

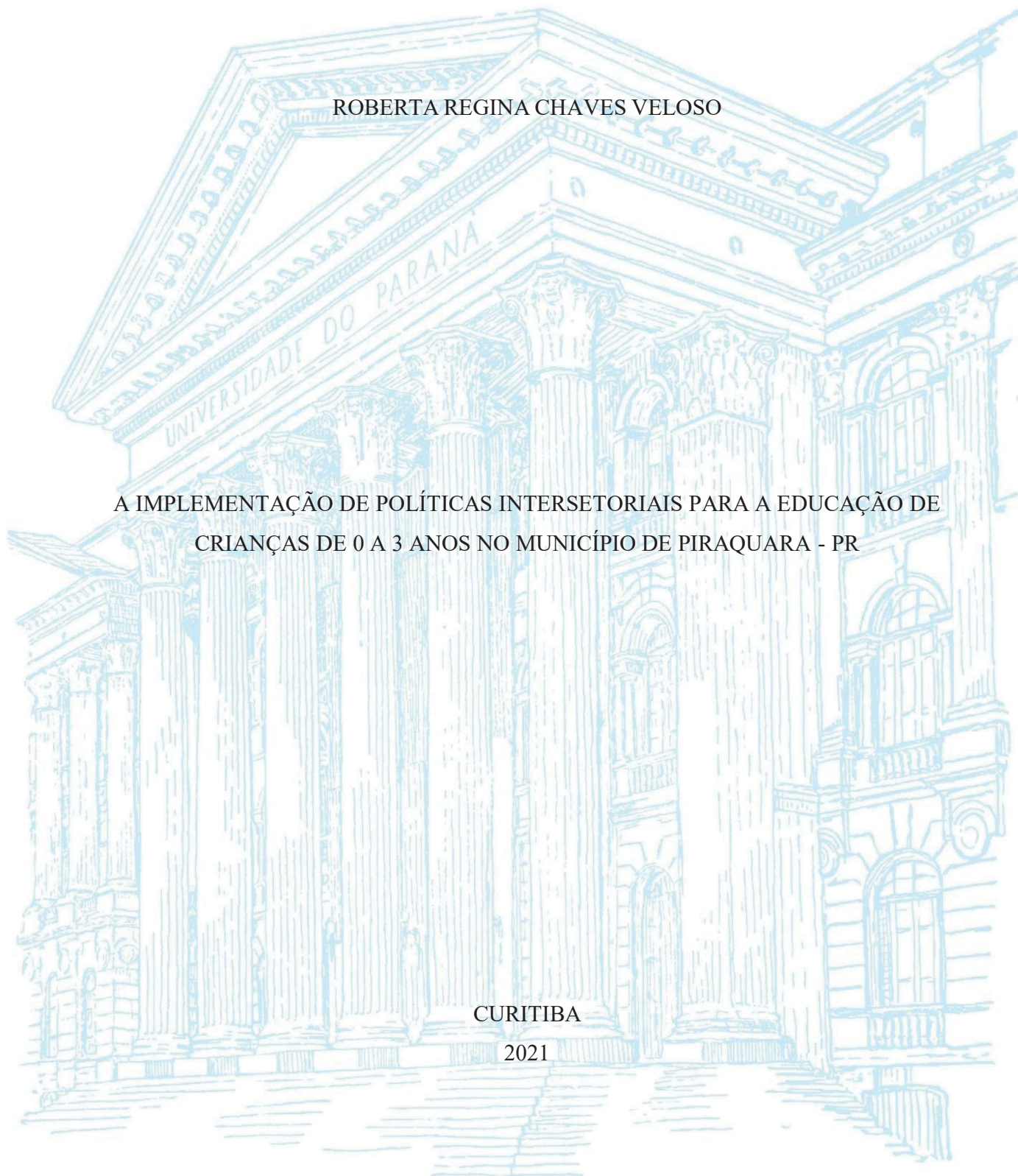
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROBERTA REGINA CHAVES VELOSO

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS INTERSETORIAIS PARA A EDUCAÇÃO DE
CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA - PR

CURITIBA

2021



ROBERTA REGINA CHAVES VELOSO

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS INTERSETORIAIS PARA A EDUCAÇÃO DE
CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA - PR

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação
em Educação, Setor de Educação, Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção
do título de Mestre em Educação
Orientador(a): Profª. Dra. Angela Maria Scalabrin
Coutinho

CURITIBA

2021

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Veloso, Roberta Regina Chaves.

A implementação de políticas intersetoriais para a educação de crianças de 0 a 3 anos no município de Piraquara - PR / Roberta Regina Chaves Veloso. – Curitiba, 2021.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Orientadora: Prof^a Dr^a Angela Maria Scalabrin Coutinho

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação de crianças. 3. Educação infantil. 4. Educação e Estado. 5. Creches. I. Coutinho, Angela Scalabrin, 1976. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

Bibliotecária: Maria Teresa Alves Gonzati CRB-9/1584



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO –
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ROBERTA REGINA CHAVES VELOSO** intitulada: **A Implementação de políticas intersetoriais para a educação de crianças de 0 a 3 anos no município de Piraquara – PR**, sob orientação da Profa. Dra. ANGELA MARIA SCALABRIN COUTINHO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 2021.

Assinatura Eletrônica
27/12/2021 10:03:01.0
CATARINA DE SOUZA MORO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
28/12/2021 16:47:49.0
ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
18/12/2021 13:49:48.0
MARIA DO ROSÁRIO FIGUEIREDO TRIPODI
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO)

Rockefeller nº 57 ? Rebouças - CURITIBA - Paraná - Brasil CEP 80230-

130 - Tel: (41) 3535-6255 - E-mail: ppge.ufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 137157

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jspe> insira o código 137157

*A todos e todas que lutam por políticas públicas de qualidade,
para todas as crianças.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de dizer que me sinto muito privilegiada pelos anos que passei na UFPR, desde a graduação até o mestrado, por ter estado (sempre) rodeada por pessoas que me ensinaram e me ensinam tanto diariamente e me mostram que o conhecimento é construção coletiva. Foi à universidade que alimentou os meus sonhos (inquieta) de acreditar que um mundo mais justo e menos desigual é possível para todos e todas. No auge dos meus 24 anos, me sinto absurdamente grata por isso!

Ao programa de Pós-graduação em Educação (PPGE), por todas as aulas, professores e professoras, pelos eventos, palestras, seminários, reuniões, dentre outras atividades. Em nome dos e das docentes que me deram aula durante esse período, agradeço à: Ana Lorena Bruel, Sueli Fernandes, Catarina Moro, Maria Rita de Assis César, Sônia Schwendler.

À secretaria do PPGE, no nome da querida Sandra, que sempre respondeu a todas as minhas dúvidas e anseios com muita gentileza e disponibilidade.

À Rubian, à Loireci, ao Ericson, à Secretaria Municipal de Educação e a Prefeitura Municipal de Piraquara. Obrigada!

À orientadora, Professora Angela Scalabrin Coutinho, por me incentivar a trilhar esse caminho, por acreditar em mim, pela parceria e paciência nesses anos, serei sempre grata! Também ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil (NEPIE/UFPR).

Às professoras Ana Lorena Bruel e Maria do Rosário Figueiredo Tripodi, pela leitura e comentários pertinentes ao meu trabalho que foram fundamentais para a sua continuidade. Obrigada! A Ana, ainda agradeço, pelas aulas maravilhosas de políticas e por tornar a sala de aula um ambiente acolhedor com tanta sabedoria e humanidade. E, também, agradeço a oportunidade de fazer o estágio de docência na graduação nas aulas de OGEB.

À professora Adriana Dragone, pela presença sensível, por toda generosidade e acolhimento, que em nenhum momento me fez deixar de acreditar que o sol sempre brilha e que qualquer fase difícil é passageira. A professora Gabriela Schneider, pelas palavras de alento e por ter sido sempre tão acolhedora e generosa comigo.

À professora Catarina, À professora Adriane K, professora Lucimar, professora Gizele e ao professor Paulo, por marcarem a minha trajetória de maneira muito positiva e afetuosa em todos esses anos.

