

WAGNER ROSADO PINHEIRO

**EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA-MG: O CUSTO-
EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientadora: Fernanda Maria Almeida

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

P654e
2022

Pinheiro, Wagner Rosado, 1980-
Educação infantil no município de Viçosa-MG: o
custo-efetividade da participação de Organizações da Sociedade
Civil / Wagner Rosado Pinheiro. - Viçosa, MG, 2022.
1 dissertação eletrônica (93 f.): il. (algumas color.).

Inclui anexos.

Orientador: Fernanda Maria de Almeida.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2022.

Referências bibliográficas: f. 76-84.

DOI: <http://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.376>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Educação infantil – Política governamental – Viçosa
(MG). 2. Creches. 3. Associações sem fins lucrativos.
I. Almeida, Fernanda Maria de, 1984-. II. Universidade Federal
de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 379.112


WAGNER ROSADO PINHEIRO

**EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA-MG: O CUSTO-
EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**


Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 14 de outubro de 2022.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 **WAGNER ROSADO PINHEIRO**
Data: 06/07/2023 09:29:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Wagner Rosado Pinheiro
Autor

Documento assinado digitalmente
 **FERNANDA MARIA DE ALMEIDA**
Data: 05/07/2023 16:34:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Fernanda Maria de Almeida
Orientadora

Trabalho dedicado a todos que trabalham para garantir os direitos sociais dos indivíduos, principalmente os que fazem de forma voluntária suprimindo um dever do Estado. Para Deus, meus pais, minha família e amigos (as). Juntos em todas as horas.

AGRADECIMENTOS

A professora e orientadora Fernanda Maria de Almeida, minha gratidão pelo esforço, por disponibilizar seu tempo e dedicação ao compartilhar seus conhecimentos, tornando meus ideais, realizações.

Agradeço a participação dos professores que participaram da avaliação deste trabalho por terem colaborado com sugestões e reflexões importantes, assim como os membros da banca que colaboraram para o aprimoramento do trabalho.

Mesmo diante das dificuldades, lutei e cresci. Por tudo isso, minha gratidão, sabendo que uma nova jornada começa.

Minha eterna gratidão aos meus pais vai além de meus sentimentos, pois cumpriram o dom divino: o de ser Pai, o de ser Mãe.

Aos professores que compartilharam os nossos ideais, incentivando-nos a prosseguir na tentativa de acertar.

A minha irmã Valeria por me motivar e apoiar nos momentos de dificuldade.

A minha esposa e meus filhos pelo afeto, carinho e por estarem sempre presentes, me acompanhando durante toda essa jornada vivenciando meus momentos de angústia, apoiando-me e confortando nos momentos mais difíceis com carinho e amor.

A todos os amigos que me incentivaram, direta ou indiretamente, a tornar esse trabalho realidade.

“Acreditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está. Não havendo ninguém do lado de fora que nos possa indicá-la, devemos procurá-la por nós mesmos. O que o labirinto ensina não é onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar algum”

(Norberto Bobbio)

RESUMO

PINHEIRO, Wagner Rosado, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, outubro de 2022. **Educação Infantil no município de Viçosa-MG: O custo-efetividade da participação de organizações da sociedade civil.** Orientadora: Fernanda Maria de Almeida.

Esta dissertação tem como objetivo responder a seguinte questão: Qual a relação efetividade-custo da implementação de políticas públicas com o envolvimento do Terceiro Setor na educação infantil, tendo como foco as crianças de 0 a 3 anos de idade, para o caso do município de Viçosa-MG? Para responder esta problemática foram determinados três objetivos específicos: I. Analisar como o Plano Nacional de Educação (PNE) é aplicado na educação infantil no município de Viçosa-MG; II. Avaliar a prestação dos serviços de educação infantil promovida pelo Terceiro Setor em relação ao investimento feito, comparando ao que é realizado pela própria administração pública municipal; e, III. Identificar os custos e os benefícios da prestação dos serviços de educação infantil pelo Terceiro Setor para a administração pública municipal de Viçosa-MG. Para tanto, foi realizado um levantamento histórico e documental sobre o desenvolvimento da educação infantil no Brasil considerando as políticas públicas com enfoque no terceiro setor. Em seguida, tais informações foram comparadas com os dados relativos ao desenvolvimento da educação infantil no município de Viçosa-MG. Posteriormente, realizaram-se cálculos de indicadores de efetividade, custos e benefícios da prestação dos serviços de educação infantil pelo terceiro setor para administração pública municipal de Viçosa-MG. De forma geral, os resultados do estudo indicam que a utilização dos serviços do terceiro setor para cumprimento das metas de atendimento da educação infantil para o serviço de creche apontadas no Plano Nacional de Educação, além de possibilitar o aumento do número de vagas tem um custo menor comparado com o mesmo atendimento feito de forma direta pelo município de Viçosa-MG, ou seja, avaliando apenas os aspectos econômicos e o de aumento de vagas o custo efetividade exige menor investimento quando promovido em parceria com o terceiro setor. Assim, conclui-se que o envolvimento do terceiro setor na política pública da educação infantil traz benefícios sociais e auxilia o trabalho do setor público no município de Viçosa-MG.

Palavras-chave: Políticas de Educação Infantil. Custo Efetividade. Benefício-Custo. Terceiro Setor. Políticas Públicas.

ABSTRACT

PINHEIRO, Wagner Rosado, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, October 2022. **Early childhood education in the municipality of Viçosa-MG: The cost-effectiveness of participation by civil society organizations.** Advisor: Fernanda Maria de Almeida.

This dissertation aims to answer the following question: What is the cost-effectiveness of implementing public policies with the involvement of the Third Sector in early childhood education, focusing on children from 0 to 3 years of age, in the case of the municipality of Viçosa-MG? To respond to this issue, three specific objectives were determined: I. To analyze how the National Education Plan (PNE) is applied in early childhood education in the municipality of Viçosa-MG; II. Evaluate the provision of early childhood education services promoted by the Third Sector in relation to the investment made, comparing to what is carried out by the municipal public administration itself; and, III. Identify the costs and benefits of providing early childhood education services by the Third Sector to the municipal public administration of Viçosa-MG. To this end, a historical and documentary survey was carried out on the development of early childhood education in Brazil, considering public policies with a focus on the third sector. Then, such information was compared with data related to the development of early childhood education in the city of Viçosa-MG. Subsequently, calculations of indicators of effectiveness, costs and benefits of the provision of early childhood education services by the third sector for the municipal public administration of Viçosa-MG were carried out. In general, the results of the study indicate that the use of third-sector services to meet the goals of providing early childhood education for the daycare service indicated in the National Education Plan, in addition to allowing an increase in the number of vacancies, has a cost lower compared to the same service provided directly by the municipality of Viçosa-MG, that is, evaluating only the economic aspects and the increase in vacancies, the cost-effectiveness requires less investment when promoted in partnership with the third sector. Thus, it is concluded that the involvement of the third sector in the public policy of early childhood education brings social benefits and helps the work of the public sector in the municipality of Viçosa-MG.

Keywords: Early childhood education policies. Cost-effectiveness. Third sector. Public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Desenho do Programa de Educação Infantil de crianças de 0 a 3 anos do Município de Viçosa-MG.....	61
Figura 2 - Atendimento das entidades privadas conveniadas com o município de Viçosa e as não conveniadas.....	66
Figura 3 - Número de atendimento das creches privadas por categoria.....	67
Figura 4 - Gráfico de custo efetividade por aluno.....	69
Figura 5 - Comparação das ações Filantrópicas/Município.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo do investimento de recursos públicos.....	68
--	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1 Educação Infantil e Terceiro Setor no Brasil: história e políticas públicas.....	20
2.1.1 Educação Infantil no contexto histórico brasileiro.....	20
2.1.2 A política pública educacional no contexto do estado brasileiro e o Terceiro Setor.....	23
3. METODOLOGIA.....	42
3.1 Justificativa da escolha do objeto de estudo.....	42
3.2 Análise documental sobre o funcionamento da educação infantil municipal e das parcerias com o Terceiro Setor (objetivo específico a).....	42
3.3 Descrição do funcionamento do Plano Nacional de Educação quanto à educação infantil no município de Viçosa-MG (objetivo específico b).....	43
3.4 Efetividade, custos e benefícios da prestação dos serviços de educação infantil pelo Terceiro Setor para administração pública municipal de Viçosa-MG (objetivo específico c).....	44
3.4.1 Análise Custo-Efetividade.....	44
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	46
4.1. O funcionamento da educação infantil municipal e das parcerias com o Terceiro Setor.....	46
4.1.1. Plano Decenal De Educação do Município de Viçosa.....	52
4.2 Políticas públicas de educação infantil com participação do Terceiro Setor a partir de 2014 (objetivo específico b).....	60
4.3 Custo Efetividade da prestação dos serviços de educação infantil pelo Terceiro Setor para administração pública municipal de Viçosa-MG (objetivo específico b).....	65
4.3.1 Análise do custo efetividade da ação para cumprimento da meta 1.....	67
4.3.2 Razão custo efetividade incremental.....	70
4.4 Análise Custo-Efetividade.....	71
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS.....	76
ANEXO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRAS (1930 – 2021).....	85
ANEXO 2 - LEGISLAÇÕES DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA QUE TRATAM DE POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	89

1. INTRODUÇÃO

Com a Constituição Brasileira de 1988 a responsabilidade sobre a política educacional passou a ser compartilhada, de tal forma que a União, os estados e os municípios assumiram a obrigação de proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Como previsto no artigo 23 da Carta Magna Brasileira de 1988, ao incorporar o município como ente federativo, houve um descompasso entre os recursos disponibilizados a cada ente e suas responsabilidades na oferta de serviços públicos, em especial na área educacional (BRASIL, 1988).

No intento de evitar a duplicidade de esforços na área educacional, de acordo com Junqueira (2015), a lei maior brasileira indica quem deve ter a ação prioritária em cada setor. A União tornou-se responsável, prioritariamente, pelo ensino superior e pela educação profissional. Além disso, o Governo Federal assumiu o papel de estabelecer as regras para a atuação dos estados e municípios neste setor, bem como oferecer as assistências técnica e financeira aos governos estaduais e municipais, a fim de garantir igualdade de oportunidades.

Constitucionalmente, a União deve aplicar, por ano, pelo menos 18% da receita de impostos em educação, considerando o ensino superior sob sua responsabilidade e as transferências para os entes federativos subnacionais (estados e municípios). A prioridade dos estados ficou sendo o ensino fundamental e médio, supervisionando os seus sistemas de ensino e aplicando no mínimo 25% de suas receitas nessas áreas. Os municípios, por sua vez, têm papel fundamental na área da educação e são responsáveis, principalmente, pelas instituições de ensino fundamental e de educação infantil. Para este último, que é foco deste estudo, o município deve aplicar o mínimo de 25% de suas receitas de impostos e transferências na área educacional (BRASIL, 1988).

Assim, para que as ações ocorram nos âmbitos federal, estadual e municipal é necessário que o aporte de recursos seja equivalente ao que é demandado diante das funções assumidas pelos entes federados. Na atualidade, mesmo considerando todas as transferências voluntárias, segundo a Confederação Nacional de Municípios — CNM — o montante total de recursos destinados aos municípios fica em torno de 19% de todo recurso arrecadado de impostos, taxas e tarifas, enquanto que para os estados são destinados 27% e os 57 % restantes são reservados ao Governo Federal. Para se chegar a estas percentagens de recursos, são

considerados todos os recursos arrecadados por todos os entes federados brasileiros (CNM, 2019).

Os municípios possuem a menor parcela da divisão dos recursos arrecadados, sendo que as obrigações assumidas por eles constitucionalmente, no setor educacional, por vezes, têm de contar com parcerias para que a população não fique desassistida desses serviços. Uma dessas parcerias diz respeito ao Terceiro Setor, que, ao longo do tempo, vem assumindo uma parte da tarefa do Estado, onde o padrão de federalismo desenvolvido no país tem condicionado e influenciado o setor educacional, sobretudo em seu financiamento (CRUZ, 2011). Desta forma, um conjunto de novas discussões para reforçar o pacto federativo e a coordenação de políticas ganham espaço privilegiado nos governos.

Na academia, a seu turno, esse processo é similar. Preocupações como capacidades locais para planejar, implementar e avaliar políticas públicas passam a incorporar a agenda de pesquisa mais atual sobre capacidades estatais (GRIN, 2017; PAPI *et al.*, 2017). Com a busca por melhores resultados na aplicação dos recursos públicos surge a necessidade de um melhor planejamento municipal para a construção das políticas públicas educacionais. Segundo Mead (1995), políticas públicas são ações do Estado para resolver ou tratar um problema, uma situação ou uma condição que, na perspectiva de determinados grupos dentro de uma sociedade, não funciona como deveria funcionar. Considerando isso, um problema é atravessado pela comparação da situação vivida com a situação ideal desejada por um determinado grupo. Exemplo disso é o caso da educação infantil no município de Viçosa-MG cidade escolhida pela peculiaridade da utilização de número significativo de entidades do terceiro setor na construção de políticas públicas, onde se identifica o descompasso entre o número de vagas ofertadas na educação infantil pelo governo municipal com o tamanho da demanda de busca dessas vagas outro exemplo é o número de idosos em situação de abandono em Viçosa-MG e a permanência apenas das instituições filantrópicas atendendo essa necessidade, o que também ocorre com o atendimento as crianças com deficiência intelectual.

Dessa forma, as ações dos diversos níveis de governo para sanar os problemas, geralmente, são constituídas em programas e/ou planos, como o Plano Nacional de Educação (PNE), as leis, os incentivos econômicos, entre outros, cujo objetivo finalístico é promover a melhoria em determinado cenário e efetivar direitos seja realizado diretamente pelo governo ou de forma consorciada a entidades do

terceiro setor. Ademais, o acompanhamento e a análise dos resultados das intervenções na vida dos cidadãos são primordiais para garantir austeridade nos investimentos de recursos públicos e sustentabilidade das ações.

Após explanar sobre as considerações gerais que fundamentam este trabalho, considera-se relevante tratar do problema deste estudo, apresentando o seguinte questionamento: qual é a relação Custo-Efetividade da implementação de políticas públicas com o envolvimento do Terceiro Setor na educação infantil, tendo como foco as crianças de 0 a 3 anos de idade, para o caso do município de Viçosa-MG? Com a resposta deste questionamento será possível identificar se essa parceria tem sido vantajosa para a administração pública nos aspectos econômicos e de ampliação da oferta de vagas nas instituições de ensino que abrangem a educação infantil.

A relevância do trabalho está pautada na importância e nas contribuições da avaliação de políticas públicas educacionais para auxiliar nas decisões quanto aos programas, se devem ser continuados, melhorados, expandidos ou reduzidos, de forma a satisfazer os requisitos de responsabilidade da administração municipal. Outrossim, o estudo é relevante por permitir identificar se os benefícios gerados pela participação do Terceiro Setor na educação infantil têm atendido a sociedade com qualidade e bom aproveitamento dos recursos públicos disponíveis, evitando, assim, desperdícios e garantindo maior retorno social.

A literatura sobre a avaliação de políticas públicas municipais educacionais com o Terceiro Setor no Brasil tem abordado diferentes perspectivas, tais como: a qualidade (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006; TAVARES JÚNIOR; NEUBERT, 2014; MESSIAS, 2015); o marco regulatório e a articulação público-privada (SOUZA, 2017; MONTANO; PIRES, 2019; QUEIROZ, 2019;); e a gestão (OLIVEIRA; PINTO, 2013; CECCON, 2018;).

No que se refere à qualidade, Campos, Fullgraf e Wiggers (2006), bem como Messias (2015) avaliam como a literatura tem tratado este quesito no âmbito da educação infantil. De modo geral, verifica-se que são consideradas informações sobre a formação dos professores; as propostas pedagógicas; as condições de funcionamento; as práticas educativas; e a relação com as famílias. Como conclusões, indicam uma situação dinâmica, porém contraditória, destacando a grande distância entre as metas legais e a situação vivida pela maioria das crianças e dos adultos no cotidiano das instituições de educação infantil, as quais funcionam

de forma precária. Adicionalmente, destacam a existência de disparidades entre as diversas regiões brasileiras quanto à qualidade, seguindo a heterogeneidade das condições sociais das diversas regiões brasileiras.

Em seu trabalho, Souza (2017) explana sobre a redefinição do papel estatal e sobre qual a participação do Terceiro Setor para o cumprimento dos direitos sociais, apresentando uma contextualização acerca do retorno dos benefícios fiscais concedidos às entidades sem fins lucrativos na área de educação universitária. A conclusão é que as entidades inseridas no domínio do Terceiro Setor tendem a retornar à sociedade benefícios superiores aos recebidos.

Com referência específica ao marco regulatório e à articulação público-privada, Queiroz (2019) analisa tal relação na construção das políticas educacionais na rede pública estadual paraense. Como resultados, o estudo revela que a relação público-privada no pacto pela educação do Pará contribui para a privatização do ensino e para a precariedade da rede pública estadual paraense, onde o planejamento educacional é ditado por entidades representativas do capital. A rede pública estadual paraense segue a lógica das recomendações definidas pelos organismos internacionais na construção da proposta educacional direcionada ao atendimento das demandas educacionais da sociedade. Ademais, o referido pacto não conseguiu concretizar as sete ações previstas, as quais buscavam alcançar resultados destinados à melhoria do desempenho escolar dos estudantes da rede pública estadual.

Montano e Pires (2019) também abordam a construção do marco regulatório do Terceiro Setor e tratam da qualidade e da efetividade da prestação de serviços. Embora a legislação estabeleça um regime jurídico próprio para a realização das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, os resultados para a promoção dos direitos sociais nem sempre são positivos. As referidas parcerias induzem a um processo de reconfiguração do papel do Estado na execução das políticas públicas educacionais, sendo a responsabilidade pela prestação do serviço de educação infantil transferida ao Terceiro Setor. Esse fato não garante a efetivação dos direitos e princípios de equidade e de justiça social.

Na perspectiva da gestão, Ceccon (2018) analisa os recursos públicos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pagos às instituições privadas com ou sem fins lucrativos, nos estados de Minas Gerais e do Pará. Verificou-se que, em ambos os estados, os maiores repasses eram a serviços

de terceiros e não a instituições sem fins lucrativos. Por outro lado, Oliveira e Pinto (2013) analisam a gestão da educação na perspectiva do Terceiro Setor, abordando o movimento das políticas educacionais no contexto da reforma do Estado. Concluíram que, nas últimas décadas, os sistemas públicos educativos sofreram um excesso de burocratização e de criação de rotinas da prática escolar, deixando de responder às demandas sociais, perdendo, ainda, espaço para o setor privado.

Com base nos estudos citados, pode-se observar que embora a literatura tenha abordado a temática da educação no âmbito da relação entre a esfera pública e o Terceiro Setor, ainda há espaço para análises que buscam identificar e quantificar o custo-benefício da referida relação, sobretudo para a educação infantil municipal.

É válido ressaltar que as parcerias entre o poder público e o Terceiro Setor neste trabalho são vistas como instrumento alternativo para a realização de políticas públicas sociais, ou seja, como parte integrante do sistema educacional municipal. Neste sentido, apresenta-se mais um diferencial, comparado à visão da maioria dos autores, que analisam as parcerias numa perspectiva de privatização via Terceiro Setor.

Aliás, o estudo das políticas municipais da educação infantil do município de Viçosa com a participação do Terceiro Setor teve como finalidade colaborar para a compreensão do nível de autonomia dos municípios na formulação de suas políticas educacionais, assim como entender como o modelo de cooperação intergovernamental afeta esse processo de tomada de decisão por parte do município. Por consequência, apreendeu-se como os entes municipais têm trabalhado em busca de políticas alternativas de cumprimento das metas educacionais.

A educação infantil tem sido apresentada com significativa importância, onde é perceptível a ampliação do interesse teórico por essa discussão, principalmente nos estudos com foco nos primeiros anos de vida, conforme indica Souza (2011). Sendo assim, a escolha da faixa etária do estudo se justifica pela importância do ensino nessa etapa, pois estudos nas áreas da neurociência e outras ciências afins sustentam que o investimento nesta fase da vida tem impacto não somente no desempenho escolar da criança, mas também na saúde, na produtividade econômica e na cidadania do indivíduo (SHONKOFF, 2000).

O sistema educacional brasileiro, além do que já é estabelecido constitucionalmente, utiliza um sistema de metas estabelecido no Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020. Contudo, o texto foi aprovado em 2014, com a Lei federal nº 13.005/2014 que institucionalizou o PNE para o período de 2014 a 2024. O PNE estabelece que a universalização da educação infantil para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade deveria ser promovida até o ano de 2016. O texto também trata da ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos até o final da vigência do PNE 2024. O fato é que, segundo dados de 2021, até o momento o cumprimento das metas estabelecidas para o atendimento no Brasil a crianças de 4 a 5 anos de idade foi de: 81,4% no estado de Minas Gerais; 80.9% para o município de Viçosa; 88.7% para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos (serviços de creche). Até então, dos 50% estabelecidos como meta, obteve-se 23.2% no Brasil, sendo 21.2% no estado de Minas Gerais e 45.1% no município de Viçosa, segundo dados do relatório das linhas de base do INEP meta -1, indicadores 1-a e 1b (Plano Nacional de Educação SIMEC, 2018).

