveria ser essencialmente pública, como é o caso da Educação.

Sendo assim, os municípios, para realizarem expansão das matrículas na Educação Infantil, acabam optando por alternativas menos onerosas, que, em muitos casos, efetivam-se através da política de conveniamento. Se considerarmos que a carreira e as condições de

---

<sup>115</sup> Como exemplo, podemos citar a Lei nº 9637/1998, que trata das Organizações Sociais; Lei nº 1179/2004, que trata da parceria público-privada na administração direta; Lei nº 11494/2007, do Fundeb, que permite a distribuição de recursos públicos para instituições privadas no âmbito da creche; Lei nº 13005/2014 (PNE), que estabelece a relação do setor privado para oferta da Educação Infantil; Lei nº 13019/2014, que estabelece os marcos legais para a cooperação mútua para fins de interesse público; Lei 13499/2017, que autoriza contratar trabalhadores terceirizados para realizar as “atividades fins” da organização ou da instituição, incluindo Escolas. A fonte dessas legislações foi consultada em slides disponibilizados pelo professor da UFJF, André Martins, que organizou esses dados para uma palestra no Congresso do Sindicato de Trabalhadores em Educação de Sergipe no ano de 2018.

trabalho docente compreendem uma das dimensões da qualidade da Educação Infantil, podemos pensar em como essa concepção de contratação de profissionais que visa a uma redução de custos impacta na qualidade da educação.

Sobre a relação entre os recursos do Fundeb e as necessidades para manutenção das creches, E9, chefe do Departamento de Execução Instrumental, esclareceu que as creches municipais conveniadas de Juiz de Fora são lançadas como públicas no censo<sup>116</sup>, e que recursos do Fundeb chegam a partir dos dados de matrícula lançados. No entanto, afirmou que o Fundeb hoje é utilizado principalmente para custear o pagamento dos professores da rede municipal. Ou seja, não é utilizado para pagamento dos profissionais das creches, já que eles não fazem parte do quadro de carreira do magistério público. Sendo assim, segundo informações de E9, para o custeio e para a manutenção das creches municipais conveniadas, a PJJF utiliza recursos via tesouro municipal e da cota estadual do salário educação.

No site da PJJF, é possível localizar, no portal da transparência, os contratos de convênio realizados entre o órgão público e as entidades privadas sem fins lucrativos que realizam a gestão das creches. Para exemplificar os repasses, são apresentados aqui dados de um desses contratos<sup>117</sup>, localizado na pesquisa no portal da transparência. Um dos contratos localizados para gestão de uma creche do Proinfância, durante o ano de 2017, prevê atendimento educacional integral para 120 crianças de 0 a 3 anos de idade. O valor mensal pago por cada criança é de R\$414,52, perfazendo um repasse total de R\$ 596.908,80 anuais para a entidade privada. O contrato apresenta um quadro com plano de aplicação dos recursos solicitados, com as respectivas descrições de gastos que são autorizados com o valor recebido: remuneração e aperfeiçoamento do quadro docente e demais profissionais da Educação Infantil; remuneração e encargos trabalhistas de pessoal somente para atendimento da Educação Infantil; manutenção e conservação de instalações, equipamentos e mobiliários necessários à Educação Infantil; material didático-pedagógico para o professor; materiais para pequenos reparos na rede física;

---

<sup>116</sup> Interessante observar que, ao localizarmos os dados do censo escolar do município de Juiz de Fora, há discriminado um quantitativo de creches municipais, conforme demonstrado na tabela 5, apesar de não haver gestão direta dessas instituições via órgãos públicos. Esses dados são lançados pela PJJF como matrículas em creches públicas, mas, na verdade, referem-se às matrículas de creches privadas conveniadas com a PJJF. Pesquisa realizada por Borghi, Adrião e Garcia (2011) demonstra que existem imprecisões nos dados oficiais de matrículas públicas e privadas, apontando que muitas matrículas de creches privadas conveniadas são contabilizadas como públicas pelo censo, devido ao lançamento equivocado por parte dos gestores municipais. Para os pesquisadores, tal fato acarreta uma falsa ideia de que a expansão da Educação Infantil esteja ocorrendo pela esfera pública estatal. Esse também é o caso de Juiz de Fora.

<sup>117</sup> O contrato do convênio realizado entre a PJJF e uma instituição privada para gestão de uma das creches construídas pelo Programa Proinfância no ano de 2017 foi localizado através de uma consulta feita no portal da transparência no site da PJJF. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/convenios/aditivos/2017/janeiro/adm\\_direta/pdf/02.2015.142-03.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/convenios/aditivos/2017/janeiro/adm_direta/pdf/02.2015.142-03.pdf) Acesso em: 01 fev. 2018.

materiais de consumo e expediente destinados ao funcionamento da Educação Infantil; pagamento da despesa com água, luz, telefone e gás; pagamento de serviços a terceiros; transporte escolar para crianças da Educação Infantil em atividades culturais.

O que estamos denominando aqui como a legitimação de uma política de conveniamento e terceirização da Educação Infantil em Juiz de Fora vem sendo marcada por uma maior publicização das ações entre o setor público e o privado. Diferentemente do que acontecia quando as creches consideradas “públicas” eram conveniadas somente com a Amac e havia um certo desconhecimento por parte da população acerca da característica jurídica da entidade que era compreendida como pública. O que se observa hoje é uma crescente e aparente publicização dos editais e dos gastos com os convênios. Isso vem reforçar a tese de que Juiz de Fora vem, cada vez mais, estabelecendo o conveniamento para a oferta da creche como uma política de Educação Infantil do município.

A situação do desvirtuamento da carreira do magistério afeta as professoras que atuam nessas instituições que se sentem desvalorizadas, acarretando implicações diretas para o trabalho que é desenvolvido nas instituições, como veremos adiante neste capítulo. Com relação à carreira dos professores, a LDB nº. 9394/96 equipara a carreira do professor da Educação Infantil ao professor dos anos iniciais do Ensino Fundamental, tendo categoria profissional definida, sindicalizada, com espaço legítimo de reivindicação.

A Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008a) regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. De acordo com o segundo parágrafo, do artigo 2º, da respectiva Lei, por profissionais do magistério público da Educação Básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional. No parágrafo 4º, estabelece que, na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

A entrevista realizada com representantes do Sinpro traz novos elementos para a questão da carreira das profissionais das creches. Para eles, se a creche é pública, teria que seguir o quadro de carreira do magistério. Para E14, “*no nosso entendimento aqui do sindicato, se é um serviço público, então ali tem que se resolver com concurso público*”.

Se não é pública, conseqüentemente, seguiria as regras da rede privada, que, nesse caso, também tem carreira específica assegurada através de convenção coletiva de trabalho. Sendo

assim, as instituições privadas que fazem a gestão das creches deveriam contratar as professoras assegurando, no mínimo, o piso estabelecido pela rede particular para os professores, assim como a carga horária específica de trabalho docente. Os representantes do Sindicato lembraram que essa foi uma luta intensa que o órgão travou na rede particular do município, principalmente nas instituições menores que realizavam o atendimento de creche, para que se cumprisse o estabelecido na convenção, que era o de contratar professores para atuar nessa etapa educacional. Hoje, é instituído, para a rede privada que trabalha com atendimento de 0 a 3 anos, um piso mínimo de R\$ 1.433,74 para uma jornada de 22h e 30min. Para os representantes do Sinpro, as creches conveniadas com a PJF, se tiverem natureza privada, devem cumprir a convenção da rede privada. Se tiverem gestão pela rede pública, devem seguir o piso do magistério público. No entanto, pelo que se pode observar, nenhuma dessas duas situações é cumprida em relação às creches conveniadas do município, já que elas recebem um valor inferior ao estabelecido para a rede privada, além de uma carga horária infinitamente maior de trabalho.

Apesar de toda a discussão tratada acima que garante, em termos de legislação específica, direitos aos profissionais da educação, esta pesquisa demonstra uma diferente realidade a partir do que ocorre nas instituições construídas pelo Programa Proinfância em Juiz de Fora. Ao compreendermos a política como discurso, é preciso pensar que existe uma disputa pelo seu texto e que, por essa disputa, perpassam, também, questões que envolvem concepções econômicas e de controle dos recursos. Alguns discursos, embora não tão explícitos, falam a partir das relações que buscamos estabelecer com os demais contextos e as formas de interpretações locais, lócus de uma nova produção discursiva acerca da política.

Para retratar a forma como a política é lugar de processos, contradições, interpretações e efeitos, abordaremos o que foi relatado nas entrevistas realizadas com professoras (E10, E11, E12) e coordenadoras (E13, E16, E17) de duas creches construídas pelo Programa Proinfância, que aqui serão discriminadas como creche A e creche B<sup>118</sup>.

Sobre a contratação, as professoras das creches entrevistadas revelaram que a empresa utiliza indicação e também chamada de emprego na internet como forma de selecionar as profissionais. A contratação é um processo breve, que se reduz a uma entrega de currículo, chamada para entrevista e início do trabalho. A formação mínima exigida para o cargo é ter o magistério nível médio. As professoras E10 e E11 exemplificam esse processo:

---

<sup>118</sup> Optou-se por investigar duas creches construídas pelo Programa, considerando uma de cada entidade privada que faz a gestão da totalidade das quatro creches no município até o presente momento.

*Eu estava sem trabalhar, aí no dia da inauguração, eu fui, porque moro em frente, moro lá. Aí me apresentaram para a coordenadora da empresa terceirizada que ia assumir lá. Ela me pediu currículo, aí me contratou (E 10).*

*No final de janeiro, eu estava procurando emprego porque estava formando. Aí eu estava procurando na área. Eu trabalhava em outra área e procurava dentro da área porque eu tinha formado. Aí eu vi o anúncio na internet da empresa, no caso, contratando educadora para a creche. Só isso. Aí eu peguei o endereço e levei um currículo lá. Passaram uns dias e me ligaram (E 11).*

Essas chamadas para emprego estão disponíveis na internet, sendo possível confirmar a descrição da vaga, as exigências de formação e o salário para os cargos denominados de "educadora social" e "auxiliar de turma"<sup>119</sup>, para o trabalho com turmas de crianças de 0 a 3 anos em período integral. Em todas as chamadas para a vaga de educadores, exige-se a formação mínima de magistério nível médio. Em algumas chamadas, solicitam que, no mínimo, as candidatas estejam cursando Pedagogia ou Normal Superior. Em uma dessas chamadas para emprego, foi possível encontrar, na descrição como pré-requisito para o cargo de educadora, que o candidato "goste de trabalhar com crianças pequenas, de trabalhos manuais e tenha horário disponível"<sup>120</sup>.

Em relação à contratação de profissionais para o trabalho na creche B, E17, coordenadora responsável por uma das entidades filantrópicas esclarece que se realiza um processo seletivo. As vagas são publicizadas, os currículos selecionados e uma empresa de recursos humanos terceirizada fica responsável por realizar o que ela denominou de "seleção por competência", em que é feita uma avaliação qualitativa abordando questões de comunicação, visão sistêmica, relacionamento interpessoal, experiência. A formação mínima para atuar no cargo de educadora é, também, o magistério nível médio.

Interessante observar a palavra como signo ideológico e os seus usos nesse contexto de enunciação. Palavras como “empresa, seleção por competência, visão sistêmica, relacionamento interpessoal” foram discursos muito presentes nas falas das professoras e coordenadoras das creches e que traduzem um distanciamento do que seja uma educação pública, nos moldes do afirmado em nossa Constituição Federal, aproximando-se do viés promulgado pelas políticas que têm como aporte as concepções da terceira via. A terceira via tem como princípio uma aproximação da sociedade civil, aqui representada pelas OSCs, com a provisão pública, fortalecendo-a a partir das políticas de delegação. Nessa concepção, conforme

<sup>119</sup>Disponível em: <https://www.jfempregos.com.br/empresa/cascid>. Acesso em: 10 jan. 2018

<sup>120</sup> Disponível em: [https://www.viverjf.com/anuncio/v/43270\\_vaga-de-emprego-para-educadora-juiz-de-fora-mg](https://www.viverjf.com/anuncio/v/43270_vaga-de-emprego-para-educadora-juiz-de-fora-mg). Acesso em: 10 jan. 2018.

apontou Giddens (2007), a educação deve ser considerada como bem público, provida pelo Estado, mas não necessariamente envolvendo esse diretamente na prestação do serviço social.

Ainda sobre as questões do trabalho na creche, algumas situações foram relatadas pelas professoras evidenciando outras formas de precarização. A dificuldade encontrada em alguns momentos da rotina da creche, os horários rígidos, as necessidades das próprias professoras para organizarem seu tempo para se alimentar e fazer uso do banheiro, a limpeza dos ambientes, a falta de mais profissionais para ajudar nos fazem questionar acerca dos efeitos da precarização na organização da instituição. Nas palavras de E10 e E11:

*E também tem a questão desse horário que você está falando, eu sei que, porque eu já procurei saber, que a gente não tem direito a lanche, essas coisas. Às vezes eu almoço, igual amanhã, eu vou almoçar 10h20min da manhã. Depois eu só vou comer quando eu chegar em casa, 17h30min, 18h, porque não tem lanche (E10).*

*Quando eu vou almoçar, a gente leva as crianças para almoçar, ela vai, aí eu fico com as crianças todas, as duas turmas, e eu vou, ela vai. Aí se a gente, infelizmente der um dia em que a gente estiver passando mal, ou a gente grita, ou simplesmente sai da sala e deixa as crianças sozinhas. Eu, muitas vezes, quando eu estou muito apertada, que eu não aguento, às vezes eu saio arrastando as crianças todas comigo, ponho elas na porta do banheiro e eu vou no banheiro (E11).*

*Então às vezes a gente está com a criança dentro da sala, se sujou demais, a gente tem que passar um pano. A nossa dificuldade para as turmas de 3 anos é não ter alguém para auxiliar(E 10)<sup>121</sup>.*

Pensando em como a situação dessas profissionais é precarizada e na urgência da viabilização de políticas locais para a reversão dessa situação, é possível observar que, apesar desse contexto caótico, a administração municipal não apresenta indícios de um planejamento a respeito da proposição de uma carreira própria. Indagada sobre a construção de uma carreira para os profissionais das creches, a atual Secretária de Educação enfatiza a importância de fazer valer o que foi instituído pelo Plano Municipal de Educação, que deveria se tornar uma política de Estado para que qualquer governante o faça valer em seu plano de governo. Especificamente em relação às creches construídas pelo Programa Proinfância, E8 aponta que “*só se conseguirá criar uma carreira para os profissionais se essa for diferente da carreira que os profissionais*

---

<sup>121</sup> Na creche A, nem todas as turmas contam com uma auxiliar. Geralmente as turmas do berçário possuem uma auxiliar e as turmas de crianças de 3 anos só possuem auxiliar, se ultrapassarem o número de crianças estabelecido pela resolução da SE, que, no caso das crianças de 3 anos, é de 18. A coordenadora da creche B revelou que todas as turmas contam com uma auxiliar, independente do número de bebês e crianças pequenas.

*do magistério municipal têm hoje*”<sup>122</sup>. Para ela, por uma questão lógica, isso até poderia começar por essas novas creches construídas pelo Programa. Mas, para isso, seria necessário pensar em uma política de médio e longo prazo, articulando a questão do planejamento, orçamento, carreira e sustentação da creche.

A fala da Secretária apresenta um contexto contraditório, pois o edital para chamamento público para conveniamento fora publicado em novembro de 2017, ou seja, em um momento que o PME já havia sido aprovado. Na proposição da estratégia 1.7 da meta 1 do referido plano, havia-se conseguido, através de muita luta, embates e votação apertada durante a plenária de discussão da proposta, assegurar que a Secretaria de Educação buscaria a supressão dos convênios para atendimento da demanda por creches. Mais uma vez, Bakhtin é chamado a nos ajudar na ideia que traz sobre o ato responsivo e as implicações para o campo das políticas públicas. Existir implica o agir, agir que coloca o sujeito frente à alteridade, na fronteira eu-outro. É a partir do entendimento de que a implementação das políticas ocorre em contextos de diálogos e discursos dos sujeitos envolvidos, não podemos perder de vista que todos são responsáveis pela construção de uma coletividade, conforme apontaram Panhoca e Bonini (2013).

A discussão apresentada na seção anterior revelou que a PJF caminhou para legitimar a gestão das creches para o terceiro setor. A seção atual veio acrescentar mais um agravante para a situação: a entrega da gestão das creches para as organizações privadas veio acompanhada da precarização e desconsideração da carreira das professoras que trabalham nas unidades. Questões relativas às condições de trabalho dessas profissionais que atuam nas instituições trazem efeitos para que a garantia de que uma Educação Infantil de qualidade seja um direito de todos os bebês e crianças pequenas. O poder público, ao abrir mão de sua prerrogativa de gerir diretamente a educação pública, coloca em questão a qualidade da oferta. Outras dimensões dessa discussão serão tratadas a seguir, momento em poderemos nos aprofundar nessas questões.

---

<sup>122</sup> Importante lembrar que os professores efetivos da Rede Municipal de Juiz de Fora pertencem ao Quadro do Magistério Municipal, tendo um regime de trabalho estatutário, sendo reconhecidos como docentes e servidores públicos. A carreira dos professores é estabelecida por 20h de trabalho semanal, destinando, de acordo com a Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (nº 11.738/2008), 1/3 da carga horária de trabalho semanal para atividades extraclasse. Além disso, os professores da Rede Municipal de Ensino de Juiz de Fora possuem uma carreira com adicionais sobre formação e tempo de serviço, licença remunerada para estudos e reunião pedagógica mensal remunerada.



5.3. *"NÃO, EU NÃO TRABALHO PARA A PREFEITURA NÃO! DE PÚBLICO SÓ O NOME. PORQUE A GENTE TEM QUE ACATAR AS NORMAS DA INSTITUIÇÃO!"*: DIMENSÃO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES / IDENTIDADE / PROPOSTA PEDAGÓGICA / INFRAESTRUTURA

Podemos dizer que o campo da formação dos professores da Educação Infantil, em especial, para a faixa etária de 0 a 3 anos, é emblemático no Brasil. Em que pese o fato de as crianças pequenas terem ganhado visibilidade no contexto das políticas públicas, é preciso clareza em relação à educação que queremos para elas. Isso tem forte relação com a formação de professores e as implicações dessa formação para as dimensões da identidade da Educação Infantil e desenvolvimento das propostas pedagógicas nas instituições.

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) traz novos desafios e proposições para a Educação Infantil e para a formação de seus profissionais. A meta 1, estratégias 1.8 e 1.9, referem-se especificamente à formação dos profissionais e orientam:

1.8 promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior; 1.9 estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos (BRASIL, 2014).

Podemos destacar um avanço, ao se propor a articulação entre os níveis de ensino com os núcleos de pesquisas e os contextos das práticas das professoras. Contudo, isso também se revela como um grande desafio para os municípios, principalmente diante do contexto de precarização do trabalho das profissionais, aqui apresentado no caso de Juiz de Fora.

É possível percebermos que o campo legal que regula a Educação Infantil no Brasil se constitui de avanços, retrocessos e de contradições. Campos (2013) afirma ser inegável o avanço nas políticas e a significativa expansão das matrículas na Educação Infantil, mesmo que o acesso a essa etapa não tenha ocorrido de forma igualitária entre a população. Na realidade, o aspecto democratizante da política de expansão da Educação Infantil é apenas o primeiro passo.

Nesse contexto, observa-se um movimento que se desloca das preocupações com a democratização do acesso para questões que envolvem a qualidade da educação. Campos (2013, p. 26) alerta que refletir sobre a qualidade da educação é debater sobre um conceito relativo que "implica situar os diversos discursos sobre a qualidade, identificando quem fala e de onde fala.

Implica reconhecer que existem conflitos e disputas na definição do que seja qualidade da educação".

Se, por um lado, entendemos o conceito de qualidade como relativo, devendo partir de um debate democrático na área, por outro, é necessário pensarmos em práticas que respeitem as crianças em suas especificidades, necessidades e protagonismos. Evidencia-se que a defesa dos direitos das crianças, a partir dos marcos legais e dos documentos orientadores, reconhece a infância como categoria histórica e cultural e a criança como centro do processo educativo. Para além do estabelecimento de uma política de qualidade para a Educação Infantil, faz-se necessário compreender as práticas cotidianas a partir de um universo de concepções, possibilidades e escolhas que caracterizam o trabalho nas instituições. Nesse sentido, Campos (2010, p. 13-14) é assertiva, ao defender que

o direito à educação inclui também a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento: o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao desenvolvimento da sociabilidade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento.

Nessa trajetória de mudanças, definições e desafios, é imprescindível garantir a democratização e a universalização do acesso, tendo clara uma concepção de infância que respeite as crianças e seus direitos. Ganha destaque o debate sobre as propostas curriculares para a Educação Infantil, apresentando-se como um desafio tanto para os profissionais que atuam com as crianças pequenas, assim como para as universidades e os pesquisadores.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (BRASIL, 2009b), considerando a criança como centro do planejamento curricular, encontram-se no campo das políticas que se apresentam como um caminho para essa discussão. Em seu artigo 4º, orientam que as

propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009b).

Aquino e Vasconcellos (2012) argumentam que esse documento, fruto de consultas e debates com pesquisadores e profissionais da área, tem como característica o reconhecimento da criança como sujeito social e de cultura, o que implica sua condição como sujeito de direitos, dentre eles, o direito à educação. Assim, como um documento central nas discussões que

envolvem a Educação Infantil deve ser considerado na orientação de políticas públicas dos sistemas estaduais e municipais de educação. Também deve ser referência na elaboração, planejamento, execução e avaliação das propostas das instituições de Educação Infantil.