Aos colegas da turma de mestrado, especialmente: à Luana, Graci, Gabriela, Carolina, Helena, Kátia, Benedito, Rodrigo, Florentino. Aos nossos intérpretes de Libras: Jonatas e o meu querido amigo Rhaul. Mas principalmente, agradeço aos meus queridos: Diego, Laiane (Leilane) e Marquinhos pelo ombro amigo, colo, pelos almoços, cafés, problematizações, e também ao meu quarteto batizado carinhosamente de “superpoderosas” formado por mim, pela Aldia, Adri e Lucia, vocês foram um presente e alento na minha vida, não tenho nem palavras para agradecer por tudo o que foram e que são na minha vida.

À Kelly, por ser uma das melhores pessoas que já pude conhecer, obrigada por toda generosidade e força, e também pela Rapha! Amo vocês!

À Marlina pela amizade, companhia e presença inspiradora, pelo seu olhar generoso e por sempre me dizer palavras incríveis, que sempre me emocionam.

À querida Sandra Colla, pela companhia na hora fazer café na copa nos intervalos de aulas e reunião, por ser tão inteligente com dados e por ser tão querida e acolhedora!

À Gislaine pela amizade e a pequena Oli.

À Camille W., minha querida amiga da graduação.

À Franciele França, Gioconda Ghiggi, Sonia Fernandes, Avelaine Fonseca, queridas!

À Sara, me faltam palavras para agradecer tudo o que você é e representa para mim, sou grata por abrir a sua casa, pelo seu cuidado, afeto, por ser essa mulher maravilhosa, pelo melhor bolo de milho do mundo e também à D. Maria e ao Edinei, pela melhor feijoada de todas.

À minha dupla de irmãs da vida: Carol e Ana, obrigada por tudo, eu amo vocês!

Ao Vitor por ser um amigo sempre maravilhoso e a Camila pela sensibilidade e amizade, sou muito grata por vocês!

À minha amiga Alessandra, por tudo, pelos cafés, comidas, assuntos aleatórios, acadêmicos de vidas e sonhos. E a Jessica, pelos cafés das aulas de Políticas e Desigualdades e por ter se tornado uma grande amiga e companheira nos momentos difíceis. Vocês se tornaram um presente do mestrado na minha vida!

A Deus, às minhas avós e à minha família!

Às Políticas Públicas que me permitiram chegar até aqui!

A todos e todas que me inspiram diariamente!

Por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), pelo apoio do início ao fim desse processo.

Fé na luta

Maria Victória Benevides

*Aprendi com os passarinhos a liberdade.
Eles dominam o mais leve sem precisar ter motor nas costas.
E são livres para pousar em qualquer tempo nos lírios
ou nas pedras – sem se machucarem.
E aprendi com eles ser disponível e sonhar.*

Manoel de Barros

*Emprestando as palavras de Manoel de Barros e Maria Victória Benevides
Pois me permitem a lutar e a sonhar - que um mundo mais justo é possível, para todos e
todas.*

RESUMO

O presente trabalho tem como tema as políticas educacionais intersetoriais para as crianças de 0 a 3 anos formuladas pelo governo federal e, implementadas no âmbito subnacional, a partir da análise dos seus arranjos institucionais. Para isso, utilizamos as contribuições dos estudos de implementação, a fim de compreender elementos como: a relação entre o governo federal e o ente local na implementação da política; a relação dos setores para a promoção da intersetorialidade das políticas públicas no contexto subnacional mediante as capacidades estatais locais (LOTTA; FAVARETO, 2016) com aporte dos estudos em Educação, para discutir as políticas intersetoriais e o acesso à creche. Neste sentido, importa enfatizar que a literatura tem destacado a intersetorialidade como um meio de integração entre os setores para o enfrentamento de problemas complexos, como a pobreza e as desigualdades sociais, o que inclui o acesso à creche. No entanto, por meio de revisão teórica, verificamos que a produção acerca do tema cresceu nos últimos anos, mas ainda é pequena. A partir disso, o objetivo proposto é analisar os arranjos de implementação de uma política educacional intersetorial em um contexto subnacional. Para isso, realizamos o mapeamento de quais políticas públicas intersetoriais voltadas para as crianças de 0 a 3 anos foram implementadas no estado do Paraná e com base em critérios definidos, como: a) Ser uma política pública intersetorial que envolveu na sua formulação o envolvimento de vários setores; b) Ser uma política focalizada nas crianças de 0 a 3 anos; c) Ter no desenho institucional da política o enfoque na resolução de um problema complexo. Foi então que a partir disso, selecionamos a Ação Brasil Carinhoso (BC), que se trata de uma política intersetorial e focalizada, que tem como objetivo a promoção do acesso aos serviços sociais básicos como: Educação, Saúde e Alimentação, e também tem como finalidade a manutenção e ampliação do atendimento à Educação Infantil, especificamente para as crianças de 0 a 48 meses de idade que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza e que sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. Após essa definição, para a análise dos arranjos de implementação do Brasil Carinhoso, em um âmbito subnacional, escolhemos um município que implementou o BC e se tratasse de um contexto de amplas desigualdades e assim, selecionamos o município de Piraquara. Utilizamos como instrumento metodológico a análise de documentos e entrevistas semiestruturadas, que objetivaram analisar a percepção de agentes implementadores na implementação da política. Os resultados indicam que a relação vertical, estabelecida entre o governo federal e o âmbito subnacional é fortemente marcada por uma centralização na implementação e no que se refere à relação horizontal, entre os setores de políticas públicas, a intersetorialidade não se efetivou de maneira integrada no âmbito subnacional.

Palavras-chave: Acesso à Creche; Crianças de 0 a 3 anos; Arranjos de Implementação; Ação Brasil Carinhoso.

ABSTRACT

The present work analyzes how intersectoral educational policies for children aged 0 to 3 years formulated by the federal government are implemented at the subnational level, based on the analysis of their institutional arrangements. For this, we used the contributions of the implementation studies, in order to understand elements such as the relationship between the federal government and the local entities in the implementation of the policy; the relationship of sectors to promote the intersectoriality of public policies in the subnational context through local state capacities with the contribution of educational studies, to discuss intersectoral policies and access to daycare centers. In this sense, it is important to emphasize that the literature highlights intersectoriality as a means of integration between sectors to face complex problems, such as poverty and social inequalities, including access to daycare centers. However, through a theoretical review, we found that the production on the topic has grown in recent years, but it is still limited. Thus, here we aim to analyze the implementation arrangements of an intersectoral educational policy in a subnational context. Therefore, we carried out the mapping of which intersectoral public policies aimed at children aged 0 to 3 years were implemented in the state of Paraná and identified: the *Bolsa Família* Program; the *BrasilCarinhoso* Action, which integrated the actions of the *Brasil Sem Miséria* Plan and the *Criança Feliz* Program. After this survey, we selected one of these policies based on some criteria defined as: a) Being an intersectoral public policy that involved several sectors in its formulation; b) Being a policy focused on children aged 0 to 3 years; c) Have in the institutional design of the policy the focus on solving a complex problem. Then, through these filters, we verified which of the mapped policies met all the established criteria, and we selected the *Brasil Carinhoso* Action (BC), which is an intersectoral and focused policy, which aims to promote access to basic social services such as: Education, Health and Food, and is also intended to maintain and expand early childhood education services, specifically for children aged 0 to 48 months who are in poverty and extreme poverty and who are beneficiaries of the *Bolsa Família* Program. And after this definition, to analyze the implementation arrangements of BC, at a subnational level, we chose a municipality that had implemented it and that was a context of wide inequalities, and thus, we selected the municipality of Piraquara. For this, we used as a methodological instrument the documentary analysis of federal, state and municipal regulations, and we also carried out semi-structured interviews that aimed to analyze the perception of the implementing agents in the implementation of the policy. As a result, we found that the relationship established between the federal government and the subnational level is strongly marked by a centralization in implementation, and with regard to the horizontal relationship between public policy sectors, intersectoriality was not implemented in an integrated manner in the subnational level.