Enfim, com o estudo das políticas setoriais na educação infantil, para o caso do município de Viçosa-MG, foi feita análise se o modelo de atendimento adotado por Viçosa-MG tem sido eficiente com relação ao custo desse serviço, comparando o que é ofertado pela educação infantil diretamente pelo próprio município com o que é ofertado através da parceria com o Terceiro Setor. Assim, este estudo tem como objetivo geral identificar qual a relação Custo-Efetividade da implementação de políticas públicas com envolvimento do Terceiro Setor na educação infantil com foco nas crianças de 0 a 3 anos de idade no município de Viçosa-MG, buscando, de maneira específica:

- I. Analisar como o Plano Nacional de Educação (PNE) é aplicado na educação infantil no município de Viçosa-MG;
- II. Avaliar a prestação dos serviços de educação infantil promovida pelo Terceiro Setor em relação ao investimento feito, comparando ao que é realizado pela própria administração pública municipal; e,
- III. Identificar os custos e os benefícios da prestação dos serviços de educação infantil pelo Terceiro Setor para a administração pública municipal de Viçosa-MG.

Tendo em vista as considerações gerais deste estudo, o próximo tópico do trabalho será destinado a discussões que se referem ao contexto histórico da educação infantil no Brasil, da mesma forma serão abordados os aspectos concernentes a políticas públicas para educação infantil.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Educação Infantil e Terceiro Setor no Brasil: história e políticas públicas

Este capítulo está dividido em duas seções que objetivam embasar a problemática deste estudo que envolve as políticas públicas para a educação infantil sob o Terceiro Setor. A primeira apresenta uma suma do contexto histórico da educação infantil no Brasil. A segunda, por sua vez, trata das políticas públicas para a educação infantil e a inserção do Terceiro Setor.

2.1.1 Educação Infantil no contexto histórico brasileiro

Para Kuhlmann (2001), a história da Educação Infantil remonta ao período colonial, marcado por uma sociedade patriarcal, em que o senhor de engenho exercia um grande poder social. De forma geral, as mulheres tinham poucos direitos e pouca participação política, tendo como principais afazeres os cuidados com o lar, a educação e bem-estar dos filhos. Tal arranjo sugere a falta de necessidade em se construir um sistema de educação infantil voltada ao atendimento das famílias da classe social detentora de poder. Porém, essa realidade não fazia parte da sociedade como um todo, pois existia um grande número de crianças órfãs e abandonadas, inclusive os filhos ilegítimos dos senhores tidos com as escravas. Uma das primeiras instituições a receber crianças no Brasil foi a “Casa dos Expostos” que se caracterizava pelo acolhimento destinado a “crianças expostas”, ou seja, aquelas que não tinham filiação reconhecida, sendo, geralmente, abandonadas em residências de pessoas de prestígio, em casas de parentes ou simplesmente deixadas nas ruas (GANDELMAN, 2001). Assim, segundo Abramovay e Kramer (1991), surgiram no Brasil as primeiras instituições de atendimento às crianças pequenas, normalmente feitas pela igreja católica, sem o envolvimento do poder público para financiamento dessas ações, assumindo assim, caráter filantrópico. Os primeiros atendimentos à infância pobre, órfã e abandonada no Brasil tinham como principal objetivo a função de guarda ou permanência contínua da criança, deixando suas marcas também na contemporaneidade.

Após a Declaração de Independência ocorreram mudanças significativas na base econômica e na estrutura organizacional do Estado. Economicamente,

mudou-se do ciclo do açúcar para o do café, sendo que o comércio e a república desenvolveram-se agora de forma independente da coroa portuguesa. Nesse período, surgiram as primeiras iniciativas pensadas para o atendimento às crianças pequenas pela organização pública (1822- 1889), as quais induziram a um sistema educacional para crianças de 3 a 7 anos, com o nome de Jardim da Infância. No Brasil, os Jardins da Infância se diferenciavam do modelo europeu. Lá, esse modelo consistia no que fora idealizado pelo educador alemão Friedrich Froebel e atendia às famílias das camadas mais baixas da sociedade europeia. Aqui, os trabalhos eram direcionados a crianças oriundas de família que detinham condições financeiras favoráveis, com idade entre 3 e 7 anos, além de terem ensinamentos envolvendo a formação religiosa, o cuidado com o corpo, a observação da natureza, o aprendizado de poesias, de cantos e de exercícios de linguagem manual, de desenho, de viagens e de passeios (FROEBEL, 1913 *apud* KISHIMOTO, 2007).

No setor privado, os primeiros Jardins da Infância foram criados em grandes centros. O primeiro que se tem documentado foi no Rio de Janeiro, designado Colégio Menezes Vieira, inaugurado em 1875. Após este, foi fundada, em São Paulo, a Escola Americana (KISHIMOTO, 2013). Por outro lado, no setor público, foi criada, junto à Escola Normal Caetano de Campos, em 1896, a primeira escola infantil pública do país, um Jardim da Infância para atender os filhos da burguesia paulistana. Para as famílias com menor detenção de recursos restava apenas as escolas maternas e as creches, criadas através da iniciativa da sociedade civil, formada por grupos particulares. O modelo de educação e de cuidados com as crianças, nesse período, transcendia os limites do público e do privado, apresentando valores das esferas pública e privada — família e escola; criação materna e cidadania responsável —, de forma complementar mais do que dicotômica (KUHLMANN, 1998).

Diferente do que ocorria no Brasil, conforme mencionam Abramovay e Kramer (1987), na Europa os Jardins da Infância foram criados para as crianças dos guetos alemães com a função de reduzir deficiências, miséria, pobreza e a negligência de suas famílias que, por vezes, tinham jornadas de trabalho que não permitiam nenhuma atenção aos filhos. Enquanto na Europa se pensava em políticas para os menos favorecidos, no Brasil, apesar da abolição da escravidão, nada foi idealizado para minimizar os efeitos sociais causados, uma vez que os

escravos libertos foram abandonados à própria sorte e nenhuma política foi pensada a esse respeito. Estes passaram a engrossar a camada dos marginalizados que formavam a maioria da população da época. A partir de então, a sociedade começa a se preocupar com as creches, no intento de atender as crianças menos favorecidas, pois a presença delas representava uma ameaça à tranquilidade e à honra da família tradicional brasileira. Nesse sentido, a ideia de creches públicas surge idealizada para o acolhimento dos filhos das empregadas domésticas, enquanto estas trabalhavam (KUHLMANN JÚNIOR, 2004).

Assim sendo, para Kuhlmann (2000), as creches, as escolas maternas e os Jardins da Infância surgem como um modelo do que existia na Europa, resguardadas as devidas finalidades e público atendido. Enquanto na Europa já se investia em educação infantil, no Brasil, somente no início do período republicano — momento em que o país inicializava o processo de industrialização e o café figurava como material de exportação — é que foram criadas as primeiras creches, inicialmente, em capitais e, posteriormente, em algumas cidades do país. Isso foi resultado da luta e do manifesto do movimento operário, composto, prioritariamente, por imigrantes vindos da Europa. Portanto, os negros não mais figuravam como únicos marginalizados e desassistidos pela república.

Com o início da industrialização e mobilização dos trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho e assistência à família, diversas fábricas instalaram creches no intuito de satisfazer essa demanda. Contudo, não havia uma política pública de atendimento a todas as crianças, sobretudo as pobres e necessitadas, cujas famílias não tinham vínculo empregatício com as fábricas (OLIVEIRA, 2007). A partir da insatisfação dos trabalhadores e da nova política econômica nacional, surgiu a necessidade de se repensar um sistema nacional de políticas educacionais de creche e de desenvolvimento nacional. Tal movimento era apoiado pela nova burguesia que surgia e tinha interesse que sua mão de obra tivesse disponibilidade plena ao trabalho. Neste momento, a infância passa a ter um papel importante na formação do pensamento social brasileiro. Para Oliveira e Ferreira (1986), se por um lado a criança simbolizava o futuro da nação, devendo ser protegida e educada para ser útil à sociedade, por outro, ela representava um empecilho e deveria, desta maneira, ter atividades que permitissem aos pais se dedicarem ao trabalho e ser afastada do caminho que conduz à criminalidade.

2.1.2 A política pública educacional no contexto do estado brasileiro e o Terceiro Setor

A história da educação brasileira tem uma ligação muito forte com o terceiro setor, nesta parte do trabalho pretende-se abordar o arranjo educacional Brasileiro e em um segundo momento a definição do conceito de terceiro setor e como este se encaixa na forma organizacional atual.

2.1.2.1 Políticas públicas para a educação infantil

O atendimento educacional, no que diz respeito ao seu aspecto organizativo no estado brasileiro, remonta, nos seus primórdios, à Lei Geral, de 15 de outubro de 1827, que estabelecia responsabilidades para as províncias e localidades. Posteriormente, em 12 de agosto de 1834, promulga-se a Lei nº 16, conhecida como Ato Adicional, que transfere a responsabilidade pela educação elementar às províncias sem, contudo, destinar recursos para isso (HOCHMAN, 2001). A descentralização do sistema educacional, segundo Araújo (2005), é mantida pela Constituição Republicana de 1891. Ainda que essa constituição brasileira seja fortemente inspirada na Americana e, portanto, pautada em um governo centralizador, seu texto ecoava a crítica ao centralismo do Império.

No período da Era Vargas surge o debate de construção do estado nacional e da nacionalidade, sendo recolocada a ideia da centralização da educação na esfera federal. Vargas recria o Ministério da Educação em 1930, por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro, com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e também promove a reforma da educação por meio das Leis Orgânicas do Ensino (ARAÚJO, 2005). Nesse período houve a nacionalização das escolas, o fechamento daquelas criadas pelas comunidades imigrantes (notadamente italianas, alemãs e japonesas) e a formulação de políticas e leis nacionais de ensino.

Em 1934 é definido, constitucionalmente, que a educação é direito de todos os brasileiros e estrangeiros domiciliados no país, devendo ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, sem, contudo, haver avanço significativo das responsabilidades e dos recursos a serem alocados às diferentes instâncias de poder, para que esse direito fosse concretizado de forma plena e efetiva. Entre a Constituição de 1934 e a Constituição de 1988 houve grandes avanços na organização administrativa da educação, conforme pode ser verificado no Anexo 1.

É possível observar, a partir do que é apresentado no anexo 1, que houve muitos avanços na construção de políticas voltadas à educação infantil. Boa parte dessas evoluções estão diretamente atreladas ao processo histórico e aos movimentos sociais que passaram a exigir melhor estrutura educacional, um planejamento das ações e formas de financiamento da educação infantil. O percurso percorrido foi difícil, uma vez que não existia a percepção de que a educação infantil necessitava de atenção especial às crianças. Estas, a seu turno, não eram vistas como indivíduos e a educação não era vinculada ao desenvolvimento da nação (FRABONI, 1998). A partir da mudança dessas percepções inicia-se o processo de pensar em um sistema educacional e em construir políticas que garantam uma educação efetiva a toda a população.

Para Oliveira e Sousa (2010), o direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo, o que no Brasil é, particularmente, importante, pois interfere diretamente nas temáticas da democracia e da igualdade. Para os autores, sob uma perspectiva histórica, o arranjo federativo brasileiro é bastante desigual e se mantém como algo significativo, posto que a divisão dos recursos orçamentários decorrentes da estrutura tributária não se altera. A situação é agravada com a Constituição Federal (CF) de 1988, que incorpora o município como ente federativo, evidenciando o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional. Nesse sentido, os municípios que são obrigados a assumir a responsabilidade sobre a educação infantil e a cumprir metas estabelecidas pelo PNE, têm buscado alternativas eficientes para alcançar os objetivos estabelecidos (ABRUCIO, 2010).

No Brasil, a partir da CF de 1988, atenua-se a discussão sobre a necessidade de produção de capacidades estatais nos três níveis federativos — Municípios, Estados e União (BRASIL, 1988). Com as alterações decorridas, as políticas sociais foram situadas como prioridade nacional, dentro do processo de descentralização. Entre as alternâncias de centralizar as decisões e descentralizá-las, a CF de 1988 inovou ao distribuir as competências entre o Governo Federal, os estados e os municípios em amplas áreas de políticas públicas e, sobretudo, para a prestação de serviços educacionais e sociais, o que implicou em expressiva transferência de funções de implementação e de gestão para os municípios. Esse processo demandou atenção dos municípios quanto à necessidade de construção de

capacidades estatais em âmbito local, diante do novo desafio constitucional (ARRETCHE, 2012).

Contudo, diante do contexto político e econômico que passava a nação, onde existia uma agenda reformista que direcionava no sentido do neoliberalismo e no enxugamento do setor público e ajuste fiscal, a maioria dos municípios não tinham condições financeiras e tão pouco apoio dos entes federativos superiores para estruturar suas máquinas administrativas, tornando a produção de capacidades estatais, para cumprimento das políticas educacionais locais, um desafio (PAPI, 2017). Com a virada para o século XXI, um conjunto de novas discussões para reforçar o pacto federativo e a coordenação de políticas públicas ganham espaço privilegiado nos governos, e, deste modo, formas de viabilização financeira, de capacidades estatais e de acompanhamento dos resultados passam a fazer parte das construções de políticas públicas.

Conforme a acepção de Matus (1993), o planejamento é um dos principais instrumentos políticos e organizacionais de um Estado, na medida em que se dispõe a projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos e meios para operacionalização da mudança social. Trata-se, portanto, de um instrumento fundante da capacidade estatal, pois permite: conhecer a realidade de forma complexa ao envolver e aproximar os atores que vivem a realidade da política pública no planejamento; projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos estratégicos e meios de viabilização do mesmo, diante da realidade complexa; organizar a implementação de acordo com os objetivos traçados pelos atores que participaram da formulação dos problemas, concebendo a complexidade que envolve o cotidiano de execução dos serviços, as mudanças de cenário e o papel dos atores implementadores.

Conforme postula Oliveira (2007), os financiamentos da educação no Brasil são descritos na CF de 1988, no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e nos Arts. 212 e 213. Também, são descritos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) no Título VII, “Dos Recursos Financeiros”, nos Arts. de 68 a 77. A estrutura da educação básica sofreu alterações significativas a partir da LDB 9.394/96. Nela, as mudanças concernem às propostas de gestão educacional, as políticas de formação de professores, ao financiamento, a programas de avaliação educacional, entre outras medidas, com finalidade de promover a melhoria na qualidade da educação (COSTA; AKKART; SILVA, 2011).

Com a Emenda Constitucional, nº 14 de setembro de 1996 (EC-14/96), houve a redefinição do papel da União e dos demais entes federados com relação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino nos seus diversos níveis, onde foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Com esse Fundo é estabelecido um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo que se destinasse recursos financeiros às respectivas responsabilidades. Utilizou-se como medida de equivalência um valor comum de gasto por aluno em cada estado, instituindo-se como um mecanismo de redistribuição que retirava recursos das entidades que atendia relativamente menos e direcionava-os para quem atendia mais (BRASIL, 1996). O Fundef foi um fundo de natureza contábil instituído no âmbito de todos os Estados e do Distrito Federal, regulamentado em 1º de janeiro de 1998, tendo sua vigência até 31 de dezembro de 2006. O Fundo não proporcionou aumento dos recursos para educação, apenas realocou recursos de outros níveis de ensino para a educação básica, deixando descobertas outras áreas da educação. Nesse sentido, o Fundo procedeu de forma a desestimular o investimento de recursos por parte dos entes federados na educação infantil, na educação de jovens e adultos e também no ensino médio (PINTO, 2002).

Entre as consequências da criação do Fundo para a educação infantil, a mais desastrosa, segundo Jesus (2008), foi a redução dos gastos, o que significou um grande prejuízo, onde não houve investimento em educação infantil na perspectiva do Fundef. Com o fim do prazo de vigência do Fundef surge a necessidade de um novo rearranjo do fundo, pois a estrutura educacional estava pautada neste órgão e sua falta poderia colapsar o sistema de financiamento da educação, já que os municípios não teriam recurso financeiro para assumir os alunos sob sua responsabilidade, enquanto que os governos estaduais ficariam numa situação confortável. Nesse sentido, surgiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O Fundeb atua em toda a educação básica: na educação infantil (creches e pré-escolas), no Ensino Fundamental, no Ensino Médio, em todas as modalidades, inclusive na educação especial e na educação de jovens e adultos. Caracteriza-se por ser um fundo de natureza contábil, bem como o Fundef, instituído em todas as unidades da federação. Nessa nova perspectiva de abrangência foram

incorporados ao Fundeb novas cota-parte de Tributos existentes para compor o fundo, entretanto, não houve incorporação de nenhuma fonte de recursos novos. Conforme explana Jesus (2008), apesar da inovação, os recursos do novo fundo são insuficientes.

Para Oliveira e Sousa (2010) dentre as alternativas para sanar a questão da má distribuição dos recursos entre os entes federados estão as transferências voluntárias realizadas pelo Governo Federal, que, no caso da educação, é feita através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que colabora para equalizar a disposição de recursos com as funções assumidas, melhorando as capacidades de financiamento das ações educacionais e possibilitando melhorias na capacidade estatal dos municípios. Outra alternativa que também é intensificada, a partir da possibilidade de financiamento pelo Fundeb, são as parcerias com o Terceiro Setor, realizadas pelos municípios que colaboram para o cumprimento das responsabilidades assumidas, onde as entidades funcionam como parte integrante da educação pública.

Nesse novo cenário a partir do Fundeb, a vinculação das receitas dos impostos e das transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios passaram para 20% (vinte por cento) e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica por meio do Fundeb.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação passou a promover a distribuição dos recursos, com base no número de alunos da educação básica informado no Censo Escolar do ano anterior, sendo computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (§§ 2º e 3º do art. 211 da CF). Dito de outra maneira, os Municípios passaram a receber os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados, por sua vez, recebem com base nos alunos do ensino fundamental e médio (BRASIL, 2021).

Vale destacar que, entre as inovações, surge a autorização de financiamento do setor privado com recursos públicos, regulamentado pela lei do Fundeb. Dessa forma, o fundo foi fundamental para o aumento de parcerias entre as prefeituras e a iniciativa privada, como um mecanismo para assegurar o cumprimento das responsabilidades legais frente a educação infantil. Ao incorporar o Fundeb à Constituição, esse fundo passa a ser um mecanismo contínuo e estável de

segurança financeira de gestores da educação básica e busca distribuir, de forma eficiente, recursos para o desenvolvimento da Educação. Desde a sua criação, o Fundeb tem sido o principal mecanismo de financiamento das escolas públicas do país (JESUS, 2008).

Nesse sentido, o Fundeb fornece suporte financeiro aos municípios, entendendo as dificuldades deles para a realização das políticas públicas educacionais. O Governo Federal, através do Fundeb, iniciou uma política de transferências voluntárias para os entes federados subnacionais, revelando oportunidades crescentes para a obtenção de receita por meio de convênios e programas conjuntos com a União. Estes novos recursos são atraentes e cobiçados, enquanto fonte de implementação adicional para políticas públicas no nível local (SOARES, 2012). Assim, a partir do aporte financeiro, os municípios ganharam incentivo para assumir mais fortemente a Educação Infantil, seja de forma direta ou por parcerias com o setor privado, visto que, diante dessa política pôde-se perceber o aumento no número de matrículas na rede pública e conveniada (DINIZ, 2012).

O sistema educacional brasileiro, além do que é estabelecido constitucionalmente, utiliza como forma de acompanhamento do desenvolvimento educacional, um sistema de metas estabelecido no PNE, sendo o primeiro PNE sancionado em 2001. Além dos instrumentos legais nacionais, como a CF de 1988, a Lei de Diretrizes Básicas da Educação constitui pressupostos político-institucionais e compromissos internacionais firmados pelo Brasil, mais diretamente relacionados à educação, que são os seguintes: a) Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jontiem na Tailândia em 1990; b) Declaração de Cochabamba, dos ministros da educação da América Latina e do Caribe, sobre Educação para todos (2000); c) Conferência de Dacar sobre Educação para Todos, promovida pela Unesco, em maio de 2000.

Alguns dos objetivos do PNE são a articulação de um sistema nacional de Educação, a definição de diretrizes, de objetivos, metas e estratégias voltadas para a expansão e a qualidade da educação/ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas (KRAHE, 2006). Em 1996, após a aprovação da segunda Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN) - Lei 9.394/96, que apontava a necessidade de planejamento através de um plano nacional que estivesse em sintonia com a Declaração Mundial

sobre Educação para Todos, apontava ainda que tal instrumento de planejamento deveria constar o prazo de duração de dez anos, para reger a educação. A União para cumprir essas exigências da LDBEN teria o prazo de um ano após a publicação da lei para encaminhar o plano ao Congresso Nacional, que deveria conter diretrizes e metas para todos os níveis e modalidades de ensino.

Assim, em fevereiro de 1998 chegaram à Câmara dos Deputados dois projetos de Lei visando a instituição do PNE: O Projeto nº 4.155/98, apresentado pelo Deputado Ivan Valente, e o Projeto nº 4.173/98, apresentado pelo Ministério da Educação e Cultura MEC.