As ações da SE no campo da formação na Educação Infantil foi tema tratado nas entrevistas. Em relação ao Programa Proinfância, verifica-se que ele não gerou no município nenhuma ação específica de formação. O que ocorreu foi que a integração das creches na educação acarretou novas proposições em relação à formação de professores, em especial aquelas que tratavam do trabalho com as crianças de 0 a 3 anos, discussão ainda pouco presente na SE até o momento de formalização da “transição”, ocorrida no ano de 2009. Tal fato gera uma estranheza, principalmente se considerarmos que os quatro prédios já inaugurados possuem uma infraestrutura própria e diferenciada das demais que o município possui.

Também chama a atenção a desconsideração de diversos documentos específicos produzidos pelo MEC acerca do trabalho pedagógico nas unidades do Proinfância. Isso vem demonstrando que, ao firmar o convênio para gestão das creches do Proinfância com entidades privadas, o município vem se furtando de realizar o que o MEC preconiza: “ações conjuntas, planejadas de forma articulada, para que a educação assuma seu papel legítimo de coordenadora da política educacional do Município” (BRASIL, 2009e, p. 20).

Em entrevista, a atual Secretária de Educação destacou algumas ações já desenvolvidas na área da formação no contexto das creches, como as que investiram em um protagonismo das coordenadoras, levando algumas delas, inclusive, a participar de ações como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – Pibid - em parceria com a UFJF<sup>123</sup>. A Secretária também falou da necessidade de uma maior articulação e diálogo com a Universidade para que questões importantes no campo da Educação Infantil possam avançar<sup>124</sup>.

Especificamente em relação às ações do Departamento de Educação Infantil no acompanhamento das questões pedagógicas e de formação de professores das quatro creches já inauguradas com recursos do Proinfância, E4 relatou que estava buscando retomar o modelo de formação que fora realizado na gestão 2009/2012 e que havia sido interrompido nos primeiros anos da atual gestão. Para isso, estava propondo investir e fortalecer a formação de sua equipe

---

<sup>123</sup> O Pibid existe desde 2014 e desenvolve as atividades de formação em uma creche conveniada localizada no bairro de Vila Ideal sob a coordenação da professora Núbia Schaper. É o único, ou um dos poucos no Brasil, que atua com a formação de professores para a faixa etária de 0 a 3 anos.

<sup>124</sup> Desde 2016, uma parceria entre a Universidade e a SE acontece pela via do Espaço de Reflexão – Conversas sobre/com a creche: o que podem os bebês? Trata-se de um projeto de extensão que oferece trinta vagas a cada semestre para formação continuada das professoras das creches conveniadas. O projeto faz parte de uma das ações do GP LICEDH/UFJF, coordenado pela professora Núbia Schaper Santos.

técnica, que fora toda reestruturada, para, em seguida, avançar no modelo de formação em contexto das creches.

Ainda sobre as ações no campo da formação e do acompanhamento pedagógico dessas creches, E4 informou que existe uma reunião mensal para as coordenadoras das creches realizada na Secretaria de Educação. Além disso, há o encontro mensal do Grupo de Estudos da Educação Infantil, promovido pela SE, que conta com uma representante de cada creche. As reuniões pedagógicas de cada instituição acontecem uma vez por mês, aos sábados. De acordo com E4, algumas dessas reuniões mensais contam com a presença de integrantes da equipe do Departamento de Educação Infantil, que tem por objetivo discutir concepções e a proposta curricular da rede municipal. Para E4, esse é um trabalho ainda lento e que precisa ser fortalecido, pois, ao assumir a chefia do Departamento em outubro de 2015, percebera que havia necessidade de ampliar as ações de formação pedagógica das instituições. Segundo ela, as instituições que assumiram a gestão das creches do Programa Proinfância tinham uma característica de organização privada, sendo, por isso, necessário focar muito na discussão de concepções e no aspecto pedagógico. Para E4, havia uma clara distinção no trabalho realizado nas creches da AMAC, que já tinham uma trajetória de formação e acompanhamento pedagógico junto à SE, e as creches que estavam sendo administradas através dos novos convênios. Nas palavras de E4:

*Essas que assumiram no ano passado (a gestão das creches do Proinfância), que não acompanharam esse processo (de formação realizado pela SE)... porque as creches, por exemplo, a Amac, não reclamam das cobranças, porque sabem do que entendemos que é o funcionamento da instituição e nosso trabalho com elas. Mas essas que assumiram têm tido um pouco de resistência.*

Em relação aos profissionais que atuam nessas instituições, uma situação preocupante foi levantada por E4. Das quatro instituições inauguradas até o momento, em três delas, o cargo de coordenadora geral da creche não era, até o momento da entrevista, exercido por um pedagogo. Nesse caso, o trabalho pedagógico era realizado por uma única coordenadora pedagógica que, em sistema de rodízio, atuava por 12 horas semanais de trabalho em cada uma das três instituições. Para E4, esta é uma situação que contraria as concepções do Departamento de Educação Infantil e que precisa ser conversada com a equipe que faz a gestão das creches<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Essa situação foi modificada a partir de 2018 com o edital de chamamento público nº 006/2017 que estabeleceu um coordenador com 40 horas semanais com licenciatura plena em Pedagogia para cada creche.

A atual chefe da Supervisão das Creches Públicas (E7) percebera que as coordenadoras das creches teriam, aos poucos, tido uma abertura em relação à importância das discussões pedagógicas, principalmente quando as técnicas da SE realizavam visitas de rotina. A chefe do Departamento de Educação Infantil (E4) lembrou que, em 2009, ao iniciar esse processo de integração das creches da Amac para a SE, ambas as partes também vivenciaram um movimento de estranhamento. Para ela, com o tempo, essas questões iriam avançar também em relação às creches construídas pelo Proinfância. Para E7, “*não adianta a creche ter um espaço físico muito bom e bonito, como é o caso do Proinfância, se a questão pedagógica não estiver muito viva e as crianças não forem protagonistas do processo*”.

Quando questionada sobre as ações que a Secretaria de Educação vinha realizando no sentido de promover o acompanhamento pedagógico das instituições construídas pelo Programa Proinfância, conforme preconiza o documento de orientações de convênio do MEC, E8 afirmou que a SE tinha acirrado essa questão, que, segundo ela, estaria muito solta anteriormente. Sobre as ações de acompanhamento do Conselho Municipal no que se refere à implementação do Proinfância no município, a Secretária de Educação disse não perceber uma maior articulação ou envolvimento do órgão nas discussões, que, para ela, ficariam mais a cargo da SE.

A esse respeito, a Coordenadora Geral da Educação Infantil no MEC (E6) foi enfática, ao afirmar que seria papel das Secretarias de Educação e dos Conselhos Municipais na fiscalização e no acompanhamento das instituições conveniadas. Para ela, se o Conselho Municipal emitia o ato de autorização de funcionamento das instituições, ele teria a obrigação de avaliar. E6 assim se manifesta:

*As Diretrizes (da Educação Infantil) são mandatórias para qualquer atendimento: para o público, para o privado, para o confessional, para o particular, para o comunitário, para o filantrópico. As Diretrizes são obrigatórias. Quem tem que zelar se isso está sendo cumprido? A Secretaria Municipal e o Conselho Municipal. Eles têm que fazer uma política de supervisão, uma política de assessoramento em relação a tudo, não só em relação à proposta pedagógica. A salubridade, a higiene, o direito das famílias, a participação das famílias, a questão de ser gratuito o atendimento, de ser laico. Isso tudo é papel do Estado. No caso, a Secretaria Municipal de Educação, o órgão executivo do Sistema e o Conselho municipal devem acompanhar, supervisionar, se posicionar (E6).*

As entrevistas realizadas com professoras e coordenadoras de duas creches construídas pelo Programa Proinfância trazem novos elementos para pensarmos a dimensão da formação de professores, identidade, proposta pedagógica e infraestrutura a partir do objetivo desta

pesquisa. Sobre o Proinfância, as professoras e as coordenadoras das creches revelaram que pouco ou nada conheciam de específico do Programa. Também revelaram desconhecer documentos específicos produzidos pelo MEC<sup>126</sup>, em parceria com diversas universidades e que poderiam subsidiar as discussões e as formações no contexto da creche. As informações das professoras reforçam a concepção de que o conveniamento se implementou à revelia do que a própria orientação do MEC recomenda sobre as parcerias da SE com instituições formadoras, revelando um dado ainda mais grave que é expropriação do profissional sobre a condição de refletir sobre as especificidades de suas ações na prática.

Em relação ao espaço físico das instituições, em sua maioria, as entrevistadas o consideraram adequado, principalmente por ser plano e com grande área aberta. Para E11 e E12,

*Ah... a creche é grande, tem uma estrutura maior em relação a outras creches. Parece até uma escola (E 11).*

*Quando eu entrei, a impressão que eu tive foi: isso aqui não parece creche, parece uma escola. O espaço físico do Proinfância, diferente de qualquer outro que eu já passei, me chamou a atenção pelo espaço amplo, por ser mais arejado, por ter o espaço para as crianças deficientes, e as outras escolas, as outras instituições, não têm (E 12).*

E17, coordenadora de uma das entidades filantrópicas, ouvira falar pela primeira vez no Proinfância em uma reunião na SE: *Não, eu não conhecia* (o Programa Proinfância). Em suas palavras:

*A gente já tinha um convênio com a creche lá da [...], (também conveniada com a PJJ). E aí, em uma reunião com a coordenadora do Departamento de Educação Infantil, ela me falou que a prefeitura estava com seis creches em construção, três do Proinfância e três com estrutura normal, do município. E perguntou se a gente tinha interesse em crescer na questão do convênio. Porque a gente já tinha convênio...A princípio a prefeitura queria que a gente pegasse as seis creches, mas por uma experiência da nossa gestora em São Paulo, ter pegado mais creches lá, teve problema de atraso de parcelas. O abrigo também a gente estava passando por essa situação de atraso de parcelas do convênio. Ela achou melhor, por prudência, nesse momento de crise, pegar uma só para a gente experimentar. Aí a gente assinou, abrindo mão das outras para quem ficou em segundo lugar, porque só foi primeiro e segundo lugar.*

<sup>126</sup> Essas publicações encontram-se disponíveis no site do MEC. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859) : HORN (2013); HORN (2014); SANTOS E RIBEIRO (2014); FLORES E ALBUQUERQUE (2015).

A dissertação de Mattos (2014), que também investigou o processo inicial de implementação do Proinfância no município, apontou para a necessidade incluir no processo sujeitos mais próximos às comunidades que serão beneficiadas, fato que, de acordo com sua pesquisa, não ocorrera no município de Juiz de Fora. Assim, gestores, presidentes de bairros, representantes do Conselho Municipal de Educação, comunidade local deveriam ser parceiros da Secretaria de Educação, para que houvesse um melhor encaminhamento e êxito na implementação do Programa.

O fato levantado pela pesquisadora ganha novos sentidos, se confrontados com a fala de E17 explicitada acima, na qual relata que fora informada da existência do Proinfância em uma reunião na SE, momento em que foi questionada pelos gestores locais sobre o interesse da organização privada em “crescer na questão do convênio”. Ora, essa fala vem reforçar o caminho que estamos aqui apontando do interesse da PJJF em estabelecer o convênio como uma política para a gestão das creches no município, afastando-se de um modelo democrático de gestão da educação pública e visando somente atender aos interesses imediatos da gestão municipal.

A discussão da proposta pedagógica, do cuidar/educar, como práticas indissociáveis na Educação Infantil, ganha novos contornos na pesquisa. Uma extensa produção acadêmica, assim como diversas publicações do MEC constituídas por documentos orientadores (Parâmetros Básicos de Infraestrutura, Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, entre outros) e alguns mandatórios, como é o caso das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, vêm trazendo pontos em comum sobre as concepções de cuidado e educação das crianças pequenas.

Campos (2011) enfatiza que, nesse processo de produção do conhecimento e também de produção de políticas, interpelam-se, relacionam-se, produzem-se influências, disputas e consensos. Tudo isso constitui o que a autora denomina de "identidade da educação infantil". Também é preciso pensar que as orientações legais e os documentos mandatórios, por si sós, não garantem uma ação efetiva de mudanças de concepções, pois é preciso considerar que os municípios são os responsáveis legais pela oferta e gestão da Educação Infantil, o que implica ações no campo da valorização e da formação desses profissionais. Essa tensão entre o que apontam as políticas e a produção do conhecimento e as questões de como essas proposições são ressignificadas na prática aparecem nas entrevistas com as professoras e coordenadoras, quando revelam concepções sobre o cuidar e o educar, rotina, formas de planejamento e construção da proposta pedagógica.

Dados produzidos revelam uma dicotomia presente nas ações de cuidar e educar, observadas a partir da relação, também dicotômica, das funções de professoras e auxiliares de turma. Segundo E12,

*A divisão de tarefas lá é assim: eu tenho que fazer a parte pedagógica, só que em questão de alimentação, as duas alimentam, a gente divide. Metade, metade. O banho é somente a auxiliar. Ela quem tem que organizar repouso, quem tem que dar banho. E eu fico só com a parte de atividades mesmo.*

A descrição da rotina foi detalhada pela coordenadora pedagógica da creche A, que, segundo ela, tem, na base da organização, os horários de alimentação dos bebês e crianças pequenas. E12 continua:

*Então, a gente tem uma rotina que a gente segue, tanto nós quanto as crianças. Porque não tem jeito, para estabelecer até mesmo uma organização. Então a rotina das crianças vem com a parte da alimentação. A base da rotina é direcionada de acordo com a alimentação.*

Sobre a organização do trabalho das professoras e auxiliares, E13 relata: "A recreadora<sup>127</sup> é responsável pelo plano de aula e ela é a responsável pela sala. A auxiliar é para suporte, para ajudar. Então ajuda no momento das brincadeiras, das atividades, da troca".

O que poderia ser uma oportunidade de refletir a formação, considerando a construção de outros espaços e as suas possibilidades a partir do Proinfância, se reveste da perpetuação daquilo que já existe e deveria estar superado: a fragmentação das práticas e a mecanização dos tempos no cotidiano das creches a partir de uma lógica perversa que traz a organização precarizada e rotinizada do tempo dos adultos e que regula o tempo de bebês e crianças pequenas na creche.

Hoje, ao se discutirem as políticas sob a ótica da qualidade e da identidade da Educação Infantil, evidencia-se que, a partir das lutas históricas, dos debates, dos embates, foram estabelecidos contradições e consensos. Sabemos que a expansão dessa etapa não pode prescindir da qualidade do trabalho nas instituições de educação, que tem forte relação com as especificidades da docência nessa área. Campos (2011, p. 220) ressalta, por exemplo, que

---

<sup>127</sup> Na instituição que aqui estamos denominando de creche A, no momento da entrevista, a profissional responsável pela turma era contratada como recreadora. Na instituição que estamos denominando de creche B, essa profissional era contratada com educadora. Nos dois casos, a formação exigida para a recreadora e educadora é, no mínimo, o magistério, nível médio. Já o cargo de auxiliar pode ser ocupado por um profissional com, no mínimo, Ensino Médio.



a) essa etapa educativa é orientada por uma especificidade, decorrente da própria natureza dos processos educativos desenvolvidos com e para as crianças pequenas; b) educar e cuidar, tomados de modo indissociável, constituem-se como núcleos estruturantes tanto das propostas curriculares quanto da prática docente em creches e pré-escolas; e c) o trabalho pedagógico desenvolve-se em relação de complementaridade com as práticas educativas e de socialização desenvolvidas pelas famílias.

A relação entre o cargo ocupado na creche e um desconhecimento da natureza da docência na Educação Infantil é percebida pela fala das professoras que apontam para uma dicotomia entre o cuidar e o educar, o que traz consequências para a construção de sua identidade no magistério. Sobre essa questão, E10 diz não se identificar com a função do magistério: *Por mais que eu tenha a parte pedagógica, o cuidado que eu exerço é bem maior do que a parte pedagógica. Até porque, muitas vezes, a minha parte pedagógica é camuflada.* E12 diz se identificar um pouco com o magistério e E11 expressa a questão da falta de identidade:

*Então... eu me identifico um pouco. Em uma parte. Primeiro, porque eu estou com uma turma um pouco menor, então as coisas que eu faço não entram no magistério (E12).*

*Aí fica uma coisa meio confusa. A gente é professora, mas a gente não pode falar que é professora. A gente tem que falar que é educadora, mas a gente não é educadora, a gente é recreadora (E11).*

Interessante observar como a professora coloca o debate do cuidar/educar sob a égide de uma cisão, acompanhando a cisão explicitada por ela sobre o seu fazer, entre ser ou não ser professora ou educadora e ter que se adequar/conformar na condição de recreadora.

Há uma complexidade apontada por autores que se debruçam sobre a formação de professores para atuar com bebês e crianças pequenas. Pesquisas atuais como as realizadas por Nunes (2015), Côco (2015) e Campos (2018) demonstram o quanto precisamos avançar em relação a esse campo dos direitos dos profissionais da Educação Infantil em relação à sua formação e valorização, especialmente na creche. Para Campos (2018), em relação à formação específica do professor da Educação Infantil, o marco legal inaugurado pela LDB em 1996 e o sucessivo crescimento das matrículas na Educação Infantil, nas duas últimas décadas, ocasionaram um aumento significativo na demanda por docentes para o trabalho nas creches e pré-escolas.

No entanto, a autora aponta que, apesar desse contexto, pesquisas demonstram uma demora em rever os padrões de formação inicial e continuada desses profissionais, assim como a instituição de carreira e condições adequadas de trabalho para as professoras. A autora observa

uma disparidade: a crescente importância que a Educação Infantil passa a ocupar como primeira etapa da Educação Básica não foi acompanhada por uma revisão nos padrões de oferta de formação inicial e continuada, desenhos de carreira e condições de trabalho, que ainda seguem modelos herdados no passado.

Na formação inicial, de acordo com Campos (2018), a especificidade da Educação Infantil é pouco contemplada nos currículos, do que decorre o risco que os saberes do senso comum ou os modelos do Ensino Fundamental se tornem o sustentáculo do trabalho docente nessa etapa. Tal contexto reforça ainda mais a necessidade de uma formação continuada adequada. Para Côco (2015, p. 151), "os processos formativos se efetivam numa rede ampliada de vivências, que integra a formação inicial e continuada, numa articulação intrínseca com o exercício do trabalho institucional". A autora é assertiva, ao afirmar que a atuação profissional, já no campo de trabalho, a partir de suas demandas específicas, é uma importante ação formativa para os professores que atuam na Educação Infantil.

Uma concepção escolarizante da Educação Infantil como forma de demonstrar para as famílias o trabalho que é realizado com as crianças aparece como justificativa para práticas que não condizem com o que o tem sido debatido no campo das práticas pedagógicas com bebês e crianças pequenas e, também, com o que a SE aponta através de suas orientações junto às instituições. Nunes e Kramer (2013, p. 47) discutem que essa concepção escolarizante na Educação Infantil pauta-se em "modelo de conhecimento que separa ciência, arte e vida, assim como no controle do conhecimento, com propostas de soluções prefixadas e previsíveis". De acordo com E 10,

*Aí eles (a coordenação da creche) falam que é um acordo com a empresa para os pais não acharem que a creche, que a gente não faz nada, que a criança só vai lá para brincar. Então elas põem que a gente pode dar algumas atividades, mas tanto que quando tem vistoria da secretaria ela não deixa dar muita atividade, não dá desenhos prontos, pede para fazer atividades mais livres.*

Toda essa discussão da proposta pedagógica e das especificidades do trabalho com bebês e crianças pequenas revela forte relação com a construção da identidade da docência na Educação Infantil. Para avançar nesse aspecto, ações mais efetivas no campo de políticas de formação de professores deveriam estar mais articuladas, garantindo às profissionais, por exemplo, a possibilidade de formação continuada e em contexto, incluída em sua carga horária de serviço.

No entanto, o que esta pesquisa vem apontando é uma desarticulação entre os processos de formação, de construção da proposta pedagógica, o que, conseqüentemente, acarreta uma perda de qualidade e uma identidade fragmentada dos profissionais da Educação Infantil. Além disso, a fala da professora E10 denuncia a fragilidade da relação entre a creche e a SE, a mercantilização da educação (empresa), a atividade desenvolvida como produto, revelando também a fragilidade da relação entre a creche e a família. Para Côco (2015, p. 154-155), a qualificação do trabalho a ser desenvolvido na Educação Infantil "está implicada com o investimento no pertencimento de profissionais nesse campo, e esse pertencimento não se efetiva com condições diferenciadas de desenvolvimento profissional, de reconhecimento e valorização".

Os dados produzidos no contexto de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora dialogam com o que foi produzido a partir de uma década de Programa, conforme apresentado no capítulo 3. As pesquisas que trouxeram uma relação do Proinfância com as práticas pedagógicas empreendidas nesses contextos apontaram para um campo de tensões entre os textos das políticas e as suas redefinições nos contextos das práticas. Tal fato coloca em evidência uma desarticulação entre as ações políticas e as pedagógicas, o que contribui para concepções não afetas ao que a legislação e o campo teórico vêm apontando para um trabalho de qualidade junto aos bebês e crianças pequenas nas creches.

Dados de um relatório de pesquisa produzido por Nunes (2015) também trazem aproximações com as situações acima retratadas. A investigação, realizada pelo Grupo de Pesquisa em Educação Infantil e Políticas Públicas (EIPP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), teve por objetivo compreender as repercussões da política nacional de educação, investigando os impactos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil- Proinfância no atendimento às crianças de 0 a 6 anos. O estudo revelou que os impactos da visão neoliberal afetam também as condições dos trabalhadores em educação, sobretudo quando os deixa desprovidos de uma participação mais efetiva e coletiva tão necessária para o exercício da ação docente. A pesquisa aponta que os trabalhadores docentes da Educação Infantil, ainda sem uma identidade profissional, estão alijados do tripé básico da Pedagogia no Brasil, que é a docência, a gestão e o conhecimento.