Keywords: Daycare Access; Public Policies; Children 0-3 years; Implementation Arrangements; Brasil Carinhoso Action

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquematização da abordagem <i>Policy Making</i> e <i>Policy Decision Making</i>	75
Figura 2 – Atores atuantes na efetivação do PBF	228
Figura 3 – Atores atuantes na efetivação do BC.....	112
Figura 4 – Atores atuantes na efetivação do PCF.....	231

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atribuições do Conselho Nacional pelos Direitos da Criança	47
Quadro 2 – Mapeamento dos principais marcos legais da Educação Infantil no Brasil (1988-2019).	51
Quadro 3 – Atribuições do Marco Legal da Primeira Infância de acordo com a Lei nº 13.257/2016.....	56
Quadro 4 – Intensidades da ação intersetorial de acordo com os graus de interação dos mecanismos de gestão e execução das estruturas organizacionais	65
Quadro 5 – Competências legislativas em áreas selecionadas de políticas públicas	69
Quadro 6 – Matriz analítica dos contextos de implementação proposta por Matland (1995).....	79
Quadro 7 – Mapeamento das políticas públicas intersetoriais que atendem as crianças no Brasil (2003-2019).....	84
Quadro 8 – Dimensões de análise dos arranjos de implementação	87
Quadro 9 – Critérios estabelecidos para a seleção do programa no âmbito subnacional.....	92
Quadro 10– Critérios estabelecidos para a análise do programa no âmbito subnacional.....	92
Quadro 11 - Planejamento metodológico.....	92
Quadro 12 – Normativas em âmbito Federal, Estadual e Municipal	95
Quadro 13 - Dados do Entrevistado e da Entrevistada	97
Quadro 14 - Faixas IDH.....	100
Quadro 15 – Atribuições da Ação Brasil Carinhoso de acordo com Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012	109
Quadro 16 – Legislações referentes ao Programa Brasil Carinhoso	112
Quadro 17 – Lista das despesas de custeio para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil que podem ser utilizados com o recurso do BC.....	130
Quadro 18 –Dimensões de análise dos arranjos de implementação do Programa Brasil Carinhoso	162

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de Atendimento por Faixa Etária - Brasil, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015.....	54
Tabela 2 - Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018.....	138
Tabela 3 - Variação das Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018.....	139
Tabela 4 - Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - Paraná, 2014 a 2018.....	139
Tabela 5 - Variação das Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018.....	140
Tabela 6 - Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - Brasil, 2014 a 2018.....	140
Tabela 7 - Variação das Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018.....	140
Tabela 8 - Número de Matrículas, etapas e modalidades de ensino por segmento (creche, pré-escola), tempo integral (sim) por etapas e modalidades de ensino por segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018.....	141
Tabela 9 - Número de Matrículas, etapas e modalidades de ensino por segmento (creche, pré-escola), tempo integral (não) por etapas e modalidades de ensino por segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018.....	141
Tabela 10 – Situação do Município de Piraquara em relação ao cumprimento da Universalização da Pré-Escola nos anos de 2015 a 2018	142
Tabela 11 – Situação do Município de Piraquara em relação à meta de atendimento à população de 0 a 3 anos	143

Tabela 12 - Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino Pré-Escola por Dependência Administrativa - PIRAQUARA, 2014 a 2018.....	143
--	-----

Tabela 13 - Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino Creche por Dependência Administrativa - PIRAQUARA, 2014 a 2018	14
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de pobreza por faixa etária	104
Gráfico 2 – Número de crianças atendidas na Educação Infantil do Município de Piraquara nos 16 anos anteriores ao Plano Municipal de Educação.....	120
Gráfico 3– Recurso repassado pelo Programa Brasil Carinhoso entre 2016 e 2019 – Brasil	136

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ACS - Agentes comunitários de saúde

AP – Administração Pública

APMI – Associação de Proteção à Maternidade e à Infância

BC – Brasil Carinhoso

BME – Burocracia de médio escalão

BNR – Burocracia de nível de Rua

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

CADÚNICO – Cadastro Único

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIB - Comissões Intergestores Bipartite

CIT - Comissão Intergestores Tripartite

CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CDC – Convenção dos Direitos da criança

CF/88 - Constituição Federal de 1988

COEDI – Coordenação Geral de Educação Infantil

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNE – Conselho Nacional de Educação

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

EUA – Estados Unidos da América

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EC – Emenda Constitucional

EHS - Early Head Start

EI – Educação Infantil

EF – Ensino Fundamental

FAS- Fundação de Ação Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social

MEC – Ministério da Educação

MC - Ministério da Cidadania

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MS – Ministério da Saúde

MCidades - Ministério das Cidades

MI - Ministério da Integração Nacional

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MME - Ministério de Minas e Energia

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura

MPS - Ministério da Previdência Social

MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MP – Ministério Público

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

NOB - Norma Operacional Básica

NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

PARMC – Primeiro Anel da Região Metropolitana de Curitiba

PBF – Programa Bolsa Família

PBE – Programa Bolsa Escola

PCF – Programa Criança Feliz

PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB – Produto Interno Bruto

PIM – Primeira Infância Melhor

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico de Piraquara

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PR - Paraná

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PT – Partido dos Trabalhadores

RNPI – Rede Nacional da Primeira Infância

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos

SAPS - Secretaria de Atenção Primária a Saúde.

SOF - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento

SDH - Secretaria de Direitos Humanos
SEED – Secretaria Estadual de Educação
SEMED –Secretaria Municipal de Educação
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SPM - Secretaria de Políticas para Mulheres
SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SRI - Secretaria de Relações Institucionais
SEDS- Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SNE – Sistema Nacional de Educação
STF - Supremo Tribunal federal
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TC – Territórios da Cidadania
TC – Tribunal de Contas
UBS – Unidade Básica de Saúde
UPA – Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	23
2. A EDUCAÇÃO INFANTIL ENQUANTO DIREITO SOCIAL DE CIDADANIA	30
2.1 UM BREVE PANORAMA HISTÓRICO E CONCEITUAL ACERCA DO FENÔMENO DE CIDADANIA	30
2.2 AS CRIANÇAS, OS REPERTÓRIOS DE DESIGUALDADES E OS DIREITOS DE CIDADANIA	35
2.3 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL.....	39
2.4 A EDUCAÇÃO INFANTIL E SEU ATO ENUNCIATIVO NO ÂMBITO DA POLÍTICA BRASILEIRA	51
3. INTERSETORIALIDADE E MITIGAÇÃO DAS DESIGUALDADES	60
3.1 A DEFINIÇÃO DE INTERSETORIALIDADE.....	60
3.2 A INTERSETORIALIDADE E A PERSPECTIVA DA INTEGRALIDADE	64
3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS RECONFIGURAÇÕES DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	68
4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO NÍVEL SUBNACIONAL DE GOVERNO	77
4.1 Contribuições da literatura de implementação de políticas públicas	77
4.2 Arranjos de implementação	87
5. ITINERÁRIO METODOLÓGICO	91
5.1 MAPEAMENTO E EXPLORAÇÃO DOS DOCUMENTOS E ENTREVISTAS	95
5.2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO	99
6. O PROGRAMA BRASIL CARINHOSO E O ACESSO À CRECHE EM PIRAQUARA.....	103
6.1 A AÇÃO BRASIL CARINHOSO.....	103
7. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA	117

7.1 OS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO BRASIL CARINHOSO, A ARTICULAÇÃO VERTICAL E A RELAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL COM O ENTE SUBNACIONAL	124
7.2 OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO SUBNACIONAL: A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À CRECHE E O REPASSE DE RECURSOS PELO GOVERNO FEDERAL	135
7.3 OS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO BRASIL CARINHOSO, A ARTICULAÇÃO HORIZONTAL, E A RELAÇÃO ENTRE OS SETORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS ENTES SUBNACIONAIS	148
7.4 AS DIMENSÕES DOS ARRANJOS, OS DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE E A IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO SUBNACIONAL	159
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	169
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	176
ANEXO A: CARTA PARA A PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF SOBRE O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA	195
ANEXO B: CARTA AOS PREFEITOS	197
ANEXO C: MUNICÍPIOS QUE FIZERAM A ADESÃO AO PCF	201
ANEXO D: ATRIBUIÇÕES DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE DE ACORDO COM A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO BÁSICA (PNAB)	204
ANEXO E: ATRIBUIÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE).....	206
ANEXO F: ATRIBUIÇÕES DO PROGRAMA PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE).....	212
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	214
APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	216
APÊNDICE C: PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PROGRAMA CRIANÇA FELIZ.....	218
APÊNDICE D: TESES E DISSERTAÇÕES SELECIONADAS A PARTIR DO LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO NA PLATAFORMA BDTD.....	233

1. INTRODUÇÃO

O tema central desta pesquisa diz respeito às políticas públicas de educação e o acesso à creche¹, e propõe analisar como as políticas educacionais intersetoriais para as crianças de 0 a 3 anos formuladas pelo governo federal são implementadas no âmbito subnacional.