Ao final de um longo processo de discussões, o relator da Comissão de Educação optou por redigir um substitutivo, incorporando as contribuições dos dois projetos que, em 14 de dezembro de 2000, foram aprovados. Em 9 de janeiro de 2001 o governo nacional sancionou a Lei 10.172, que institui o PNE. Este, por sua vez, estabelece a obrigatoriedade dos estados e municípios de elaborarem e submeterem à apreciação e à aprovação do Poder Legislativo correspondente a proposta de um Plano Decenal próprio. As quatro premissas que orientaram a elaboração do PNE, são: 1. Educação como direito de todos; 2. Educação como fator de desenvolvimento social e econômico do país; 3. Redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; 4. Democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais. Já os objetivos estabelecidos pelo PNE são organizados de acordo com os seguintes tópicos: Elevação do nível de escolaridade da população; Melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis e modalidades; Redução de desigualdades sociais e regionais; Democratização da gestão do ensino.

Considerando a escassez de recursos da época, o PNE/01 estabeleceu as seguintes prioridades:

- a) Garantia do Ensino Fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino;
- b) Garantia de Ensino Fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram;
- c) Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino: a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação Superior;
- d) Valorização dos profissionais da educação;
- e) Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino;

Fonte: Plano Nacional de Educação de 2001. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>

Em 25 de junho de 2014, a Lei nº 13.005 sancionou o novo PNE com planejamento de prazo de vigência para o período de 2011-2020. Contudo, o texto foi aprovado apenas em 2014, e institucionalizou o PNE de 2014-2024 com as mesmas metas de atendimento à educação infantil estabelecidas no anteprojeto, porém, ampliou o prazo até 2024.

Nesta lei estão contidas 20 metas e 254 estratégias como forma de tentar corrigir um deficit histórico e assumir a educação como prioridade. Conforme as diretrizes expressas no Art. 2º da Lei, as 20 metas do PNE anunciam os desdobramentos que o documento deve seguir. As dez diretrizes orientadoras do PNE de 2014/2024 expressam um nível de problematização a ser superado pela educação brasileira, como podem ser observadas, a seguir: Erradicação do analfabetismo; Universalização do atendimento escolar; Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; Melhoria da qualidade da educação; Formação para o trabalho e para a cidadania, com atenção aos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto — PIB —, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; Valorização dos/das profissionais da educação; Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

É perceptível a semelhança das diretrizes do PNE com o que é descrito na CF em seu Art. 214, onde são apresentados os seis propósitos para melhorar a educação brasileira. Na proposta do PNE as dez diretrizes descritas no texto da lei apresentam um avanço, uma vez que incluem novas metas a serem alcançadas. Os desafios elencados pela educação do país podem ser verificados no estabelecimento das diretrizes e das metas. Com intuito de organizar as diretrizes e metas do PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com base na Lei n. 13.005/2014, organizou-as em cinco grandes grupos:

1. Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais:

I – Erradicação do analfabetismo.

II – Universalização do atendimento escolar.

III – Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação. (Metas: de 1 a 5; 9; 11 e 12; 14).

2. Diretrizes para a promoção da qualidade educacional:

IV – Melhoria da qualidade da educação.

V – Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade. (Metas: 6 e 7; 10; 13).

3. Diretrizes para a valorização dos (as) profissionais da educação:

IX – Valorização dos (as) profissionais da educação. (Metas: 15 a 18).

4. Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos:

VI – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

VII - Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.

X – Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (Metas: 8 e 19).

5) Diretrizes para o financiamento da educação:

VIII – Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade. (Meta: 20).

É possível verificar, a partir da organização das metas e diretrizes apresentadas pelo INEP, o esforço de avaliar e acompanhar o desenvolvimento da educação. As metas são descritas acompanhadas da indicação de tempo (ano) e de quantidade de atendimentos (porcentagem) para que possam ser concretizadas, expressando a organicidade do documento. As estratégias demandam ações provenientes dos entes federados, com intuito de fornecer os direcionamentos necessários e as responsabilidades aos setores competentes. Seguindo este raciocínio, o Plano induz a ações futuras na educação no objetivo de atingir o alcance das intenções. Para isso, o PNE se organiza em três grupos, definindo as diretrizes, as metas e as estratégias a serem cumpridas. O primeiro diz respeito às grandes orientações, o segundo, por sua vez, se refere aos objetivos quantificados, e o terceiro, a seu modo, está atrelado a ações a serem trilhadas.

Com relação à educação infantil o PNE diferencia essa em duas fases, utilizando como parâmetro a idade, a primeira fase tem faixa etária de 0 a 3 anos e a segunda de 4 a 5 anos, o plano estabelece como meta a universalização a educação para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, que deveria ser promovida até 2016. O texto também trata da ampliação da oferta da 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 do PNE 2024 (PNE SIMEC, 2020). Segundo dados fornecidos pelo SIMEC, até 2021 o cumprimento das metas estabelecidas para o atendimento no Brasil a crianças de 4 a 5 anos de idade foi de

81,4%, no estado de Minas Gerais de 80.9%; para o município de Viçosa-MG foi de 88.7% (PNE SIMEC, 2020). Para o atendimento de 0 a 3 anos (serviços de creche), dos 50% estabelecidos como meta, obteve-se 23.2% no Brasil; 21.2% no estado de Minas Gerais; e 45.1% no município de Viçosa-MG, segundo dados do relatório das linhas de base do INEP meta -1, indicadores 1a e 1b (PNE SIMEC, 2020).

A partir desse cenário, considera-se que o planejamento capacita o Estado para a consecução dos seus objetivos, sendo relevante o desenvolvimento de tal ferramenta de gestão pública nos distintos níveis de implementação. Entretanto, vale ressaltar que: se por um lado, as estratégias de planejamento, de avaliação e de controle de políticas públicas educacionais para educação infantil, em nível nacional após o PNE são razoavelmente desenvolvidas no Brasil, por outro lado, no contexto da execução ou seja nos municípios que onde realmente a política pública acontece e gera impacto, ainda há muito para avançar.

A partir da possibilidade de aporte financeiro do Governo Federal aos municípios e seus parceiros através do Fundeb, e a definição das diretrizes, as metas e estratégias pelo PNE, o planejamento estratégico por parte dos entes municipais, além de ser obrigação, passa a ser fator determinante para o sucesso das políticas públicas. Nesse sentido, os resultados das políticas podem variar pela utilização eficiente dos recursos (COUTO, 2009). Assim, as parcerias com o Terceiro Setor na educação infantil têm se apresentado como uma possibilidade de efetivação das políticas educacionais, favorecido pelo contexto de busca por gestão eficiente. Tais parcerias têm sido utilizadas como alternativas de concretização dos direitos e garantias estabelecidos, embora não integrantes da Administração Pública. Sendo assim, essas entidades passaram a desempenhar atividades de interesse público (FALLETI, 2010).

2.1.2.2 A educação infantil no contexto do Terceiro Setor

A educação infantil tem sido apresentada com significativa importância, conforme explana Heckman (2005), principalmente quanto a capacidade de desenvolvimento intelectual, onde a capacidade cognitiva e de assimilação nas condições de ampliação do conhecimento ocorrem de forma distintas até os dez anos. Após esse tempo, de acordo com o autor, as ações para suprir os déficits de formação inicial têm maior custo e são menos efetivas. Ainda, ele relata também a possibilidade de recuperar, mesmo que de forma tardia, as habilidades não

cognitivas. Por outro lado, a habilidade cognitiva exige grande esforço para recuperação. Os investimentos na formação do indivíduo, no período da infância, são de fundamental importância para o desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas e podem influenciar no comportamento e nos traços de personalidade, bem como na sociabilidade, na autoestima, na persistência e na motivação. Ainda, reduz a possibilidade de envolvimento com drogas e de participação em atividades criminosas (VELOSO, 2011).

Nesse sentido, o período pré-escolar tem uma relação próxima com a formação do sujeito e com o desempenho dos anos subsequentes do aprendizado. Frequentar uma escola infantil de qualidade reduz as desigualdades e impacta no desenvolvimento infantil, em especial das crianças mais vulneráveis (CAMPOS, 1997; BARROS et al., 2011; SANTOS, 2019). Dada a importância da educação infantil, apesar da existência de metas e obrigações constitucionais impostas aos entes federativos, nota-se a existência de um descompasso entre aquilo que está na lei e a capacidade do próprio Estado em cumprir suas obrigações (ZACHARIAS, 2021). Assim sendo, tentando suprir tais obrigações legais e dar vazão às demandas sociais, é que entra o Terceiro Setor, normalmente relacionado à ideia de “Sociedade Civil”. Tratando deste conceito, o autor Keane (1998) defende que não se deve fazer uso comparativo entre os termos, visto a terminologia “sociedade civil” ter uma abrangência, não devendo ser resumida apenas a um conjunto de associações e de instituições.

A esfera civil envolve conexões não governamentais e não econômicas, como associações, organizações e movimentos, emergidos de forma espontânea e cientes dos problemas da sociedade na vida privada, cujos efeitos são amplificados na vida pública. A sociedade civil, a partir da compreensão inicial, é definida por Habermas (1984) como um agente de equilíbrio que buscava dar assistência ao indivíduo e a amenizar as desigualdades produzidas pelo capital e pelo mercado. Já, neste estudo, o Terceiro Setor pode ser entendido segundo uma visão da economia clássica, onde a sociedade é dividida em setores e utiliza como fator discriminador a finalidade dos agentes econômicos. O primeiro setor é representado pela máquina pública do Estado, enquanto que o segundo é composto por agentes de interesse privado, formadores do mercado e, por fim, o Terceiro Setor é formado por Organizações não-governamentais de iniciativa

privada sem fins lucrativos, que trabalham no sentido de buscar a produção de bens e serviços públicos (PMI, 2008).

Segundo Paes (2000), o Terceiro Setor pode ser entendido como um conjunto de organismos, organizações ou instituições dotadas de autonomia e de administração própria, apresentando como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil, visando ao seu aperfeiçoamento. Dentre os fatores que foram cruciais para o desenvolvimento e a difusão do Terceiro Setor em vários países, destaca-se a necessidade de melhoria socioeconômica, a valorização dos interesses individuais por parte do mercado e os incentivos fiscais, especialmente para Organizações Não Governamentais Sem Fins Lucrativos — ONGs — de cunho educacional, religioso, científico e filantrópico (BUTYRINA; VLASOVA, 2014). A natureza assistencialista dessas organizações está intimamente relacionada com o voluntariado e a responsabilidade social, tidos como formas de amenizar as mazelas sociais, substituindo o que em tese seria papel do poder público. Diante da importância deste setor para o desenvolvimento de uma sociedade mais igualitária e democrática, os projetos sociais empreendidos por essas instituições se refletem na execução do papel social desenvolvidos pelo Terceiro Setor, e, portanto, devem ser geridos de forma eficiente, além de justificar o financiamento de suas ações enquanto parceiros na execução das políticas públicas de forma transparente e justa (PERONI, 2015). O conceito de “Sociedade Civil”, na concepção de Alves (2004), está ligado ao de ‘Terceiro Setor’ quase como um sinônimo, contudo, tal confusão entre os conceitos reflete uma forma de representação despolitizada da “parte pelo todo”.

No Brasil, historicamente a educação infantil tem sido atendida com participação expressiva do Terceiro Setor, organizada em entidades filantrópicas ou ONGs, que a partir de um certo período passaram a formalizar convênios com várias instâncias de governo e atuam localmente compondo a rede conveniada à rede pública (CAMPOS; ROSEMBERG, 2001). Autores orientados pela lógica propositiva, como Borgui, Adrião e Arelaro (2009), argumentam que o surgimento desse novo setor tem ligação com a promoção do bem-estar público e do bem-estar comum, objetivando amenizar os problemas ocasionados pela pobreza, pela desigualdade e pela exclusão social. De forma geral, as entidades do terceiro setor têm nível de atuação local e os trabalhos desenvolvidos são de caráter público e

privado, associativas e voluntaristas. Para o governo estas parcerias se estabelecem, mesmo que de forma velada, como política pública de educação infantil para atender ao maior número de crianças até seis anos a custos menores, cumprindo assim as metas estabelecidas. Diante das necessidades de diminuição de custos e de atendimento das demandas sociais, além dos recursos destinados diretamente pelo próprio governo, os municípios buscam parcerias com empresas privadas, possibilitando a destinação de parte dos valores dos impostos e taxas a entidades que invistam em programas e projetos sociais. Criam-se, deste modo, incentivos a pequenos, a médios e a grandes empresários para disponibilizarem recursos no intento de auxiliarem nas questões que envolvem o atendimento à sociedade (PEREIRA, 2006). Campos (2006) destaca uma maior preocupação no que diz respeito à qualidade do atendimento pela rede conveniada. Em seus estudos defende que o atendimento direto (público) é melhor do que o indireto (conveniada) apontando como principais justificativas o fato de que para ingressarem no serviço público, os profissionais têm de prestar concurso público e precisam atender aos requisitos mínimos exigidos pelos órgãos públicos, principalmente no que diz respeito à formação profissional.

No Brasil, a Lei das Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) também chamada Lei do Terceiro Setor, reformulada recentemente pela Lei nº 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório, que, embora editada no ano de 2014, demorou bastante para entrar em vigor, por conta de diversas alterações sofridas no decorrer dos anos, utiliza-se do termo Organizações da Sociedade Civil para tratar o que pode ser definido como Terceiro Setor (GRAZZIOLI, 2017).

O intuito da Lei 13.019/2014 é regulamentar as parcerias voluntárias, que envolvam destinação ou não de recursos, entre as organizações da sociedade civil e o poder público. É uma lei geral que apresenta inovação sem, contudo, exterminar com as outras legislações em vigor. Além disso, apresenta um novo modelo para pessoas jurídicas de direito privado que, ao desenvolver atividades de interesse público, se colocam em uma posição de convergência com a Administração Pública. Neste novo modelo surgem novos instrumentos de parceria de natureza contratual entre o Poder Público e organizações da sociedade civil. São eles: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabeleceu entre os princípios diretivos do seu regime jurídico a “promoção e a

defesa dos direitos humanos” e a “valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais” (art. 5º, VII e IX) do MROSC. A lei 13019/2014 iguala o público ao privado quando insere os princípios da Administração Pública, contidos no art. 37 da Constituição da República, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência), no corpo do texto da lei trazendo também princípios como a Gestão Pública Democrática, o Fortalecimento da Sociedade Civil, a Participação Social e a Transparência na utilização dos repasses públicos, conforme artigo 5º da lei.

Art. 5 O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

I - O reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - A solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - A promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - O direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - A integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - A valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII – A promoção e a defesa dos direitos humanos.

Fonte: lei 13019 de 2014(MROSC)

Quando se trata de Gestão Democrática existe a possibilidade de parcerias junto ao Terceiro Setor de intervenção direta da sociedade, na avaliação das propostas e execução dos projetos objetos de convênio. O Fortalecimento da Sociedade Civil é fruto direto do protagonismo assumido pela sociedade na tomada de decisões e na fiscalização das políticas públicas, resultantes das obrigações criadas pela lei de fornecer publicidade às programações desenvolvidas pelas Organizações Da Sociedade Civil no âmbito de suas parcerias.

Vale ressaltar que na construção da nova legislação que regulamenta as parcerias público/privado, a participação Social foi observada desde a concepção, onde houve participação popular por meio de audiências públicas junto à Secretaria da Presidência da República. Mas também na forma de execução da lei, um exemplo é a previsão legal de participação popular até no procedimento para convocação para celebração de parcerias das Organizações da Sociedade Civil.

Com a possibilidade de que cidadãos e movimentos sociais apresentassem as demandas sociais para que haja a avaliação da necessidade de um possível chamamento público com o objetivo de celebrar uma parceria para cumprimento de um serviço de interesse público.

Outro fator importante de ser observado na MROSC e a Transparência na Aplicação dos Recursos Públicos, que é uma das bases do Marco Regulatório do Terceiro Setor, o qual se dá através da previsão de publicidade das alocações de recurso público pelas instituições conveniadas.

Como suas principais diretrizes, a respectiva lei estabelece no Art. 6, as diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

- I – a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
- II - a priorização do controle de resultados;
- III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;
- V- o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
- VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
- VIII - a adoção de práticas de gestão administrativas necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas;
- IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Fonte: lei 13019 de 2014(MROSC)

Tais princípios, que orientaram na elaboração e orientam a execução da Lei nº 13.019/2014, têm como objetivo valorizar a OSC e também a participação social, com intuito de fortalecer a Administração e a gestão pública democrática por meio de novos paradigmas de validade decorrentes do Marco Regulatório. Quanto à aplicação, o Marco Regulatório do Terceiro Setor surgiu para simplificar e dar maior clareza e segurança jurídica à legislação responsável, no intuito de regular a parceria entre uma série de entidades privadas sem fins lucrativos e o Poder Público.

As entidades abrangidas por essa lei compreendem, além das entidades privadas sem fins lucrativos e as cooperativas, as organizações religiosas, desde que estas últimas desempenham atividades voltadas para desenvolvimento social. As Organizações da Sociedade Civil, como ficaram conhecidas essas entidades, para atender ao quesitos da lei, onde devem necessariamente: ter personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos; não podem distribuir, entre os sócios ou associados, conselheiros diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades; e os recursos devem ser aplicados exclusivamente na realização do objeto de seu convênio (BRASIL, 2014).

A definição de qualidade da educação é uma discussão constante e latente tanto na esfera pública como nos meios acadêmicos, sendo a seleção de critérios, que possibilitem medidas de qualidade, temas em constante discussão no campo educacional. Na educação infantil, em especial no serviço de creche, este é um debate bastante atual, onde não existe um consenso nos meios especializados. No Brasil, assim como em diversas partes do mundo, a avaliação da educação infantil e a qualidade desta se distingue dos outros níveis de educação, ou seja, se difere do ensino fundamental, do médio e do superior. Nos ensinos fundamental e médio, ocorrem através de sistemas centralizados de avaliação de rendimento dos alunos, esse modelo não é exclusividade nossa já ocorria em outros países, contudo a partir dos anos 1990 ganha destaque como campo de discussão (CAMPOS, 2000).

Para os serviços de creche e da pré-escola, o que se tem como experiência para análise de qualidade são critérios que estão diretamente ligados aos direitos das crianças. Principalmente no caso da creche, conforme relatado anteriormente, os movimentos sociais que lutaram pelos direitos dos negros e dos operários, e mais recentemente da mulher, acabaram por reconhecer que os ganhos de qualidade no atendimento a crianças com o serviço de creche só seriam obtidos na medida em que estes estivessem direcionados às necessidades de desenvolvimento da criança pequena e seus direitos.

Essa preocupação distancia, o que se entende enquanto educação infantil, dos modelos assistencial e custodial da fundação dos serviços de creche no Brasil, bem como também se difere do modelo escolar utilizado mais recentemente. O debate a respeito das formas de avaliação da educação infantil ainda é latente no

meio acadêmico, o que reflete em inconsistências. Analisando o portal do Mec, estes apontam, como ponto de partida, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, que destaca a qualidade como: 1. um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações; 2. dependente do contexto; 3. baseado em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades (MEC, 2006). A definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas (BRASIL, 2006). Como pode ser observado, a avaliação da Educação Infantil, no que diz respeito à qualidade, tem sido pautada nos debates e nas pesquisas da área em nível nacional, para suprir as ações e as estratégias descritas no atual PNE (Lei 13.005/14). Ao analisar as matérias que orientam quanto à política nacional de Educação Infantil, o que se encontra são as descrições dos “Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças” (MEC/SEB, 1995), onde existe a descrição de 12 critérios de qualidade, que indicam os compromissos a serem assumidos para com as crianças. No texto do documento há os seguintes dizeres:

[...] Os critérios foram redigidos no sentido positivo, afirmando compromissos dos políticos, administradores e dos educadores de cada creche com um atendimento de qualidade voltado para as necessidades fundamentais da criança. Dessa forma, podem ser adotados ao mesmo tempo como um roteiro para implementação e avaliação é um termo de responsabilidade. O texto utiliza uma linguagem direta, visando todos aqueles que lutam por um atendimento que garanta o bem-estar e o desenvolvimento das crianças” (BRASIL, MEC, 1995, p. 07).

Assumir os serviços de creches nos sistemas educacionais municipais ainda é um desafio em muitas regiões, especialmente por esses serviços serem prestados durante muito tempo por estabelecimentos privados que funcionam em bairros populares. Assim, tanto as entidades conveniadas com o poder público quanto com as particulares nunca foram vistas como parte da educação municipal e pouco foram fiscalizadas e financiadas para que houvesse adequação no atendimento.

O documento criado pelo MEC/ Secretaria de Educação Básica “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” direciona o leitor (gestor, professor, conselheiro de educação, familiares das crianças) para uma análise e avaliação do que é ofertado pelas instituições de educação coletiva, levando-se em conta o contexto da creche, o bem-estar em cada instituição de educação coletiva e as condições de vivência das práticas cotidianas.

Assim, a qualidade da educação infantil para o serviço de creche é apresentada a partir do direito das crianças, tendo como principais aspectos, que caracterizam essa qualidade: a brincadeira; a atenção individual; a organização do ambiente que proporcione o aconchego, a segurança e o estímulo à criança em seu desenvolvimento; o contato com a natureza; a alimentação saudável; o desenvolvimento da curiosidade, da imaginação e da capacidade de expressão; o movimento em espaços amplos, a proteção, o afeto e a amizade; a expressão de sentimentos; a atenção especial no período de adaptação e a valorização da identidade cultural, racial e religiosa.