Em uma das creches em que as professoras foram entrevistadas, a coordenadora geral da instituição não tinha formação específica, como o curso de Pedagogia. Na ocasião da entrevista, a coordenadora geral tinha formação em Engenharia. Quem realiza o acompanhamento do trabalho pedagógico é uma coordenadora pedagógica que divide seu

tempo em outras creches da instituição privada. Essa situação era sentida pelas professoras que não podiam contar com a presença da coordenadora pedagógica em suas atividades diárias. Segundo E10, a coordenadora *“fica de manhã e depois vai para outra creche. Só que assim, ela na verdade, a pedagógica, só olha nosso caderno... Ela não vai na nossa sala. Não tem esse contato de ir lá na sala e perguntar "e aí, está tudo bem?". Não, ela só olha nosso caderno e dá um visto”*.

Em entrevista, a coordenadora E13 confirma que acompanha o planejamento das professoras uma vez por semana e que a coordenadora geral da creche A fica responsável por questões de ordem burocrática. Quando questionada sobre um tempo de planejamento com as professoras dentro da instituição, E13 afirma que busca, semanalmente, conseguir um tempo de, pelo menos, 30 minutos com as professoras, no final do turno, quando parte das crianças já retornou para suas residências. A coordenadora relatou que o planejamento é feito com base em projetos que são desenvolvidos a partir da observação dos interesses das crianças.

Apesar de a coordenadora pedagógica relatar que, semanalmente, busca reservar um pequeno horário para conversar com as professoras sobre o planejamento, elas sentem que essa é uma questão não solucionada. E12 diz: *Então, a gente não tem (horário para planejamento). Se a gente for fazer planejamento lá, a gente tem que perder o nosso horário de almoço*. Nesse momento, e por muitas vezes, a atividade desenvolvida pela professora e materializada na sua fala assemelha-se à rotina de uma fábrica, com tempo determinado e com pouca flexibilidade. Perder o horário de almoço seria a pouca possibilidade de respirar diante de um cotidiano extenuante.

A situação de falta de tempo para realização de estudos e planejamentos e a precarização na qual são submetidas, foi discutida pelas professoras que disseram fazer esse questionamento com a coordenadora da creche na qual trabalham, como é o caso da E 11:

*Tanto é que uma vez eu questionei isso. Eu perguntei para ela (para a coordenadora). Porque eu trabalho, eu fico 10 horas lá, 9 horas com hora de almoço e 44 horas, não é nem 40 horas semanais. Fora o sábado que tem reunião, que é um sábado por mês, o dia todo. E qual horário eu vou ter? Porque eu preciso fazer o planejamento.*

O distanciamento da coordenadora geral da creche A com as discussões que envolvem proposta pedagógica também foi sentido pelas professoras, como aponta E12: *“Isso que eu ia falar. Para mim, ela (a coordenadora geral) é uma secretária. Ela faz a parte da secretaria e administrativo ali, porque pedagógico ela não entende nada*. Essa fala demonstra uma evidente fragmentação entre as ações pedagógicas e administrativas, que deveriam acontecer de forma mais integrada na creche.

Nunes (2015) destaca um processo contraditório no histórico em que a Educação Infantil ganha relevância ao integrar a primeira etapa da Educação Básica na década de 1990. Nessa trajetória, seu campo de reconhecimento a partir de legislação específica se efetiva também sob o signo das reformas educacionais da década de 1990 que trouxeram os conceitos de flexibilização, intensificação e precarização do trabalho para o campo da educação. A pesquisa coordenada pela autora indica questões ainda arraigadas em nossas políticas e práticas com as crianças que são centrais para problematização no anseio por avançar para um campo de trabalho mais crítico e reflexivo.

As entrevistas realizadas com as coordenadoras da creche B revelaram que os planejamentos da instituição seguem os documentos oficiais da Educação Infantil, como, por exemplo, o currículo da rede municipal, e que elas também embasam sua proposta pedagógica na metodologia adotada pela organização privada, que propõe uma educação integral. A coordenadora geral da instituição privada (E17) aponta:

*A gente respeita o Parâmetro Curricular da Educação Infantil e a metodologia da Aldeia que é da educação integral, que é tipo uma postura construtivista. A gente, além de trabalhar as crianças, a gente trabalha o grupo meta, que é um número de até 30 famílias em situação de vulnerabilidade que a gente acompanha. E a gente tenta trabalhar com as crianças a educação e não escolarização, porque aqui é creche. Mas é dentro dos Referenciais Curriculares da Educação Infantil...*

Em visita realizada na creche B, no dia 17 de outubro de 2017, foi possível perceber a forte presença da concepção da organização privada nos corredores e paredes da unidade, nos murais, bilhetes e avisos para comunidade.

Os enunciados presentes na fala da coordenadora e nas paredes da instituição demonstram um distanciamento do que é hoje consensuado para o trabalho na Educação Infantil. Também se percebe um certo desconhecimento dos documentos oficiais, quando a coordenadora utiliza os termos “parâmetros e referenciais” em detrimento do termo Diretrizes Curriculares para Educação Infantil, normativa que orienta a Educação Infantil desde 2009. Outro aspecto a ser problematizado refere-se à que concepção de “educação integral” seria essa adotada pela organização privada. O documento publicado pelo MEC “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta da Educação Infantil” aponta que compete à entidade privada “elaborar e executar sua proposta pedagógica, respeitadas as Diretrizes Curriculares Nacionais e as normas do Sistema Municipal de Ensino” (BRASIL, 2009, p. 65).

Tal fato também nos leva a questionar o papel da SE que deveria estar acompanhando, de forma mais sistemática, o trabalho realizado nessas instituições. De acordo com o referido documento, cabe à Secretaria Municipal de Educação realizar as orientações pedagógicas, tendo um setor responsável por garantir o atendimento educacional das crianças, com critérios de matrículas, formação continuada de professores e assessoramento pedagógico (BRASIL, 2009).

As entrevistas mostraram que o único momento em que poderia acontecer uma discussão coletiva sobre a proposta pedagógica das creches seria a reunião mensal de planejamento, que, geralmente, ocorre em conjunto com as demais creches de que as organizações privadas realizam a gestão. No entanto, mesmo a partir do entendimento de que esse deveria ser um espaço de formação e planejamento, as professoras relataram que a reunião mensal era considerada por elas mais como um momento burocrático, em que a empresa transmitia recados, informava as normas e realizava algumas cobranças. Como a rotatividade do grupo de profissionais era considerável, em cada reunião mensal, tornava-se necessário apresentar os novos profissionais e informar para as novatas as regras da empresa. Uma segunda parte da reunião era destinada às questões pedagógicas.

Questionadas sobre de que maneira esse momento de reunião mensal contribuiria para o trabalho que desenvolvem, E10 e E12 assim se manifestaram:

*Eu., por mim, não contribui. Por quê? Porque às vezes tem que estar lá na reunião, são várias creches e o problema da minha eu não falo. Porque é todo mundo junto. Às vezes a gente fica sem graça, às vezes não tem nem tempo para discutir (E 10, referindo-se às discussões sobre as normas da empresa e informações gerais).*

*As reuniões pedagógicas, assim, para a gente não acrescentam em nada. É sempre a mesma coisa (E12).*

Em relação às reuniões pedagógicas, E13 revelou que o planejamento era realizado pelas coordenadoras das creches de forma conjunta. No encontro, em que eram reunidas as profissionais de outras creches administradas pela instituição, questões burocráticas, pedagógicas e, também, de relacionamentos interpessoais eram abordadas. Segundo seus relatos, nesses momentos já contaram com a presença de conselheiros tutelares, coordenadoras de outras creches e equipe da SE para apresentarem alguma discussão específica. A coordenadora confirmou que normas da empresa e recados também costumavam ocupar parte do tempo dessas reuniões, considerando que elas eram mensais, havendo muitas informações a serem dadas.

Sobre as formas de organização da proposta pedagógica, segundo E16, também não haveria horário para planejamento e estudo dentro da carga horária das professoras, ainda que a reunião pedagógica mensal tentasse cumprir esse papel:

*Então, é o momento da reunião pedagógica que a gente sempre trabalha uma temática específica. A gente tira um tempo dessa reunião para trabalhar, no mínimo, umas duas horas de alguma temática. Nesse ano nós estamos trabalhando com a questão da brincadeira. Então, dentro da temática da brincadeira, a gente está discutindo todos os temas relacionados à infância. A gente tenta tirar duas horas dessa formação para essa discussão mais dentro da questão de trazer textos, materiais, informações e o outro tempo da reunião a gente tenta fazer as questões administrativas, burocráticas, algum informe que tem que estar conversando também. E a gente tenta também trazer as orientações que a Secretaria também nos passa nesses momentos de formação que a gente participa.*

Sobre a participação da construção do Projeto Político Pedagógico da creche A, as professoras relataram que não participaram. Por outro lado, a coordenadora E13 relatou que a proposta fora construída com a participação da família e demais funcionários. Na creche B, a coordenadora relatou que a elaboração do PPP contara com a participação de funcionários e da comunidade a partir da concepção própria da entidade privada de trabalhar com o indicador de qualidade.

O trabalho realizado por Nunes (2015) em unidades do Proinfância em alguns municípios do Rio de Janeiro reforça o que esta pesquisa demonstra em relação a uma pouca participação dos trabalhadores da educação na elaboração de propostas pedagógicas, evidenciando uma forte presença e controle dos órgãos centrais. O caso do município de Juiz de Fora vem revelando que a extensa jornada semanal de trabalho dificulta que as profissionais que atuam nas creches investigadas participem de cursos de formação continuada com a frequência necessária. Sendo assim, podemos dizer que há uma fragmentação no processo formativo dessas profissionais. Por outro lado, é preciso reconhecer que a dura jornada de trabalho de 40 horas semanais não possibilita a essas profissionais dedicarem um tempo à sua formação continuada.

Em relação à participação em atividades de formação continuada fora do ambiente institucional, as professoras alegaram que a extensa carga horária semanal dificulta. Ainda assim, duas das professoras relataram participar de atividades de formação na UFJF e uma professora participava de um curso de extensão na SE em parceria com a UFJF. Todas essas atividades são realizadas no período da noite, após sua extensa jornada diária de trabalho.

Sobre os cursos que são oferecidos pela Secretaria de Educação, as professoras apontaram que não haveria uma organização para que elas pudessem participar dentro da carga horária de trabalho. A formação aparenta ser o cumprimento de uma atividade burocrática, sem um planejamento antecipado por parte da coordenação da creche A. E12 disse que uma vez chegaram até ela, que já estava na creche com sua turma, e pediram que descesse para SE para representar a instituição em um curso de formação naquele momento:

*Nem sabiam se eu queria ir. Simplesmente a coordenadora chegou em mim e falou: você se organiza, pega suas coisas, pega sua mochila para descer para a Secretaria de Educação. Eu fui sem saber o que seria tratado[...] Pelo menos o curso foi bom. Mas assim, não foi uma coisa... ela poderia ter perguntado, ter dado oportunidade para outras meninas também... perguntado se alguém mais tinha interesse de ir, o que seria falado lá.*

Já a coordenadora pedagógica da creche A disse que participa de reuniões e encontros formativos na SE cujas discussões abarcam questões específicas do trabalho pedagógico nas creches. Segundo ela, esses encontros ocorrem dentro de sua carga horária de trabalho. A coordenadora da creche B relatou que também participa das reuniões e dos encontros de formação na SE e lembrou o intercâmbio de creches como um momento de troca de experiências entre as instituições.

A relação da SE com as professoras e coordenadoras das creches também foi tema tratado nas entrevistas. Conforme discutido anteriormente, representantes da SE revelaram que fazem visitas às instituições com intuito de realizar o acompanhamento burocrático, e, também, pedagógico das creches. Sobre a necessidade de uma boa relação entre a SE e as instituições, a atual chefe do Departamento de Educação Infantil afirmou ser esse um caminho que estão buscando construir: Segundo E4, “*esta é uma relação que não está sendo fácil, mas que ainda está em construção, pois, para as entidades conveniadas, a SE não é vista como parceira, mas, sim, é considerada como aquela que fiscaliza as instituições*”.

A coordenadora da creche A relatou que as técnicas da SE fazem visitas regulares à instituição. Tais profissionais são vistas como parceiras, vez que colaboram com orientações, indicação de textos, acompanhamento dos projetos e visitas nas turmas. Apesar desse relato da coordenadora, de forma contrária, as professoras da creche A não sentem que a visita da SE seja um momento aberto ao diálogo. Assim se manifesta E 10:

*Porque assim, elas vão, né, nas salas. Aí, quando elas vão junto (a coordenadora da creche), a gente fica com aquela coisa, fica inibida de não poder perguntar. Às vezes elas começam a perceber pelo nosso olhar que a*



*gente tem necessidade de falar alguma coisa, só que aí elas perguntam “ah, quantas crianças?”, logo elas já são cortadas e saem da sala.*

As coordenadoras da creche B relataram que as técnicas da SE realizam visitas mensais, ocasião em que repassam orientações, olham quadro de atendimento do fluxo da creche, visitam as turmas e têm acesso às professoras para conversar acerca de alguma necessidade.

Outra temática abordada nas entrevistas diz respeito à relação com as famílias. Na creche A, a coordenadora pedagógica E13 relatou que, aos poucos, tem tentado mudar a concepção de participação da família na instituição:

*Então, eu percebo que nesse curto tempo em que eu estou lá, a gente já teve um avanço muito grande. Antes os pais eram muito impacientes, era uma questão muito rígida de que eles queriam entrar, mas não era entrar para ser amigo da creche, entrava para poder brigar com a educadora. Então a gente começa a perceber que isso tem modificado bastante. Eles já chegam, já conversam, porque eles estão entendendo que o portão está fechado, mas não é uma barreira para eles não entrarem. É por questão de segurança.*

O pouco contato das professoras com as famílias foi comentado pelas professoras da creche A. Além de não participarem de reuniões com as famílias, elas relataram que nem mesmo tinham contato com as mesmas na entrada ou saída das crianças, pois quem as recebia ou as entregava, ao final, era a coordenadora ou o auxiliar de serviços. Conforme diz E10,

*E na verdade não tem essa ligação (com a família), porque a gente lá, eu falo por mim, não sei, se sente o último. Na verdade, deveria ser um dos primeiros, mas a gente se sente no último patamar, porque a gente não fica sabendo de nada. Reunião de pais a gente não participa. Então tem muitos pais que a gente não sabe, a gente não sabe o que eles falam com os pais, eles não deixam a gente ter esse contato, e a gente também não fica sabendo retorno. Tem pai que não conhece a gente.*

O fato de os familiares das crianças não entrarem na creche foi apontado pelas profissionais como uma situação muito ruim. Nas palavras de E10:

*Porque o pai fica inseguro. Porque muitos pais falam “por que eu não posso entrar?”. Achem que está acontecendo alguma coisa. A gente também, porque às vezes o recado que passa, não é o mesmo que chega, ou o que eles passam e chega para a gente. Então é muito difícil. Tanto que a gente não tem contato com família.*

As professoras da creche A comentaram também sobre a ausência de momentos coletivos na instituição que envolvessem as crianças, suas famílias e os profissionais.

Na creche B, as entrevistadas relataram outra forma como creche e família criam seus vínculos. As coordenadoras apontaram que, tanto na entrada quanto na saída das crianças, as famílias entram na creche e têm contato com as professoras e que a reunião com os familiares conta com a presença de todas as profissionais. Em suas palavras:

*Isso é da nossa metodologia do enfoque integral (da organização privada), de integrar essa família para participar das atividades com a criança, participar das atividades com as educadoras (E 16).*

*E essa relação transparente, porque a gente não tem nada a esconder. Que a hora que ela entrar... Ela vai ver o que está acontecendo. E estabelece até uma segurança, uma relação de confiança em primeiro lugar com o nosso trabalho. Porque a faixa etária que a gente está se propondo a atender, é uma faixa etária de crianças muito pequenas, que não falam. Então a família tem que se sentir muito segura, confiante do profissional que está recebendo o seu filho, para que ela também possa conseguir deixar aí. Então é uma coisa muito nossa mesmo, muito da nossa metodologia, essa questão dos pais poderem ter esse acesso (E 17).*

Parece importante problematizar a fala das professoras e coordenadoras das creches em relação à família. A legislação preconiza que essa deve ser uma relação de complementação e cooperação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional diz que a Educação Infantil é complementar à ação da família. O artigo 29 da LDB nº 9394/96, na seção que trata da Educação Infantil, estabelece que essa "tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. As DCNEI (BRASIL, 2009b) preconizam que a proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil deve garantir que elas "cumpram plenamente sua função sociopolítica e pedagógica, assumindo a responsabilidade de compartilhar e complementar a educação e cuidado das crianças com as famílias". No item dessa referida diretriz que trata da organização de espaço, tempo e materiais, enfatiza-se a necessidade da "participação, diálogo e escuta cotidiana das famílias, assim como o respeito e a valorização de suas formas de organização".

A relação com as famílias também é um dos aspectos que constituem os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009a), que consideram ser esta uma dimensão fundamental para uma educação de qualidade nessa etapa educacional. Sendo assim, no que se refere à educação de bebês e crianças em instituições de Educação Infantil, a interação com as famílias e comunidade deve receber atenção primordial nas propostas pedagógicas. Os dados construídos apontam ser necessárias ações efetivas das creches no sentido de aproximação das

famílias no compartilhamento da responsabilidade pela educação dos bebês e crianças pequenas.

Segundo E17, a organização privada tem uma tradição no trabalho que ela denomina de alta complexidade e alta vulnerabilidade: “A [...] (organização privada) *não queria crescer em creche, porque o carro chefe da [...] é o abrigo*”. Essa experiência do trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade afeta seu olhar para a situação social das crianças na creche. E17 prossegue:

*As crianças que a gente tem são carentes, mas é menos do que nas outras regiões. A gente tem um público alvo muito... uma parte muito carente, e outra parte que é classe média, pela localização. E creche é um direito de todos. Tendo vaga, todos têm direito de estudar em creche pública. Todas as crianças passam pelo mesmo cadastro, pela mesma conferência de documentação, porque há a questão do chamamento. Então foi assim no início e está sendo assim ainda. E a gente percebe que tem uma parcela que tem a questão da vulnerabilidade e que a gente tem que fazer um acompanhamento de fortalecimento dessa família. Porque tem situações de abandono, tem situação de risco com relação à proteção da criança. Então a gente observa, tem que ser um trabalho mais frontal.*

A fala da representante da entidade privada sobre o fato de não querer “crescer como creche” traz elementos para indagarmos sobre o motivo que estaria levando a organização a ampliar o seu perfil de atuação em relação à assistência e situações de vulnerabilidade, buscando se adequar às políticas locais, vislumbrando conveniamento para gestão das creches. Percebe-se, com isso, mudança na área de atuação da entidade que antes tinha como foco a assistência e, agora, amplia seu campo, abarcando a educação.

Um importante tema também abordado nas entrevistas refere-se à rotatividade de professoras e auxiliares. Esse é um aspecto considerado de grande entrave para o fortalecimento da proposta pedagógica, assim como para a criação de vínculos institucionais. Na creche A, a coordenadora pedagógica E13 observa esse fato e afirma que isso interfere diretamente no desenvolvimento do trabalho pedagógico. Para E13, isso ocasiona a sensação de sempre estar tendo que recomeçar:

*Aí você tem que começar tudo de novo. E aí é isso o que às vezes acaba ficando desgostoso nessa função. Mas é porque, o que eu percebo, muitas pessoas pensam, idealizam creche de uma certa forma. Quando chegam para a realidade, vê como é, aí não querem.*

A coordenadora prossegue, relatando uma experiência que vivenciara:

*Então, eu percebo, eu tive um exemplo de uma moça que foi fazer experiência, fez tudo bonitinho, estudava, idealizava o que era a creche na mente dela a partir do magistério que ela fez. Ela era caixa de supermercado. Nós imaginamos: “nossa, essa vai gostar!”. Porque assim, a carga horária dela, ela disse que era muito puxada, trabalhava de segunda a sexta. Com um dia de serviço, ela falou que não voltaria mais, ia trancar o curso, porque não era nada do que ela pensou que era. Ela não gostou (E 13).*

A questão da alta rotatividade de profissionais também foi abordada pelas professoras da creche A. E10: “*Só na nossa creche, (de fevereiro até a data da entrevista) foram nove ou dez (professoras que passaram pela creche), nas minhas contas*”. Questionadas pelo motivo da alta rotatividade de professoras na creche A, E10 e E11 apontaram:

*Muitas falam que preferem a AMAC, falam que a AMAC é melhor. Que por mais que a estrutura que a Secretaria põe, lá tem alguém para ajudar, tem as funções bem definidas, então muitas preferem. Tem gente que prefere ficar sem trabalhar mesmo, porque falam que entre estar lá... E realmente, quem está lá (na creche em que trabalham) é porque infelizmente está precisando de trabalhar. A maioria das pessoas (E 10).*

*Eu falo por mim, porque eu realmente preciso de trabalhar. Então a gente acaba aceitando algumas coisas por necessidade. Primeira oportunidade, primeira oportunidade, eu falo por mim, primeira que aparecer eu... eu estou tentando pegar uma experiência lá (na creche onde trabalha), porque eu não tenho assim, agora (E 11).*

Sobre a temática da rotatividade, a responsável pela instituição que administra a creche B relata que esse foi o problema maior que já tiveram, mas que, naquele momento, estavam buscando amenizar a situação com uma proposta da instituição de melhorar um pouco mais o salário das educadoras<sup>128</sup> instituindo, até mesmo, o triênio. Sobre as dificuldades em relação à rotatividade de professoras, E17 assim se manifesta:

*Porque a gente compete com a própria prefeitura. Por quê? Você perguntou sobre a questão do tempo de estudos. Quem é funcionária da prefeitura, ela recebe pela carga horária de 20h, mas ela tem aquelas horas que ela tem para trabalhar em casa, para formação, para estudar. O salário de uma professora da prefeitura ou do Estado de meio período, é maior do que de educadora de creche o dia inteiro. Agora nessa luta de reconhecer creche como Educação Infantil, valorizar esse profissional, a tendência é melhorar. Então, quando eu comecei lá (na outra creche conveniada com a PJF), tinha concurso, as meninas saíam todo ano. Porque é contrato. Todo ano as meninas saíam. Então a gente começou a trabalhar na própria organização, motivar o grupo, cuidar de quem cuida. Nos três primeiros anos, tinha muita rotatividade,*

<sup>128</sup> É preciso reforçar que, ainda assim, essas profissionais ganham um valor muito abaixo do que recebe uma professora do magistério municipal ou da rede privada que desenvolve as mesmas funções com uma carga horária menor. Na ocasião da entrevista, a coordenadora geral da instituição filantrópica disse que o salário inicial da educadora da creche B para um trabalho de 40h semanais era de R\$ 1.180,00.