A partir da contribuição da literatura especializada, destacamos a importância de investigar os arranjos de implementação de políticas públicas educacionais, pois estes nos fornecem subsídios adequados para compreender quais os papéis e a capacidade dos três entes federados na redução das desigualdades e na garantia dos direitos sociais para a população (PIRES; GOMIDE, 2014; RIBEIRO; BONAMINO; PAES DE CARVALHO, 2020). Como afirma Pires (2020), a análise de políticas públicas se trata de entender o “estudo do Estado em ação”. Nessa perspectiva, cabe mencionar, que compreendemos a implementação como um processo, situado em uma cadeia de decisões, permeado de interação e marcado pela ação e atuação de vários atores, setores, e se trata, sobretudo, de um processo contínuo, que não pode ser antevisto, isto é, não é possível prever os resultados da implementação a partir da sua formulação (ARRETCHE, 2001; GOMES, 2009; LOTTA, 2012; 2019; HILL, 2006; PIRES; GOMIDE, 2014; PIRES, 2020).

Nessa linha, cabe destacar que os municípios possuem capacidades estatais distintas (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021) e isto significa que a política não é implementada do mesmo modo em todos os entes subnacionais. Por isso, os contextos de implementação e suas capacidades locais precisam ser considerados (ARRETCHE, 2001; GOMES, 2009; BICHIR, *et al*, 2019; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018; LOTTA, 2019).

Diante disso, importa destacar, que o Brasil é um país heterogêneo, e fortemente caracterizado por contextos de desigualdades persistentes (ARRETCHE, 2015; PIRES,

¹O trabalho aqui posto surgiu da necessidade de mudança de tema devido ao agravamento da pandemia de Covid-19 no Brasil. Nesse sentido, destacamos que a pandemia foi um limitador e afetou as pesquisas no país. O projeto anterior se tratava da realização de etnografia com crianças em um contexto de desigualdade, projeto este que demandava a pesquisa de campo como metodologia principal. No entanto, as atividades foram interrompidas, devido ao início da quarentena, medida adotada como forma de contenção do vírus SARS-cov-2, da pandemia de Covid-19 no Brasil. Com as incertezas acerca do período da duração da quarentena no país, optamos pela mudança de tema que versa sobre a Implementação de Políticas Públicas Intersectoriais para as crianças de 0 a 3 anos em âmbito subnacional.

2020), que são denominadas pela literatura de implementação como problemas sociais complexos (*wicked problems*). A título de exemplo, se trata da privação de direitos sociais básicos como a pobreza, as desigualdades sociais e escolares, entre outros. São amplas dificuldades que devem ser enfrentadas pelo poder público, e que demandam uma atuação do Estado, por meio de políticas públicas e sociais para a mitigação dessas superabundantes desigualdades, que atingem diversos grupos sociais, dentre eles, as crianças (COSTA; BRONZO, 2012; BICHIR; CANATO, 2019)

É a partir disso, que ressaltamos a necessidade da integração entre os setores de políticas públicas para o enfrentamento desses problemas complexos, dentre elas, destacamos a problemática do acesso à creche. Segundo Cruz, Merchan e Farah (2021) a desigualdade começa na infância, e muitas crianças abaixo dos 5 anos, ainda permanecem em situação de pobreza. As autoras ainda ressaltam, que a criança pequena é o segmento mais vulnerável da população e que as intensas desigualdades vividas por elas, se tratam, sobretudo, de fenômenos multidimensionais (BRONZO, 2005) como, por exemplo, a pobreza, pois ela está acompanhada de diversas outras privações de direitos sociais. Por isso, destaca-se a importância da formulação de políticas públicas intersetoriais, por parte do Estado brasileiro para o enfrentamento desses problemas (CUNILL-GRAU, 2014; VEIGA; BRONZO, 2014; CANDEL; BIESBROEK, 2016; TOSUN; LANG, 2017; BICHIR; CANATO, 2019).

No que diz respeito à dimensão do reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos, vale salientar que no âmbito internacional, isso se deu a partir da promulgação da Convenção dos Direitos da Criança em 1989, pela Organização das Nações Unidas (ONU), que impactou fortemente o cenário nacional. No Brasil, isso se dá a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), nos anos 1990, que trazem aspectos importantes para a efetivação dos direitos sociais básicos das crianças como educação, assistência social e saúde.

O cenário que abarca os direitos das crianças de 0 a 3 anos é marcado por consensos e dissensos, especificamente quando se trata do campo educacional. A educação das crianças de 0 a 3 anos possuía um caráter filantrópico e assistencialista e, no ano de 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Educação Infantil passou a ser reconhecida como etapa da Educação Básica, sendo configurada como um direito de dupla titularidade (RIZZI; XIMENES, 2010), isto é, se trata de um direito das crianças e

dos(as) trabalhadores(as). A inserção da creche na política educacional brasileira representa um grande avanço na conquista do direito à educação dos bebês e das crianças bem pequenas (CRUZ; FARAH, 2019). A partir disso, observa-se grandes esforços para superar o viés assistencialista que é vinculado à creche, e o fortalecimento do debate acerca da indissociabilidade entre o educar e o cuidar nas instituições de Educação Infantil, (CERISARA, 1999; COUTINHO, 2010).

Ainda importa, evidenciar o papel das políticas públicas para a superação das desigualdades que atingem as crianças pequenas, e como já salientamos, este enfrentamento demanda que haja uma articulação entre os diferentes setores de políticas públicas para essa efetivação (CUNILL-GRAU, 2014). Assim, destacamos que o debate acerca da intersetorialidade vem ganhando cada vez mais espaço na agenda pública (PIRES, 2016), mas ainda de forma tímida (BRONZO, 2005). Isto posto, salientamos a relevância substancial do tema aqui proposto.

Diante do exposto Cruz, Merchan e Farah (2021) apontam que o atendimento às crianças no âmbito da educação representa um grande desafio especificamente no caso daquelas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza. A respeito disso, mesmo com grandes avanços a partir da CF/88, e do ECA/1990 que reconhece a criança como prioridade absoluta, o direito à Educação Infantil com qualidade, não tem sido efetivado para todas as crianças (IPEA, 2007; CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2014). Tendo isto presente, questiona-se qual a ação tomada pelo Estado frente à demanda social por educação? (SOUZA, 2016). Isto é, importa compreender quais soluções têm sido encontradas pelo Estado brasileiro para ampliar a política pública de Educação Infantil.

Há de se lembrar que a literatura tem apontado a creche como uma importante instituição atuante na garantia dos direitos e na redução das desigualdades que atingem as crianças pequenas. (ROSEMBERG, 1999, 2001, 2005, 2006; KRAMER, 2006; COUTINHO, 2020). Diante disso, se coloca como primordial as questões supramencionadas acerca do que tem sido proposto para a ampliação da Educação Infantil. Um outro aspecto a ser destacado é que a oferta de EI é responsabilidade dos municípios, o que também nos leva a voltar o olhar para a atuação da União no apoio aos municípios e ao Distrito Federal na oferta de creches e pré-escolas (CRUZ, 2017).