Após vinte e seis anos da publicação da sua primeira edição, ocorrida em 1995 e reeditado em 2009 sem profundas alterações, observa-se pela reedição o caderno que trata dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil que este ainda se mantém como um documento de orientação, na medida em que pode apoiar os sistemas de ensino e as instituições de educação infantil. Pode, ainda, contribuir para a implementação de políticas que direcionam para a garantia aos direitos das crianças, uma vez que as instituições de educação infantil se constituem em um lugar privilegiado de educação da infância e de possibilidade de empreender o novo, como afirma Arendt (2014). Desta forma, uma escola de educação infantil precisa ser um espaço com qualidade. O documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação” (BRASIL, MEC, 2005), reconhecidamente referência na área, tem sido proposto a partir da criação do Conselho de Políticas para a Educação Básica (CONPEB).

Em continuidade a esse processo de construção de documentos que orientem quanto à Política Nacional de Educação Infantil, foram lançados os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil - volumes 1 e 2 (BRASIL, MEC, 2006), que constituem as competências dos sistemas de ensino em nível municipal. Essas competências orientam para a definição das políticas da área, estabelecendo que o município, através das secretarias municipais de educação, deve implementar a política para esta fase da educação infantil, em consonância com o PNE. Observa-se, porém, que as orientações apresentadas no referido documento também apontam a importância de “[...] estabelecer planos e as metas para a melhoria permanente da qualidade do cuidado e da educação oferecida no sistema educacional municipal” (BRASIL, MEC, 2006, p. 21).

Através de diferentes pesquisas e estudos na área, de forma a complementar as indicações de elementos essenciais à qualidade educacional, foi elaborado o documento Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil (BRASIL, MEC, 2006). Neste, amplia-se as concepções sobre o espaço e o ambiente como um eixo estruturante da proposta educativa na educação infantil. Este texto busca, ainda, difundir os diferentes olhares sobre o espaço, para a construção de um ambiente físico adequado à Educação Infantil, em condições de promover descobertas, de estimular a criatividade, o desafio e a aprendizagem que facilite a interação criança–criança, criança–adultos e deles com o meio ambiente. O espaço lúdico infantil deve ser dinâmico, vivo, “brincável”, explorável, transformável e acessível para todos. (BRASIL, MEC, 2006). A partir da leitura desses documentos, que orientam a construção de políticas públicas, onde a qualidade apresenta-se como fator primordial, pode se observar que existe uma fronteira entre a realidade da oferta existente e aquilo que se deseja. Ou seja, uma educação infantil de qualidade para todas as crianças brasileiras, com base em parâmetros nacionais que deveriam se desdobrar em indicadores para os diferentes sistemas e municípios.

3. METODOLOGIA

3.1 Justificativa da escolha do objeto de estudo

Para avaliação das políticas de educação infantil e análise do custo-benefício do Terceiro Setor, foi selecionada a cidade de Viçosa, localizada na zona da Mata no estado de Minas Gerais, no Brasil. A Universidade Federal de Viçosa (UFV) está inserida na cidade assim como outras instituições de ensino superior, sendo essencialmente vocacionada para a educação superior. Entretanto, com relação ao atendimento público educacional a crianças de 0 a 3 anos, a cidade conta com 12 creches municipais, 16 creches filantrópicas conveniadas ao município e uma creche Federal vinculada à UFV.

A escolha do município de Viçosa-MG se motiva pelo fato de os resultados de cumprimento das metas estabelecidas no PNE para serviços de creche apresentar melhor resultado comparado às médias nacionais e estaduais no período de 2014 a 2020. Somado a isso, tem-se a presença de número considerável de entidades filantrópicas conveniadas ao município, o que desperta o interesse em se investigar qual a relação das entidades do Terceiro Setor para o cumprimento das metas do PNE e o quanto essa política tem sido eficiente.

3.2 Análise documental sobre o funcionamento da educação infantil municipal e das parcerias com o Terceiro Setor (objetivo específico a)

Para atender ao objetivo específico (a), desta pesquisa, de analisar o papel do município em relação à educação infantil, identificando as políticas adotadas no período de 2001 a 2020, bem como as metas e estratégias de atendimento da educação infantil, que constam no PNE e no plano decenal de educação infantil do município de Viçosa, utiliza-se de uma pesquisa documental nas legislações e atos normativos municipais e federais, com o intuito de investigar e encontrar informações relevantes sobre a educação infantil que possam contribuir com o trabalho. A escolha do período de 2001 a 2020 coincidem com os dois últimos PNE com dados disponíveis e sem interferência do momento de pandemia pela sar-coV-2 nos resultados das políticas públicas.

3.3 Descrição do funcionamento do Plano Nacional de Educação quanto à educação infantil no município de Viçosa-MG (objetivo específico b)

Para analisar como é executado o PNE quanto à educação infantil no município de Viçosa-MG, foi realizada pesquisa documental utilizando diferentes fontes de informações, a saber: PNE 2010-2024; plano decenal de educação do município de Viçosa-MG, lei Nº 2487/2015; atos normativos municipais quanto às políticas públicas de educação infantil; relatórios realizados em órgãos oficiais publicados em canais de comunicação do Governo Federal e municipal.

Após pesquisa documental, com o objetivo de identificar os fatores que colaboram com o desempenho referente ao cumprimento das metas do PNE no município de Viçosa-MG, utiliza-se da ferramenta Análise de Conteúdo Categorical de Grade Aberta, baseada em Bardin (2011), dividindo este processo em três etapas. A primeira consiste na organização das informações coletadas em documentos e em sites governamentais, definindo quais elementos são relevantes para responder o objetivo geral da pesquisa. A segunda, a seu turno, se refere à realização da codificação, ou seja, da unidade de registro, analisando a temática relacionada ao desempenho e a metas do PNE, bem como, a participação do Terceiro Setor para o cumprimento destas. Por fim, a terceira compreende a categorização, sendo que as informações selecionadas nas etapas anteriores são agrupadas de modo a sugerir hipóteses que podem apresentar a explicação de como o PNE influencia na construção da política de educação infantil municipal para crianças de 0 a 3 anos.

Como estratégia para colaborar com o entendimento do funcionamento da política municipal de educação infantil com participação do Terceiro Setor, é realizado o desenho do modelo lógico do programa, na perspectiva do pesquisador, a partir das informações levantadas pela pesquisa. De acordo com Msila e Setlhako baseado na teoria do modelo logico de Carol Weiss, que funciona como um mecanismo utilizado na Teoria da Mudança, e propõem responder questões sobre: o problema central que o projeto pretende solucionar; os resultados que deseja alcançar; a causa dos problema; as suas consequências; as etapas para alcançar os objetivos; o público-alvo e a definição dos atores necessários para o trabalho (MSILA e SETLHAKO, 2013).

3.4 Efetividade, custos e benefícios da prestação dos serviços de educação infantil pelo Terceiro Setor para administração pública municipal de Viçosa-MG (objetivo específico c)

Para avaliar a prestação dos serviços de educação infantil promovida pelo Terceiro Setor em relação à eficiência, é utilizada a análise Custo-Efetividade, com o objetivo de relacionar os custos da intervenção com os seus resultados. Com isso, identifica-se a existência de vantagem econômica para a administração pública na utilização do Terceiro Setor para a prestação dos serviços de educação infantil e se há vantagens para a população no aumento do número de vagas ofertadas.

3.4.1 Análise Custo-Efetividade

O modelo de Custo-Efetividade é uma forma de análise econômica que compara os custos relativos e os resultados de diferentes cursos de ação, ou seja, avalia o resultado de ações distintas comparando-as (SILVA, 2003). Os dados de custo da educação infantil, especificamente dos serviços de creche, foram retirados da prestação de contas do município de Viçosa e do orçamento executado para o período de 2019. Já para os dados relativos ao número de atendimentos considerou-se a base de dados do INEP de 2020 com dados do censo educacional de 2019.

Para a Análise Custo-Efetividade (ACE) é criada uma representação gráfica a partir dos dados relacionados aos custos da educação infantil para serviços de creche (crianças de 0 a 3 anos), provenientes da execução orçamentária do município de Viçosa, em 2020, e ao número de atendimentos realizados no mesmo período. Para o cálculo do Custo-Efetividade, utiliza-se a equação (1) a seguir:

$$\text{Custo - efetividade} = \frac{\text{custo da intervenção}}{\text{efetividade da intervenção (número de atendidos)}} \quad (1)$$

Adicionalmente, os resultados fornecidos pela ACE são apresentados neste estudo como Razão Custo-Efetividade da Intervenção (RCEI). Conforme Bleichrodt e Quiggin (1999), a RCEI é a diferença nos custos entre duas alternativas apresentadas neste estudo, dividida pela diferença da efetividade do número de atendimentos das creches. Assim, o cálculo é realizado por meio da fórmula (2):

$$RCEI = \frac{[custodaintervenção(x)] - [Custodaintervenção(y)]}{[Efetividadedaintervenção(x)] - [Efetividadedaintervenção(y)]} \quad (2)$$

Os resultados representam, então, o custo incremental ou adicional por benefício incremental ou adicional obtido. Considerando neste estudo a alternativa “X”, como o atendimento das crianças pelas creches municipais e “Y”, como o atendimento através do convênio com o Terceiro Setor, os custos são o montante investido pela administração pública para o serviço de creche e a efetividade, o número de atendimentos (cumprimento das metas do PNE/PME).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o objetivo de responder às questões de pesquisa, este tópico está dividido em 3 partes. A primeira se refere ao funcionamento da educação infantil municipal e das parcerias com o Terceiro Setor. Ainda, é descrito um breve histórico da educação infantil no município de Viçosa e como o Terceiro Setor contribui para a prestação deste serviço público, para o cumprimento do que é estabelecido no PNE e no Plano Decenal de Educação Municipal (PDEM). No segundo tópico são abordadas as políticas públicas de educação infantil, com participação do Terceiro Setor, a partir de 2014. Ademais, aborda-se a efetividade das ações para cumprimento das metas de atendimento à população. O terceiro tópico, por fim, mobiliza discussões em torno dos custos e benefícios da prestação dos serviços de educação infantil pelo Terceiro Setor para a administração pública municipal de Viçosa-MG.

4.1. O funcionamento da educação infantil municipal e das parcerias com o Terceiro Setor

A educação no município de Viçosa-MG está diretamente ligada à sua história, uma vez que os contextos históricos políticos, sociais colaboraram para a construção das políticas públicas educacionais municipais. Nesse sentido, pretende-se nesta parte do trabalho abordar o contexto histórico da educação infantil municipal e a inserção do Terceiro Setor, e também identificar na conjuntura da política nacional políticas que influenciaram neste processo, principalmente quando da criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do plano Nacional de Educação.

A Educação em Viçosa-MG teve a mesma história das demais regiões do Brasil. Em princípio, segundo Saviani (2004), os fazendeiros com melhores condições financeiras contratavam professores que ensinavam a seus filhos e aos filhos dos seus agregados, que demonstravam maiores aptidões. Os padres, que eram normalmente as pessoas mais cultas dessas regiões, eram também muitas vezes professores.

Em Viçosa, a primeira escola pública surgiu em 1916, segundo consta no diagnóstico da educação infantil do primeiro plano decenal de educação do

município. Contudo, documentalmente, segundo Atas de Assentamento e Posse, a data de instalação do local é em setembro de 1922, denominado Grupo Escolar Coronel Antônio da Silva Bernardes, que, após mudar para vários lugares, ganhou sua sede definitiva na Rua Benjamim Araújo, 71, no centro da cidade. Devido à influência de políticos importantes que residiam na cidade, a Educação formal no município foi se ampliando, tanto no setor público como no privado.

A vocação educacional de Viçosa tomou impulso com a fundação da Escola Superior da Agricultura e Veterinária (ESAV), quando era Presidente da República o viçosense Dr. Arthur da Silva Bernardes. A expansão natural da ESAV elevou-a à categoria de Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG), porém, em 1969, ela se transformou na Universidade Federal de Viçosa (BORGES; SABIONE; MAGALHÃES, 2006).

A cidade possui várias faculdades, além, da presença da Universidade Federal de Viçosa (UFV), que contribuiu para Viçosa ser reconhecida como uma cidade-universitária. A influência da Universidade na vocação educadora de Viçosa tornou-se um marco, que conduziu à situação atual do Município não apenas na educação superior como também nas outras fases da formação do indivíduo (PANIAGO, 1990).

Observar-se que segundo ALMEIDA, 2006 a organização do Estado Brasileiro ao longo de sua formação passou por períodos de centralização e descentralização das decisões, dos recursos e das obrigações, no caso da educação, apesar de já existirem iniciativas de coordenação da educação por parte da União e de ações específicas para atendimento das crianças em conjunto com estados e municípios, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, essa foi um marco para as políticas públicas nacionais e para o processo de redefinição do papel dos entes federados o que afetou diretamente o sistema educacional do município de Viçosa.

A partir da nova Constituição Federal, o município passou a ser considerado um ente federativo, com autonomia administrativa dentro de seu limite territorial e competências, para agir na construção das políticas educacionais que atenda às peculiaridades de sua região, isso veio como uma resposta do Estado à necessidade de atender à multiplicidade de demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular as especificidades de

cada região. A descentralização nesse sentido é entendida como uma estratégia de aprofundamento da democracia capaz de tornar as ações do estado mais eficazes.

Outra inovação oriunda da nova carta constitucional se deve ao fato de a educação passar a constar no texto da lei como um direito fundamental, com distribuição das competências entre os entes federados, em que o Governo Federal ficou responsável pela coordenação das ações políticas, para cumprimento do direito a educação, e pela criação e financiamento de ações que convirjam na garantia a esse direito.

Até 1988, época da aprovação da atual CF, que delegou aos municípios a responsabilidade prioritária sobre Educação Fundamental, as escolas de Viçosa eram essencialmente estaduais, ficando a cargo do Município algumas poucas escolas em áreas rurais. Segundo dados do Diagnóstico de Situação da Educação de Viçosa contidas no anexo da lei municipal nº 1768/2006 a partir da constituição de 1988 o Município começa progressivamente a encampar as escolas de Ensino Fundamental, tendo a situação praticamente se invertido. Este nível com base no diagnóstico do PDME de 2006, já se encontrava em sua maioria sob a responsabilidade do Município, em toda a zona rural e parcialmente na área urbana. E, como prevê a Constituição, deverá, progressivamente, ter este nível sob sua inteira responsabilidade, conforme incentivo recente do atual governo estadual em transferir aos municípios as instituições de ensino fundamental sob responsabilidade do estado de Minas Gerais (DIAGNÓSTICO PDME - Lei N° 1768/2006).

De acordo com Kuhlmann Júnior (2004), os movimentos populares e feministas foram os percussores da expansão das creches no Brasil. Especificamente no Município de Viçosa, a expansão dos serviços está diretamente ligada ao crescimento da cidade, favorecido pelo crescimento da UFV e pela possibilidade de as mulheres poderem ocupar vagas nesta instituição, bem como o surgimento de postos de trabalho para execução dos trabalhos domésticos.

Assim, a entrada representativa das mulheres para o mercado de trabalho, a partir do final dos anos 60, legitimou as instituições de educação infantil como lugares próprios para o cuidado das crianças pequenas das diversas classes sociais brasileiras (KULMANN, 2004). Isso demandou atenção especial no atendimento de crianças de 0 a 6 anos para que as mulheres do município pudessem ocupar as vagas no mercado de trabalho.

Nesse sentido, para atender à referida demanda, surgem as entidades voltadas ao cuidado das crianças de 0 a 6 anos de idade, inicialmente entidades assistenciais de cunho filantrópico. Dentre as que se encontram em funcionamento, a mais antiga é a Ação Social Viçosense (Rebusca), que tem como registro, no Cartório de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil, a data de 16 de setembro de 1975. Contudo, o seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) foi aberto apenas em 26 de abril de 1982, conforme consulta à Receita Federal (BRASIL, 2022).

Nos anos seguintes esse número cresceu, atualmente chegando a 13 entidades conveniadas ao município, conforme descrito na lei de subvenção nº 2.881/2020. Estas são: a Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE); a Associação Assistencial e Promocional da Pastoral da Criança (APOV); a Associação Beneficente Dr. Altamiro Saraiva (ABAS); a Associação Mariana Beneficente (AMARBEM); o Centro de Educação Infantil Maria Tereza; o Centro de Educação Infantil Pingo de Luz; o Centro de Educação Infantil São João Batista; o Centro de Educação Infantil São Sebastião; o Centro Educacional Santa Terezinha; a Creche Maria João de Deus; o Centro de Educação Infantil Myrian de Oliveira Fernandes; a Associação Comunitária Padre Geraldo Paiva; a Ação Social Viçosense (Rebusca). Apesar de existir desde a década de 70, o município só entendeu as entidades filantrópicas como parceiras a partir de 1992, com a Lei Nº 854, de 13/08/1992, que passou a fornecer apoio financeiro a uma das instituições (Rebusca). Esse fato coincidiu com o pós CF de 1988, que tornou o município responsável pela educação infantil.

No que se refere ao histórico da prestação de serviços de creche, fornecidas pela Prefeitura Municipal de Viçosa de forma direta, existiam algumas unidades de atendimento vinculadas à Secretaria de Assistência Social. Elas eram denominadas de Núcleos Comunitários, descritas nas peças orçamentárias do município no período de 1986 a 1996, apesar de não haver documento descritivo que trate das atividades realizadas por tais instituições públicas e nem o número de atendimentos realizados no período. Todavia, verifica-se que aparecem na descrição das peças orçamentárias 11 Núcleos Comunitários vinculados à Secretaria de Ação Social, os quais eram localizados nos Bairros: Bom Jesus, Carlos Dias, Santo Antônio (com 2 Núcleos), Nova Viçosa, Barrinha e Bairro União (documentalmente descrito como Morro do Café), Novo Silvestre, distrito de Cachoeira de Santa Cruz, distrito de São

José do Triunfo (documentalmente descrito como Fundão), distrito de Silvestre e na rua Gomes Barbosa (Região central).

Nesse mesmo período, houve grandes conquistas no Brasil para a construção de políticas públicas de educação infantil, que acabaram refletindo diretamente na forma de organização das políticas municipais, pois estas criam obrigações aos entes subnacionais. A primeira conquista, garantida por lei, ocorreu com a Constituição Brasileira de 1988. Em seu artigo 208, a constituição estabelece como dever do Estado o "atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade" garantindo, dessa maneira, o seu direito à educação (Brasil, 1988). Isso justifica a política do município de Viçosa em transferir o que antes era visto como uma política de assistência social para a secretaria de Educação.

Um segundo avanço foi a Política Nacional de Educação Infantil, de 1994. Nesse documento foram definidas diretrizes pedagógicas e de recursos humanos objetivando: expandir a oferta de vagas para as crianças de zero a seis anos; fortalecer, nas instâncias competentes, a concepção de educação infantil; promover a melhoria da qualidade do atendimento em creches e pré-escola (BITTAR; SILVA; MOTTA, 2003).

Após 2 anos, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases - LDB 9.394, em 20 de dezembro de 1996, respeitando e atendendo o que é descrito na CF. A LDB reconhece, em seus artigos 29 e 30, a educação infantil como a primeira etapa da educação básica oferecida em creches, para atender crianças de até três anos de idade, e em pré-escolas, para atender crianças de quatro a seis anos. Ressalta-se que essa nova etapa da educação básica, conforme descrita na referida Lei, não é obrigatória para a criança, contudo, é um direito da criança e de sua família. A oferta, a partir desse momento, passa a ser um dever do Estado, que é transferido ao ente municipal.

É importante observar o alinhamento das políticas do município de Viçosa ao que estabelece a LDB em seu artigo 29, ou seja, a educação infantil passa a ter como finalidade "o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, complementando a ação da família e da comunidade". Tal alinhamento ocorre, uma vez que as legislações municipais, criadas a partir de então, passaram a incluir o atendimento, que já era prestado há algum tempo, não somente de assistência social, mas sim de educação, considerando os diversos aspectos destacados na LDB. Este é o caso

da transferência dos serviços de creche da assistência social para a pasta da educação, e dos programas de treinamento realizados em parceria com a Secretaria Regional de Ensino de Ponte Nova.

A partir da lei municipal nº 1258/98, que dispõe sobre a transferência das creches subordinadas à secretaria municipal de Ação Social para a Secretaria Municipal de Educação, o município criou, sem regulamentar, os departamentos de Ensino Fundamental e de Educação Infantil; regulamentados, posteriormente, pela Lei municipal nº 1536/2003. Através do MEC, em 2005 houve a definição da nova Política Nacional de Educação Infantil (PNEI), que aponta diretrizes, define os objetivos, traça as metas e estratégias para educação infantil. Destaca-se, dentre suas diretrizes, que:

“A Educação Infantil deve pautar-se pela indissociabilidade entre o cuidado e a educação” com relação aos objetivos, está o de "assegurar a qualidade de atendimento em instituições de Educação Infantil (creches, entidades equivalentes e pré-escolas" (BRASIL, 2005).

A Política Nacional de Educação Infantil veio para sanar uma lacuna deixada no PNE de 2001, definido na lei nº 10.172/2001. Com a PNEI ressurgiu a ideia de um planejamento de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação, obrigando os municípios a elaborarem o seu planejamento educacional para um período de 10 anos (plano decenal de educação). Para os municípios, a partir do PNEI, houve a exigência de planejamento para esta etapa da educação, que, no caso de Viçosa, pôde ser observado em seu primeiro Plano Decenal de Educação, lei nº 1768/2006, e no plano em vigor, lei nº 13005/2014. Tais instrumentos constituem a base do planejamento municipal para a educação infantil e têm como finalidade proporcionar melhor qualidade no atendimento.