*muita. Nos três, não. Nos cinco primeiros anos, tinha muita rotatividade. Agora não, agora tem quatro anos que isso parou. A [...] conseguiu, tem uns cinco anos, eu consegui justificar isso para São Paulo, porque eles avaliam, dão nome até de “turnover” para essa rotatividade, a própria organização avalia o trabalho nosso, de equipe da direção. Porque cargo de direção a [...] (entidade privada) é quem tem, diretora de creche e coordenadora. Aí ela avalia o trabalho da diretora e da coordenadora, se há essa rotatividade. Então a gente começou a fazer um diagnóstico, por que isso acontecia. Então o terceiro setor já é difícil... concorrer com escolas particulares e com a própria prefeitura...*

A forte presença da rotatividade de profissionais nas creches não é caso específico das instituições construídas pelo Programa Proinfância. A investigação "Sentidos e significados sobre a formação do(a) professor(a) das creches conveniadas do município de Juiz de Fora/MG"<sup>129</sup>, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Linguagens, Infâncias, Cultura e Desenvolvimento Humano - GP LICEDH da Faculdade de Educação - Faced da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, teve como objetivo construir o perfil da professora que atua em creches conveniadas do município de Juiz de Fora. Os dados produzidos nessa investigação, que abrangeu a totalidade das creches conveniadas, dialogam com o que esta tese aponta em relação à alta rotatividade de profissionais nas instituições. Aspectos importantes destacados na investigação desenvolvida no interior do GP LICEDH foram: alta rotatividade de professoras nas creches, fato que pode ocasionar uma falta de vínculo institucional; pouca participação em momentos de formação continuada; falta de identidade com o magistério, que foi revelado a partir da relação entre a baixa remuneração, a forma como são tratadas na instituição e o cargo que ocupam.

Podemos problematizar como a questão da desvalorização e da ausência de carreira própria contribui para uma alta rotatividade e, conseqüentemente, para dificuldades da instituição de construir vínculos com as profissionais que ali atuam. Quando perguntadas o que elas consideram que poderia contribuir para melhorar a atuação delas como professoras da Educação Infantil, elas relataram: “*A gente ser valorizada*” (E 12) e “*Acho que a primeira coisa é a carteira mudando, a gente ser reconhecida pela empresa em si. Porque a gente é muito desvalorizada*” (E 10).

---

<sup>129</sup> Essa pesquisa foi desenvolvida pelo GP LICEDH durante o ano de 2015 e dados parciais podem ser encontrados na seguinte publicação: SANTOS, Núbia.; ARAÚJO, Víviam C. de.; REZENDE, Wagner. Identidade, docência e formação de professoras que atuam em creches: um diálogo com a pesquisa. **Colloquium Humanarum**. ISSN: 1809-8207, v. 15, n. 3, p. 29-41, 19 dez. 2018. Disponível em: <http://journal.unoeste.br/index.php/ch/article/view/2451> Acesso em: 07 fev. 2019.

Uma tensão na relação entre a entidade privada, que elas recorrentemente nas entrevistas denominaram de "empresa", e as profissionais, foi revelada em diversos momentos da entrevista com as professoras. Como exemplo dessas tensões, as entrevistadas relataram sofrer com ameaças veladas de demissão, sob a justificativa de que a empresa possui muitos currículos de pessoas dispostas a trabalhar nas creches. A questão da função pública da creche e a relação com a organização privada que se intitula filantrópica são vivenciadas no cotidiano da instituição: *“Isso é até um questionamento que às vezes alguém me pergunta: "ah... você está na creche municipal, você trabalha para a prefeitura?" Não, eu não trabalho para a prefeitura não!”*(E 10) e *“De público só o nome. Porque a gente tem que acatar as normas da instituição!”*(E 12).

Uma situação emblemática da concepção do que é ser uma instituição filantrópica por parte das gestoras pode ser exemplificada com a situação abaixo relatada pelas professoras. Segundo elas, é uma prática comum na creche as professoras produzirem algum tipo de "lembrancinha" para as crianças levarem para casa:

*Toda sexta-feira tem que dar uma lembrancinha para a criança levar. Aí tem que ser tudo do nosso bolso. Igual agora, a lembrancinha de férias que vai ter agora, a gente vai fazer um saquinho. A gente é obrigada a fazer uma lembrancinha boa* (E 10).

A situação da falta de recursos materiais para o trabalho e o fato de comprarem alguns materiais com recursos próprios foram discutidos em algum momento coletivo entre coordenadoras da entidade privada e as professoras da creche A. Segundo relatado na entrevista, houve uma fala da coordenadora da empresa lembrando que as professoras atuavam em uma instituição filantrópica e que, se elas não pudessem fazer doação do próprio bolso, não serviriam para trabalhar lá. *“A gente não serve para trabalhar lá, se a gente não faz doações do nosso bolso. Então... Aí a gente acaba fazendo, porque a gente precisa trabalhar...”* (E 11).

Tensões entre questões políticas e a gestão das creches privadas também emergiram. As professoras da creche A relataram que recebem convites para eventos políticos e que, na época da eleição principalmente, são frequentemente convidadas para participar de encontros relativos à campanha eleitoral ou de eventos da base aliada do prefeito. Relataram que esses convites eram vistos por elas como quase uma obrigação e que muitas vezes sentiam-se constrangidas com a situação. Em suas palavras:

*E assim, vamos falar também. Eles (a organização privada) têm um lado de parceria deles com o prefeito. São amigos do prefeito. Aí tanto que envolve uma questão política ali, porque quando tem eleição, se a gente não votar no prefeito, a gente fica desempregada* (E 10).

*A gente fica meio se sentindo obrigada a ir, porque tem um grupo (de mensagens via whatsapp) lá das creches, colocou no grupo de apoio, soltou nas creches, colocou no grupo das creches privados e, ainda, mandou para funcionário no privado (E 12).*

*É um convite, mas assim, é ameaçador (E 11).*

*Eu não sei a quem a gente recorre para gritar. Porque tem hora que a gente fica assim: "ninguém tá vendo isso?"(E 10).*

Representantes do Sinpro também relataram os interesses de políticos na questão das creches conveniadas, demonstrando as suas origens assistencialistas e, no caso do município de Juiz de Fora, um histórico de clientelismo político que não foi rompido. Para E14,

*isso aí é um caos, é um desrespeito e é uma manifestação de descaso, porque usa... nós estamos vendo hoje a situação de vereador, que se utiliza de um artifício, de uma prestação de serviços, que inclusive é remunerada pelo poder público, mas utiliza de um mecanismo para obter vantagens políticas.*

No centro da discussão sobre como vem ocorrendo a implementação do Programa Proinfância em Juiz de Fora, aspectos importantes situam-se nas conquistas legais que preconizam um atendimento educacional de qualidade na Educação Infantil, orientações e estabelecimentos de padrões de infraestrutura, gestão, financiamento, proposta pedagógica, formação e condições de trabalho dos professores.

Os dados produzidos pelas entrevistas realizadas revelam que as estratégias que vêm sendo adotadas no município de Juiz de Fora foram constituídas pelos discursos e ações de diferentes atores e suas convicções ideológicas, concepções e compromissos políticos. Essa trajetória vem apontando que o município caminha no sentido de perpetuar com a política residualista para as creches, que não possui uma rede direta de gestão pública. Os fatores aqui apresentados remetem a questões que estão inter-relacionadas e que constituem os pontos frágeis que trazem entraves ao fortalecimento da política de Educação Infantil no município: aspectos relacionados à gestão das instituições, às condições de trabalho dos profissionais e à sua formação inicial e continuada.

O caso da implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora é constituído pelas mesmas tensões e contradições presentes na história da Educação Infantil de nosso país. A expectativa da inauguração desse Programa no município seria a de que houvesse um fortalecimento da política de Educação Infantil e, especialmente em relação à creche, pudesse se estabelecer um marco de atendimento educacional direto através da gestão pública e de carreira própria para as profissionais. Entretanto, o que se vem observando é o fato de que

o Programa tem trazido um aprofundamento de questões históricas de precarização do atendimento educacional das crianças de 0 a 3 anos no município.

Considerando o amplo cenário das políticas nacionais, o município de Juiz de Fora, por constituir um sistema municipal de ensino, deve integrar as orientações das políticas públicas federais para a educação em seus projetos e propostas locais. É papel do poder público municipal trabalhar em parceria com os governos estadual e federal, buscando a formulação de políticas que estejam em consonância com as legislações em vigor. Ao trabalhar para garantir o acesso dos bebês e crianças pequenas a creches e pré-escolas, é necessário que o município caminhe no sentido de possibilitar a sua permanência em instituições que primem pela qualidade das práticas e propostas desenvolvidas.

Perante as novas configurações e complexidades que as conquistas legais imprimem à Educação Infantil brasileira, já discutidas em momentos anteriores desta tese, identificamos diferentes formas de compreender e praticar essa etapa educacional. Nesse sentido, um profícuo campo de estudos e de pesquisas se anunciou, aguçando meu interesse em compreender como as dimensões narradas pelos discursos se materializaram no contexto de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG. Compreendi, a partir de Bakhtin (2003), que o sujeito não se constitui apenas pela ação discursiva, mas em todas as atividades humanas mediadas pelo discurso e que se desdobram em espaços de encontros e de constituição sentidos. Compreendi também que a *grande temporalidade* da qual nos diz Bakhtin permite pensar que “em um universo espaço-temporal aberto à transformação” (RAMOS, 2017, p.32), mesmo os sentidos passados, não “podem jamais ser estáveis (concluídos, acabados uma vez por todas): eles sempre irão mudar (renovando-se) no processo de desenvolvimento subsequente, futuro do diálogo”(BAKHTIN, 2003, p. 410).



## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

*“O mundo não é.  
O mundo está sendo”.*  
(Paulo Freire)

Dar um desfecho para uma tese, depois de percorrido um caminho de reflexões e questionamentos, é uma ação necessária, mas que não coincide com o fim, vez que se trata de uma conclusão provisória. Isso porque a natureza da linguagem, na acepção de Bakhtin, tem o caráter de incompletude e inacabamento e o que se desdobra do ato de pesquisar é a abertura para outras e novas perguntas.

A tese aqui apresentada revelou o percurso da pesquisa que buscou compreender o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG. A partir desse objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

a) Analisar o processo de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora/MG no período de 2009/2018, buscando revelar as implicações do Programa para a Política Municipal de Educação Infantil, considerando as seguintes dimensões: atendimento do direito à Educação; expansão; financiamento; forma de gestão; formação de professores; carreira e condições de trabalho docente; identidade; proposta pedagógica; infraestrutura.

b) Analisar o contexto dos resultados e o contexto da estratégia política a partir da implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora.

Este trabalho buscou uma relação entre a concepção de linguagem discutida pelo círculo de Bakhtin, o campo teórico da Educação Infantil e as proposições do ciclo de políticas de Stephen Ball. Foi construído em diálogo e encontros com muitos textos e discursos, produzindo, a partir dos sentidos evocados, novos enunciados abertos a contrapalavras e interpretações. Para Bakhtin (2003, p. 271), “toda compreensão da fala viva, do enunciado vivo é de natureza ativamente responsiva”[...] e “toda compreensão é prenhe de resposta” Nessa concepção, “nenhum enunciado pode ser o primeiro ou o último”. Por isso, essas considerações que, por ora apresento, são mais um “um elo na cadeia e fora dessa cadeia não pode ser estudado” (BAKHTIN, 2003, p. 371).

Para retomar o caminho, a introdução traz o meu percurso profissional e a construção da questão de pesquisa. O capítulo 1 apresenta o desenho teórico-metodológico em que busquei um diálogo com as formulações do círculo bakhtiniano sobre linguagem, enunciado, sentido, texto, discurso e ato responsivo e o ciclo de políticas de Ball, para compreender, de maneira geral, as políticas no campo da Educação. Nesse capítulo, apresento também o cenário da produção dos dados da pesquisa. O capítulo 2 ficou reservado para uma reflexão sobre as

políticas públicas voltadas para a Educação Infantil, tendo o cenário nacional e local como horizonte do contexto de influência para o Programa Proinfância. O capítulo 3 abordou o contexto de produção do texto do Programa Proinfância, considerando as formas com que ele emerge de um encadeamento de ações advindas dos movimentos sociais e das instâncias políticas que produzem as políticas. O capítulo 4 buscou discutir o movimento de expansão da Educação Infantil no município e o marco da gênese do Programa no contexto da prática. Por fim, o capítulo 5 trouxe as vozes dos interlocutores com os quais foi possível construir os sentidos da implementação do Programa Proinfância para a política de Educação Infantil do município de Juiz de Fora.

Na trajetória da tessitura desta tese, a concepção do círculo da Bakhtin possibilitou tomar o texto a partir de uma concepção dialógica e passível de construção de sentidos. Para Bakhtin (2003, p. 307), “onde não há texto não há objeto de pesquisa e pensamento”. Nessa trajetória, estiveram presentes, além dos enunciados, o contexto de enunciação e as múltiplas vozes que o compõem. A partir da concepção da natureza social do enunciado, as políticas foram consideradas em uma perspectiva ampla, de incompletude, de acontecimento ideológico e dialógico, de movimento que se dá no fluxo da história, produzidas em intertexto e reinterpretadas nos contextos. A proposição do Programa Proinfância, que se constituiu a partir da Política Nacional de Educação Infantil, buscou responder a um dado problema, mas também produziu outros sentidos e outros contextos de enunciação.

O ciclo de políticas proposto por Ball possibilitou considerar que temos, hoje, uma Política Nacional de Educação Infantil que pode ser compreendida a partir do seu contexto de influência, do contexto de produção do texto, do contexto da prática, do contexto dos resultados (efeitos) e do contexto da estratégia política. Essa política possui dimensões, como o atendimento do direito à Educação; expansão; financiamento; forma de gestão; formação de professores; carreira e condições de trabalho docente; identidade; proposta pedagógica; infraestrutura. Essas dimensões são compreendidas como processos dialógicos que estão em constante relação, movimento e mudança.

Vimos que uma importante conquista da integração da creche e pré-escola na Educação foi a afirmação de ser esse um direito das crianças desde que nascem, sendo de responsabilidade do Estado seu provimento. No entanto, como a política é campo de contradições, na prática, especialmente em relação às creches, vários desvios apresentaram-se como entraves à consolidação da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica. As políticas educacionais se constituem sob as tensões decorrentes do modelo federado do país que se configura como uma arena de negociação e entraves. A forma como se constitui o pacto

federativo e as fragilidades dos municípios evidenciaram a necessidade de uma melhor articulação entre os entes federados para que as políticas possam ser implementadas de forma efetiva.

Considerando o contexto mais amplo das políticas e seu contexto de influências externas, podemos considerar que a trajetória da Constituição Federal de 1988 é marcada por uma contradição, pois, ao mesmo tempo em que há um avanço nas conquistas e no reconhecimento dos direitos sociais, que passam a ser legitimados, no contexto de influência mundial, a ordem neoliberal ganhou força nesse período. Em relação ao direito à Educação Infantil, esse contexto se tornou mais preocupante, se considerarmos que o país historicamente apresenta entraves para a consolidação de uma política de Educação Infantil na prática.

Corsino e Nunes (2010) destacam que a Carta Magna tem características de uma política do tipo universal, mas, na prática, a política de Educação Infantil apresenta características residualistas. Sendo assim, modelos e programas alternativos, conforme os proclamados por organismos internacionais para o “alívio da pobreza”, ganharam novos sentidos com a entrada do terceiro setor. Em decorrência disso, a luta pela democratização do Estado e da Educação como direito foi atravessada pela terceirização e precarização da Educação via financiamento público. A entrada do terceiro setor acarreta entraves para a garantia do direito à Educação, ao se afastar das concepções consensuadas nos últimos 30 anos no contexto dos textos das políticas.

Temos um panorama díspar em relação à política de Educação Infantil, que é constituída por condições desiguais de oferta e atendimento. Como vimos, a Educação Infantil não teve suas origens como uma política social universal de Estado. Vários autores nomearam essa trajetória que foi marcada por políticas focais, secundárias, conforme apontaram Campos e Barbosa (2018). As raízes históricas da cisão da Educação Infantil, apesar das mudanças no plano legal, não foram alteradas no campo da prática, ocasionando um descompasso entre o proclamado e o legislado.

O que esta tese permitiu compreender é que o país sofreu impactos com as estratégias do capital, materializadas com as reformas do Estado. Nesse contexto, as organizações sociais foram sendo estimuladas via lógica da terceira via, que, como vimos, de forma contraditória, ganharam força no momento em que o Brasil avançava em relação aos direitos sociais com a Constituição Federal de 1988. Como efeitos dessa entrada da concepção da terceira via, um processo de reforma do Estado ocorrido na década de 1990 gerou um enorme descompasso com a minimização do papel do Estado no provimento dos direitos sociais. Pinto (2016) considera que, conquanto a Constituição Federal de 1988 tenha sinalizado para a construção de uma

escola pública de qualidade para todos os brasileiros, o setor privado encontrou muitos caminhos para obtenção de recursos que deveriam ser destinados à educação pública.

Em relação à Educação Infantil, esse descompasso fica bastante evidente, ao constatarmos que existe uma trajetória importante de orientações e legislações pós-Constituição Federal de 1988 garantindo o direito dos bebês e crianças pequenas a uma educação de qualidade, mas que, na prática, não se traduziram em políticas e ações efetivas para a garantia desses direitos.

Nesse contexto, os poucos investimentos públicos para o setor, as brechas abertas pelo Fundeb e legislações que regulamentam o terceiro setor para execução de políticas sociais e educacionais acarretaram em contradições e novos sentidos e construções para os “modelos não formais ou incompletos”, discutidos por Rosemberg (2002, 2003). O que fica evidente é que, ao incluir os bebês e as crianças pequenas no sistema educacional, modelos incompletos são ressignificados, acarretando em uma oferta desigual e de qualidade duvidosa, especialmente para a creche.

Vimos, em diálogo com diversos autores nesta tese, que o convênio com entidades privadas para oferta da Educação infantil está ancorado em uma lógica da oferta paliativa e residual, o que aprofunda as desigualdades já presentes no campo da Educação Infantil do país. Com a política de conveniamento, a dimensão da expansão ocorre em detrimento do direito à qualidade, ocasionando novas formas de discriminação e subalternização. Para Campos (2013, p. 207), essa conjuntura anuncia a entrada “em um novo ciclo expansivo, via terceiro setor, subvencionado com recursos públicos, mas agora não mais de assistência e sim de educação”. De acordo com Campos e Barbosa (2018), a política de conveniamento, em um contexto que nunca teve uma política nacional de Educação Infantil consolidada, apresenta-se como um ameaça na luta pelos direitos sociais.

O Programa Proinfância está inserido na Política Nacional de Educação Infantil do país, tendo seu contexto de influência, seu contexto de produção do texto, seu contexto da prática, contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. Em tese, esse Programa seria completo, pois, ao perpassar todas as dimensões da política de Educação Infantil elencadas nesta pesquisa, estaria fortalecendo a Política Nacional de Educação Infantil.

Podemos considerar que o Programa Proinfância traz consigo elementos importantes para se estabelecer um fortalecimento da política de Educação Infantil a partir do atendimento ao direito à Educação. Em relação à infraestrutura, o Programa avança, ao financiar a construção de equipamentos mais adequados ao trabalho com essa etapa educacional e a consequente expansão das matrículas. As demais dimensões, tais como formação de

professores, carreira, identidade profissional e proposta pedagógica, em tese, deveriam ser fortalecidas, se consideramos que as dimensões da política dialogam e possuem interfaces. No entanto, pôde-se observar que, a partir da ressignificação do Proinfância nos contextos, fragilidades dos municípios e escolhas dos gestores foram evidenciadas e até mesmo acentuadas. No caso de Juiz de Fora, o Programa colocou uma “lente de aumento” em questões históricas relacionadas à forma como o município organiza a oferta e a gestão das creches.