Nessa direção, também é importante mencionar e voltar o olhar para o papel do Estado no enfrentamento à pobreza e as desigualdades sociais por meio das políticas públicas, acerca disso, destacamos que no Brasil as políticas de transferência de renda, operaram como estratégia fundamental para o combate à pobreza nos anos 1990, mas com maior ampliação na década de 2000-2010, período este que foi caracterizado por uma ampla expansão da inclusão social no país (BICHIR, 2010; CARVALHO, 2020). A maior expressão disso foi o Programa Bolsa Família, com caráter intersetorial, criado na primeira gestão do Governo Lula, pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentada sob o decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Trata-se de um programa de transferência de renda e, representou o avanço mais significativo na erradicação da pobreza no Brasil. (BICHIR, 2010).

Paralelamente a isso, evidencia-se que nas últimas décadas, a criação de programas federais tem operado com o intuito de solucionar problemas sociais complexos como a desigualdade de acesso à educação que atinge as crianças. A exemplo disso, pode ser citado o Proinfância, criado no ano de 2007, que se trata de uma das ações pertencentes ao Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), e tem como finalidade a ampliação do atendimento na Educação Infantil, através da construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira realizada pela União aos municípios e ao Distrito Federal, e a Ação Brasil Carinhoso, criado em 2012, destinada as crianças beneficiárias do Bolsa Família, que teve como principal objetivo a redução da pobreza e das desigualdades entre as crianças pequenas, que se encontravam nos mais altos níveis de desigualdade (BRASIL, 2012; CAMPELLO, 2016; CRUZ; MERCHAN; FARAH, 2021).

Diante do que foi apresentado, como pano de fundo, é importante mencionar que o recorte temporal deste trabalho são os anos de 2004 a 2018. A escolha de 2004, se deu, por ser o ano de criação do Programa Bolsa Família (PBF). Ademais, como já dito anteriormente, intentamos analisar como se deu a implementação local de um programa formulado no âmbito federal. Para tanto, identificamos quais políticas públicas intersetoriais, tivessem no seu desenho, o intuito de solucionar um problema social complexo, como a pobreza, a desigualdade de acesso a creche, que fossem focalizados nas crianças e priorizassem como um dos seus principais eixos, a educação, e que, por sua vez fossem implementadas no estado do Paraná, e estivessem dentro do recorte temporal mencionado, a partir desses critérios supracitados, identificamos: i) O Programa Bolsa Família; ii) A Ação Brasil Carinhoso; iii)

O Programa Criança Feliz e, subsequente escolhemos o município de Piraquara, para a análise local.

Seguindo essa perspectiva, com base nos critérios já citados, selecionamos para a análise em âmbito subnacional o Brasil Carinhoso, por seu caráter intersetorial, por ter como principal objetivo a resolução de problemas multidimensionais e complexos, como a pobreza e as desigualdades que atingem a primeira infância, através da articulação entre educação, saúde, assistência social, renda e nutrição (CRUZ; MERCHAN; FARAH, 2021). O BC também foi eleito, por ser focalizado nas crianças e por ter como um de seus principais focos a ampliação do acesso a creche.

É importante mencionar que o PBF ao priorizar as famílias, consequentemente também beneficia diretamente as crianças, e se trata de um programa que atuou como um importante balizador para a criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e do BC. Isto significa, que ao beneficiar as famílias, sobretudo, as mulheres-mães, o PBF também atuou fortemente na redução da pobreza na infância (CAMPELLO; 2016). Também, como já explicitado anteriormente, o Proinfância² se configura como uma ação importante na ampliação do acesso a creches e pré-escolas no Brasil, mas por não se tratar de um programa intersetorial, não foi selecionado para o estudo aqui proposto.

No ano de 2011, foi criado o Plano Brasil Sem Miséria BSM, e como parte dessas ações, originou-se a Ação Brasil Carinhoso (BC), regulamentada pela Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012 e, se trata de um programa que tem como característica central a intersetorialidade, envolvendo as áreas de educação, saúde assistência social, renda e nutrição. O principal objetivo do BC, era a manutenção e ampliação do atendimento à Educação Infantil, especificamente para as crianças de 0 a 48 meses de idade, beneficiárias do Bolsa Família. O “carro chefe” do programa é a redução pobreza e da extrema pobreza, por meio do acesso a creche.

Com base no que foi apresentado até aqui, temos como problemática central de investigação: qual a percepção de implementadores de políticas educacionais no município de Piraquara, sobre o acesso à creche a partir da implementação do programa Brasil

²O Proinfância apesar de não ter sido selecionado por não ter um caráter intersetorial, como mencionamos figura como uma política muito importante na ampliação do acesso à Educação Infantil, com especial destaque às creches e, trouxe reflexões importantes para a análise no âmbito subnacional.

Carinhoso? Como objetivo geral, intentamos analisar o acesso à creche a partir da percepção de implementadores do Programa Brasil Carinhoso no município de Piraquara – PR. Diante disso, traçamos os seguintes objetivos específicos:

- Investigar a oferta e o acesso à creche a partir da implementação do Programa Brasil Carinhoso no município de Piraquara – PR.
- Analisar quais os arranjos foram delineados para a implementação do Programa intersetorial Brasil Carinhoso no âmbito local.

É importante ressaltar que a literatura de análise de políticas públicas, e dos estudos de implementação, fornecem subsídios fundamentais para compreender aspectos referentes a implementação da política. No entanto, ressaltamos que, nesse caso específico, este trabalho se caracteriza como do campo educacional, especialmente no que diz respeito a demanda por creche, que é uma das características centrais da Ação Brasil Carinhoso, nisso se justifica a escolha desse programa, ou seja, o foco aqui é voltado para o olhar acerca dos arranjos de implementação dessa política, especialmente no que se refere ao acesso à educação das crianças de 0 a 3 anos. Para a análise dos arranjos de implementação, utilizamos o modelo teórico elaborado por Lotta e Favareto (2016) a fim de compreender como se deu a integração vertical e horizontal para a implementação do BC.

Desse modo, foi escolhido um dos entes subnacionais que tivesse implementado o BC e se tratasse de um contexto de amplas desigualdades e assim, selecionamos o município de Piraquara, situado no estado do Paraná. Após a definição de qual programa e município seriam analisados, intentamos entender como ocorre à implementação de políticas nacionalmente reguladas no nível subnacional de governo. Nesta seara, ressaltamos que é de suma importância compreender como foi implementado um programa que tinha como objetivo central na sua formulação a redução da desigualdade e da pobreza em um município marcado por amplas desigualdades (RIBEIRO; BONAMINO; PAES DE CARVALHO, 2020).

Para tanto, foi desenvolvido um estudo de cunho qualitativo e como procedimentos metodológicos, utilizamos o método de entrevistas semi-estruturadas, pois se caracteriza como um elemento crucial para elucidar os objetivos propostos (MINAYO, 2001). Para isso

também utilizamos a análise de normativas do governo federal, entre outros, a respeito do programa selecionado. Para Cellard (2008) este método é considerado um importante instrumento metodológico de pesquisa (CELLARD, 2008) Combinando essa análise, também intentamos através do método de entrevistas semi-estruturadas direcionar o olhar para o discurso dos agentes implementadores, pois estes operam como agentes efetivos do Estado.

Nesse sentido, o texto dissertativo está organizado em 7 capítulos. O primeiro é constituído por esta introdução, que apresenta a problemática, os objetivos e as escolhas metodológicas deste estudo. O capítulo 2 busca discutir aspectos da Educação Infantil enquanto direito social de cidadania, e suscitar uma breve discussão teórica sobre estes conceitos, e combinado a isso, procuramos trazer uma contextualização histórica da EI. Buscamos ainda retomar de maneira sucinta as políticas públicas para as crianças e o contexto da redemocratização brasileira, com o predomínio das políticas sociais no final dos anos 1980, evidenciando o papel do Estado na efetivação dos avanços em termos de legislação na década de 1990 e, também acerca das reformas que foram implementadas nesse período e que fragilizaram a atuação do Estado na garantia dos direitos das crianças.