Com a Constituição de 1988, o serviço de creche deixou de ser uma ação não mais vinculada à assistência social, mas sim como política pública de educação que no caso do município de Viçosa só foi entendido assim após quase uma década da promulgação da constituição. Percebe-se que aspectos institucionais das políticas públicas para o setor foram fortalecidos, a União intensificou após esse período o investimento em políticas e programas direcionados à educação, assumindo um papel de coordenação da educação nacional. Estes programas têm permitido, além da transferência voluntária de

recursos aos municípios, a indução ao ato de planejamento das ações da educação, de forma a proporcionar o desenvolvimento da educação infantil.

Dentre as ações, pode ser destacada a Lei de Diretrizes e Base da educação (LDB), o FUDEB, a Lei de Diretrizes e Base da Educação Infantil (LDBI) e o PNE, evidenciando a preocupação de atendimento das demandas educacionais e de financiamento das ações necessárias a promoção da oferta de vagas, sejam elas de forma direta ou via parcerias. Recentemente, outro instrumento normativo reforça essa ideia e ainda traz novidade nas possibilidades de parceria. O Marco Regulatório do Terceiro Setor igualou em seu texto o público ao privado para concretização das parcerias, no momento que inseriu no corpo do seu texto os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) a ser cumprido pelas instituições parceiras e criou a obrigatoriedade de participação popular nas deliberações dessas entidades. Isso impele que os municípios firmem convênios, realizando o acompanhamento e o monitoramento das atividades, dos resultados e das finanças das entidades parceiras, além de obrigar a disponibilização das informações pelas entidades do terceiro setor a qualquer cidadão, seguindo o mesmo princípio da transparência do setor público.

4.1.1. Plano Decenal De Educação do Município de Viçosa

Para elaboração do primeiro Plano Decenal Municipal de Educação de Viçosa (PDME - Lei N° 1768/2006), observou-se a Lei Orgânica do Município de Viçosa em seu Art. 206. Nesse artigo é estabelecido acerca do PDME que:

“Será elaborado anualmente um plano educacional, conjuntamente com os representantes das entidades de ensino, pais e alunos para alcançar os seguintes objetivos:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho; e

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País”

Fonte: PDME lei 1768 de 2006

Os objetivos gerais do PDME de Viçosa são os mesmos do PNE e os seus objetivos específicos podem ser enunciados a partir dos desafios por ele colocados aos municípios, tais como: a ampliação do atendimento e promoção da equidade; a busca da eficiência, da melhoria da qualidade da educação e da valorização do

magistério; a ampliação dos recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o acompanhamento e o controle social; a descentralização, a autonomia da escola e a participação da sociedade na gestão educacional. Considerando o estágio de desenvolvimento em que se encontrava o Município de Viçosa em 2006, conforme verificado no anexo da lei do município de Viçosa nº 1768/2006, no diagnóstico de situação realizado pelo estado, bem como a expectativa da sua população captada através das audiências públicas realizadas no município na época da elaboração do primeiro Plano Decenal Municipal de Educação de Viçosa, foram definidas como prioridades:

1. Melhorar o desempenho acadêmico em todos os níveis;
 2. Erradicar o analfabetismo;
 3. Valorizar os profissionais da educação;
 4. Democratizar a gestão do ensino público;
 5. Implantar o ensino de tempo integral;
 6. Universalizar a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio;
 7. Modernizar a gestão do Sistema Municipal de Ensino; e
 8. Racionalizar a oferta do transporte escolar na Rede Pública
- Fonte: PDME lei 1768 de 2006

A ideia desse Plano era de não ser um plano da Secretaria Municipal de Educação de Viçosa para a Rede Municipal. Os objetivos e metas que nele foram fixados são objetivos e metas dos cidadãos e das organizações da sociedade civil existentes no município e dizem respeito à educação de Viçosa, em todos os seus níveis e modalidades de ensino e não apenas aqueles referentes às suas responsabilidades constitucionais de oferta. Com isso, percebe-se que há respeito à ideia de ser um Plano de Estado, razão pela qual transcende os governos e tem a expectativa de que os próximos governantes cumpram com os compromissos expressos que, sem dúvida, explicitam a vontade de seus cidadãos. Nesse plano, estão descritos os objetivos e metas referentes aos seguintes tópicos: 1) Educação Infantil; 2) Ensino Fundamental; 3) Educação de Jovens e Adultos; 4) Educação Especial; 5) Formação e Valorização do Magistério da Educação Básica; 6) Financiamento e Gestão.

Os marcos político-institucionais responsáveis pela criação do Plano Decenal Municipal de Educação - PDME são:

- a) a CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - CF/88: que estabelece no seu Art. 214 a "Fixação, por lei, de um PNE, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público";
- b) LEI DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL - LDB/96: estabelece no seu Art. 9º que "a União incumbir-se-á de elaborar o PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios". Art 10

"Os Estados incumbir-se-ão de (...) elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos Municípios";
 c) o Art 204 CONSTITUIÇÃO ESTADUAL MG/89: "O plano estadual de educação, de duração plurianual, visará à articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, à integração das ações do Poder Público e à adaptação ao plano nacional"; e
 d) a LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA DE 1990, que no seu Art. 206 determina que deverá ser "elaborado anualmente um plano educacional, conjuntamente com os representantes das entidades de ensino, pais e alunos".

Fonte: dados da pesquisa

Após o prazo de vigência do primeiro PDME, no ano de 2015, entrou em vigor, através da lei 2487/2015, o novo PDME que é o principal instrumento de planejamento no que se refere à Educação Infantil. Este segue as metas da Lei 13.005 de 25/06/2014 do PNE, cuja Meta 1 estabelece a Universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e amplia 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 PDME, atendendo, no entanto, a 100% da demanda manifesta.

São estratégias para alcançar esse objetivo, conforme descrito no anexo do novo PDME:

- "E. 1 - Definir, em regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
- E. 2 - Atender a todas as crianças em idade de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos matriculadas nos Centros de Educação Infantil, conveniados com a Administração Municipal, até o final do primeiro ano de vigência do PDME;
- E. 3 - Realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;
- E. 4 - Ampliar vagas, com infraestrutura adequada, de forma a atender até 100% da demanda, até o final da década;
- E. 5 - Estabelecer, no primeiro ano de vigência do PME, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
- E. 6 - Preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
- E. 7 - Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
- E. 8 - Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

E. 9 - Estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;

E. 10 - 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.

E. 11 - Fomentar o atendimento das populações do campo e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;

E. 12- - Ampliar em 20%, no mínimo, o número de vagas em tempo integral, observando a infraestrutura física da escola, dos profissionais, mobiliário, equipamentos, nº de alunos por turma, gestão escolar e recursos humanos indispensáveis à oferta de uma educação de qualidade;

E. 13 - Priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica” (VIÇOSA, anexo da lei nº 2487/2015).

Já o PNE, Lei 13005/2014, em sua meta 1, define a Universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade até 2016, e busca 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. Prevê em suas estratégias:

“1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;

1.5) 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;

1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;

1.7) 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;

- 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;
- 1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;
- 1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superlotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
- 1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;
- 1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
- 1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
- 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;
- 1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;
- 1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (PNE, 2014).

Em comparação entre o que está descrito enquanto metas e estratégias no PNE com o PDME de Viçosa, ressalta-se pequenas alterações nas estratégias. Um exemplo é a retirada da consulta popular e de instrumentos de participação democrática na construção das políticas públicas municipais. Além deste fator, é possível observar um isomorfismo na formulação da lei municipal, principalmente o mimético e coercitivo¹. O isomorfismo é um termo utilizado para designar a relação

¹ Segundo DiMaggio e Powell (1983), no isomorfismo institucional identifica-se três possibilidades que ocorrem mudanças isomórficas: o isomorfismo coercitivo, o isomorfismo mimético e o

de semelhança entre uma coisa e outra, sendo incorporado ao processo administrativo. Este conceito pode ser diferenciado em dois tipos: o isomorfismo competitivo e o isomorfismo institucional, sendo este último percebido ao se comparar o que trata a lei federal e a lei municipal (MEYER, 1979; FENNELL, 1980).

As instituições tendem a buscar mais legitimidade que eficiência. Isso as levam a copiar práticas tidas como corretas, independentemente dos resultados que possam gerar. Esse fenômeno pode ser observado ao comparar as metas e estratégias descritas no PNE e no planejamento do município de Viçosa. O isomorfismo, neste sentido, se apresenta numa perspectiva de instrumento institucionalizador, uma vez que a estrutura formal do planejamento municipal sofre influência de normas e de valores institucionais, além de pressão do ambiente externo, da normativa do Estado e de outros organismos normativos, de forma a condicionar as ações dos municípios (DIMAGGIO; POWELL, 2005; MEYER; ROWAN, 1977).

Dentre as estratégias descritas para alcançar a meta 1 do PDME, no que se refere ao atendimento de crianças de 0 a 5 anos no município, algumas estão diretamente relacionadas ao objeto deste estudo. Este é o caso da estratégia 1, que busca “Atender a todas as crianças em idade de 4 (quatro) e 5(cinco) anos matriculadas nos Centros de Educação Infantil, conveniados com a Administração Municipal, até o final do primeiro ano de vigência do PDME” (VIÇOSA, LEI 2487/2015).

Tal estratégia foi cumprida em 2016. Nesse momento, o município passou a atender na rede pública todas as crianças de 4 a 5 anos que havia solicitação de vagas no sistema público municipal em 2015, e todas as entidades filantrópicas de Viçosa foram intimadas pela Secretaria de Educação a atender somente crianças em idade de Creche, ou seja, de 0 a 3 anos. Isso se deu em respeito à lei do FUNDEB, Art. 8º e § 3º, que admitia, somente até o dia 31 de dezembro de 2016, o

isomorfismo normativo. Os dois primeiros são identificados neste trabalho. O Isomorfismo Institucional Coercitivo resulta tanto de questões formais quanto informais, exercidas sobre as organizações que estão ligadas de alguma forma explícitas ou sutis, em coerção, persuasão ou conluio governamental (ambiente, legais, fiscais) ou na busca de inclusão, aceitação ou legitimidade. O Isomorfismo Mimético ocorre motivado por incertezas, metas ambíguas, tecnologias insuficientes. Tal mimetismo pode ocorrer de forma consciente ou, por vezes, inconsciente. Algumas vezes ocorre mesmo em desacordo aos valores da instituição ou da sua cultura organizacional, gerando oportunidades e riscos, além de incentivar a inovação ou, ao contrário, conflitos de poder.

registro das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (LEI Nº 12.837, DE 9 DE JULHO DE 2013). Concomitantemente, as entidades do Terceiro Setor deixaram de atender essa faixa etária e passaram a ofertar o atendimento apenas a crianças de 0 a 4 anos incompletos, conforme descrito na estratégia 10 – 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.

Na estratégia 3 é exigido que o município realize, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta. Segundo relatório da comissão de acompanhamento e avaliação da secretaria de educação, esse monitoramento para crianças de 0 a 3 anos de idade ocorre por meio da abertura de cadastro para as atividades escolares no final de cada ano, em que os interessados a pleitear as vagas são cadastrados. Já para as crianças de 4 a 5 anos, o planejamento se dá através do que já consta no censo escolar do ano anterior, realizado pelo INEP, somado às novas matrículas realizadas na abertura de cadastro.

A estratégia 4 diz respeito à ampliação de vagas, com infraestrutura adequada, de forma a atender até 100% da demanda, até o final da década. Contudo, não existe clareza quanto à utilização ou não do Terceiro Setor para cumprimento desta etapa. Não foram encontrados documentos que tratem desse assunto e nem registro em atas do conselho municipal de educação e do conselho do FUNDEB, com relação à estrutura.

Todavia, na liberação do alvará para funcionamento, segundo o código de obras do Município de Viçosa (LEI Nº 1633/2004), é exigido o cumprimento da norma brasileira NBR 9050 /2015 que padroniza as construções de espaços conforme tipo de público a ser atendido e do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros AVCB do corpo de bombeiros, documento emitido pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar certificando que, durante a vistoria, a edificação

possuía as condições de segurança, o que leva a crer que as entidades cumprem com o requisito de infraestrutura no que diz respeito à segurança e acessibilidade.

Com referência à consulta pública, que trata a estratégia 5 e mantém as especificidades e parâmetros nacionais de educação, não foi possível identificar nenhum avanço. Tão pouco foi relatado nas atas das reuniões dos conselhos e nos sites oficiais da prefeitura chamamento ou comunicação de realização de consultas públicas.

As estratégias 7, 8 e 9, que dizem respeito ao acompanhamento, monitoramento e permanência do aluno da faixa etária de 0 a 5 anos, é possível averiguar que as mesmas ocorrem em função dos programas sociais do Governo Federal de assistência às famílias de baixa renda, conforme acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade - Condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família – PBF – conforme determina a Lei federal nº 10.836/04. Nesse sentido, existe uma articulação entre a secretaria de educação e a secretaria de assistência social para acompanhamento das famílias beneficiadas pelos programas.

Na estratégia 10, pode ser observado os convênios firmados entre o município e o Terceiro Setor, conforme leis de repasse de subvenção ao longo dos anos e de convênios para repasse de recursos do Fundeb. Observa-se que o número de atendimentos fornecidos pelas entidades filantrópicas para o ano de referência da pesquisa foi de 893 crianças, de acordo com a base de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE, essa oferta de vagas tem colaborado significativamente na promoção do atendimento a este segmento no município de Viçosa, visto que o município atendeu nas entidades municipais apenas 365 crianças.

Com relação à estratégia 11, existem duas escolas municipais que recebem crianças nas localidades rurais, conforme registrado no censo escolar (BRASIL, MEC, 2021). Uma está localizada na Colônia Vaz de Melo, outra na Comunidade do Paraíso. O restante das comunidades tem a opção por alocar as crianças na rede urbana, tanto pela utilização dos serviços prestados pelas filantrópicas quanto pela rede pública. Contudo, apesar de existir o transporte gratuito, há dificuldade em relação a utilização desse sistema, uma vez que seria necessário um responsável para acompanhar as crianças desta faixa etária, o que, por vezes, é um obstáculo

para quem vive no campo, devido ao fato de as comunidades mais distantes ficarem há mais de uma hora da escola mais próxima.

No que se refere à etapa 12, vale ressaltar que todas as entidades do Terceiro Setor ofertam os serviços em período integral (manhã e tarde) para crianças de 0 a 3 anos. O atendimento ofertado diretamente pelo município está em fase de expansão, com aproximadamente 60% dos atendimentos de forma direta ocorrendo em tempo integral, conforme relatório de acompanhamento do Departamento de Educação Infantil da Prefeitura Municipal de Viçosa do ano de 2020.

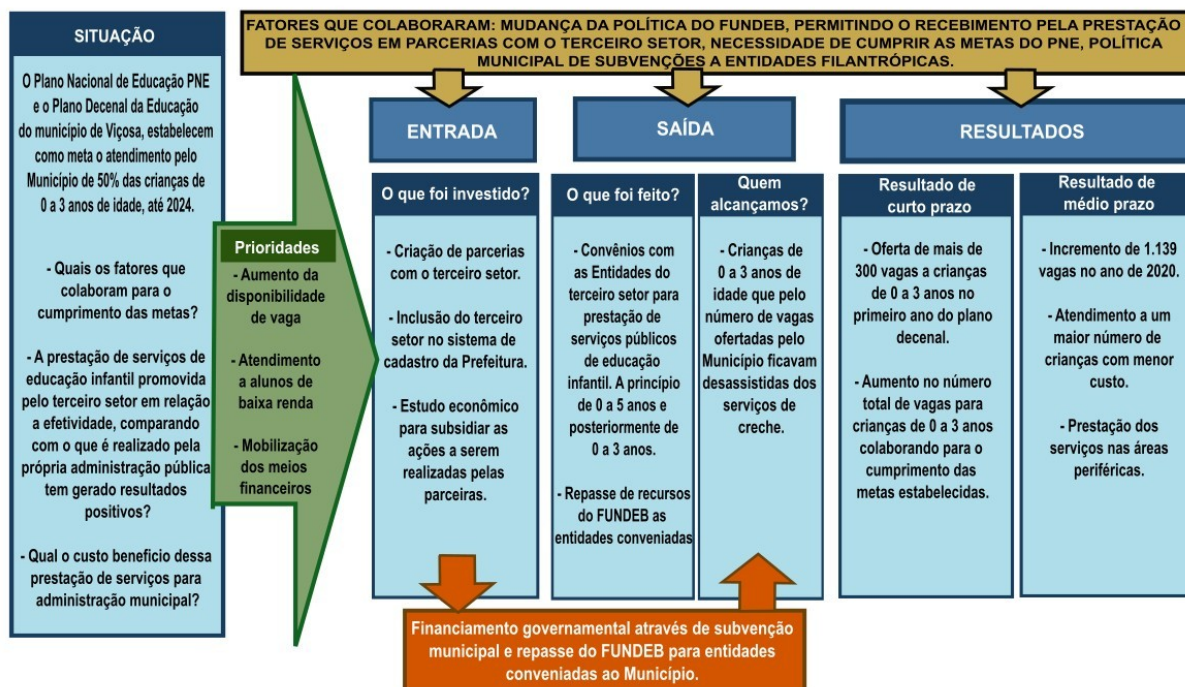
Em relação à etapa 13, o município atende alguns tipos de deficiência pela própria rede fornecendo auxiliares de classe a deficientes auditivos e também cognitivos de grau moderado. Porém, vale ressaltar, que a maior parte dos atendimentos especializados é realizada pela entidade do Terceiro Setor, APAE, que é considerada pelo sistema único da assistência social, como atividade de média complexidade.

Observando as informações, é possível perceber que existe por parte do Governo Federal uma tentativa de organizar o desenvolvimento da educação infantil e ao mesmo tempo induzir os entes subnacionais a ações planejadas. No caso de Viçosa, diante das informações obtidas, os mecanismos de monitoramento e de avaliação da política educacional do município se existiram, não estão mais disponíveis.

4.2 Políticas públicas de educação infantil com participação do Terceiro Setor a partir de 2014 (objetivo específico b)

Para colaborar com o entendimento de como funciona a educação infantil municipal e como o Terceiro Setor colabora para o cumprimento das metas do PNE e do PDME, apresenta-se aqui um desenho do funcionamento, seguindo a perspectiva do pesquisador, dada a importância deste como ferramenta de planejamento e avaliação. Tal desenho está ilustrado na Figura 1, abaixo.

Figura 1 – Desenho do Programa de Educação Infantil de crianças de 0 a 3 anos do Município de Viçosa-MG



Fonte: Dados da pesquisa.

Observando a Figura 1, é notória a presença do Terceiro Setor na educação de crianças de 0 a 3 anos. O município de Viçosa utiliza dos serviços para alcançar os objetivos de atendimento dessa faixa etária, estabelecidos nos PNE e PDME, preenchendo, assim, a lacuna deixada pelo poder público municipal. Vale ressaltar que não existe por parte do executivo municipal nenhum tipo de acompanhamento sistemático quanto à qualidade dos serviços prestados e aos objetivos alcançados, além de que não há um modelo lógico traçado pelo município. Nesse sentido, o que é descrito no desenho é a percepção do autor enquanto participante da construção e da discussão da política pública municipal, devido ao fato de fazer parte do corpo técnico da Câmara Municipal de Viçosa, além de atuar como voluntário em algumas dessas instituições filantrópicas.

Além do planejamento da educação constante no PDME, o município tem criado legislações direcionadas à educação infantil. Em um recorte entre os anos 2014 a 2022, pode ser observado o esforço em torno dessa temática, conforme o Anexo 2.

Dentre o que é apresentado no Anexo 2, no período de 2014 a 2022, definido a partir da vigência do PNE em vigor, para o período de 2014 a 2024 observa-se que existiu, por parte do município, um esforço em 3 frentes: valorização dos profissionais de educação infantil; a destinação de recursos financeiros às entidades parceiras; e a criação de novos centros de educação infantil. Os esforços na elaboração de políticas públicas de educação estão em consonância com o planejamento da Lei 2487/2015, que aprova o PDME nos aspectos de valorização do profissional da educação, promovendo o aumento da disponibilização de vagas para cumprir as metas de atendimento, além da utilização da parceria com as entidades do Terceiro Setor, para alcançar os objetivos.

Com relação à valorização do profissional da educação, observa-se que em 2018 ocorreu o novo plano de carreira, aprovado pela Lei Municipal 2727/2018. Este foi fruto de reivindicação da categoria por anos para que essa revisão ocorresse. Contudo, nem todos os profissionais da educação constavam nesse plano, uma vez que em 2020, através da Lei Municipal 2836/2020, houve a inclusão do auxiliar de educação no plano de cargos e de carreira. Com isso, passou a ser exigida a formação na área de educação infantil ou pedagogia. A partir dessa condição, também houve a alteração dos vencimentos, além das recomposições salariais votadas anualmente, com exceção do período de maio de 2020 a dezembro de 2021, com efeito da Lei Complementar Federal nº 173 que congelou os gastos do setor público.