A pesquisa demonstrou que as origens do Programa Proinfância no município coincidiram com o momento formal em que as creches passaram pelo processo de “transição” da assistência para a educação. Desde então, percebeu-se que não houve por parte dos gestores um debate qualificado sobre as reais implicações que essa integração deveria representar. Isso nos leva a concluir que o município de Juiz de Fora passou por um processo de acomodação ou uma transição parcial das creches para o sistema educacional. Dados produzidos na pesquisa demonstraram que as dimensões do direito à educação, relacionado à expansão, financiamento, forma de gestão, formação de professores, carreira e condições de trabalho docente, proposta pedagógica e infraestrutura, articulam-se e fazem parte da construção da política de Educação Infantil, influenciando na identidade com que essa política é constituída no contexto local.

Para Ball (2011), as políticas colocam para os sujeitos problemas que precisam ser resolvidos no contexto. Pensando especificamente no contexto de implementação do Programa no município de Juiz de Fora, é preciso considerar que as políticas não dizem o que fazer e as respostas para os problemas precisam ser construídas no contexto. Segundo Ball (2011), essa resposta deve envolver algum tipo de ação social criativa. Para Bakhtin (2003), a compreensão completa o texto. Pensando nisso e de acordo com o que foi produzido até o momento, algumas questões são suscitadas, entre elas, a de que tipo de ação social criativa ocorreu no processo de implementação do Programa Proinfância no município. Talvez possamos considerar que, sob uma nova roupagem e com algumas ressignificações, verificamos que está se repetindo o velho “modelo incompleto” sob o qual emergiu o programa de creches no município de Juiz de Fora na década de 1980.

O contexto da prática é o momento em que a política é reinterpretada e ressignificada, lugar onde podem ocorrer mudanças no que foi pensado na política originalmente. Como vimos, no contexto de influência e de produção do texto, o Programa Proinfância foi planejado para que pudesse fortalecer a política de Educação Infantil. Quando a política é ressignificada no contexto das práticas, novas leituras foram possíveis e, especialmente no contexto do município de Juiz de Fora, ratificou-se uma dicotomia na oferta e gestão da creche e pré-escola, ocasionando outros entraves para a política local. O contexto da prática ressignificou o que

inicialmente fora “idealizado” em relação ao Programa Proinfância. Os novos sentidos produzidos pelos atores locais causaram um enfraquecimento da política municipal de Educação Infantil, através de um dualismo entre creche e pré-escola, ao estabelecer uma política de conveniamento para a gestão das creches via organizações privadas. Com isso, ocorre um aprofundamento da precarização do trabalho docente com prejuízo para a qualidade da educação dos bebês e crianças pequenas nas creches.

Azevedo (2010) nos ajuda a compreender esse contexto como um processo dinâmico, em que as políticas constituem-se em respostas para problemas demandados. Sua constituição, como vimos no ciclo de políticas, não é verticalizada e está em constante processo de reinterpretações e mudanças, mesmo ainda em seu curso de implementação. Azevedo (2010, p. 31-32) aponta que, ainda que referenciais que privilegiem a garantia de direitos sociais estejam orientando uma política pública, “os processos de sua implementação, em virtude dos distintos e contraditórios interesses em jogo, podem seguir rumos que acabem por reforçar desigualdades socioculturais, indo na contramão da busca dos direitos sociais”. A partir do que se pôde apreender desta investigação, trata-se de uma situação que foi claramente observada no contexto de implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora e nos leva a questionar a forma como os gestores respondem aos textos das políticas, considerando o conceito de responsividade discutido por Bakhtin.

Ball trata do contexto dos resultados ou efeitos, considerando que as políticas podem ser analisadas a partir dos impactos e das interações com as desigualdades existentes. Ao analisarmos a interface do Proinfância com outras políticas de Educação Infantil estabelecidas no município de Juiz de Fora, podemos apontar que o Programa pode estar trazendo impactos em relação à expansão de matrículas nas creches. No entanto, essa expansão vem sendo realizada por uma terceirização das creches via organizações privadas, em uma concepção de política fragmentada e focalizada, o que acarreta uma extrema desigualdade nas condições de oferta da Educação Infantil no município, que tem agravado o fosso entre a creche e a pré-escola. Além disso, estaria acentuando as desigualdades presentes em relação à identidade docente dos profissionais que atuam nessa etapa educacional. Tudo isso estabelece um quadro de fragilidades da política municipal de Educação Infantil, fato que, conseqüentemente, compromete a qualidade do trabalho desenvolvido. Nesse contexto, podemos problematizar o fato de que temos uma gestão pública que não é responsiva, pois não responde e nem assume responsabilidade em relação aos sujeitos a quem se dirige a política pública.

Como efeitos de primeira ordem, que, de acordo com Ball, seriam as mudanças nas práticas ou na estrutura, vimos que o Programa Proinfância no município veio reproduzir o que

já acontecia em relação às demais creches conveniadas com o município, e, além disso, passa a estruturar a gestão dessas unidades a partir de uma política de conveniamento. Em relação aos efeitos de segunda ordem, que se relacionam com o impacto das mudanças nos padrões de acesso, oportunidade e justiça social, podemos dizer que o Programa trouxe efeitos em relação à expansão da oferta de matrículas nas creches e melhores condições em relação à infraestrutura, não alterando, porém, de forma estrutural, os padrões de justiça social.

Ainda em relação ao contexto dos efeitos, Ball aponta a possibilidade de analisar a política em interface com outras políticas. Vimos que o Programa Proinfância possui interfaces com as dimensões da política nacional de Educação Infantil. Em relação à sua interface com as políticas locais, a pesquisa revelou que o Programa Proinfância poderia ter sido um marco em relação ao início de um rompimento com o conveniamento, a partir de uma gestão direta pela PJJ. No entanto, como vimos, houve continuidade das práticas de conveniamento existentes nas creches do município, e, mais do que isso, reforçou-se e aprimorou-se esse modelo, conforme ficou evidenciado a partir dos chamamentos públicos para gestão privada das creches publicados pelo município nos anos de 2014 e 2017.

Autores considerados nesta tese apontaram para a existência de um esvaziamento das políticas sociais universais e para uma redefinição do papel do Estado. O que podemos considerar é que, em Juiz de Fora, a Educação Infantil, contrariamente ao que fora estabelecido no PME, atravessa um ciclo expansivo de terceirização das creches, via terceiro setor, através de financiamento público. Disso decorre uma “redefinição” do conceito de “público” e do papel do Estado como gestor direto das políticas sociais: a pré-escola é ofertada pela rede direta, com presença do Estado na gestão, e a creche, através da rede indireta, com gestão privada. Com isso, observa-se um aprofundamento da segmentação entre creche e pré-escola, as quais se constituem, no município, sob duas lógicas distintas: políticas universalizadas para a pré-escola e políticas focalizadas e compensatórias para a creche.

Esse mecanismo de regulação da oferta da Educação Infantil introduz novos textos e ressignificações discursivas acerca das políticas locais. Os editais de chamamento público para gestão das creches inauguraram uma política regulatória com uma “aparente” transparência e respaldo para o gestor municipal, que, amparado por legislações nacionais, delega às organizações privadas a execução do atendimento de toda a rede de creches. Assim, o Estado se ausenta da função de provedor dos direitos sociais, o que acarreta em um aprofundamento das desigualdades educacionais no município, evidenciando um paradoxo e formas de segmentação, focalização, discriminação e subalternização da creche em relação à pré-escola e demais etapas da Educação Básica.

A partir de um discurso de dificuldades econômicas e contenção de gastos, entraves relativos à lei de responsabilidade fiscal e dificuldades em garantir às professoras das creches o mesmo plano de carreira dos profissionais concursados do magistério municipal, em Juiz de Fora, há um duplo afastamento do Estado no dever de ofertar a Educação Infantil. Além de não realizar a gestão direta das creches, levando a uma precarização das condições de trabalho, não se observa um controle efetivo por parte da gestão municipal no que tange às suas obrigações em relação à formação continuada das professoras. A educação, nessa concepção, afasta-se do atendimento de um direito social de interesse público e aproxima-se da “prestação de um serviço”.

A oferta da Educação Infantil a um custo reduzido implica a qualidade do serviço oferecido. A expansão das parcerias firmadas entre o setor público e o privado caminha para a consolidação de uma política de conveniamento para a oferta e gestão das creches no município. Essa é uma situação preocupante, já que a estratégia de consolidar o conveniamento faz com que o município, cada vez mais, fique comprometido com essa política, impedindo-o de investir em sua rede direta de Educação.

Sobre o contexto da estratégia política, fica evidente a necessidade de articular o atual cenário político nacional e as estratégias que vêm sendo adotadas pelo governo federal atual que vão impactar em novos elementos para o contexto de influência, contexto da produção de textos e contexto da prática. Nesse sentido, referenda-se a ideia do ciclo de políticas como algo que flui e circula e que apresenta novas constituições a partir dos fluxos dos discursos. O contexto da estratégia política nos leva a problematizar o atual momento político que estamos vivenciando a partir dos retrocessos em relação a direitos já conquistados, em que uma política de austeridade fiscal avança e afeta a educação. Em 2016, houve uma ruptura da estabilidade do modelo político brasileiro. A partir da situação de instabilidade política vivenciada em nosso país após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, as trajetórias para as políticas educacionais foram apresentando novos contornos.

A Educação Infantil, que historicamente é marcada por um campo de disputas e tensões, atravessa um momento de retrocesso com políticas que ameaçam e restringem direitos já conquistados. Se considerarmos as expectativas a partir do macrocontexto da Política de Educação Infantil, os desafios são ainda maiores.

Como a política é composta por um ciclo com idas e vindas, avanços e retrocessos, acontecimentos importantes ocorridos no cenário da política nacional e local, durante o percurso desta escrita, afetaram diretamente o campo da Educação Infantil. No contexto nacional, com a entrada do governo Temer em 2016, o país e, principalmente a Educação,



sofreram duros golpes com a mudança na agenda que estava sendo realizada. A emenda constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016) estabelece um teto para os investimentos públicos por 20 anos, trazendo efeitos abrangentes para a área, instaurando uma ameaça aos direitos já conquistados e comprometendo a necessária ampliação dos investimentos na área educacional. Tal fato acarreta diretamente a já fragilizada política de Educação Infantil do nosso país, ameaçando, de forma contundente, a continuidade do Programa Proinfância.

Esse contexto, conturbado econômica e politicamente, reforça as desigualdades, principalmente as que estão no âmbito dos direitos sociais, como a Educação. Uma guinada ultraconservadora tende a se aprofundar com o novo governo que se estabelece a partir de 2019. A tendência é que a política focal, da qual a Educação Infantil nunca se desvincilhou totalmente, ganhe fôlego e, aliado a isso, as organizações privadas entrem para atuar na oferta da Educação Infantil a partir dos *vouchers*, anunciados em momento de campanha política do atual governo como uma possibilidade. Essa concepção afasta-se profundamente da ideia de uma política nacional de Educação Infantil e passa a atuar de forma emergencial e pontual, através de ações e programas em consonância com a agenda econômica neoliberal. Essas são as ameaças iminentes que a área atravessa. Nessa trajetória, novas disputas por concepções e textos das políticas estarão na arena e passarão a orientar as políticas educacionais, o que requer muito engajamento daqueles que militam por uma Educação pública de qualidade para todos, para que não assistam à desconstrução de uma trajetória de lutas dos últimos 30 anos.

No nível local, o alcance do edital nº 006/2017 denominado "Chamamento Público de Organizações da Sociedade Civil para a execução de serviço educacional no âmbito do município de Juiz de Fora/MG", publicado em novembro de 2017, pela Prefeitura de Juiz de Fora, legitima a opção do gestor local em investir no conveniamento das creches que são financiadas com recursos públicos, trazendo à tona um protagonismo das organizações privadas na gestão da totalidade das creches do município. A ausência de investimento dos gestores municipais na constituição de uma carreira específica, com salários dignos e com tempo destinado à formação para essas profissionais, constitui um sério problema que precisa ser enfrentado no município. Uma política de formação inicial e continuada de professoras e o necessário investimento em uma carreira para as profissionais que atuam nas creches são um caminho imprescindível, se quisermos avançar no campo que esta pesquisa nos possibilitou conhecer. Esses são aspectos que estão inter-relacionados e que são pontos frágeis para a consolidação da Educação Infantil no município

Neste momento, é preciso reafirmar o papel do Estado, como responsável e executor das políticas sociais, e a Educação Infantil na arena dos direitos e não na concepção de modelos

incompletos de prestação de serviços. Direitos sociais não são negociáveis, devendo o Estado ser seu principal executor. A secundarização do papel do Estado em detrimento do terceiro setor o afasta do seu dever constitucional de prover as políticas educacionais. A estratégia do conveniamento potencializa a entrada do mercado na gestão das políticas universais, que, no caso de Juiz de Fora, são políticas focais executadas por organizações privadas, desvirtuando a carreira docente, ao abrir precedente e legitimar carreiras paralelas, desvalorizadas e precarizadas.

Um novo texto da política de Educação Infantil no município foi/está sendo escrito a partir da implementação do Programa Proinfância em Juiz de Fora. O texto é a resposta à compreensão, à tradução que os sujeitos da prática fazem, tendo como referência uma política nacional. Para Bakhtin, toda resposta gera uma nova pergunta. Considerando que o processo de implementação do Programa Proinfância em Juiz de Fora ainda possui uma trajetória, a pergunta que posso formular, neste momento final de escrita da tese, diz respeito a que caminhos a gestão municipal seguirá, considerando que ainda existem nove unidades a serem construídas. Qual será o tamanho da força e da luta dos que militam por uma Educação pública pautada nos preceitos democráticos precisarão para fazer frente aos retrocessos que se anunciam e aos que já se estabeleceram? Quais serão as lutas necessárias?

A transferência do poder público para o setor privado da responsabilidade pela efetivação do direito à Educação caminha na contramão do que lutamos, ou seja, uma educação pública de qualidade como direito de todos e todas. Diante desse cenário, torna-se necessário firmar nosso compromisso e posicionamento no campo da Educação como um direito inalienável e não uma mera prestação de serviços. A história da Educação Infantil aqui retratada demonstra que a luta e a resistência de quem milita nesse campo faz-se necessária para que os direitos sociais universais sejam garantidos na forma do Estado enquanto provedor e executor da política educacional.

Corroboro com o pensamento de Jobim e Souza (2012, p.117) que considera que a pesquisa pode ter uma dupla contribuição: “que seja como acontecimento com a pretensão de abarcar o mundo, através da elaboração de conceitos, ou como criação de um determinado modo de participação no mundo, o qual, por sua vez, se transforma ao incorporar novos conceitos, compreensões e formas de agir”.

Como forma de resistência e esperança, trago as palavras do mestre Paulo Freire (1996, p. 75) para quem “o amanhã não é algo pré-dado, mas um desafio, um problema”: “A esperança é um condimento indispensável à experiência histórica” (FREIRE, 1996, p. 72). Que ela não nos falte!

Finalizo com o desejo e a esperança de que esta pesquisa possa contribuir com o campo da Educação, ao problematizar questões complexas e que ainda trazem entraves para que uma Educação pública de qualidade e pautada nos princípios democráticos se efetive em nosso país.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; BEZERRA, Egle Pessoa. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 256–268, ago. 2013. Disponível em:

<<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/adriao-bezerra.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

ADRIÃO, Theresa; PINHEIRO, Denise. A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras. **Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 1, n. 1, 18 jun. 2012.

ALMEIDA, Fernanda Bezerra de. **Leitura e escrita: vozes e imagens do Proinfância no Rio de Janeiro**. 2015. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA, Fernanda Bezerra de; TAVARES, Leandro Henrique de Jesus. Percorrendo os espaços do Proinfância do RJ: diálogos com a pesquisa. In: RICCI, ALINE. **A educação infantil e o programa Proinfância: organização, impactos e desafios**. Goiânia: Grupo de pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas (EIPP), 2014. p. 24–38. Disponível em: <<http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

AMORIM, Marília. **O pesquisador e seu outro: Bakhtin nas ciências humanas**. São Paulo: Musa, 2004.

AQUINO, Lígia Maria Leão de; VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. Questões curriculares para Educação Infantil e PNE. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de; AQUINO, Lígia Maria Leão de (Orgs.). **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 69–82.

ARAÚJO, Víviam Carvalho de; SANTOS, Núbia Schaper. Políticas Indutoras da Educação Infantil no Brasil: um olhar sobre o Programa Proinfância. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 5.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 8., 2016, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia: Anpae, 2016. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo\\_4/E4\\_A49.html](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_4/E4_A49.html)>. Acesso em: 5 dez. 2018.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, , São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111–141, jun. 1999. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant

(Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44–55.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 69-85, jun. 2005.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n.6, p. 27-35, jan./jun. 2010.

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. Tradução de Paulo Bezerra. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. Tradução de Michel Lahud; Yara Frateschi. 16. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

BALL, Stephen John. Palestra. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro: [s. n.], 2009. Disponível em: <<http://www.ustream.tv/recorded/2522493>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BALL, Stephen John. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 10–32, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss2articles/ball.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BALL, Stephen John. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 21–53.

BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BARBOSA, Luciane M.; ADRIÃO, Theresa. Atuação dos Governos Estaduais na efetivação do acesso à Educação Infantil: tema para o debate. **Movimento Revista em Educação**. Universidade Federal Fluminense, ano 3, n. 5, p. 176-195, 2016.

BARROS, Diana Luz Pessoa. Contribuições de Bakhtin às teorias do discurso. In: BRAIT, BETH (Orgs.). **Bakhtin: dialogismo e construção do sentido**. Campinas: EdUnicamp, 2005. p. 25–36.

BORGHI, Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, n. 231, 30 ago. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.92i231.534>.

BOWE, Richard; BALL, Stephen John; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRAIT, Beth (Org.). **Bakhtin: conceitos-chave**. São Paulo: Contexto, 2014.

BRAIT, Beth (Org.). **Bakhtin: dialogismo e construção do sentido**. Campinas: EdUnicamp, 2005.

BRAIT, Beth. Perspectiva dialógica. In: BRAIT, Beth; SOUZA e SILVA, Maria Cecília (Orgs.). **Texto ou discurso?** São Paulo: Contexto, 2017. p. 9–29.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Coordenação de Educação Infantil. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Coordenação de Educação Infantil. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994b.

BRASIL. Lei nº 9.324, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília: MEC, 1998b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 4, de 06 de setembro de 2000. Parecer Normativo sobre as diretrizes operacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jul. 2000. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2000/pceb004\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2000/pceb004_00.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino**: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas. Brasília: MEC/SEF, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC/SEB, 2005a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Proinfantil**: Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil. Brasília: MEC, 2005b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006b. Seção 1, p. 1.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2006d.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007b. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 006, de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. 2007c. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao\\_n6\\_240407\\_proinfancia\\_medida18.pdf.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007d.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. Nota de esclarecimento. 2008b. Disponível em: <<http://www.conseas-sp.sp.gov.br/usr/file/Nota%20de%20Esclarecimento%20-%20Transicao%20da%20Educacao%20Infantil.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. **Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação**. Brasília: MDSCF, 2008c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009e. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2008/orientacoes\\_convenios.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2008/orientacoes_convenios.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2017e.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil. 2009a. Disponível em:



<[http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005\\_2009.pdf](http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005_2009.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009b. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Ministério da Educação. **Crêterios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília: MEC/SEB, 2009c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009d.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Edição Extra, Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto assessoramento e acompanhamento aos municípios contemplados pelo Proinfância no Estado da Bahia/MEC-UFBA: ano 2012/2014**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2ª Câmara). Ata nº 38, de 1º de outubro de 2014 (Sessão Ordinária). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014c. Seção 1, p. 192–219.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC/SEB, 2017a.

BRASIL. Ministério da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 80: implantação de escolas para educação infantil**. Brasília: CGU, 2017b. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10722.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL, Maria Ghisleny de Paiva. A organização do espaço na educação infantil a partir das políticas: a reverberação na prática numa unidade construída pelo Proinfância. In: SEMINÁRIO DE GRUPOS DE PESQUISA SOBRE CRIANÇAS E INFÂNCIAS, 4., 2014d, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia: UFG, 2014. Disponível em: <<http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR08.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2018.

BRASIL, Maria Ghisleny de Paiva. **Espaço(s) na educação infantil**: entre políticas e práticas. 2016. 254 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CAMPOS, Maria Malta. A educação infantil como direito. In: INSUMOS para o Debate 2: Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 8–14.

CAMPOS, Maria Malta. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22–43, abr. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742013000100003>.

CAMPOS, Maria Malta. Questões sobre a formação de professores de Educação Infantil. **Laplagem em Revista**, Sorocaba, v. 4, p. 9–22, dez. 2018. Número Especial.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195–209, mar. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022013000100013>.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmem Silveira. A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de “terceira via”. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38., 2017, São Luis. **Anais [...]**. São Luis: Anped, 2017. Disponível em: <[http://anais.anped.org.br/p/38reuniao/trabalhos?field\\_prog\\_gt\\_target\\_id\\_entityreference\\_filter=All&field\\_prog\\_gt\\_target\\_id\\_entityreference\\_filter=All&combine=A+obrigatoriedade+da+matr%C3%ADcula+na+pr%C3%A9-escola+em+tempos+de+%22terceira+via%22&tid=>](http://anais.anped.org.br/p/38reuniao/trabalhos?field_prog_gt_target_id_entityreference_filter=All&field_prog_gt_target_id_entityreference_filter=All&combine=A+obrigatoriedade+da+matr%C3%ADcula+na+pr%C3%A9-escola+em+tempos+de+%22terceira+via%22&tid=>)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmem Silveira. O mito de Sísifo e a Educação Infantil: inconformismo, resistência e luta. In: ABRAMOWICZ, Anete; HENRIQUES, Afonso Canella. **Educação infantil**: a luta pela infância. Campinas: Papiros, 2018. p. 151–174.

CAMPOS, Roselane Fátima. Educação infantil: políticas e identidade. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 217–228, jul.dez.,2011.