O capítulo 3, dedica-se a discussão do que se trata a intersetorialidade e a concepção que adotamos no trabalho aqui proposto. Ademais, intentamos demonstrar de que modo a intersetorialidade age no enfrentamento a pobreza e as desigualdades sociais. Neste capítulo também busca-se entender como se deu o desenho das (re) configurações do federalismo brasileiro na oferta de políticas públicas intersetoriais para a população.

No capítulo 4, volta-se o olhar para a literatura de implementação de políticas públicas, a fim de resgatar aspectos fundamentais para a compreensão da implementação no nível subnacional de governo. No capítulo 5, são apresentadas as escolhas metodológicas deste trabalho. Nos capítulos 6 e 7 busca-se realizar uma caracterização da Educação Infantil em Piraquara e discutir como se deu os arranjos de implementação do Programa Brasil Carinhoso no município para a garantia do acesso à creche, sintetizando os principais resultados e, por fim, na seção 8, trazemos as considerações finais do estudo proposto.

2. A EDUCAÇÃO INFANTIL ENQUANTO DIREITO SOCIAL DE CIDADANIA

No campo educacional, compreende-se a educação como um direito social de cidadania (BENEVIDES, 1994; 1998). Sendo assim, importa saber como se dá a garantia desse direito, sobretudo para as crianças. Nesse sentido, como forma de subsidiar o debate acerca de como se efetiva a política pública de Educação Infantil, entende-se que os seus sentidos e implicações nos levam diretamente a interpretação do entendimento de qual a ação tomada pelo Estado frente à demanda social por educação (SOUZA, 2016). Isto é, consideramos de suma importância entender como o Estado se posiciona para a efetivação dos direitos sociais, nesse caso específico, a educação, para a garantia do que entende-se por cidadania.

Diante do exposto, este capítulo, tem como objetivo balizar em torno da discussão acerca da Educação Infantil enquanto direito social previsto pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, e ratificada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no ano de 1996 e, subsequente nos Planos Nacionais de Educação no ano de 2001 e 2014, dos quais trataremos mais adiante. Com base nisso, este capítulo está organizado da seguinte maneira, nas primeiras seções, intentamos apresentar de forma breve a discussão conceitual em torno da construção do fenômeno da cidadania. No segundo tópico, buscamos elucidar como se constituiu o campo da educação infantil no Brasil, mais especificamente, no que se refere, a sua construção histórica. Já na terceira seção, procuramos trazer a discussão acerca da efetivação do direito a EI a partir da sua constituição no âmbito da política educacional brasileira.

2.1 Um breve panorama histórico e conceitual acerca do fenômeno de cidadania

Inicialmente, cabe destacar, que para tratar do fenômeno da cidadania importa-nos compreender sob quais condições esses direitos de cidadania são assegurados para os setores mais excluídos da sociedade, sobretudo, qual o papel do Estado na garantia dos direitos sociais básicos, como educação, saúde, assistência social, entre outros. Aqui especificamente, voltamos o olhar para crianças, que figuram como um grupo geracional altamente afetado

pelas desigualdades sociais existentes na sociedade (CRUZ; MERCHAN; FARAH, 2021), bem como, é importante lançar luz, para a salvaguarda desses direitos, considerando as distintas formas de exclusão social às quais as crianças estão submetidas.

Desse modo, entender as crianças como parte fundamental da macroestrutura, exige, antes de tudo, direcionar o olhar para a concepção de cidadania que atravessa a necessidade da garantia efetiva dos direitos sociais pelo Estado por meio das políticas públicas como princípio estruturante da constituição de um Estado de Bem-Estar Social. (ABRUCIO, 1997;

MENICUCCI; GOMES, 2018). Diante do exposto, importa conceituar, mesmo que sucintamente, o que compreendemos por direitos de cidadania e Estado de Bem-Estar Social.

Para situar o debate de maneira breve, rememoramos o período da segunda guerra mundial, que resultou no aumento da pobreza e no enfraquecimento do Estado mínimo, especificamente nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Período, em que, houve o fortalecimento econômico segundo os princípios do *Welfare State*, ou seja, o Estado começou a intervir e atuar na garantia de políticas sociais para as camadas excluídas da sociedade. Neste cenário, se viu necessária a criação de medidas de seguridade social para a população e, a partir disso, estes sistemas começaram a se consolidar com maior força nos países desenvolvidos e capitalistas após o período do pós-guerra e depois são expandidos para diversos outros lugares.

Foi diante desse cenário que predominou nos países desenvolvidos o ideal de que o Estado deveria prover as políticas sociais como meio de garantir os direitos sociais (MENICUCCI; GOMES, 2018). Nesse momento, são construídas as experiências do *Welfare State* nos países da Europa Ocidental (BEHRING, 2006). É nesta seara, que se ancora a noção de Estado de Bem-Estar Social, a partir da concepção de que os direitos sociais devem ser garantidos para a população, por meio da oferta de políticas públicas via Estado, o que situa esta discussão diretamente ao fenômeno da cidadania. Este momento histórico também está comumente relacionado à formulação clássica elaborada por Marshall (1967). (ESPING-ANDERSEN, 1999; MENICUCCI; GOMES, 2018), do qual trataremos mais adiante.

Para Arretche (2015) uma das dimensões que caracterizam a noção de Bem-Estar Social é o acesso aos serviços, que garantem os direitos de cidadania. Segundo Menicucci e Gomes (2018) esse acesso, ocorreu de modo restringido a uma parcela da população e, foi consolidado nos países desenvolvidos no período do pós-guerra: “quando se formaram os

sistemas de políticas sociais fundados na concepção de garantia de direitos sociais e promoção de equidade”. (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 13).

Nesse período histórico o Estado de Bem-Estar Social passou a ser definido como:

Um conjunto de instituições públicas que provedoras de serviços sociais de forma centralizada e coordenada destinada a melhorar as condições de vida e a proporcionar igualdade de oportunidade aos cidadãos. De forma mais abrangente, seria um conjunto articulado de intervenções econômicas e sociais que caracterizariam a ação estatal nos Estados capitalistas. (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 32)

Nesse sentido, como já explicitado anteriormente, destaca-se que foi durante o final da segunda guerra que começou a predominar o ideal de que os direitos sociais devem ser garantidos para a população por via estatal, o que se tornou uma noção fundamental para o que entendemos hoje, por política social (MENICUCCI; GOMES, 2018). A partir da expansão das medidas de proteção e seguridade, este cenário começa a se ampliar também em diversos lugares, como no Brasil, ainda que não com a mesma abrangência como em outros países do Norte Global (DRAIBE, 1998; SPOSATI, 1998). Por isso a noção do que entende-se por política social, está diretamente relacionado à construção do ideal de cidadania. Nesta concepção, o Estado garante a proteção social e o bem-estar para a população por meio do acesso a bens e serviços públicos. (ARRETCHE, 2015).

Nessa direção, Menicucci e Gomes (2018) apontam que foi na década de 1950 que houve maior interesse em explicar o surgimento e o provimento de seguridade e proteção social para os indivíduos. A partir disso, as autoras esquematizam três instrumentos que caracterizam o que são chamados de políticas sociais e que possibilitam a manutenção de um Estado de Bem-Estar Social para a população: i) transferência direta de renda (benefícios como aposentadorias e pensões); ii) provisão de serviços públicos (escolas públicas, hospitais públicos, habitação social, etc.); iii) dedução de impostos em função de gastos pessoais com serviços de bem-estar como saúde e educação, entre outros. (MENICUCCI; GOMES, 2018, p. 33).