No que diz respeito à ampliação das vagas ofertadas:

1. Através da Lei Municipal 2453/2014 foi realizada a instituição da modalidade “pré-escola” na Escola Municipal Coronel Antônio da Silva Bernardes denominação da creche Leda Bittencourt e também a criação do Centro Municipal de Educação Infantil Professora Terezinha Xavier;
2. Lei municipal 2751/2019, núcleo pré-escolar Municipal Professora Maria José Santana;
3. Lei 2738/2019, denominação da Creche infantil Leda de Bittencourt bandeira lei municipal;
4. Lei 2423/2014, transferência da Creche Infantil Leda Bittencourt para nova sede e alteração da nomenclatura para Centro de Educação Infantil Leda Bittencourt lei municipal 2603/2016;
5. Criação da escola de educação infantil Cônego Antônio Mendes lei municipal 2625/2017;
6. Criação do Centro de Educação Infantil DR. Celito Francisco Sari lei municipal 2613/2017.

Fonte: Site da Câmara Municipal de Viçosa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/camara/mg/vicosas> Acesso em: 02 de fev. 2021

Relacionado ao fortalecimento das parcerias com as entidades filantrópicas, as principais ações do município se limitam às subvenções anuais repassadas a estas entidades. A maior parte dos recursos utilizados por tais instituições vem de doações da

sociedade e do repasse do Fundeb, este último compondo o maior volume de recursos recebidos. O município tem ações que direcionam para o cumprimento das metas do PNE e do plano decenal de educação, contudo, as ações ocorrem de forma espontânea pela própria necessidade. Não foi possível localizar em documentos oficiais nenhum monitoramento das ações para cumprimento dos planos. Outrossim, não foi identificada a existência de algum documento que descreva a lógica da política municipal de educação, a não ser o que é descrito no próprio PDME.

A oferta educacional de serviço de creche no município de Viçosa-MG, em estabelecimentos de educação infantil, teve expansão significativa nas últimas décadas. Segundo dados da pesquisa, este crescimento está atrelado aos instrumentos normativos que obrigam os entes subnacionais a promover o atendimento dessa faixa etária, somado a identificação do crescimento pela demanda por este serviço.

Um dos instrumentos normativos que estão diretamente relacionados ao aumento da oferta de vagas no município de Viçosa é o PNE, que, além de estabelecer objetivos, metas e estratégias para este setor, obrigam os municípios a desenvolverem seu próprio planejamento através da construção de seu PDME. Para o município de Viçosa era esperado que o Plano Municipal Decenal de Educação, seria um instrumento de planejamento capaz de completar as lacunas deixadas no PNE e satisfazer as demandas educacionais observando a especificidade da cidade de viçosa.

O município de Viçosa, a partir do primeiro PNE, elaborou seu planejamento conforme consta no Plano Municipal Decenal de Educação de 2001, nesse primeiro plano elaborou-se um documento complexo, completo e primoroso com informações de diagnósticos minuciosos e altamente capazes de orientar para a construção de boas políticas educacionais. Contudo, após a etapa de planejamento, não foi possível de identificar mecanismos de acompanhamento do que hora havia sido planejado, também não foi possível de localizar a teoria que orientasse a política educacional descrita formalmente.

Para Msila e Setlhako (2013) um aspecto relevante observado na criação de qualquer política, incluindo as educacionais, diz respeito à complexidade de estabelecimento da teoria da mudança, uma vez que embora os programas tenham “teorias”, por vezes, elas se apresentam confusas, assumindo uma forma

de suposições e entendimentos tácitos, o que no caso de Viçosa se confirma e ainda é atenuado pela rotatividade dos gestores, que facilita a perda das informações não descritas formalmente.

No que tange aos fenômenos que ocorrem e influenciam na construção da política municipal de educação infantil de Viçosa foi possível perceber que a imposição legal foi o fator que levou à construção do PDME de 2015, evidenciando assim um isomorfismo coercitivo. Outro ponto observado foi que grande parte das metas e estratégias do PDME de 2015 são as mesmas do PNE de 2014, demonstrando que também existe isomorfismo mimético. Tal fato induz ao pensamento de que não existiu um planejamento sistemático e que levasse em consideração as peculiaridades locais. Contudo, no primeiro PDME é possível verificar que foi realizado de forma minuciosa o diagnóstico de situação e que existia a participação popular na construção do instrumento de planejamento, o que não foi possível de averiguar no PDME em vigor.

Comparando o primeiro PDME de Viçosa com o atual observa-se a exclusão da leitura participativa para a construção da política municipal de educação do plano em vigor. Isso acabou cerceando a participação do cidadão na construção daquilo que influencia diretamente em sua vida, e, ao mesmo tempo, criou barreiras para que o planejamento, por parte do município, se convertesse em benefícios para a sociedade.

A defesa de Oliveira (2011) é que, no contexto brasileiro, sejam efetivadas políticas de Estado que possam solucionar problemas históricos através da participação dos diferentes entes da federação, consolidando políticas que determinem o papel de cada um. Todavia, apesar de haver uma tentativa de coordenação nacional por parte do governo federal na área de educação infantil através do PNE, no caso do município de Viçosa, observando as diversas repetições de metas e objetivos descritos no plano nacional sem acrescentar uma descrição mais objetiva e voltada a realidade local, esse instrumento aparenta não cumprir com sua finalidade de indução ao planejamento, pois a elaboração do plano decenal por parte do município em grande parte apenas repete o plano nacional de forma protocolar.

Verificando os rumos da política educacional do município de Viçosa, nota-se que há uma tendência pela não utilização dos serviços ofertados pelas entidades filantrópicas, em vez de se promover um investimento em suporte e estruturação

das parcerias. Um dos fatores que levam a crer em um desinteresse nas parcerias se refere ao fato de que no período de 2014 a 2022 foram abertas um número significativo de instituições municipais, direcionadas ao atendimento de serviço de creche, conforme observado no Anexo 2 (leis municipais). Algumas dessas estão na mesma região de atuação das entidades filantrópicas, o que induz a interpretar como tentativa de substituição das parcerias pela prestação do serviço de forma direta o que segundo este estudo economicamente não é o melhor caminho conforme descrito em 4.3.4 Razão Custo Efetividade Incremental.

4.3 Custo Efetividade da prestação dos serviços de educação infantil pelo Terceiro Setor para administração pública municipal de Viçosa-MG (objetivo específico b)

Um desafio recorrente nos vários níveis de governança é o de desenhar e de implementar políticas públicas que satisfaçam as expectativas da população. O que se espera de um governo é de que a partir da identificação de um problema sejam realizados os estudos necessários para implantação de políticas. Além disso, é importante que tais estudos forneçam um desenho da ação necessária para satisfazer os anseios da população e que demonstre de forma descritiva aquilo que foi planejado, de forma a proporcionar o monitoramento e a análise da efetividade da ação.

No caso do município de Viçosa, não foi possível encontrar o planejamento da política de educação infantil, para além do que é descrito no PDEM. Isso impossibilita o monitoramento e uma possível avaliação ex-post, ou seja, avaliação posterior à implantação da política ou programa, cujo objetivo seria analisar a efetividade da política municipal de educação infantil, identificando em que medida a política atingiu os resultados esperados, bem como os impactos gerados na sociedade pelas ações realizadas.

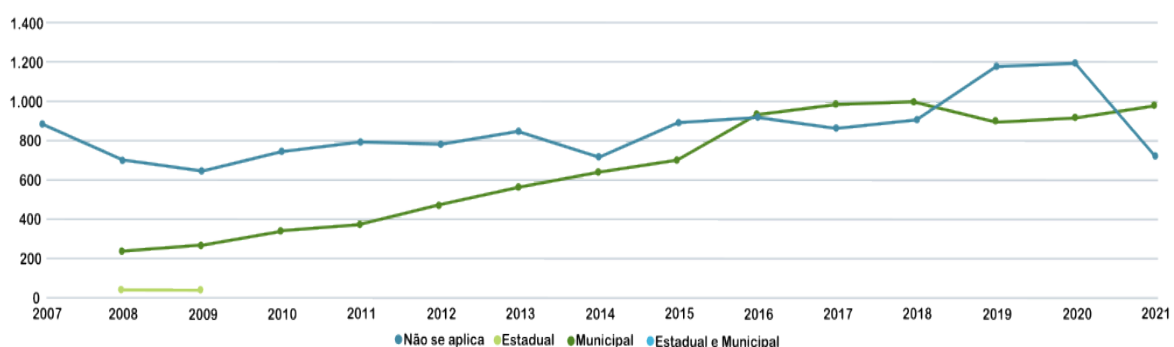
Assim, a análise da efetividade da política só é possível para as ações em que há algum acompanhamento, como é o caso da evolução do número de matrículas de crianças de 0 a 3 anos de idade, que constam como meta tanto no PNE de 2014 como no PDME de 2015 de Viçosa. O acompanhamento desta meta é feito pelo Governo Federal através do Censo Escolar, realizado anualmente, pelo qual se acompanha o cumprimento do atendimento de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. Contudo, não existe a possibilidade de avaliar se as estratégias descritas no plano

para cumprimento da meta foram eficientes, uma vez que não houve monitoramento para verificar se essas estratégias cumpriram com o planejado ou se houve alguma intervenção que mudasse o rumo do planejamento, alterando aquilo que havia sido traçado como estratégia.

Para cumprir com o propósito deste estudo sobre política de educação infantil do município de Viçosa, é realizada a avaliação de processo, pela qual se articula os meios com os fins, ou seja, a utilização do Terceiro Setor para cumprimento da meta de atendimento. A partir disso, houve uma análise de como o programa funciona e quais foram as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados. Assim, a avaliação de processos tem o intuito de identificar as possíveis falhas do programa, no que diz respeito aos instrumentos, aos procedimentos, aos conteúdos, aos métodos e à adequação ao público-alvo, visando o seu aperfeiçoamento através da interferência direcionada para seus aspectos intrínsecos (CAVALCANTI, 2006).

Para facilitar a compreensão de como o Terceiro Setor participa da política de educação infantil no município de Viçosa-MG, é apresentado na Figura 2 um comparativo entre as entidades privadas conveniadas com o município que fazem atendimento de creche (entidades do Terceiro Setor), com as não conveniadas (atendimento pelo setor público somado com o atendimento do setor particular).

Figura 2 – Atendimento das entidades privadas conveniadas com o município de Viçosa e as não conveniadas

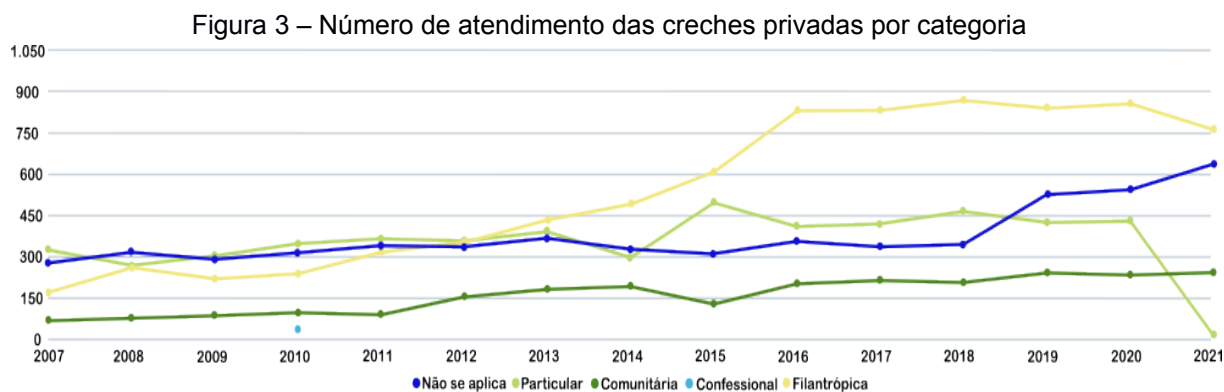


Fonte: Dados obtidos através do Inepdata, estatísticas do censo escolar. Disponível em: <<https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>. Acesso em: 01 de junho de 2022

Observa-se que, no período de 2016 a 2018 e após 2020, o número de atendimento das instituições conveniadas com o município de Viçosa superou o das instituições não conveniadas. Isso reforça que exista uma estratégia de

utilização dos serviços para complementar o cumprimento das metas de atendimento da educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade.

Na Figura 3 é apresentado o número de atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade ao longo do tempo, considerando o número de atendimentos por: setor público (não se aplica), instituições com atendimento particular, comunitário (cooperativa), confessional e filantrópico.



Fonte: Dados obtidos através do Inepdata, estatísticas do censo escolar. Disponível em: <<https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>. Acesso em: 01 de junho de 2022

É possível notar que o atendimento pelas instituições filantrópicas, a partir de 2012, teve um crescimento expressivo, estabilizando no período de 2016 a 2020 e com queda após esse período. Uma das possíveis justificativas para a queda no número de atendimentos deve-se ao momento pandêmico vivenciado em todo o mundo, cujo isolamento necessário nesse período, induziu a queda no número de matrículas.

4.3.1 Análise do custo efetividade da ação para cumprimento da meta 1

Para a análise do custo efetividade do cumprimento da meta 1 de atendimento de 50% da demanda apresentada de crianças de 0 a 4 anos, é utilizado como referência o ano de 2020, pois neste período ainda não existia influência da pandemia causada pelo Corona vírus SARS-CoV-2. Isso, pois para efeito de cálculo são utilizados os dados do censo escolar do ano anterior, e as definições dos valores de repasse são feitas em dezembro do ano precedente, ou seja, período pré-pandemia. Conforme pode ser observado na Figura 3, houve mudanças significativas no número de crianças matriculadas após 2020, o que leva a crer que pode haver alguma distorção devido ao afastamento social necessário durante o período de pandemia.

Tabela 1 – Comparativo do investimento de recursos públicos

Prestadores de Serviço	Nº de Alunos	Repasse FUNDEB por Aluno	Repasse Recurso Próprio	Recurso Próprio por Aluno/Ano	Investimento Total Por Aluno/Ano
Entidades do Terceiro Setor	893	R\$ 4.340,14	R\$ 335.946,36	R\$ 376,20	R\$ 4.716,34
Entidades Municipais	365	R\$ 5.129,25	R\$ 356.535,30	R\$ 976,81	R\$ 6.106,06

Fonte: Alves (2010).

De acordo com informações obtidas na base de dados do FNDE (Tabela 1), referente ao cálculo de número de matrículas, e da portaria interministerial nº 4, de 27 de dezembro de 2019, que trata do valor repassado ao município por aluno, o município de Viçosa atendeu, em 2020, 893 alunos pelas instituições filantrópicas, sendo repassado a essas R\$4.340,14 por ano e por aluno cadastrado no censo escolar do ano anterior. No mesmo período foram atendidos pelas instituições municipais 365 alunos, recebendo R\$5.129,25 anualmente por aluno cadastrado, valores esses repassados através do FUNDEB.

Com base no balancete da despesa por fonte ou destinação no período de 01/01/2020 a 31/12/2020, encontrado na prestação de contas do último quadrimestre feito à Câmara Municipal de Viçosa, o município destinou às entidades filantrópicas R\$ 335.946,36 oriundo de recursos próprios. Ainda, teve um gasto de R\$ 356.535,30 com a manutenção da estrutura física (reformas), do próprio município, para atendimento das crianças de 0 a 3 anos.

Para fins deste estudo, optou-se por não considerar as receitas de outras fontes devido à dificuldade de discriminação de todas as receitas destinadas à educação prestadas diretamente pelo município (complementadas com recurso próprios e outras transferências governamentais). Igualmente, não foram considerados os recursos do Terceiro Setor de doações voluntárias (renúncia fiscal, prestação de serviços e parcerias) destinadas às entidades, pois há dificuldade em quantificar a variação de valores por período.

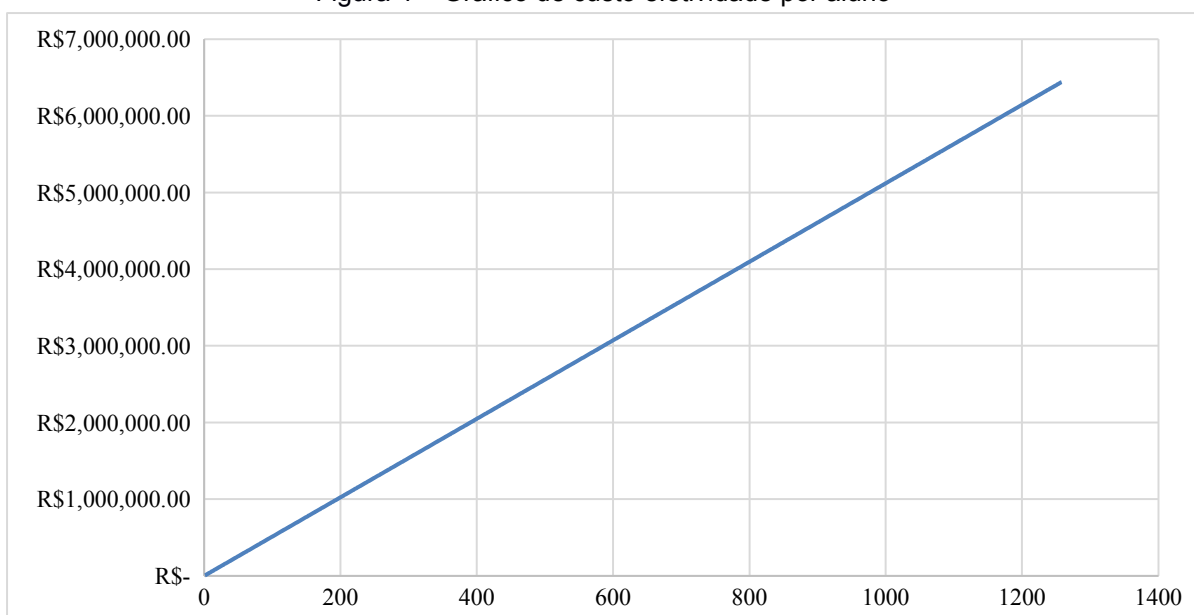
A avaliação de Custo-Efetividade é um processo que visa determinar, de forma sistemática e objetiva, a relação entre os custos e os benefícios decorrentes de intervenções. No caso específico, o custo para se cumprir as metas estabelecidas no PNE e no PDME, especificamente a meta de atendimento a crianças em creches. Nesse sentido, quando se utiliza a soma de todos os custos considerados (Fundeb/ recurso próprio) que perfaz o valor de R\$ 6.440.403,52 e o

número total de atendimento das duas alternativas 1258 alunos, encontramos o valor do custo efetividade da ação, que no caso, é de R\$ 5.119,56 por aluno/ano.

Aplicação da fórmula 1:

$$\text{Custo - efetividade} = \frac{R\$ 6.440.403,52}{1258} = R\$ 5.119,56 \text{ por aluno}$$

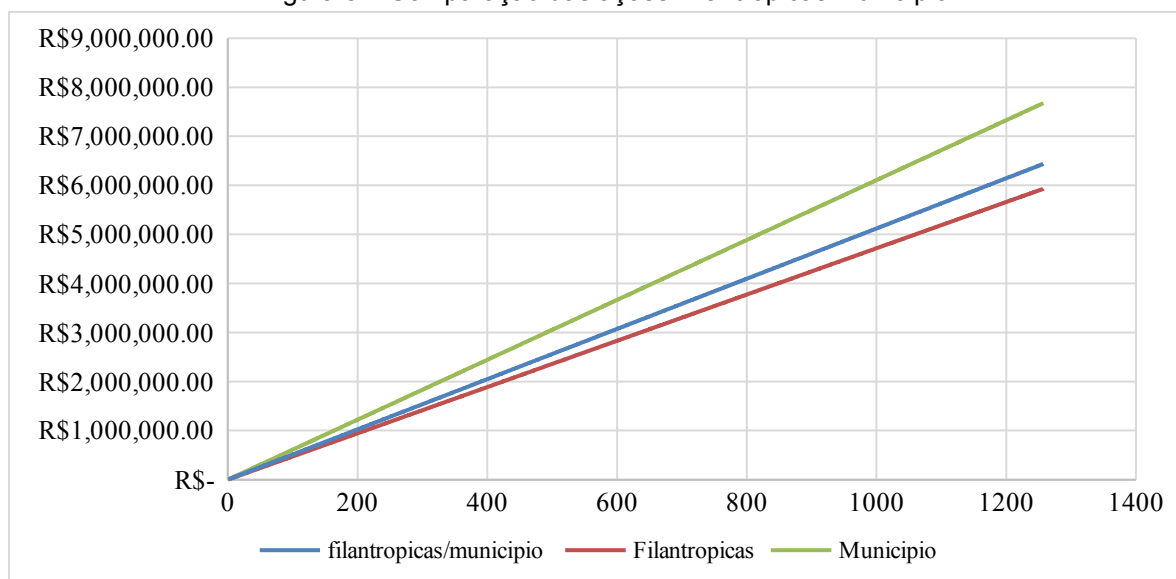
Figura 4 – Gráfico de custo efetividade por aluno



Fonte: Dados da pesquisa

Na Figura 4 está demonstrado que o custo está diretamente relacionado com a efetividade, ou seja, a cada nova vaga há um adicional de custo gradativo, já na Figura 5, representa-se os gastos com a prestação dos serviços de creche, considerando os valores totais de atendimento (filantrópicas/Município), simulando a hipótese de prestação do serviço apenas pelo município e apenas pelas filantrópicas.