CAMPOS, Roselane Fátima. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 81–105, abr. 2012.

CAMPOS, Roselane Fátima; CAMPOS, Rosânia. Políticas para a Educação Infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação: similitudes e divergências entre as experiências brasileira e de outros países latino-americanos. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de; AQUINO, Lígia Maria Leão de (Orgs.). **Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 9–30.

CAVALCANTE, Cacilda Rodrigues; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Tendências das relações federativas na regulamentação da assistência financeira da União para a educação básica. In: REUNIÃO DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Anped, 2015. Disponível em: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT05-3500.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

CÔCO, Valdete. Docência na Educação Infantil: De quem estamos falando? Com quem estamos tratando? In: FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone Santos de (Orgs.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EdPUCRS, 2015. p. 143–157.

COELHO, Rita de Cássia. Papel do Ministério da Educação na garantia da Educação Infantil (creche e pré-escola) na perspectiva da emenda constitucional nº 59/2009. In: INSUMOS para o Debate 2: Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 31-35. p. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias: documento referência**. Brasília: MEC, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: documento final**. Brasília: MEC, 2014.

CORREA, Bianca; ADRIÃO, Theresa. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista Adusp**, São Paulo, p. 7-13, set. 2010.

CORSINO, Patrícia; NUNES, Maria Fernanda Rezende. Políticas públicas universalistas e residualistas: os desafios da educação infantil. In: REUNIÃO DA ANPED, 33., 2010, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: Anped, 2010.

COSTA, Fernanda Carla Garcia. **Educação Infantil em Juiz de Fora/MG: o processo de transferência da administração das creches da assistência social para a educação**. 2006. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2006.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de educação infantil**. 2015. 292 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CRISTOFOLI, Maria Sílvia. Política educacional e o espaço escolar: ações do poder público, planejamento e desafios para a gestão dos sistemas educacionais. In: CONGRESSO ÍBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4., 2014, Porto (PT). **Anais [...]**. Porto (PT): Anpae, 2014. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT5/GT5\\_Comunicacao/MariaSilviaCristofoli\\_GT5\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MariaSilviaCristofoli_GT5_integral.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168–200, set. 2002.

DALLAGNOL, Raquel. **Política educacional e espaço físico escolar**: a infraestrutura como dimensão na garantia de padrão de qualidade. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira do Sul, Chapecó, 2015.

DI FANTI, Maria da Glória Corrêa. A linguagem em Bakhtin: pontos e pespontos. **Veredas - Revista de Estudos Linguísticos**, Juiz de Fora, v. 7, n. 1/2, p. 95–111, 2003.

DIAS, Rosanne Evangelista. **Ciclo de políticas curriculares na formação de professores no Brasil (1996-2006)**. 2009. 248 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

DIDONET, Vidal. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a Educação Infantil. In: INSUMOS para o debate 2: Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 16–29.

DOMICIANO, Cassia Alessandra; FRANCO, Dalva de Sousa; ADRIÃO, Thereza. A educação infantil: de zero a três anos. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 111–125, 20 abr. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677–705, set. 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69–96, 24 out. 2011. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2011v29n1p69>.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone Santos de. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil: Algumas interfaces entre as políticas e as práticas. In: FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone Santos de (Orgs.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul**: perspectivas políticas e pedagógicas. Porto Alegre: EdPUCRS, 2015a. p. 17–38.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone Santos de (Orgs.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EdPUCRS, 2015b.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; MELLO, Débora Teixeira. Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância: análises de uma política pública em colaboração. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza. **Anais [...]**. Zaragoza: Anpae, 2012. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaLuizaRodriguesFlores\\_res\\_int\\_GT1.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaLuizaRodriguesFlores_res_int_GT1.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SANTOS, Marlene Oliveira dos; KLEMANN, Vilmar. Estratégias de Incidência para ampliação do acesso à educação infantil. In: INSUMOS para o debate 2: Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 43–57.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 38, de 29 de dezembro de 2010**. Informa os municípios dos grupos I e II a serem contemplados na primeira chamada com unidades de educação infantil do Programa Pró-Infância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2. Brasília: FNDE, 2010. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000038&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2010&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000038&seq_ato=000&vlr_ano=2010&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 2 set. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 69, de 28 de novembro de 2011**. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil - Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2. Brasília: FNDE, 2011. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000069&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2011&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000069&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 22 jun. 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 25, de 14 de junho de 2013**. Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil- Proinfância, com utilização de Metodologia Inovadora e dá outras providências. Brasília: FNDE, 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 21-39, julho/2002.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. Nos textos de Bakhtin e Vigotski: um encontro possível. In: BRAIT, Beth (Orgs.). **Bakhtin: dialogismo e construção do sentido**. Campinas, SP: EdUnicamp, 2005. p. 295-314.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. A perspectiva sócio-histórica: uma visão humana da construção do conhecimento. In: FREITAS, Maria Teresa de Assunção; SOUZA, Solange Jobim e; KRAMER, Sônia. (Orgs.). **Ciências humanas e pesquisa: leituras de Mikhail Bakhtin**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 26-38.

FRIGOTTO, Gaudêncio; MOLLINA, Helder. Estado, educação e sindicalismo no contexto da regressão social. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 37-51, jan./jun. 2010.

GARCIA, Wagner Silvestre de Oliveira Albiol. **Políticas públicas para a educação infantil na cidade de Chapadão do Sul**: estudo de caso do programa Proinfância. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Dourados, 2014.

GERALDI, João Wanderley. Introdução: o mundo não é dado, mas construído. In: VOLOCHINOV, Valentin Nikolaievich. **A construção da enunciação e outros ensaios**. São Carlos: Pedro & João, 2013. p. 7-28.

GIDDENS, Anthony (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: EdUnesp, 2007.

GOMES, Rosane Monteiro. O Proinfância, por uma política de construção identitária da educação infantil. In: SEMINÁRIO DE GRUPOS DE PESQUISA SOBRE CRIANÇAS E INFÂNCIAS, 4., 2014, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia, 2014.

HIDALGO, Maria Ângela. Educação como direito público subjetivo e reformas educativas atuais. **Comunicações**, Piracicaba, v. 16, n. 2, p. 7-17, jul./dez. 2009.

HORN, Maria da Graça Souza. **Estudo propositivo sobre a organização dos espaços internos das unidades do Proinfância em conformidade com as orientações desse programa e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEIs) com vistas a subsidiar a qualidade no atendimento**. Brasília: COEDI/MEC, 2013.

HORN, Maria da Graça Souza. **Estudo propositivo sobre a organização dos espaços externos das unidades do Proinfância em conformidade com as orientações desse programa e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEIs) com vistas a subsidiar a qualidade no atendimento**. Brasília: COEDI/MEC, 2014.

KLOSINSKI, Daniele Vanessa. **Uma avaliação da implementação do programa Proinfância em Erechim**: a política dos espaços escolares. 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira do Sul, Chapecó, 2016.

KOHAN, Walter O. (Org.). **Lugares da infância**: filosofia. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

KRAMER, Sônia. Entrevistas coletivas: uma alternativa para lidar com diversidade, hierarquia e poder na pesquisa em ciências humanas. In: FREITAS, Maria Teresa de Assunção; SOUZA, Solange Jobim e; KRAMER, Sônia. (Orgs.). **Ciências humanas e pesquisa**: leituras de Mikhail Bakhtin. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 57-76.

KRAMER, Sônia. Infância e pesquisa: opções teóricas e interações com políticas e práticas. In: ROCHA, Eloísa Acires Candal; KRAMER, Sônia (Orgs.). **Educação infantil**: enfoques em diálogo. Campinas: Papiros, 2011a.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

KRAMER, Sônia; NUNES, Maria Fernanda Rezende. Condições, gestão, formação e identidade da educação infantil: desafios e recomendações para os sistemas municipais. In: SOUZA, Donaldo Bello; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima (Orgs.). **Sistemas educacionais**: concepções, tensões e desafios. São Paulo: Loyola, 2015. p. 303-317.

LARROSA, Jorge. O enigma da infância ou o que vai do impossível ao verdadeiro. In: LARROSA, Jorge.; LARA, Nuria Peres de (Orgs.). **Imagens do outro**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 67-86.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa sobre a Educação Básica: desafios e perspectivas. In: SOMMER, Luís Henrique; QUARTIERO, Elisa Maria. (Orgs.). **Pesquisa, educação e inserção social**: olhares da região sul. Canoas: EdULBRA, 2008. p. 269-280.

MAINARDES, Jefferson, FERREIRA, Márcia dos S., TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MARCELINO, Marcolina Maria de Oliveira Pires. **Arquitetura escolar Infantil modulada e flexível**. 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

MARCONDES, Mariana Mazzini Yannoulas. **A corresponsabilização do Estado pelo cuidado: uma análise sobre a polícia de creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho**. 2013. 172 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, 2013.

MARTINS, André Silva. “Todos pela educação”: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., 2008, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu, 2008. Disponível em: <<http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT09-4799--Int.pdf>>. Acesso: 7 set. 2018.

MARTINS, Cláudia Miranda. **Implementação do programa Proinfância no Estado do Tocantins**. 2016. 215 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG), 2016.

MATTOS, Clarice da Silva. **A implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos**. 2014. 147 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

MÉSZÁROS, István. Crise estrutural necessita de mudança estrutural. In: ENCONTRO DE SÃO LÁZARO, 2., 2011. **Conferência de abertura**. São Lázaro: UFBA, 2011. Disponível em: <<https://monthlyreview.org/2012/03/01/structural-crisis-needs-structural-change>>. Acesso: 7 set. 2018.

MIOTELLO, Valdemir. Ideologia. In: BRAIT, Beth (Org.). **Bakhtin: conceitos-chave**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 167-176.

NUNES, Maria Fernanda Rezende\_(Org.). **Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos**. Rio de Janeiro: Traço e Cultura, 2015.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia ; DIDONET, Vital. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da Educação Básica**. Brasília: Unesco, 2011.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; KRAMER, Sônia. Educação infantil e expansão da escolaridade obrigatória: questões para a política, a formação e a pesquisa. In: KRAMER, Sônia; NUNES, Maria Fernanda Rezende; CARVALHO, Maria Cristina (Orgs.). **Educação infantil: formação e responsabilidade**. Campinas: Papirus, 2013. p. 31-47.



OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago, 2009.

OLIVEIRA, Luiz Gustavo Prado de. **A mediação na educação infantil**: o caso das unidades do Proinfância no Rio de Janeiro. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

OLIVEIRA, Vânia Dias. **Aproximações do Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global e das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil no processo de ampliação da educação infantil no município do Rio Grande a partir do Proinfância**. Dissertação (Mestrado em Educação Ambiental). 200 p. Universidade Federal do Rio Grande, 2013.

PACÍFICO, Juracy Machado; FREITAS, Sirley Leite; MATOS, Natasha Souza. Proinfância e escolas de educação infantil: um estudo sobre implantação em estado da Região Norte. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 12, n. 1, p. 228-242, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.21723/riaee.v12.n1.8235>.

PANHOCA, Ivoni; BONINI, Luci Mendes de Melo. Políticas públicas e responsividade. In: FREITAS, Maria Tereza de Assunção (Org.). **A responsividade Bakhtiniana**: na educação, na estética e na política. Juiz de Fora: EdUFJF, 2011. p. 615-618.

PANHOCA, Ivoni; BONINI, Luci. Políticas públicas: uma leitura bakhtiniana. In: FRANCO, Kátia Regina; VIDON, Luciano Novaes; RIOLO, Vivian Pinto (Orgs.). **II Encontro de Estudos Bakhtinianos**: vida, cultura, alteridade. São Carlos: Pedro & João, 2013. p. 193-198. EEBA/2013-Caderno 1.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago, 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set./2002.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Secretaria de Educação. **Educação infantil**: a construção da prática cotidiana. Juiz de Fora: PJF/SE, 2010.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Secretaria de Educação. **A prática pedagógica na educação infantil**: diálogos no cotidiano. Juiz de Fora: PJF/SE, 2011a.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Educação**. Juiz de Fora: PJF/SE, nov. 2011b.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Secretaria de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução nº 001, de 1 de outubro de 2013. Dispõe sobre o registro e a regularização de funcionamento das Instituições de Educação Infantil (Públicas, Privadas e Conveniadas) destinadas à criança, na faixa etária de zero a cinco anos, no município de Juiz de Fora. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora**, Juiz de Fora, 22 out. 2013. Disponível em: <[https://pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=27412](https://pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=27412)>. Acesso em: 10 fev. de 2015.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Secretaria de Educação. Chamamento Público nº 04/2014. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora**, Juiz de Fora, 25 fev. 2014. Disponível em: <[https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/e\\_atos\\_vis.php?id=30118](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=30118)>. Acesso em: 10 fev. de 2015.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Secretaria de Educação. **Diagnóstico da educação no município de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: PJF, nov. 2015a. Disponível em: [https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano\\_educacao/pne.php](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano_educacao/pne.php). Acesso em: 12 jun. 2016.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Secretaria de Educação. **Regimento para a preparação da Conferência Municipal de Educação de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: PJF, nov. 2015b. Disponível em: <[https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano\\_educacao/pne.php](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano_educacao/pne.php)>. Acesso em: 12 jun. 2016.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Secretaria de Educação. **Edital nº 006/2017, de 1 de novembro de 2017**. Chamamento Público de Organizações da Sociedade Civil para a execução de serviço educacional no âmbito do município de Juiz de Fora/MG. Juiz de Fora: PJF, 2017. Disponível em: <[https://www.pjf.mg.gov.br/e\\_atos/anexos/se\\_180359.pdf](https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/anexos/se_180359.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2018.

RAMOS, Bruna Sola da Silva. Diálogos com as cronotopias contemporâneas. In: FREITAS, Maria Teresa Assunção; RAMOS, Bruna Sola da Silva (Orgs.). **Bakhtin partilhado**. Curitiba: CRV, 2017. p. 29-46.

RAMOS, Jorge Luiz Rocha Reghini. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de casos no contexto do Proinfância**. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

REDIGOLO, Vanessa Maria. **Avaliação: concepções teóricas e práticas no cotidiano da educação infantil e suas implicações**. 2016. 240 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2016.

REZENDE, Leonardo Milhomem. **Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância**: uma proposta metodológica. 2013. 191 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RICCI, Aline do Nascimento. A educação infantil e o programa Proinfância: organização, impactos e desafios. In: SEMINÁRIO DE GRUPOS DE PESQUISA SOBRE CRIANÇAS E INFÂNCIAS, 4., 2014, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia: UFG, 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 19-16, jan./abr. 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782001000100003>.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Organizações multilaterais, Estados e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-posições**, vol, 14, n.1, jan./abr. 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, Marcos César de. **História social da infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 141-162.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Educação Infantil pós-FUNDEB**: avanços e tensões. Apresentado no Seminário Educação na Infância: perspectivas histórico-culturais. Curitiba, agosto, 2007.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. **A educação pré-escolar obrigatória**: versão preliminar. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32., 2009, Caxambu: Anped, 2009. Texto preparado como trabalho encomendado pelo Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos da Anped.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Educação infantil pós Fundeb: avanços e tensões. In: SOUZA, Gizele de. (Org.). **Educar na infância**: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010. p. 171-186.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 44-75, jan./abr. 2013.

SÁ, Jauri dos Santos; WERLE, Flávia Obino Corrêa. Proinfância: arquitetura escolar na perspectiva da educação infantil. In: SIMPÓSIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 27., 2015. **Anais [...]**. Olinda: Anpae, 2015. Disponível em:

<<http://www.anpae.org.br/simposio2015/app/views/docs/programacao.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SANCHES, Carlos Eduardo. Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da emenda constitucional nº 59/2009. In: INSUMOS para o Debate 2: Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 36-42.

SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza (Orgs.). **Projeto assessoramento e acompanhamento aos municípios contemplados pelo Proinfância no Estado da Bahia/MEC-UFBA**, Salvador: UFBA, 2014.

SANTOS, Marlene Oliveira dos. O lugar do bebês e de sua infância nas práticas pedagógicas em instituições do Proinfância. In: SEMINÁRIO DE GRUPOS DE PESQUISA SOBRE CRIANÇAS E INFÂNCIAS, 4., 2014, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia: UFG, 2014.

SANTOS, Núbia Shaper. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: notas sobre a transição das creches públicas da assistência para a educação no município de Juiz de Fora. In: ARAGÃO, Maria Darcilene de (Org.). **Trajetórias de pesquisas em creches e escolas de educação infantil**. Juiz de Fora: EdUFJF, 2014. p. 127-146.

SATHRES, Silviani Monteiro. **“Quem vai? Quem fica? E o que vamos fazer lá?”** Interlocações sobre a educação infantil e o programa Proinfância em um município da região central do RS. 2014. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria (RS), 2014.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1.231-1.255, out. 2007. Número Especial. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

SILVA, Pablo Luiz de Faria Vieira da. **As condições de trabalho docente na educação infantil**: uma análise a partir do Proinfância em quatro municípios do Rio de Janeiro. 2014. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Roselée Pereira da. **Crianças aguardem na fila**: estratégias de ofertas de vagas em creches na rede pública municipal de São Gonçalo. 2013. 109 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa; LINS, Danielle Mylene Reis. Implementação do Proinfância nos municípios de Pernambuco. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., 2013, Recife. **Anais [...]**. Recife: Anpae, 2013.

Disponível em:

<<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/PatriciaMariaUchoaSimoes-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SOARES, Flavia Karla. **Educação infantil e diversidade**: concepções das profissionais de uma creche da rede municipal de pires do Rio- GO. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Linguagem e Tecnologias) – Universidade Estadual de Goiás, Goiânia, 2016.

SOBRAL, Adail. Ético e estético na vida, na arte e na pesquisa em Ciências Humanas. In: BRAIT, Beth. **Bakhtin**: conceitos-chave. São Paulo: Contexto, 2014. p. 103-121.

SOUZA, Donaldo Bello de *et al.* Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 164, p. 540-561, jun. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/198053143903>.

SOUZA, Solange Jobim e; ALBUQUERQUE, Elaine Deccache Porto e. A pesquisa em ciência humanas: uma leitura bakhtiniana. **Bakhtiniana**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 109-122, jul./dez. 2012.

SOUZA, Solange Jobim e. Mikhail Bakhtin e Walter Benjamin: polifonia, alegoria e o conceito de verdade no discurso da ciência contemporânea. In: Brait, BETH (Orgs.). **Bakhtin**: dialogismo e construção do sentido. Campinas, SP: EdUnicamp, 2005. p. 315-331.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

TRIBUNA DE MINAS. PJF anuncia 1646 novas em creches. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 19 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/pjf-anuncia-1-646-novas-vagas-em-creches/>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração mundial sobre educação para todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Tailândia: Unesco, 1990.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VIEIRA, Daniele Marques. **Imagens da experiência educativa de professores da educação infantil no espaço-ambiente do Proinfância**. 2016. 229 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A educação da criança de zero a seis anos no sistema educação brasileiro: redefinições e tensões. In: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade.

**Políticas públicas e educação:** regulação e conhecimento. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011. p. 261-284.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31 n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011.

VOSS, Dulce Mari da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 38, p. 43-67, 2011.

ZANETTI, Alexandra. Entre a história e seus desafios: por um contexto de pesquisa. In: SILVA, Léa Stahlschmidt Pinto; LOPES, Jader Janer Moreira (Orgs.). **Diálogos de pesquisas sobre crianças e infâncias**. Rio de Janeiro: EdUFF, 2010. p. 69-84.

ZANETTI, Alexandra. **O processo de transição das creches da Assistência Social para a Educação em Juiz de Fora/MG (2008-2013)**. 2015. 164 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - Roteiro das Entrevistas

#### **Entrevista com a coordenadora geral da Educação Infantil no MEC**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

#### **Questões norteadoras para a entrevista**

1- O Programa Proinfância foi criado em um contexto de regulação, financiamento e relação federativa tensa e em disputa no cenário político nacional. Trata-se de um Programa que envolve um grande volume de transferência de recursos da União para os municípios. Fale um pouco sobre a trajetória inicial do Programa que faz parte da política nacional de Educação Infantil: atores e instituições envolvidas, forças políticas e tendências na conjuntura do cenário político nacional e internacional (se for o caso).

2- Qual a relação PDE/PNE e dos documentos que antecedem o Proinfância, tais como os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006)?

3- Um aspecto importante do Programa consiste na intenção de difundir uma concepção de Educação Infantil expressa nas Diretrizes Curriculares Nacionais para essa etapa educacional sustentada pelo MEC/SEB/Coedi e induzir políticas municipais condizentes. Comente sobre esse aspecto.

4- Qual o papel da Coedi/MEC no contexto de influência, no contexto de produção da política, no contexto da implementação e do monitoramento do Programa?

5- Comente sobre a importância do Programa na indução de políticas públicas e expansão da Educação Infantil junto aos municípios. Qual o impacto político do Programa para a Educação Infantil no Brasil?

6- Por parte do MEC, existe, até o momento, alguma avaliação e monitoramento dos impactos do Programa?

7- A partir da instituição do programa Proinfância, uma das ações é o assessoramento técnico pedagógico junto aos municípios. Qual a relevância da experiência de aproximação entre os entes federados? Como ela acontece?

8- Desde 2007, algumas mudanças foram realizadas no desenho da política do Programa. Quais fatores foram responsáveis por essas mudanças? Como está o Programa atualmente? Quais são os desafios, os entraves e as perspectivas futuras?

9 - A relação público/privado aparece tanto em relação às licitações e construções das obras (atrasos, impasses ocorridos na licitação e execução das obras, baixa qualidade da construção), quanto em relação à gestão das instituições depois de finalizadas em algumas localidades do Brasil. Qual sua opinião em relação a isso?