Ainda, Segundo Draibe (1993) e Bichir (2010) a experiência de Bem-Estar Social por meio da expansão das políticas sociais se estendeu no Brasil, especificamente nos anos de 1930 á 1945, quando o país organiza seu sistema de proteção social no governo de Getúlio Vargas, identificado por um mandato paternalista e, subsequente no regime militar (1964-

1985), ambos os períodos caracterizados pelo autoritarismo (CARVALHO, 1998; BICHIR, 2010). Segundo Draibe (1993), esta institucionalização teve uma característica conservadora e excludente, pois o progresso social no país, foi acompanhado de uma desigualdade para muitos neste cenário.³

Nesse sentido, a literatura denomina esse processo como uma espécie de “cidadania regulada”, pois o modelo de proteção social instituído nos anos 1930 se restringia as pessoas que tivessem um emprego (MENICUCCI; GOMES, 2018) o que se difere de como foi institucionalizado o sistema de Bem-Estar Social em outros países desenvolvidos. (DRAIBE, 1998). Carvalho (1998) ainda destaca o processo de redemocratização no ano de 1985, como muito importante na ampliação dos direitos sociais positivados na Carta Constitucional de 1988, pois esta: “concluiu um lento, incremental e contínuo processo de redemocratização”. (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2020, p. 471).

Para Sposati (2007) a promulgação da CF/88, amplia os direitos sociais e, então é caracterizado como um marco no desenvolvimento de um sistema mais inclusivo e universalista no Brasil e, também foi denominada como “Constituição Cidadã” e, trouxe mudanças significativas para as políticas sociais no Brasil (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2020). Porém, também compreendemos que alguns autores são divergentes acerca da existência de um Estado de Bem-Estar Social no país⁴. (DRAIBE, 1993; ARRETCHE, 1995; BEHRING, 2006; MENICUCCI; GOMES, 2018).

Como já explicitado anteriormente, a noção de direitos de cidadania é primordial para o presente trabalho, portanto aqui importa explicitar que cidadania, no seu conceito clássico, é entendida por Marshall (1967) como “um status concedido aqueles que são membros integrais de uma comunidade” (p.76). Ou seja, esta concepção está diretamente relacionada com uma dada pertença, que confere ao Estado a responsabilidade de garantir

³ Ainda para Draibe (1993) o Estado Social Brasileiro passa por muitas transformações, de acordo com os anos, períodos e governos, no que se refere ao sistema de proteção social. Neste trabalho tratamos de maneira breve, para saber de maneira mais aprofundada, indicamos ver as excelentes contribuições Draibe (1993).

⁴ Neste trabalho não buscamos afirmar que houve um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, compreendemos que há disputas em torno do termo, inclusive na literatura há várias expressões para o termo. Diante disso, intentamos apresentar sucintamente como se dá o debate de acordo com o exposto pela literatura.

direitos sociais básicos como educação, segurança e saúde, o que também diz respeito a uma série de deveres a ser cumpridos pelos cidadãos.

Segundo Marshall (1967), o conceito de cidadania se divide em três principais dimensões: cidadania civil, que diz respeito às várias instâncias das liberdades individuais, a possibilidade do acesso e o direito à justiça. Já a cidadania política trata especialmente dos direitos dos cidadãos a exercer uma participação política na sociedade e a cidadania social está relacionada aos direitos básicos que o Estado deve ofertar para garantia do bem-estar social dos sujeitos, que estão diretamente relacionadas à oferta dos serviços de educação, saúde e assistência social. (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2002; MENICUCCI; GOMES, 2018).

Segundo Menicucci e Gomes (2018) a hipótese do modelo inglês explicitada por Marshall (1967) demonstra que o exercício dos direitos civis e políticos somente é possível a partir da promoção dos direitos sociais e, quando não há a garantia da cidadania social não é possível avançar na redução das desigualdades e no fortalecimento das democracias.

Entretanto, as autoras ainda salientam que esses modelos de cidadania, bem como, a garantia de políticas sociais e os moldes de proteção e seguridade, variam de acordo com cada país. No que se refere especialmente ao caso brasileiro, Carvalho (1996; 1998; 2002) em célebres trabalhos demonstra que há variados tipos e percursos de cidadania. O autor ainda ressalta que o conceito elaborado por Marshall (1967) se apresenta como basilar para compreender o conceito de cidadania. Segundo Carvalho (2002, p. 16) essas dimensões se desenvolveram de forma lenta e gradual na Inglaterra: a) primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII; b) os direitos políticos no século XIX; c) e, os direitos sociais no século XX; d) A sequência tratada por Marshall se trata, sobretudo, de uma ordem mais lógica do que cronológica e) o modelo inglês não se aplica no caso brasileiro.⁵

Nessa mesma linha, Carvalho (1998; 2002), lança mão de uma perspectiva histórica para explicar o fenômeno da cidadania no Brasil. Segundo ele, os direitos civis e políticos não necessariamente reduziram a desigualdade e a pobreza no país, isto é, a democracia política e a expansão do direito ao voto não garantiram que houvesse a dignidade social para

⁵ Ver José Murilo de Carvalho (1996; 1998; 2002) para compreender como ocorreu o modelo inglês de forma mais detalhada, e porque este não se aplica no modelo brasileiro.

todos no país, ou seja, mesmo com a ampliação desses direitos, esse período foi marcado por um processo de exclusão social de grande parte da população. A negação de cidadania, nesse sentido, está relacionada, a falta de acesso a direitos sociais fundamentais como saúde e educação, entre outros. (ARRETCHE, 2015). Diante disso, o autor denomina a cidadania no Brasil a partir de um percurso inacabado e de incompletude. A partir disso, Carvalho (1998; 2002) relembra que o trajeto de cidadania é diferente em cada país, por isso cada contexto deve ser analisado a partir da sua idiossincrasia e especificidade. Benevides (1998) ainda aponta que a historicidade também é um fator primordial para balizar qualquer análise, bem como o processo democrático de cada país precisa ser considerado, mas nesse sentido, salientamos que Marshall (1967) traz elementos importantes para a compreensão do que se entende por cidadania mesmo que o sociólogo britânico, não tenha se dedicado especialmente ao caso brasileiro.

Em contrapartida, como já explicitado, Carvalho (1998; 2002) traça um panorama importante sobre o Brasil, vale lembrar que o processo de inconclusão da cidadania no país do qual o autor se refere como já mencionamos, diz respeito ao fato de que mesmo com os avanços oriundos da democracia política como o direito ao voto e a evolução de alguns direitos perante outros, isso não garantiu que os direitos sociais fossem garantidos para toda a população, por isso a fragilidade do processo brasileiro na construção da sua cidadania. Arretche (2015) aponta que entre os anos 1970 e 2010, houve um avanço significativo na expansão das políticas sociais, mas ainda com esse progresso, a autora aponta que muitos ainda seguem historicamente excluídos do acesso aos direitos sociais mais básicos e, consequentemente a margem dos direitos de cidadania. (BENEVIDES, 2012). É importante reconhecer o quanto avançamos, por meio da CF/88, mas também vale ressaltar que nem tudo que foi previsto constitucionalmente foi efetivamente cumprido. (BICHIR, 2010).

2.2 As crianças, os repertórios de desigualdades e os direitos de cidadania

A partir disso, entendemos que os sentidos da política nos levam diretamente à discussão acerca do direito e cidadania das crianças enquanto sujeitos de direitos. Por isso, aqui, intentamos, tecer de modo breve prosseguir na discussão acerca da cidadania, com um aporte sucinto da Sociologia da Infância.

Ainda retomando a Marshall (1967), para o autor o direito à educação das crianças é um elemento imprescindível para a promoção da cidadania e dos direitos sociais, no entanto, esse conceito está intimamente relacionado à condição de cidadania adulta, pois: “o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como um direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado”. (MARSHALL, 1967, p. 73). Ou seja, por meio das políticas públicas o Estado deve garantir o direito à educação como um direito pleno dos/as cidadãos/as. Bem como, a educação e os serviços sociais de saúde, assistência social, entre outros são condições essenciais para o exercício dos direitos de cidadania. (SPOSATI, 1998; BENEVIDES, 1994; 2012).

Os Estudos Sociais da Infância, por outra via, abordam que este conceito liberal de cidadania invisibiliza, sobretudo, as crianças, em especial os bebês, ou seja, a concepção dos direitos não deve estar centrada apenas na noção de cidadania adulta, no entendimento da criança como um sujeito que virá a se tornar um cidadão quando atingir a vida adulta. A perspectiva dos direitos em relação às crianças é antagônica, pois todos os seus direitos de proteção, provisão e participação são decididos por agentes adultos, sem medir os reais efeitos do impacto que as políticas exercem sob a vida e o bem-estar das crianças (TREVISAN, 2012).