Figura 5 – Comparação das ações Filantrópicas/Município



Fonte: Dados da pesquisa

Analisando os dados de comparação da prestação de serviços diretamente pelo município de forma mista município/Filantrópicas e apenas pelas entidades filantrópicas é possível de observar levando em consideração apenas os valores a vantagem da utilização das entidades filantrópicas para suplementar o número de atendimentos. Isso, porque os valores investidos pelos órgãos públicos de fomento a educação é menor quando essa vaga é ofertada por entidade filantrópica em comparação com o que é gasto quando os municípios ofertam em sua própria estrutura.

4.3.2 Razão custo efetividade incremental

A Razão Custo Efetividade Incremental é a diferença em custos (filantrópicas R\$4.211.691,62 e município R\$2.228.711,90) dividida pela diferença em desfechos (vagas ofertadas filantrópicas 893 e município 365). O valor R\$ 3.755,64 por aluno/ano representa o custo incremental ou adicional por benefício incremental ou adicional obtido, ou seja, aluno/ano sendo atendido por entidades filantrópicas, em substituição ao atendimento pelo próprio município.

Aplicação formula 2:

$$RCEI = \frac{[R \$ 4.211.691,62] - [R \$ 2.228.711,90]}{[893] - [365]} = R \$ 3.755,64 \text{ por aluno/ano}$$

Observando o montante financeiro investido pelo Governo Federal, através do FUNDEB e do recurso municipal através das subvenções, é possível verificar, considerando apenas as variáveis repasse e quantidade de crianças atendidas, que o atendimento através das parcerias tem um custo efetividade maior do que é realizado pelo próprio município, que significa que com menor valor investido o município através das parcerias incrementam maior número de vagas a população.

4.4 Análise Custo-Efetividade

A análise Custo-Efetividade da prestação dos serviços de educação infantil para o município de Viçosa-MG tem o intuito de avaliar duas possibilidades de políticas distintas, conforme descrito anteriormente. A primeira possibilidade é a prestação dos serviços de creche pelo próprio município, em sua estrutura física e de pessoal custeada com recursos próprios e também com repasse do Governo Federal (Fundeb). A segunda é a prestação de serviços por entidades do Terceiro Setor, em formato de parceria, onde o município repassa um valor em forma de subvenção e o Governo Federal repassa outro valor (Fundeb) referente ao atendimento.

A utilização do custo efetividade enquanto método, tem o objetivo de auxiliar no processo de tomada de decisão, tornando-a mais racional e parametrizada, considerando apenas a questão econômica da intervenção. Vale ressaltar que, para fins de administração pública, nem sempre a melhor escolha ocorre apenas pelo princípio da economicidade, outros fatores também são importantes, como, por exemplo, a qualidade na prestação de serviços.

Contudo, alguns aspectos importantes da análise, a primeira diz respeito da falta de planejamento das ações por parte do município, que desconsidera as questões de melhor estratégia imediata e ao longo do tempo para as ações de educação.

A segunda se refere a influência dos *stakeholders*, que interferem diretamente no resultado da construção da política pública para criança de 0 a 3 anos de idade, pois geralmente as decisões sobre os rumos dessas ações, são fruto de intervenções dos agentes políticos que tem poder de decisão, e sofrem pelas intempéries do meio político.

Os principais influenciadores na política educacional são os órgãos de governo de instância superior que criam obrigações para o município, a própria população exerce pressão para exigir seus direitos e os entes políticos que vislumbram um capital político nas ações.

Para a obtenção das respostas acerca do custo financeiro e da efetividade para a administração pública foi necessário promover um levantamento orçamentário, identificando todas as rubricas destinadas para essa política, tanto os recursos próprios quanto as transferências intergovernamentais. Inicialmente, trata-se do benefício considerando apenas a participação do Terceiro Setor para cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. Isso, com o intento de averiguar se realmente a política pública da educação infantil, com tal participação, tem sido um mecanismo eficiente em relação ao cumprimento da meta do PNE e ao custo dos serviços prestados. É considerado, como efetividade, o número de vagas ofertadas aos cidadãos para cumprimento do PNE/PME.

De maneira simples, o valor de uma política pública é calculado de acordo com a fórmula (4):

$$\text{CustoefetividadeFilantrópicas} = \frac{R \$ 3.875.745,02 + R \$ 335.946,36}{893 \text{ vagas}} = R \$ 4.716,34$$

$$\text{CustoefetividadeMunicípio} = \frac{R \$ 1.872.176,25 + R \$ 356.535,30}{365 \text{ vagas}} = R \$ 6.106,06$$

Comparando-se as duas formas de execução das políticas públicas (Terceiro Setor, e diretamente pela administração pública), pode-se observar que o melhor custo efetividade para o município de Viçosa é a prestação de serviços via parceria com o Terceiro Setor. Nesse sentido as parcerias com o terceiro setor funcionam como forma eficiente de prestação de serviços educacionais com relação aos custos e benefícios ao mesmo tempo em que proporcionar ao cidadão os direitos estabelecidos em lei, fazendo com que a administração pública municipal cumpra com o seu papel.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o estudo das políticas setoriais na educação infantil, buscou-se para o caso do município de Viçosa-MG, analisar se o modelo de atendimento adotado por Viçosa-MG tem sido eficiente com relação ao custo desse serviço, comparando o fornecimento da prestação de serviços de educação infantil diretamente pelo próprio município com o que é ofertado através da parceria com o Terceiro Setor.

A partir dos estudos sobre a educação de crianças de 0 a 3 anos de idade, foi possível observar que a educação nesta faixa etária passou por um processo lento de desenvolvimento não apenas no município de Viçosa-MG, por um longo período as ações para essas crianças não eram vistas enquanto objeto de políticas públicas, o que proporcionou a entrada e a ação do Terceiro Setor, de forma a suprir a lacuna deixada pelo Estado.

Quanto à formulação e organização da política educacional, para o município de Viçosa, foi possível verificar que não existe avaliação para política educacional de crianças de 0 a 3 anos e não há uma teoria do programa para essa política. Não há sequer um roteiro ou “Modelo Lógico” formalmente descrito que oriente para as etapas a serem desenvolvidas no processo, o que dificulta uma análise detalhada do programa e a concretização das ações.

Nesse sentido uma das contribuições desse trabalho foi a compreensão das leis municipais para a educação infantil de 0 a 3 anos de idade e as identificações de quais direcionamentos essas apontavam para que se cumprisse as metas para essa faixa etária apontadas no Plano Nacional de Educação e no plano Decenal Municipal de Educação.

No caso de Viçosa-MG, pela ausência da burocracia necessária a administração pública, não foi possível identificar a teoria descrita de forma objetiva e clara, o que pode ter levado a ações desconexas e até mesmo ações equivocadas, dificultando o alcance de bons resultados na implementação da política educacional.

Neste trabalho, a avaliação da política pública de educação infantil, em parceria com o Terceiro Setor no município de Viçosa-MG, limitou-se apenas em analisar a efetividade das ações, enfatizando a necessidade de avaliar as etapas e de ter clareza quanto à teoria de mudança que oriente o programa.

Para este momento, a análise de qualidade para a educação infantil do município de Viçosa não se demonstrou possível apenas com informações preexistentes, pois não foi identificada a disponibilidade de dados suficientes que pudessem colaborar para a definição de um padrão de qualidade.

Ao se observar apenas os aspectos econômicos, locacionais e de atendimento de demanda, a iniciativa do município de Viçosa em proporcionar o atendimento das crianças em idade de creche através dos centros educacionais municipais vai de encontro ao que teria melhor custo efetividade. Conforme descrito nos estudos do custo efetividade o valor gasto anualmente para esse atendimento através das parcerias com o Terceiro Setor, tomando como base o ano de 2020, é de R\$ 4.716,34 por criança atendida. Já para o atendimento através das entidades pertencentes ao município, o valor é de R\$ 6.106,06, o que demonstra que sem considerar outros fatores a não ser os econômicos, é mais vantajoso a prestação dos serviços através das parcerias.

Com relação à questão do Custo-Efetividade incremental, para que o município atenda ao número de 1258 alunos o valor investido é de R\$ 5.119,56 por aluno/ano. Comparando as duas formas de prestação de serviço de forma direta pelo município e pelas parcerias com o Terceiro Setor, a razão custo efetividade incremental aponta que o aluno sendo atendido exclusivamente pelo Terceiro Setor, em substituição ao atendimento pelo próprio município, teria um custo de R\$ 3.755,64. Este valor é menor em relação ao que ocorre atualmente, ou seja, de forma mista parte executado de forma direta, outra parte pela parceria com Terceiro Setor.

Cumprir destacar que os valores pagos para professores efetivos da rede pública são maiores em relação aos pagos pelas instituições do Terceiro Setor. Neste caso, se for considerada apenas a estratégia de valorização do profissional, o município apresentaria melhor benefício que as entidades filantrópicas. Todavia, neste trabalho o intuito foi de avaliar o cumprimento das metas de atendimento para o serviço de creche considerando os aspectos meramente econômicos e de expansão do número de vagas, partindo do pressuposto de que as políticas públicas devem ser construídas para quem necessita, isto é, para o cidadão.

Dando continuidade ao que foi discutido nesta dissertação, é possível aprofundar sobre os tópicos relacionados à percepção da população dos atendidos através do município e pelas parcerias com o Terceiro Setor o que concerne a uma

pesquisa qualitativa, com o intento de apreender aspectos da subjetividade dos sujeitos que utilizam das duas formas de prestação de serviços. A importância desse aprofundamento está diretamente ligada ao ponto desconsiderado neste trabalho: se existem diferenças significativas na qualidade da prestação de serviços, já que os dados não estão disponíveis e os números podem não refletir aquilo que é melhor para cada indivíduo, necessitando, deste modo, de estudos que captem essa subjetividade. Outro aspecto importante para novos estudos é compreender a visão dos *stakeholders* acerca de como ocorre o desenho ou teoria do programa municipal de educação infantil, o que pode de certa forma, colaborar para a construção de políticas educacionais mais eficientes.

Enfim, o modelo de atendimento adotado na educação infantil em Viçosa-MG pelo terceiro setor mostrou-se satisfatório, considerando que ele complementa a oferta de vagas em relação às instituições municipais que oferecem o mesmo serviço e ambas instituições satisfazem o que determina o PNE. Como conclusão deste trabalho, a política municipal, com utilização do Terceiro Setor para cumprimento das metas de disponibilização de vagas, demonstrou pela análise custo-benefício ser eficiente e economicamente mais viável que o aumento do número de vagas através da prestação de serviço pelo próprio município. Cumpre destacar que estas asserções são realizadas considerando apenas as questões econômicas e de aumento da oferta de vagas para as crianças em idade de creche, para ter conclusões mais assertivas, é necessário realizar análise detalhada sobre qualidade e estímulos recebidos que possam influenciar na qualidade educacional.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M.; KRAMER, S. O rei está nu: **um debate sobre as funções da pré-escola**. Cadernos Cedes, Campinas, n. 9, p. 27-38, 1991.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas**. Estudos & Pesquisas Educacionais, São Paulo, v. 1, p. 241-274, 2010. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_gestao_escolar_e_qualidade_da_educacao_um_estudo_sobre_dez_escolas_paulistas.pdf> Acesso em: 12 jan de 2022

ALVES, M. A. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. Organização e Sociedade, v. 11, Edição Especial, p. 141-154, 2004.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 332 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARENDT, Hannah. A Condição Humana. 12ª edição revisada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BARDIN, L.(2011). **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70.

BARROS, Ricardo Paes de. et al. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 211-230, ago. 2011. Disponível em: <<https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1351/1098>>. Acesso em: 08/08/2021

BITTAR, M.; Silva, J. P. de O. e Motta, M. C. A. In: Russeff, I. e Bittar, M. (orgs.) (2003). Educação Infantil: política, formação e prática docente. Campo Grande, Plano.

BLEICHRODT, Han; QUIGGIN, John. Life-cycle preferences over consumption and health: when is cost-effectiveness analysis equivalent to cost-benefit analysis. **Journal of Health Economics**, v.18, n.6, p.681-708, dez. 1999. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167629699000144>>. Acesso em:

BOARDMAN, Anthony. E. et al. **Cost-benefit analysis: Concepts and practice**. Cambridge. United Kingdom. New York, NY: Cambridge University Press, 2018.

BOMENY, Helena M. B. Três decretos e um ministério: a propósito da educação no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 137-166, 1999.

BORGES, José Marcondes; SABIONI, Gustavo Soares; MAGALHÃES, Gilson Faria Potsch (Eds.). **A Universidade Federal de Viçosa no Século XX**. 2ª.ed. Viçosa, MG. Editora UFV, 2006.

BORGHI, Raquel; ADRIÃO, Theresa; ARELARO, Lisete. **A relação público-privado na oferta da educação infantil: rupturas e continuidades**. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/congresso interamericano de política e administração da educação, 23./3., 2009, Vitória. Anais... Recife: Anpae, 2009. p. 13.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Portal da Legislação – Governo Federal. Brasília DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Fundeb**. Brasília, MEC/SEF, 2021. Disponível em:<<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>>. Acesso em 29 nov. 2021.

_____. **História da Educação Brasileira**. Ministério da Educação. Brasília, 2022. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pet/33771-institucional/83591-conheca-a-evolucao-da-educacao-brasileira>>. Acesso em: 20 de jun 2022

_____. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. São Paulo: Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf>. Acesso em: 17 de abr 2020

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/17-cooperacao-federativa?start=4>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

_____. Lei nº 9.424, de 24/12/1996. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pet/33771-institucional/83591-conheca-a-evolucao-da-educacao-brasileira>>. Acesso em: 21 de jun de 2022

_____. **MEC 2006**. Ministério da Educação/Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil Volume 1. Brasília, 2006. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>: Acesso em:02 de maio 2022

_____.Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Indicadores da Qualidade

na Educação Infantil. Brasília: MEC/SEB, 2009.

_____.Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Critérios de Atendimento

em Creches que Respeitem os Direitos Fundamentais das Crianças. Brasília: MEC/SEB,

1995.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Critérios de Atendimento

em Creches que Respeitem os Direitos Fundamentais das Crianças. Brasília: MEC/SEB, 2ª

edição, 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Parâmetros básicos de

infraestrutura para instituições de educação infantil. Brasília: MEC/SEB, 2006.

_____. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>> Acesso em: 09 de jun 2021

_____. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação** (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014, Seção 1. Ed. Extra, p. 1. 2014.

_____. **Plano Nacional de Educação PNE SIMEC.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília, 2018 http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php . Acesso em: 22/03/2020

_____. **Política de educação infantil no Brasil.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC; SEB; Unesco, 2009.

_____. **Receita Federal Do Brasil.** Emissão de Comprovante de Inscrição. Disponível em:<http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp?cnpj=>. Acesso em: 21 de ago 2022

BUTYRINA, A., Vlasova, T. (2014). **Prospects and Opportunities of Project Management in Non-profit organizations: the Theatre Centre “Light People” Case Study.** National Research University Higher School of Economics, Saint Petersburg, Russia. Disponível em:<https://ruscience.conf.science/files/2021_Book_en.pdf> . Acesso em:12 de jan 2020

CAMPOS, Maria Malta. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.101, p. 113-127, jul. 1997. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/754/766>>. Acesso em: 16 out. 2021.

CAMPOS, Maria Malta; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n. 127, p. 87-128, jan-abr. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/npMXfZn8NzHzZMxsDsgzkPz/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 17 de mar 2021

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual. **SINAPSE – Biblioteca Virtual do Investimento Social**, 2006. Disponível em:

<<https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-de-politicas-publicas-e-programas-governamentais-uma-abordagem-conceitual>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CECCON, Ellen Cristina. **Destino dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino**: mapeamento dos repasses para o setor privado em Minas Gerais e Pará. 2018. 201f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, São Paulo, 2018.

CNM Confederação Nacional de Municípios disponível carga tributária e receita disponível aos entes federados em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/registros/contabilidade/todos/todos/date_desc/todos/12/1>. Acesso em: 17/05/2021

COSTA, Ana Sheila Fernandes; AKKART, Abdeljalil; SILVA, Rosana Valéria Souza. Educação Básica no Brasil: Políticas Públicas e Qualidade. **Práxis Educacional**, v.7, n.11, p. 73-93, jul-dez. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/viewFile/711/678>>. Acesso em: 28/06/2022

COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. **O Orçamento Público e a Avaliação da Eficiência do Gasto Público no Brasil**. 2009. 101f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília. 2009.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE. In: GOUVÊIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, p. 78-94, 2011.

DINIZ, Josedilton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. 2012. 173f. Tese (Doutorado em Ciências). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FALLETI, Tulia. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <<https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/8138/8157>> acesso em 28 nov de 2021

FENNELL, M. L. The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters. *Administrative Science Quarterly*, v. 25, p. 485-510. 1980.

FRABONI, Franco. A Escola Infantil entre a cultura da infância e a ciência pedagógica e Didática. In. ZABALTAR, Miguel A. **Qualidade em Educação Infantil**. Porto Alegre, 1998.

GANDELMAN, Luciana Mendes. **A Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro nos séculos XVI a XIX**. Set-Dez, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702001000400006> Acesso em 02/03/2021

GRAZZIOLI, Airton. **O Marco Regulatório do Terceiro Setor e a Lei 13.019/2014**. 2016. Disponível em: <http://observatorio3setor.com.br/colunas/airton-grazzioli->

curador-de-fundacoes-de-sao-paulo/o-marco-regulatorio-do-terceiro-setor-e-a-lei-13-01914/. Acessado em: 26 dezembro de 2020.

GRIN, J. E. ABRUCIO, L. F. **O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas?** **Anais XIII Congresso Nacional de Ciencia Política** “La política en entredicho, Buenos Aires, 2017

HECKMAN, James. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science, Washington, DC**, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, jun. 2005. Disponível em: <https://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf>. Acesso em: 01/02/2022

HOCHMAN, Gilberto. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 172-176, fev. 2001. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/107/10704512.pdf>>. Acesso em: 15 de jan 2020

IBGE. **Cidades panorama**, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/vicosa/>panorama>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

INEP. INEP: **Estímulo e difusão dos estudos científicos em educação**. Psicologia, Ciência e Profissão. Brasília, v. 5, n. 1, p. 34-35, 1985. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931985000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 fev. 2021.

JESUS, W. F. **O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança**: Entre a ausência no Fundef e a insuficiência do Fundeb. *Iter-Ação: Revista da Faculdade de Educação*. UFG, v. 33, n. 2, p. 281-296, jul./dez. 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/download/5268/4671/22741>>. Acesso em: 21 jul de 2022

JUNQUEIRA, M. O. **O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008)**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 89, 2015.

KEANE, John. *civil society: old images, new visions*. Stanford: Stanford Univerity Press, 1998.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **Pedagogia da Infância: Dialogando com o Passado Construindo o Futuro**. Porto Alegre: Artmed 2007.

KISHIMOTO, T. M. Os jardins de infância e as escolas maternas de São Paulo no início da República. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 64, p. 57–60, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1184>. Acesso em: 17 ago. 2021.

KRAHE, Elizabeth D. Plano Nacional de Educação: histórico. In: MOROSINI, Marília Costa. (Ed.). **Enciclopédia de pedagogia universitária**: Glossário. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, v. 2, p. 174-176, 2006.

KUHLMANN, Moysés Jr. O jardim de infância e a educação das crianças pobres: final do século XX. In: MONARCHA, Carlos (Org.). Educação da infância brasileira: 1875-1983. Campinas/SP: Autores associados, 2001.

KUHLMANN JÚNIOR. Moysés. **Infância e Educação Infantil**: uma abordagem histórica. 3ª. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

MEYER, J. W. The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance Stanford, CA: Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford University, Program Report, 1979.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, p. 340-363, 1977.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: Editora IPEA, 1993. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5308&Itemid=1 Acesso em: 06 de mar 2020

MEAD, Lawrence. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, v. 68, n.3, p.1-4, fev, 1995.

MESSIAS, Amanda Caroline da Silva. A qualidade da educação infantil na produção científica nacional. 2015. 54 f. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em Pedagogia) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, São Paulo, 2015.

MONTANO, Monique Robain; PIRES, Daniela de Oliveira. O marco regulatório do Terceiro Setor: a oferta da educação infantil no município de Porto Alegre. **Práxis Educacional**, v. 15, n. 31, p. 16-37, jan. 2019. Disponível em: <<https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/4656>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

MSILA, Vuyisile; SETHAKO, Angeline. Avaliação de programas: Lendo Carol H. Weiss. **Universal Journal of Education Research**, v.1, n.4, p. 323-327, 2013. Disponível em: < https://www.hrpub.org/journals/article_info.php?aid=770>. Acesso em: 26 dez de 2021

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e LDB. 3ed. São Paulo: Xamã, 2007. 143p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (Orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, p. 13-38, 2010. Disponível em: < https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf>. Acesso em: 27 abril de 2020

OLIVEIRA, Ildoana Paz; PINTO, Maisa Cunha. **O Terceiro Setor e a Gestão da Educação**: adoção do Programa Gestão Nota 10 pelo Governo do Estado do Maranhão como estratégia de melhoria dos indicadores sociais da educação. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas, Cidade Universitária da UFMA, São Luís/Maranhão – Brasil, 2013.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. Proposta para o atendimento de creches no Município de São Paulo: Histórico de uma realidade. Cad. Pesq, São Paulo, p. 39-56, 1986.

PAES. José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PANIAGO, Maria do Carmo Tafuri. **Viçosa**: Mudanças socioculturais, evolução histórica e tendências. 6ª ed. Viçosa, MG: Imprensa Universitária, 1990.