10 -A tensão entre financiamento, rede pública e privada pode levar a matrículas em unidades públicas da faixa etária de 4 e 5 anos e na rede conveniada das crianças de 0 a 3 anos (a exemplo do que acontece no município de Juiz de Fora). Esse fato contradiz o projeto original do Proinfância idealizado para realizar atendimento de toda a Educação Infantil em um espaço planejado para a educação das crianças da faixa etária de 0 a 5 anos. Qual o posicionamento da Coedi em relação a essa constatação do que vem ocorrendo nos municípios?

11- Qual o papel dos sistemas municipais de educação e dos conselhos municipais de educação no acompanhamento das instituições conveniadas que funcionam em prédios construídos pelo Proinfância?

### **Entrevista com a Secretária de Educação do período 2009/2012**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

### **Questões norteadoras para a entrevista**

1- No período em que foi Secretária de Educação, quais as principais ações de sua gestão para o campo da Educação Infantil em Juiz de Fora? Comente um pouco acerca da situação



encontrada quando a senhora assumiu a Secretaria, os desafios e as proposições pensadas para a área.

2- Foi em sua gestão como Secretária de Educação que se iniciou o processo de implementação do Proinfância no município de Juiz de Fora. Qual o primeiro contato do município com esse programa federal? Quais foram as primeiras ações realizadas no nível local? Conte um pouco sobre a história da gênese do Programa Proinfância em Juiz de Fora e as ações da Secretaria de Educação na ocasião.

3- No momento inicial de implementação do Programa, quais atores foram envolvidos? Houve participação da comunidade, gestores, professores, representantes da Secretaria de Educação?

4- O Programa Proinfância foi lançado em 2007 como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação. Os propósitos do PDE tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. O PDE define o regime de colaboração da seguinte maneira: "regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia". Com relação ao Programa Proinfância, como a senhora considera a ação do governo federal junto aos municípios?

5- O Programa Proinfância, inserido em uma política do governo federal de expansão da Educação Infantil no país, tem como objetivo o fortalecimento das políticas municipais de Educação Infantil. Qual a sua opinião sobre o Programa Proinfância? Quais foram as estratégias locais para o acionamento da política federal, bem como sua adequação ao funcionamento das novas unidades e os efeitos para a política municipal de Educação Infantil?

6- Fale um pouco sobre a transição de sua gestão para a que assumiu a SE no período 2013/2016. Em relação ao Programa Proinfância, qual foi a situação deixada por sua gestão?

**Entrevista com a chefe do Departamento de Educação Infantil, chefe da Supervisão de Acompanhamento Pedagógico da Educação Infantil e chefe da Supervisão de Coordenação Pedagógica de Creche do período 2009/2012**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

### **Questões norteadoras para a entrevista**

1- Fale sobre as principais ações de sua gestão para o campo da Educação Infantil em Juiz de Fora no período em que esteve na SE atuando como gestora da Educação Infantil. Comente sobre a situação encontrada na ocasião, os desafios e as proposições pensadas para a área.

2- Foi no período que a senhora esteve atuando na Secretaria de Educação que se iniciou o processo de implementação do Proinfância no município de Juiz de Fora. Comente sobre como foi o primeiro contato de seu departamento ou supervisão com o Programa. Quais foram as primeiras ações realizadas por seu departamento ou supervisão?

3- O programa Proinfância, inserido em uma política do governo federal de expansão da Educação Infantil no país, tem como objetivo o fortalecimento das políticas municipais de Educação Infantil. Qual a sua opinião sobre o Programa Proinfância? Quais foram as estratégias locais para o acionamento da política federal, bem como sua adequação ao funcionamento das novas unidades e os efeitos para a política municipal de Educação Infantil?

5- Na ocasião em que atuou como chefe de departamento ou supervisora, houve alguma discussão específica sobre quadro de profissionais para as instituições construídas via programa Proinfância, regime de trabalho, proposta pedagógica, tipo de atendimento (creche ou pré-escola)?

6- Até o seu momento de permanência na Secretaria de Educação, qual era o quadro da implementação do Proinfância no município de Juiz de Fora? Houve alguma reunião com a nova administração para relatar os caminhos já percorridos e as necessidades e novas ações para a continuidade dessa política no município?

### **Entrevista com o chefe do Departamento de Gestão da Informação do período 2009/2012 e chefe da Supervisão da Rede Física no período 2013/2016**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

### **Questões norteadoras para a entrevista**

1- Na época de sua atuação como chefe do Departamento de Gestão da Informação, iniciou-se a implementação do programa Proinfância no município de Juiz de Fora. Como a política foi recebida pelo seu Departamento? Você poderia relatar um pouco sobre o início desse processo?

2- O que motivou a Secretaria de Educação a inscrever algumas regiões no Programa do Proinfância? Qual foi o critério de escolha para os novos centros a serem construídos via programa Proinfância?

3- Neste momento inicial de implementação desse Programa, quais atores foram envolvidos? Houve participação da comunidade, gestores, professores, representantes da Secretaria de Educação?

4- Você participou diretamente de alguma reunião no MEC ou na Secretaria de Educação para tratar especificamente desse programa?

5- Como o seu departamento atuou diretamente no processo de implementação do Proinfância no município?

6- Na ocasião, houve alguma discussão específica sobre quadro de profissionais para as instituições construídas via programa Proinfância, regime de trabalho, proposta pedagógica, tipo de atendimento (creche ou pré-escola)?

7- Desde o início da implementação desta política no município, quais as modificações que ocorreram? Relatar as que envolveram proposta da própria Prefeitura e aquelas que envolveram o MEC.

8- Para você, que está acompanhando esta política desde a sua origem no município, quais os impactos e desafios percebidos? Qual sua opinião sobre o Programa Proinfância?

9- Até o seu momento de permanência na Secretaria de Educação, atuando no Departamento de Gestão da Informação, qual era o quadro da implementação do Programa Proinfância no

município de Juiz de Fora? Houve alguma reunião com a nova administração para relatar os caminhos já percorridos, necessidades e novas ações para a continuidade dessa política no município?

**Entrevista com a Secretária de Educação do período de outubro de 2015 a dezembro de 2016.**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

**Questões norteadoras para a entrevista**

1- O Programa Proinfância foi lançado em 2007 como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação. Os propósitos do PDE tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. O PDE define o regime de colaboração da seguinte maneira: "regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia". Com relação ao Programa Proinfância, como a senhora considera a ação do governo federal e como tem sido a relação com o município?

2- O Programa Proinfância, inserido em uma política do governo federal de expansão da Educação Infantil no país, tem como objetivo o fortalecimento das políticas municipais de Educação Infantil. Qual a sua opinião sobre o Programa Proinfância? Quais foram as estratégias locais para o acionamento da política federal, bem como sua adequação ao funcionamento das novas unidades e os efeitos para a política municipal de Educação Infantil?

3- Em Juiz de Fora, podemos dizer que o caminho para a gestão das unidades do Proinfância vem sendo construído através de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. Pensando que a política de Educação Infantil abarca componentes que vão além da expansão, englobando também o financiamento, a formação e a valorização dos professores e a qualidade, em que medida o processo de convênio com essas entidades privadas afeta ou não o fortalecimento dessa política de Educação Infantil do município?

4- Por que o município fez a opção pelo sistema de convênio com entidades privadas para a gestão das creches construídas pelo programa Proinfância?

5- Como foi realizado o chamamento público aos interessados em firmar convênio com a administração municipal para o atendimento à criança de zero a três anos no município? Qual a duração do convênio? Existe a previsão de novos chamamentos públicos?

6- Qual a política de formação continuada para os profissionais que trabalham nas unidades do Proinfância?

7- Como a equipe da Secretaria de Educação, através de seus departamentos e supervisões, atua na implementação do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora?

8- Por que os primeiros centros do Proinfância de Juiz de Fora foram inaugurados como creche?

9- Como são lançados os dados de matrículas das crianças nas unidades construídas pelo Programa Proinfância no censo escolar?

10- A sociedade civil, de alguma forma, vem participando dessas discussões sobre o Proinfância no município de Juiz de Fora? De que forma isso acontece?

11- Como tem sido o papel do Conselho Municipal de Educação, juntamente com a Secretaria de Educação, no processo de implementação do Programa Proinfância em Juiz de Fora? Como a Secretaria de Educação e o Conselho Municipal de Educação têm se organizado de forma a monitorar, acompanhar e avaliar o trabalho pedagógico desenvolvido nas creches conveniadas com a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora?

12- Como a senhora, uma das principais articuladoras do Plano Municipal de Educação deste município, percebeu as discussões da meta 1 que se refere à Educação Infantil? Houve alguma relação dessa discussão com o Programa Proinfância?

13- No dia 19 de agosto de 2013, reportagem realizada pelo jornal Tribuna de Minas, destaca que a PJJ anuncia 1.646 novas vagas em creches. Em notícia publicada no site da PJJ, também no dia 19 de agosto de 2013, o prefeito Bruno Siqueira, juntamente com o Secretário de

Educação da época, lançam o "Programa de Expansão de Atendimento nas Creches Municipais e Conveniadas". Em que medida essas ações estão sendo concretizadas em sua gestão?

14- A Educação Infantil é contemplada na meta 1 do novo PNE que propõe "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 de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE". Com a alteração da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, a pré-escola passa a ser obrigatória para as crianças de 4 e 5 anos. Como está sendo esse processo no município de Juiz de Fora?

### **Entrevista com a chefe do Departamento de Educação Infantil e chefe da Supervisão das Creches Públicas do período de outubro de 2015 a dezembro de 2016.**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

### **Questões norteadoras para a entrevista**

1- O Programa Proinfância, inserido em uma política do governo federal de expansão da Educação Infantil no país, além de ser um indutor dessa expansão nos municípios, também tem como objetivo o fortalecimento das políticas municipais de Educação Infantil. Pensando que a política de Educação Infantil abarca componentes que vão além da expansão, englobando também o financiamento, a formação e a valorização dos professores e a qualidade, em que medida o Proinfância fortalece a política de Educação Infantil do município de Juiz de Fora?

2- Como o Departamento de Educação Infantil e a Supervisão das Creches Públicas encontrou a situação da Educação Infantil no momento em que assumiu a gestão?

3- Como o Departamento de Educação Infantil e a Supervisão das Creches Públicas planeja e organiza a implementação do Programa Proinfância em Juiz de Fora? (cadastro das crianças, acompanhamento e assessoramento pedagógico, política de formação, lançamento de dados no censo). Outros Departamentos da Secretaria de Educação participam dessa implementação?

4- Podemos dividir o Programa Proinfância nos seguintes módulos: módulo de construção, módulo de equipamento e mobiliário, módulo de assessoramento técnico e pedagógico e módulo de antecipação e custeio de novas matrículas. Em Juiz de Fora, quais desses módulos foram utilizados?

5- Em 2013, a atual gestão municipal lançou um programa de expansão da Educação Infantil no município. Como está sendo realizado esse plano de expansão? Qual a relação do Proinfância nessa expansão?

6- Sabemos que os quatro primeiros centros de Educação Infantil construídos pelo Proinfância foram inaugurados em Juiz de Fora com atendimento exclusivo para faixa etária de 0 a 3 anos. Por que foi essa a opção?

7- Fale um pouco sobre a opção da gestão municipal por realizar convênio de gestão das unidades construídas pelo Programa Proinfância com entidades privadas sem fins lucrativos. Como tem sido essa relação?

8- Em Juiz de Fora, podemos dizer que não há um sistema de creches que seja totalmente público, pois a gestão é realizada por convênio com entidades privadas. Existe alguma perspectiva de se alterar esse quadro no município? A ideia inicial a ser pensada pela chefe do departamento de Educação Infantil na gestão anterior era a de criar uma carreira própria via concurso público para os profissionais das creches. O que aconteceu nesse percurso?

9- Sabemos que, além das quatro creches já inauguradas no município através de recursos do Programa Proinfância, outras oito estão em processo de construção. Quais os principais entraves encontrados nesse percurso e quais as perspectivas do Programa Proinfância no município de Juiz de Fora?

10- A Educação Infantil é contemplada na meta 1 do novo PNE que propõe "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 de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE". Com a alteração da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) por meio da Lei nº 12.796,

de 4 de abril de 2013, a pré-escola passa a ser obrigatória para as crianças de 4 e 5 anos. Como está sendo esse processo no município de Juiz de Fora?

**Entrevista com a chefe do Departamento de Execução Instrumental do período de outubro de 2015 a dezembro de 2016.**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

**Questões norteadoras para a entrevista**

1- O programa Proinfância, inserido em uma política do governo federal de expansão da Educação Infantil no país, tem como objetivo o fortalecimento das políticas municipais de educação infantil. Qual a sua opinião sobre o Programa Proinfância? Quais estratégias locais para o acionamento da política federal, bem como sua adequação ao funcionamento das novas unidades e os efeitos para a política municipal de Educação Infantil?

2- Em Juiz de Fora, podemos dizer que o caminho para a gestão das unidades do Proinfância vem sendo construído através de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. Pensando que a política de Educação Infantil abarca componentes que vão além da expansão, englobando também o financiamento, formação e valorização dos professores e a qualidade, em que medida o processo de convênio com essas entidades privadas afeta ou não o fortalecimento dessa política de Educação Infantil do município? Por que o município fez a opção pelo sistema de convênio com entidades privadas para a gestão das creches construídas pelo Programa Proinfância?

3- As unidades em fase final de construção são também contempladas com itens padronizados para seu adequado funcionamento. Através de recursos disponíveis no Programa, recebem apoio do FNDE para compra de móveis e equipamentos. Como está esse processo nas instituições construídas pelo Proinfância em Juiz de Fora?



4- A prefeitura de Juiz de Fora faz uma diferenciação na denominação das creches, categorizando-as entre "creches municipais" e "creches conveniadas". Poderia falar sobre essa diferenciação em relação ao tipo de convênio assinado e as especificidades do repasse de recurso que é realizado (creches Amac, Proinfância e demais creches conveniadas)? Há diferenças nos repasses de recursos? Qual origem?

5- Como foi realizado o chamamento público aos interessados em firmar convênio com a administração municipal para o atendimento educacional à criança de zero a três anos no município? Qual a duração do convênio? Existe a previsão de novos "chamamentos públicos"?

6- Segundo documento publicado pelo Ministério da Educação intitulado "Orientações sobre Convênios entre Secretarias Municipais de Educação e Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas Sem Fins Lucrativos para a oferta da Educação Infantil" (BRASIL, 2009), à Secretaria de Educação cabe orientar, fiscalizar e avaliar, periodicamente, o planejamento e a utilização dos recursos repassados à instituição conveniada, observando o plano de aplicação; garantir assessoramento pedagógico e administrativo; acompanhar e supervisionar as ações pedagógicas, de saúde e de alimentação. Ainda segundo o documento do MEC, as entidades filantrópicas conveniadas com a Prefeitura de Juiz de Fora devem possuir o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). Em relação especificamente à utilização dos recursos financeiros, como a SE vem fiscalizando as instituições conveniadas com a PJJ?

7- Além das quatro creches já inauguradas através de recursos do Programa Proinfância (Creche Municipal Professora Cleonice Rainho Thomaz Ribeiro, Creche Municipal Professora Maria Aparecida Pereira de Assis, Creche Municipal Marcelo Moysés Gaio, Creche Municipal Toninho Ventura), outras oito estão em processo de construção no município. Qual a situação de cada uma?

### **Entrevista com as professoras de creches construídas pelo Programa Proinfância**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

### **Questões norteadoras para a entrevista**

- 1- Há quanto tempo você trabalha como professora na Educação Infantil?
- 2- Creche na qual trabalha atualmente
- 3- Função exercida na creche atualmente e a carga horária de trabalho
- 4- Há quanto tempo trabalha como professora nesta creche?
- 5- Em relação à idade, com qual grupamento de crianças você trabalha na creche?
- 6- Qual o número máximo de crianças que ficam sob sua responsabilidade?
- 7- Qual sua formação?
- 8- Como foi contratada para trabalhar nessa instituição?
- 9- O que conhece sobre o Proinfância?
- 10- Como é a organização da sua creche (rotina, organização pedagógica e administrativa)
- 11- Como é a elaboração da Proposta Pedagógica da creche? Qual o nível de participação na construção desse documento? (profissionais, famílias, crianças)
- 12- Qual a relação dos profissionais das creches com a Secretaria de Educação?
- 13- O cargo que você ocupa hoje na creche faz com que você se identifique com o magistério? Quais são suas expectativas profissionais?
- 14- Sente-se valorizada na instituição que trabalha?
- 15- Em que medida o seu curso de formação inicial (curso normal ou Pedagogia) contribui para a sua prática pedagógica na creche?
- 16- A creche na qual você trabalha possui um programa de formação continuada destinado ao planejamento, avaliação, estudos e aprimoramento do trabalho desenvolvido? Como acontece? Os momentos de formação continuada da instituição na qual você trabalha estão incluídos na sua jornada de trabalho remunerado?
- 17- Em sua creche há reuniões pedagógicas? Que temas são discutidos? De que maneira esse momento contribui ou não para o desenvolvimento do seu trabalho na instituição?

18- Você participa de formação continuada fora do espaço institucional da creche? Com que frequência você participa de cursos de formação continuada? A creche incentiva a sua participação em cursos de formação continuada fora da instituição?

19- O que você considera que pode contribuir para melhorar sua atuação profissional na Educação Infantil?

### **Entrevista com as coordenadoras das creches construídas pelo Programa Proinfância**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

### **Questões norteadoras para a entrevista**

1- Há quanto tempo você trabalha como coordenadora pedagógica na Educação Infantil? Inclua o tempo em instituições privadas e públicas.

2- Já atuou como professora de Educação Infantil?

3- Fale um pouco sobre sua experiência como coordenadora da creche na qual atua (rotinas, organização do trabalho, número de turmas, crianças e profissionais, etc).

4- Como foi contratada para trabalhar nessa instituição?

5- O que conhece sobre o Proinfância?

6- O que você pensa sobre o Projeto do Proinfância? (qualidade, expansão, infraestrutura etc)?

7- Como é a elaboração da Proposta Pedagógica da creche na qual atua? Qual o nível de participação na construção desse documento (profissionais, famílias, crianças...)?

8- Qual a relação dos profissionais das creches com a Secretaria de Educação?

9- Como é a sua relação enquanto coordenadora pedagógica da creche com a Secretaria de Educação?

10-Quais atividades você exerce como coordenadora pedagógica da creche? Como acontece a relação de trabalho entre a coordenadora pedagógica, a coordenadora administrativa?

11- Em que medida o seu curso de formação inicial contribui para a sua prática pedagógica na creche?

12-A creche na qual você trabalha possui um programa de formação continuada destinado ao planejamento, avaliação, estudos e aprimoramento do trabalho desenvolvido? Como acontece? Os momentos de formação continuada da instituição na qual você trabalha estão incluídos na sua jornada de trabalho remunerado?

13-Em sua creche há reuniões pedagógicas? Que temas são discutidos? De que maneira esse momento contribui ou não para o desenvolvimento do seu trabalho na instituição?

14-Você participa de formação continuada fora do espaço institucional da creche? Com que frequência você participa de cursos de formação continuada? A creche incentiva a sua participação em cursos de formação continuada fora da instituição?

15- O que você considera que pode contribuir para melhorar sua atuação profissional na Educação Infantil?

16- Como é a relação família / comunidade e a creche?

17- Poderia falar um pouco sobre o convênio de gestão que é firmado entre a instituição privada sem fins lucrativos e a PJJ para gestão da creche na qual você trabalha?

18-Como a instituição se organiza em relação aos materiais de consumo e os bem duráveis? Como é realizada a prestação de conta junto à SE?

19-Esse ano haverá novo chamamento público para as entidades conveniadas. Os profissionais da creche na qual você trabalha tem conhecimento sobre esse chamamento? Como estão se organizando?

### **Entrevista com os representantes do Sindicato dos Professores de Juiz de Fora**

Perfil do entrevistado (dados acadêmicos e profissionais)

Nome

Formação

Tempo de atuação e experiência no cargo em que ocupa

### **Questões norteadoras para a entrevista**

1- O Programa Proinfância foi lançado em 2007 como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação. Os propósitos do PDE tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. O PDE define o regime de colaboração da seguinte maneira: "regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia". O programa Proinfância, inserido em uma política do Governo Federal de expansão da Educação Infantil no país, foi criado no ano de 2007, no segundo mandato do presidente Lula, e teve como objetivo o fortalecimento das políticas municipais de Educação Infantil. Qual a sua opinião sobre esse tipo de relação do governo federal junto aos municípios?

2- Em Juiz de Fora, podemos dizer que o caminho para a gestão das unidades do Proinfância vem sendo construído através de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. Pensando que a política de Educação Infantil abarca componentes que vão além da expansão, englobando também o financiamento, formação e valorização dos professores e a qualidade, para você, como representante do Sinpro/JF, em que medida o processo de convênio com essas entidades privadas afeta ou não o fortalecimento dessa política de Educação Infantil do município? Como o Sinpro/JF vê a situação de todo o atendimento de creche em Juiz de Fora ser realizado através de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos?

3- O Sinpro atua no Conselho Municipal de Educação? Ocorre alguma discussão e acompanhamento acerca da situação das creches do município junto a esse órgão?

4- Conte um pouco sobre como ocorreu o processo de discussão e aprovação do Plano Municipal de Juiz de Fora.

5- A Educação Infantil é contemplada na meta 1 do novo PNE que propõe "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 de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE". Com a alteração da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, a pré-escola passa a ser obrigatória para as crianças de 4 e 5 anos. Como o(a) senhor (a), representante do Sinpro no Fórum de Educação Municipal, percebeu as discussões da meta 1 que se refere à Educação Infantil? Houve alguma relação dessa discussão

com o programa Proinfância? Como ocorreu a discussão sobre a situação das creches em relação à expansão, situação dos profissionais, dos convênios?

**APÊNDICE B - Levantamento das produções acadêmicas de uma década de Programa Proinfância (2007/2017)**

Na pesquisa realizada no banco de teses e dissertações do portal da CAPES, foram localizados 20 trabalhos. A tabela a seguir apresenta a quantidade de trabalhos no período de 2011 a 2016, enquanto que o quadro que a segue os discrimina.

**Tabela B-1** - Teses e dissertações que versam sobre o tema Proinfância

<b>Ano de Publicação*</b>	<b>Dissertações</b>	<b>Teses</b>	<b>Total de Pesquisas</b>
2011	01		01
2013	04		04
2014	05		05
2015	02	01	03
2016	05	02	07
<b>Total de pesquisas</b>	<b>17</b>	<b>03</b>	<b>20</b>

Fonte: Banco de teses e dissertações da CAPES

**Quadro B- 1: Teses e dissertações relacionadas ao tema Proinfância no portal da CAPES**

(continua)

<b>ANO</b>	<b>AUTOR (A)</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>NATUREZA</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>
2011	RAMOS, Jorge Luiz Rocha Reghini	Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de casos no contexto do Proinfância	Dissertação (Mestrado em Administração)	Universidade de Brasília
2013	REZENDE, Leonardo Milhomem	Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância: uma proposta metodológica	Dissertação (Mestrado Profissional em Educação)	Universidade de Brasília
2013	OLIVEIRA, Vânia Dias	Aproximações do Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global e das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil no processo de ampliação da educação infantil no município do Rio Grande a partir do Proinfância	Dissertação (Mestrado em Educação Ambiental)	Universidade Federal do Rio Grande
2013	SILVA, Roselea Pereira da	Crianças aguardem na fila: estratégias de ofertas de vagas em creches na rede pública municipal de São Gonçalo	Dissertação (Mestrado em Educação)	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
2013	MARCONDES, Mariana Mazzini	A corresponsabilização do estado pelo cuidado: Uma análise sobre a Política de Creches do PAC-2 na perspectivada divisão sexual do trabalho	Dissertação (Mestrado em Política Social)	Universidade de Brasília



2014	GARCIA, Wagner Silvestre de Oliveira Albiol	Políticas públicas para a educação infantil na cidade de Chapadão do Sul: estudo de caso do Programa Proinfância	Dissertação (Mestrado em Educação)	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
2014	MATTOS, Clarice da Silva	A implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos	Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública Instituição de Ensino)	Universidade Federal de Juiz de Fora
2014	SATHRES, Silviani Monteiro	“Quem vai? Quem fica? E o que vamos fazer lá?” Interloquções sobre a educação infantil e o Programa Proinfância em um município da região central do RS	Dissertação (Mestrado em Educação)	Universidade Federal de Santa Maria
2014	SILVA, Pablo Luiz de Faria Vieira da	As condições de trabalho docente na Educação Infantil: uma análise a partir do Proinfância em quatro municípios do Rio de Janeiro	Dissertação (Mestrado em Educação).	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
2014	MARCELINO, Marcolina Maria de Oliveira Pires	Arquitetura escolar infantil modulada e flexível	Dissertação (Mestrado Profissional em Arquitetura e Urbanismo)	Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
2015	COSTA, Sandro Coelho	Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de educação infantil	Tese (Doutorado em Educação)	Universidade Federal de Minas Gerais
2015	ALMEIDA, Fernanda Bezerra de	Leitura e escrita: vozes e imagens do Proinfância no Rio de Janeiro	Dissertação (Mestrado em Educação)	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

2015	DALLAGNOL, Raquel	Política educacional e espaço físico escolar: a infraestrutura como dimensão na garantia de padrão de qualidade	Dissertação (Mestrado em Educação)	Universidade Federal da Fronteira Sul
2016	VIEIRA, Daniele Marques	Imagens da experiência educativa de professores da educação infantil no espaço-ambiente do Proinfância.	Tese (Doutorado em Educação)	Universidade Federal do Paraná.
2016	MARTINS, Cláudia Miranda.	Implementação do Programa Proinfância no Estado do Tocantins.	Dissertação (Mestrado em economia doméstica)	Universidade Federal de Viçosa.
2016	BRASIL, Maria Ghisleny de Paiva	Espaço(s) na Educação Infantil: entre políticas e práticas.	Tese (Doutorado em Educação)	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
2016	OLIVEIRA, Luiz Gustavo Prado de	A mediação na Educação Infantil: o caso das unidades do Proinfância no Rio de Janeiro.	Dissertação (Mestrado em Educação)	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
2016	SOARES, Flávia Karla	Educação Infantil e diversidade: concepções das profissionais de uma creche da rede municipal de Pires do Rio-GO	Dissertação (Mestrado em Educação, Linguagem e Tecnologias)	Universidade Estadual de Goiás.
2016	REDIGOLO, Vanessa Maria	Avaliação: concepções teóricas e práticas no cotidiano da Educação Infantil e suas implicações	Dissertação (Mestrado em Educação)	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
2016	KLOSINSKI, Daniele Vanessa	Uma avaliação da implementação do Programa Proinfância em Erechim: a política dos espaços escolares	Dissertação (Mestrado em Educação)	Universidade Federal da Fronteira Sul

Fonte: Elaborado pela autora.

No banco de dados do SCIELO foi localizado um único trabalho. Contudo, é importante ressaltar que, em alguns artigos desse banco de dados, o Proinfância é citado, ainda que de forma menos aprofundada, como uma ação do governo federal no sentido de colaborar com os municípios em uma política de expansão da oferta de Educação Infantil.

No portal de periódico Capes no ano de 2017 foi localizado um artigo.

A tabela B-2 e o quadro B-2, apresentados na sequência, trazem os trabalhos encontrados.

**Tabela B-2 - Artigos publicados em periódicos versam sobre o tema Proinfância**

<b>Ano de Publicação</b>	<b>Artigo</b>	<b>Periódico</b>	<b>Total de periódicos</b>
2017	01	Cadernos de Pesquisa	01
2017	01	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação	01
<b>Total de pesquisas</b>	<b>02</b>	<b>02</b>	<b>02</b>

Fonte: Consulta banco de dados do SCIELO e periódicos Capes

**Quadro B-2: Artigos relacionados ao tema Proinfância em periódicos**

<b>Ano</b>	<b>Autor(a)</b>	<b>Título</b>	<b>Natureza</b>	<b>Periódico</b>
2017	SOUZA, Donaldo Bello de <i>et al</i>	Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil	Artigo	Cadernos de Pesquisa
2017	PACÍFICO, Juracy Machado.; FREITAS, Sirley Leite.; MATOS, Natasha Souza	Proinfância e escolas de educação infantil: um estudo sobre implantação em estado da Região Norte	Artigo	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação

Fonte: Consulta ao banco de dados do SCIELO e periódicos Capes

No site da Anped, no período compreendido entre 2007 e 2017, foi realizada consulta nos GT05 (Estado e Política Educacional) e GT07 (Educação de crianças de 0 a 6 anos), não tendo sido encontrado nenhum artigo que tratasse especificamente do tema, embora, em alguns trabalhos, como os de Corsino e Nunes (2010) e Cavalcante e Oliveira

(2015), por exemplo, o Proinfância tenha sido citado como uma ação do governo presente nas relações federativas na regulamentação da assistência financeira da União para a Educação Básica.

Em consulta realizada nos anais de quatro edições já realizadas do Grupecí<sup>130</sup>, no encontro realizado em 2014, foram localizados cinco trabalhos apresentados na tabela B-3 e quadro B-3 a seguir.

**Tabela B-3** - Trabalhos acadêmicos que discutem o Proinfância no Grupecí nas quatro edições realizadas

<b>Ano de Publicação</b>	<b>Trabalhos no Grupecí</b>	<b>Total de trabalhos</b>
2014	5	5
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

Fonte: Banco de dados de trabalhos publicados no Grupecí

**Quadro B-3** - Trabalhos relacionados ao tema Proinfância no Grupecí

<b>ANO</b>	<b>AUTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>NATUREZA</b>
2014	RICCI, Aline.	A educação infantil e o Programa Proinfância: organização, impactos e desafios	Artigo
2014	ALMEIDA, Fernanda Bezerra de e TAVARES, Leandro Henrique de Jesus	Percorrendo os espaços do Proinfância do RJ: diálogos com a pesquisa	Artigo
2014	GOMES, Rosane Monteiro	O Proinfância, por uma política de construção identitária da Educação Infantil	Artigo
2014	SANTOS, Marlene Oliveira dos	O lugar dos bebês e de suas infâncias nas práticas pedagógicas em instituições do Proinfância	Artigo
2014	BRASIL, Ghislény	A organização do espaço na Educação Infantil a partir das políticas e a reverberação na prática de uma unidade construída pelo Proinfância	Artigo

Fonte: Banco de dados de trabalhos publicados no Grupecí

<sup>130</sup> O Grupecí foi incluído na busca por se tratar de um importante espaço acadêmico destinado a refletir sobre a produção dos grupos de pesquisas voltados às infâncias e Educação Infantil. O seminário foi idealizado pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, tendo essa universidade abrigado a primeira edição do encontro em 2008.

Nos anais dos eventos acadêmicos produzidos pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), disponibilizados no site da associação, no período pesquisado, foram mapeados seis trabalhos que se encontram discriminados na tabela e quadro a seguir.

**Tabela B-4 - Trabalhos acadêmicos que discutem o Proinfância na Anpae**

Ano de Publicação	Trabalhos na ANPAE	Total de trabalhos
2012	1	1
2013	1	1
2014	2	2
2015	1	1
2016	1	1
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

Fonte: Banco de dados de trabalhos publicados na Anpae. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/website/>

**Quadro B- 4 - Trabalhos relacionados ao tema Proinfância na Anpae**

(continua)

ANO	AUTOR	TÍTULO	NATUREZA
2012	FLORES, Maria Luiza Rodrigues e MELO, Débora Teixeira	Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância: análises de uma política em colaboração	Artigo
2013	SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa e LINS, Danielle Mylene Reis	Implementação do Proinfância nos municípios de Pernambuco	Artigo
2014	CRISTOFOLI, Maria Silvia	Política educacional e o espaço escolar: ações do poder público, planejamento e desafios para a gestão dos sistemas educacionais	Artigo
2014	ALMEIDA, Fernanda Bezerra de e TAVARES, Leandro Henrique de Jesus	Educação Infantil, espaços e tempos: diálogos com a pesquisa	Artigo
2015	SÁ, Jauri dos Santos e WERLE, Flávia Obino Corrêa	Proinfância: arquitetura escolar na perspectiva da Educação Infantil	Artigo

2016	ARAÚJO, Víviam de; SANTOS, Núbia Schaper	Políticas indutoras da Educação Infantil no Brasil: um olhar sobre o Programa Proinfância	Artigo
------	--	---	--------

Fonte: Banco de dados de trabalhos publicados na ANPAE. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/website/>

Nessa pesquisa bibliográfica, foi considerado um relatório de pesquisa coordenado pela professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Maria Fernanda de Rezende Nunes (NUNES, 2015), intitulado "Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos". Em consulta realizada no site do MEC, foram localizadas quatro publicações específicas sobre o Proinfância, apresentados na tabela e quadro expostos na sequência.

**Tabela B-5 - Publicações do MEC sobre o Proinfância**

Ano de Publicação	Publicações MEC	Total de trabalhos
2013	1	1
2014	2	2
2015	1	1
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

Fonte: Ministério da Educação- MEC

**Quadro B-5 - Trabalhos relacionados ao tema "Proinfância" no site do MEC**

(continua)

PUBLICAÇÕES MEC		
ANO	AUTORES	TÍTULO
2013	HORN, Maria da Graça Souza	Estudo sobre a organização dos espaços internos das unidades do Proinfância (produto 2)
2014	HORN, Maria da Graça Souza	Estudo sobre a organização dos espaços externos das unidades do Proinfância (produto 3)
2014	SANTOS, Marlene Oliveira dos e RIBEIRO, Maria Izabel Souza (orgs)	Projeto assessoramento e acompanhamento aos municípios contemplados pelo Proinfância no Estado da Bahia/MEC-UFBA

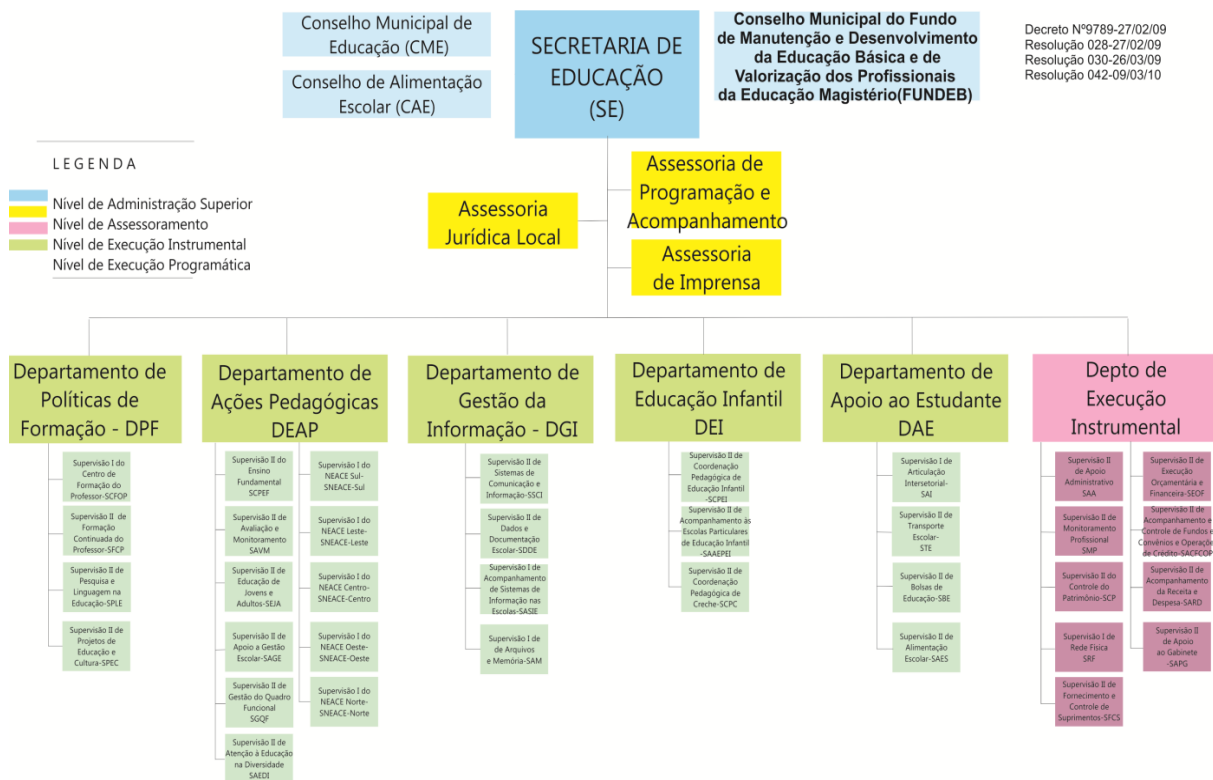
2015	FLORES, Maria Luiza Rodrigues e ALBUQUERQUE, Simone Santos de (orgs)	Implementação do Proinfância no Estado do Rio Grande do Sul
------	---	--

Fonte: Ministério da Educação- MEC. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859)

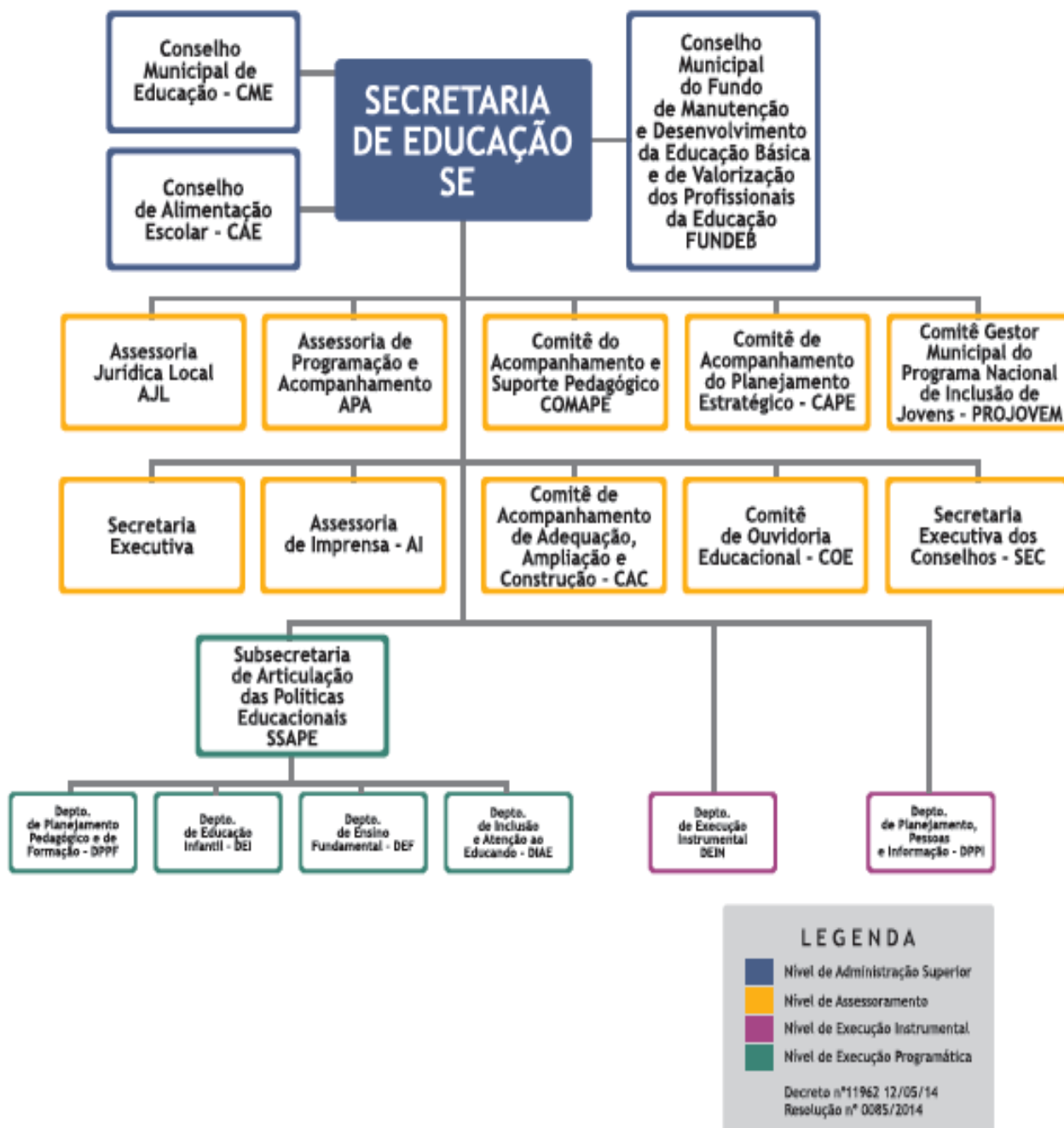
# ANEXOS

## ANEXO A - Organograma da Secretaria de Educação de Juiz de Fora no período 2009/2012

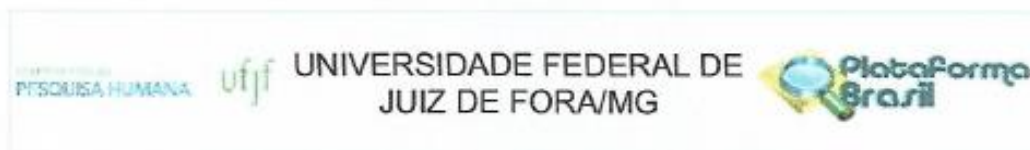




## ANEXO B – Organograma do ano de 2018 da Secretaria de Educação de Juiz de Fora



## ANEXO C - Parecer do Comitê de Ética aprovando a pesquisa



Continuação do Parecer: 1.527.317

informando o andamento da mesma, comunicando também eventos adversos e eventuais modificações no protocolo.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_489403.pdf	12/04/2016 16:28:37		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_DoutoradoUFJF.doc	12/04/2016 16:25:43	Viviam Carvalho de Araújo	Aceito
Outros	ROTEIRO PARA ENTREVISTA.docx	23/06/2015 20:30:35		Aceito
Outros	Autorização para pesquisa.pdf	23/06/2015 20:22:04		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE-Termo-de-Consentimento-Livre-Esclarecido-REVISADO.doc	23/06/2015 20:21:04		Aceito
Folha de Rosto	viviam.pdf	14/04/2015 09:25:31		Aceito

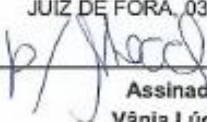
**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

JUIZ DE FORA, 03 de Maio de 2016

  
 Assinado por:  
**Vânia Lúcia Silva**  
 (Coordenador)

Comitê de Ética em Pesquisa  
 com Seres Humanos  
 CEP/UFJF

Endereço: JOSE LOURENCO KELMER S/N  
 Bairro: SAO PEDRO CEP: 36.036-900  
 UF: MG Município: JUIZ DE FORA  
 Telefone: (32)2102-3788 Fax: (32)1102-3788 E-mail: cep.propesq@ufjf.edu.br

Página 03 de 03

  
 Comitê de Ética em Pesquisa  
 com Seres Humanos  
 CEP/UFJF