PAPI, L. P. **A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina**: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social. Tese de doutorado em Ciência Política. UFRGS, POA, 2017

PAPI, L. P., Demarco, D. J., & Lima, L. L.(2019). Capacidades Estatais e Planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. In Anais do VI Encontro Brasileiro de Administração Pública. Salvador: Associação Brasileira de Administração Pública.

PEARCE, David William. **Cost-Benefit Analysis**. 2ª ed. The Macmillan Press LTD, 1983.

PEREIRA, Potyara. Políticas públicas e necessidades humanas com enfoque no gênero. Pelotas: Sociedade em Debate, 67-86, jun./2006

PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, Vera (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, p.93-104 , 2015.

PINTO, J.M.R. **Financiamento da educação no Brasil**: um balanço do governo FHC (1995- 2002). Educação e Sociedade, v. 23, p. 108-135, 2002. Disponivel em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000008>> Acesso em 02 de fev de 2022

PMI. Project Management Institute. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos no Terceiro Setor**: uma estratégia para a condução de projetos. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

QUEIROZ, Luiz Miguel Galvão. **Políticas de educação e Terceiro Setor**: o pacto pela educação do Pará. 2019. 178 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. Revista Brasileira de Educação, n. 16, jan./abr. 2001, p. 19-26.

SANTOS, J. B. dos. o financiamento da educação infantil a partir da implementação do fundeb: avanços e limites. **Notandum**, n. 50, p. 19-43, 30 abr. 2019. Disponivel em: <<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/notandum/article/view/46755>>

SAVIANI, Dermeval. Educação e Colonização: as ideias pedagógicas no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; Bastos, Maria Helena Camara (Orgs.) **Histórias e Memórias da Educação no Brasil**, Rio de Janeiro: Vozes, p.269-275 , 2004.

SHONKOFF, JP, & Phillips, DA (Eds.). (2000). De neurônios a bairros: a ciência do desenvolvimento da primeira infância. Imprensa da Academia Nacional. Disponível em <https://psycnet.apa.org/record/2001-18366-000>. Acesso em: 05/06/2022

SOARES, Márcia Miranda. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. In: **8º Encontro da ABCP**, Gramado, Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2017/02/repasses-financeiros-uniao-aos-municipios-brasileiros.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SOUZA, André Portela. Impactos da pré-escola no Brasil. In: ARAÚJO, Aloísio Pessoa (Coord.). **Aprendizagem infantil: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, p. 231-246, 2011. Disponível em: < <http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-6821.pdf>>. Acesso em: 28 de nov 2021

SOUZA, Marlene de Fátima Campos. **O Estado brasileiro e o terceiro setor: políticas públicas e a extrafiscalidade na educação superior**. 2017. 188 f. Tese(Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em < https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC_SP-1_c0b7f62f48e9dfe1b0506d0c6d70bb66 >. Acesso em: 14/05/2021

TAVARES JÚNIOR, Fernando; NEUBERT, Luiz Flávio. A qualidade da educação e a disseminação de sistemas de avaliação. **Estudos Em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 59, p. 22-48, set-dez. 2014. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/ea/article/view/2867>>. Acesso em: 14 de dez 2021

VIÇOSA, Lei Municipal 2487 DE 2015 – Plano Decenal Municipal de Educação – PDME. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/mg/v/vicosa/lei-ordinaria/2015/249/2487/lei-ordinaria-n-2487-2015-aprova-o-plano-decenal-municipal-de-educacao-pdme-e-da-outras-providencias?q=2487> Acesso em: 3 de nov. 2020.

VIÇOSA, Lei Municipal 1633 DE 2004- Código de Obras e Edificações do Município de Viçosa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/mg/v/vicosa/lei-ordinaria/2004/164/1633/lei-ordinaria-n-1633-2004-dispoe-sobre-o-codigo-de-obras-e-edificacoes-do-municipio-de-vicosa?q=1633> Acesso em: 3 de nov. 2020.

VIÇOSA, Sistema de Consulta a Legislação Municipal por Temática. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/camara/mg/vicosa> Acesso em: 02 de fev. 2021.

VELOSO, Fernando. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil. **Brasil: a nova agenda social. Rio de Janeiro: LTC**, p. 215-253, 2011. Disponível em:< <http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda8.pdf>>. Acesso em: 12 mai de 2021

WEISS, C. H. Theory-based evaluation: Past, present, and future. New directions for evaluation. 1997a

ZACHARIAS, Ricardo Almeida. Capacidade Contributiva: descompasso entre o princípio e a realidade tributária brasileira. Editora Dialética, 2021.

**ANEXO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRAS
(1930 – 2021)**

ANO DA AÇÃO	PRINCIPAIS AÇÕES NA POLÍTICA BRASILEIRA PARA EDUCAÇÃO INFANTIL
1930	Criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública com a função de “despacho dos assuntos relativos ao ensino, à saúde pública e à assistência hospitalar” (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930). Além da educação, o ministério desenvolvia atividades pertinentes à saúde, ao esporte e ao meio ambiente. O primeiro-ministro da Educação foi o mineiro Francisco Campos.
1931	Criado o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública nos “assuntos relativos ao ensino” (Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931). O atual CNE, órgão colegiado integrante do MEC, foi instituído pela Lei 9.131, de 25 de novembro de 1995, com a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministério da Educação.
1932	Lançado O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que propõe um sistema escolar público, gratuito, obrigatório e leigo para todos os brasileiros até os 18 anos. O documento foi redigido por Fernando de Azevedo e assinado por 24 renomados educadores e intelectuais, que defendiam a reconstrução do sistema educacional menos elitista e aberto à interpenetração das classes sociais com vistas às necessidades de um Brasil que se industrializava.
1934	É definido, constitucionalmente, que a educação é direito de todos os brasileiros e estrangeiros domiciliados no país, devendo ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos. No entanto, em conformidade com o Art. 150 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, somente estava assegurado o acesso gratuito ao ensino primário integral.
1937	Publicada a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, que estabelece uma ampla reforma e estruturação do sistema educacional brasileiro, a começar pelo próprio nome do então Ministério da Educação e Saúde Pública, que passa a ser designado Ministério da Educação e Saúde. Esta mesma legislação cria a Universidade do Brasil a partir da reunião da Universidade do Rio de Janeiro e da Universidade Técnica Federal. Novas escolas (liceus) são criadas para fomentar o ensino profissional. Também são criados o Instituto Nacional de Pedagogia, atualmente denominado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), destinado a realizar pesquisas sobre os problemas de ensino nos seus diferentes aspectos; seção de Braille na Biblioteca Nacional para leitura de cegos; o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional para promover o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional; Instituto Nacional de Cinema Educativo para promover e orientar a utilização da cinematografia, especialmente como processo auxiliar do ensino e ainda como meio de educação popular em geral; Museu Nacional de Belas Artes e o Serviço de Radiodifusão Educativa destinado a promover a irradiação de programas de caráter educativo. Neste mesmo ano foram criados o Serviço Nacional de Teatro (Decreto-Lei nº 92, de 21 de abril de 1937) e o Instituto Nacional do Livro (Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937).

1938	O Instituto Nacional de Pedagogia passa a ser denominado Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), sendo nomeado para a sua direção o professor Lourenço Filho.
1942	Organização do ensino industrial (Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942) e do ensino secundário (Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942), que instituiu no Brasil o sistema educacional de três graus, sendo o ensino superior regido pelo Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto-Lei nº 19.851, de 11 de abril de 1931). O ensino de primeiro grau era constituído pelo ensino primário de quatro ou cinco anos, sendo obrigatório para crianças de 7 a 12 anos e gratuito nas escolas públicas. O ensino de segundo grau, posterior ao primeiro, também chamado de ensino médio, era destinado a jovens de 12 anos ou mais. Compreendia cinco ramos, sendo um deles com a finalidade de preparação para o ensino superior e os demais para formar força de trabalho para os principais setores de produção: o ensino industrial, o ensino comercial, o ensino agrícola e o ensino normal. Este último para formação de professores para o ensino primário.
1946	A organização do sistema educacional iniciada em 1942 é assegurada com a publicação das leis orgânicas do ensino primário (Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946) e do ensino normal (Decreto-Lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946).
1948	Comissão composta por diferentes setores da educação cria e encaminha à Câmara dos Deputados, por determinação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, uma proposta de estatuto para o ensino, que serviu de referência para o Projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação promulgada 13 anos mais tarde.
1955	Foi criado o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e centros regionais, todos subordinados ao Inep. Entre os seus objetivos, o CBPE tinha a finalidade de pesquisar as condições culturais e escolares e as tendências de desenvolvimento de cada região e da sociedade brasileira para a elaboração gradual de uma política educacional para o país. A biblioteca do CBPE mantinha um cadastro bibliográfico e de instituições educacionais e de educadores do Brasil e do mundo e também um Museu Pedagógico, destinado a mostrar a evolução das doutrinas, práticas educacionais, material de ensino, além de manter uma filмотeca, discoteca, arquivo de fotografias e gravuras.
1961	Sancionada em 20 de dezembro de 1961 a Lei nº 4.024, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A aprovação da primeira LDB, como ficou conhecida, assegurou o direito à educação com recursos do Estado e determinou autonomia didática, administrativa e disciplinar às universidades autárquicas ou fundações. Com a LDB foi criado o Conselho Federal de Educação, constituído por 24 membros nomeados pelo presidente da República, com a atribuição, entre outras, de decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior federais e particulares e o reconhecimento das universidades mediante aprovação de seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior depois em atividade regular há dois anos. Com a primeira LDB houve a diminuição da centralização do MEC e os órgãos estaduais e municipais ganharam autonomia.
1962	Aprovado pelo Conselho Federal de Educação o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), um conjunto de metas quantitativas e qualitativas para serem cumpridas no prazo de oito anos. Não resultou de um projeto de lei, mas de uma iniciativa do MEC já na vigência da LDB de 1961.

1964	Instituído a contribuição devida pelas empresas vinculadas à Previdência Social, que passou a ser conhecida como salário educação (Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964). O valor da contribuição correspondia ao custo do ensino primário dos filhos dos empregados da empresa em idade de escolarização obrigatória e destinada a suplementar as despesas públicas com educação elementar.
1971	Fixadas as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, a chamada Nova LDB (Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971), que tinha por objetivo principal proporcionar aos estudantes a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades vocativas, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania. A cooperação com empresas, através de convênios, deu origem aos estágios profissionalizantes. O ensino passou a ser obrigatório dos 7 aos 14 anos. O texto também previa um currículo comum para o 1º e 2º graus e uma parte diversificada, em função das diferenças regionais.
1975	Criado o Programa de Crédito Educativo (Creduc) (Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975), operacionalizado inicialmente com recursos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e bancos comerciais.
1983	Alteração da denominação da Fundação Nacional de Material Escolar (Fename) para Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), ampliando as suas finalidades (Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983) com vistas a assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º graus.
1993	Criada a comissão especial para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos (Portaria nº489, de 18 de março de 1993), no contexto pós-Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia. As posições consensuais dessa reunião foram sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos. Enquanto signatário desse documento, o Brasil, bem como outros nove países em desenvolvimento e com expressiva população mundial, assume internacionalmente o compromisso de em uma década (1993-2003) assegurar a todos o direito da educação, esforçando-se para a universalização da educação básica.
1995	Criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PDME), que a partir de 1998 por força da Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro, passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Executado pelo FNDE, o PDDE tem o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.
1996	Promulgada a Lei de diretrizes e bases da Educação Nacional, (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que estabelece normas para todo o sistema educacional, da educação infantil à educação superior, além de disciplinar a Educação Escolar Indígena. A nova LDB substitui a Lei nº 5.692 de 1971 e dispositivos da Lei nº 4.024, de 1961, que tratavam da educação.
1996	Aprovada a Emenda Constitucional nº 14, regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

2001	Aprovado o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001), com duração de 10 anos, ficando os Estados e os Municípios a partir de então com a incumbência de elaborar os planos decenais correspondentes. À União cabe instituir o Sistema Nacional de Avaliação, fixando os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes no PNE.
2003	Ampliado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que passa a atender crianças matriculadas nas creches públicas e filantrópicas, antes excluídas do benefício. No mesmo ano, alunos da pré-escola passam a receber os mesmos valores repassados aos alunos do ensino fundamental (antes, eles recebiam somente a metade), enquanto estudantes das escolas localizadas em comunidades indígenas receberam valores maiores, devido às particularidades socioeconômicas dessas populações.
2007	Regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Toda a educação básica, da creche ao ensino médio, com duração de 14 anos, passou a ser beneficiada com recursos federais (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007).
2007	Lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), política que reforça a visão sistêmica da educação, com ações integradas com o objetivo de melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas, em um prazo de 15 anos, com prioridade para a educação básica.
2014	Aprovado o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), com diretrizes, metas e estratégias para a educação para o prazo de 10 anos.
2017	Homologada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) pela Portaria 1.570, de 20 de dezembro de 2017.
2018	Instituído o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), com a finalidade de apoiar Estados e Municípios no processo de revisão ou elaboração e implementação dos currículos alinhados a BNCC (Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018). A base estabelece conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica. Em 14 de dezembro de 2018, é homologado o documento da BNCC para a etapa do ensino médio.
2019	O Ministério da Educação anunciou, em 11 de julho, um compromisso nacional pela educação básica em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). O objetivo é impulsionar a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação para jovens e adultos e tornar o Brasil referência na América Latina até 2030.
2021	<p>O novo Fundeb, lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, prevê o aumento da complementação da União que vai subir gradativamente dos atuais 10% para 23% em 2026. Já neste ano, o percentual alcançará os 12%. Em seguida, passará para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; encerrando em 2026 com 23%.</p> <p>Municípios com menor capacidade de investimento, localizados em estados que atualmente não recebem a complementação da União, passarão a receber essa contribuição graças a uma mudança na distribuição de recursos do Fundo.</p> <p>Ainda haverá direcionamento de uma parcela dos recursos federais para a educação infantil e incentivo à educação técnica profissionalizante de nível médio.</p>

Fonte: Elaborado com base no resumo dos dados disponibilizados pelo MEC (histórias da educação). Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/pet/33771-institucional/83591-conheca-a-evolucao-da-educacao-brasileira> >. Acesso em: 07 abril de 2022

ANEXO 2 - LEGISLAÇÕES DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA QUE TRATAM DE POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL

ANO	LEI/ANO	DESCRIÇÃO	DESCRIÇÃO COMPLEMENTAR
2014	LEI Nº 2453/2014	Institui a Educação Infantil, modalidade pré-escola, na Escola Municipal Coronel Antônio da Silva Bernardes e dá outras providências.	
2014	LEI Nº 2423/2014	Denomina Creche Leda de Bittencourt Bandeira.	Fica denominada a Creche Leda de Bittencourt Bandeira, a Unidade Municipal de Educação Infantil, localizada no Bairro Nova Viçosa.
2015	LEI Nº 2487/2015	Aprova o Plano Decenal Municipal de Educação - PDME e dá outras providências.	
2015	LEI Nº 2485/2015	Altera o Anexo I da Lei nº 2.453/2014, que dispõe sobre a concessão de subvenções sociais, e dá outras providências.	
2015	LEI Nº 2619/2015	Cria cargos públicos de provimento efetivo e função comissionada no âmbito da Administração Pública Direta Municipal e dá outras providências.	Ficam criados, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, 04 (quatro) cargos efetivos de Nutricionistas.
2016	LEI Nº 2536/2016	Dispõe sobre concessão de subvenção social às entidades, para o exercício de 2015 e dá outras providências.	As entidades da educação infantil recebem pela assistência social
2016	LEI Nº 2603/2016	Denomina o Centro Municipal de Educação Infantil situado no Bairro Nova Viçosa, revoga a Lei 2.423/2014 e dá outras providências.	Denomina-se "Centro Municipal de Educação Infantil Leda de Bittencourt Bandeira", a Unidade Escolar situada na Rua Efigênia Soares da Silva, s/n, Bairro Nova Viçosa, no Município de Viçosa.
2016	LEI Nº 2580/2016	Altera o Anexo I da Lei nº 2.536/2016, que dispõe sobre a concessão de subvenções sociais, e dá outras providências.	

2016	LEI Nº 2536/2016	Dispõe sobre concessão de subvenção social às entidades, para o exercício de 2016 e dá outras providências.	
2017	LEI Nº 2629/2017	Altera o Anexo I da Lei nº 2.626/2017, que dispõe sobre a concessão de subvenções sociais, e dá outras providências.	
2017	LEI Nº 2625/2017	Cria a Escola Municipal de Educação Infantil Cônego Antônio Mendes, e dá outras providências.	Denomina-se "Centro Municipal de Educação Infantil Cônego Antônio Mendes", a unidade escolar situada no Bairro Silvestre, no Município de Viçosa, Estado de Minas Gerais.
2017	LEI Nº 2613/2017	Cria o Centro Municipal de Educação Infantil situado no bairro Carlos Dias e dá outras providências.	Fica criado o "Centro Municipal de Educação Infantil" "Doutor Celito Francisco Sari", Unidade Escolar situada na Rua Cimba Trigueiro Jacebá, s/nº, Bairro Carlos Dias, no Município de Viçosa.
2017	LEI Nº 2626/2017	Dispõe sobre concessão de subvenção social às entidades, para o exercício de 2017 e dá outras providências.	
2018	LEI Nº 2727/2018	Dispõe sobre a alteração dos artigos da Lei Municipal nº 1.368, de 08 de setembro de 1999, que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Carreira dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal, e dá outras providências.	
2018	LEI Nº 2701/2018	Dispõe sobre a revisão dos vencimentos dos servidores públicos municipais para o ano de 2018 e dá outras providências.	
2018	LEI Nº 2686/2018	Dispõe sobre concessão de subvenção social às entidades, para o exercício de 2018 e dá outras providências.	

2018	LEI Nº 2728/2018	Dispõe sobre alteração e consolidação da legislação municipal que trata do transporte escolar gratuito aos alunos da rede pública municipal de ensino e dá outras providências.	
2019	LEI Nº 2736/2019	Altera a redação do Art. 1º da Lei Municipal nº 2.625, de 19 de junho de 2017, dispondo sobre nova nomenclatura da unidade escolar Escola Municipal Cônego Antônio Mendes e dá outras providências.	Art. 1º - Denomina-se "Centro Municipal de Educação Infantil Cônego Antônio Mendes", a unidade escolar situada no Bairro Silvestre, no Município de Viçosa, Estado de Minas Gerais"
2019	LEI Nº 2735/2019	Altera a redação do Art. 1º da Lei Municipal nº 1.141, de 15 de outubro de 1996, dispondo sobre nova nomenclatura da unidade escolar Escola Municipal Presidente Getúlio Dornelles Vargas e dá outras providências.	
2019	LEI Nº 2794/2019	Dispõe sobre a concessão de subvenção social às entidades sem fins lucrativos do município de Viçosa, para o exercício de 2020 e dá outras providências.	
2019	LEI Nº 2765/2019	Altera a redação do artigo 2º da Lei nº 2.751/2019, de 30 de maio de 2019 e dá outras providências.	A unidade escolar se destina a oferecer ensino de Educação Básica na etapa de Educação Infantil, para crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, em período parcial, podendo funcionar também em período integral".
2019	LEI Nº 2751/2019	Cria o Centro Municipal de Educação Infantil Professora Therezinha Mucci Xavier, no bairro de Lourdes e dá outras providências.	
2019	LEI Nº 2744/2019	Dispõe sobre a alteração dos artigos da Lei 1.368, de 08 de setembro de 1999 e dá outras providências.	I - Professor de Educação Básica I (PEB I).

2019	LEI Nº 2738/2019	Dispõe sobre nova denominação do Núcleo de Pré-Escolar Municipal Professora Maria José Santana e dá outras providências.	
2020	LEI Nº 2881/2020	Dispõe sobre a concessão de subvenção social às entidades sem fins lucrativos do Município de Viçosa, para o exercício de 2021 e dá outras providências.	
2020	LEI Nº 2859/2020	Altera a Lei nº 2.797/2020 e dispõe sobre o Quadro de Distribuição de Supervisão Escolares nas unidades escolares municipais.	
2020	LEI Nº 2836/2020	Para fins de ingresso e progressão vertical nas carreiras de professor, supervisor pedagógico e auxiliar da educação infantil da rede municipal de educação, conforme previsão do Anexo II da Lei 1.368/1999, é necessário possuir as seguintes licenciaturas plenas	
2020	LEI Nº 2804/2020	Dispõe sobre o aumento do vencimento básico do cargo de Auxiliar de Educação Infantil.	
2021	LEI Nº 2910/2021	Dispõe sobre a obrigatoriedade de consulta prévia à comunidade escolar pelo Município de Viçosa para fins de absorção dos anos iniciais e finais do ensino fundamental das escolas públicas estaduais e dá outras providências.	
2021	LEI Nº 2892/2021	Institui o Passe Livre para Estudantes, autoriza a concessão de subsídios tarifários no âmbito do transporte coletivo municipal de passageiros, e dá outras providências.	
2022	LEI Nº 2947/2022	Dispõe sobre a concessão de subvenção social às entidades sem fins lucrativos do Município de Viçosa, para o exercício de 2022 e dá outras providências.	

Fonte: Site da Câmara Municipal de Viçosa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/camara/mg/vicosa> Acesso em: 02 de fev. 2021