Defender o direito à cidadania das crianças, bem como afirma Fernandes, Sarmento e Tomás (2007), não diz respeito a ecoar o coro de defesa do direito ao voto das crianças, mas sim de considerar as suas diversas formas de participação, de modo que haja uma priorização da avaliação da dimensão dos efeitos reais na formulação das políticas públicas sob a vida das crianças, o que implica considerar a dimensão dos impactos geracionais de todas as esferas que envolvem a execução das políticas. (TREVISAN, 2012). Além de superar a maneira dicotômica que a infância foi retratada nos estudos clássicos sobre socialização e cidadania em uma perspectiva adulta, os Estudos Sociais da Infância buscam enfatizar as crianças como atores sociais e sujeitos políticos e de direitos. (TREVISAN, 2012).

A respeito disso, Qvortrup (2010) discute o papel que as crianças ocupam na política e elenca uma série de fatores sobre a invisibilidade delas neste cenário, e o que de fato se configura afirmá-las como sujeito de direitos. O autor salienta a importância de focalizar as

políticas diretamente para as crianças, pois: “mesmo que a política e as políticas, em alguma medida, estejam deliberadamente focalizando as crianças e a infância, talvez a influência mais marcante na vida das crianças venha das ações não focalizadas e instrumentalizadas direcionadas às crianças e à infância”. (QVORTRUP, 2010, p. 791). Ou seja, a priorização das crianças na agenda política, não deve apenas ter o intuito apenas de prevenir problemas futuros, mas sim de garantir o seu bem-estar com condições adequadas, tendo o presente como a ser priorizado.

Desse modo, entendemos as crianças como atores sociais e a infância como uma categoria social estrutural do tipo geracional (QVORTRUP, 2010), passando a ser compreendida como categoria permanente da estrutura geracional (MANNHEIM, 1982; WELLER, 2010; MOTTA; WELLER, 2010). A partir disso, compreendemos a infância como uma categoria socialmente construída, que decorre de aspectos interacionais, mas, sobretudo estruturais, de maneira que: “A variação de todas estas dimensões é assíncrona, isto é, não decorre sempre no mesmo sentido, sendo diferente, em cada momento, o peso de cada uma das variáveis em presença”. (SARMENTO, 2005, p. 366).

Neste sentido, é possível perceber que as crianças começam a ocupar um novo estatuto teórico na agenda política. Portanto, entender a infância como fenômeno social nos faz compreendê-las como parte das estruturas sociais (QVORTRUP, 2010). A partir disso, salientamos a importância da macroestrutura ao reconhecê-las como parte ativa da sociedade que demanda políticas específicas para a mitigação das superabundantes desigualdades.

Os estudos sobre as crianças e a infâncias ainda se apresentam de forma desigual e desarticulada no campo das políticas públicas, visto que as áreas que se dedicam a esse debate, por muito tempo ocuparam-se substancialmente em suas abordagens clássicas dos diversos temas relacionados ao mundo adulto como objeto privilegiado de suas pesquisas, o que trouxe um apagamento da infância, sobretudo dos bebês e das crianças bem pequenas. (SIROTÁ, 2001). Há um grande paradoxo acerca da correlação entre a infância e as ações do Estado, a agenda proveniente da Sociologia da Infância tem alertado que historicamente houve uma negligência em relação às crianças, tanto nos debates teóricos acerca da política, como nos processos decisórios e ações governamentais, no entanto, estas se configuram como um dos grupos geracionais mais afetados pelas desigualdades sociais. (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007).

De modo que, é importante salientar que os grupos sociais submetidos aos processos de exclusão, estão à margem do conceito de cidadania e possuem seus direitos constantemente negligenciados, vivenciando com maior intensidade os impactos das desigualdades sociais. (BENEVIDES, 2012). As desigualdades são estruturais e dinâmicas, especificamente quando se trata do Brasil que possui um alto sistema de estratificação social, que se trata da existência de hierarquia entre grupos sociais, o que consequentemente gera muitas desigualdades. Dito isto, demanda salientar que as múltiplas desigualdades sociais afetam as crianças de maneiras distintas e específicas, pois elas vivenciam as infâncias de acordo com seus pertencimentos étnico-raciais, de gênero e classe, que se configuram em experiências distintas de vida, ou seja, o mesmo contexto social afeta de maneira dissemelhante cada uma delas, isto é, os sujeitos compartilham elementos de continuidade histórica, espaço geográfico e de estrutura social, mas ainda assim não vivem as mesmas experiências. (DUBET, 1994; MANNHEIM, 1982; SARMENTO, 2018; WELLER, 2010; MOTTA; WELLER, 2010).

Diante disso, ressaltamos como basilar a necessidade de apontar as desmedidas dimensões das desigualdades sociais no contexto brasileiro. Pois entendemos que as desigualdades educacionais estão fortemente associadas a outros tipos de desigualdades (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015). De modo que, a produção das desigualdades tem intensas correlações com a atuação do Estado e, disso resulta a necessidade de políticas públicas e sociais que sejam capazes de comedir tamanhos efeitos das causalidades circulares das desigualdades (SEN, 2001), que acabam produzindo as clivagens sociais (DUBET, 2008), aumentando as desigualdades de classe, intensificando as desvantagens, e gerando novas desigualdades. Ou seja, as desigualdades são múltiplas (FITOUSSI; ROSANVALON, 1996) e, podem impactar fortemente em outras esferas (SEN, 2001) e, sua análise é imprescindível para descrever as mudanças sociais no cenário brasileiro. Diante disso, voltamos para o contexto brasileiro a fim de compreender os aspectos das políticas públicas e sociais para a infância no cenário da redemocratização brasileira, e como se deu a atuação do Estado para a garantia dos direitos das crianças de 0 a 3 anos.

2.3 A construção histórica do direito a Educação Infantil no Brasil

Que nenhum idoso tenha renda inferior ao salário mínimo.

Que a nenhum brasileiro seja negada assistência à saúde.

Que nenhuma criança esteja fora da escola.

Marta Arretche

Eduardo Marques

Carlos Aurélio Pimenta de Faria ⁶

Nesta seção, buscamos entender como ocorreu o percurso da oferta das políticas públicas para as crianças, diante das mudanças do cenário brasileiro, com enfoque para o direito a Educação Infantil. Todavia, o itinerário histórico da oferta de políticas públicas e sociais para as crianças, sobretudo o itinerário da EI e, especialmente da creche, estão diretamente correlacionados com as perspectivas filantrópicas e, assim a educação das crianças pequenas deteve seu percurso fortemente associada a aspectos higienistas sem um caráter educativo dificultando o fortalecimento da identidade da educação infantil enquanto instituição educativa. (SPADA, 2005).

O cenário ditatorial no Brasil (1964-1985) é marcado por um contexto colossal de violação e retrocesso dos direitos, aqui especificamente dos civis e políticos, como trataremos adiante. O país vivia uma alta repressão, e as escolas permaneciam sob a égide da doutrinação do ensino da moral e cívica, bem como, nesta época, houve investimentos em programas de alfabetização como o chamado: Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). Neste período, o governo altamente centralizado da época investia pouco na educação das crianças e, então as políticas sociais para a infância passaram a ser vistas apenas com uma finalidade de corrigir as mazelas sociais (ROSEMBERG, 1999; KUHLMANN JR, 2000).

Segundo Carvalho (2002), o período ditatorial pode ser dividido em três diferentes fases de governo, especificamente, no que diz respeito à perspectiva dos direitos sociais, civis e políticos. Nesse período, houve uma expansão dos direitos sociais em contraposição aos

⁶Excerto extraído do livro: As Políticas da Política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT (2020).

direitos civis e políticos. Sendo o primeiro momento de 1964 a 1968, que caracteriza o início da ditadura, nos governos do marechal Castelo Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969), nesse contexto houve uma grande queda da economia e uma redução drástica do salário-mínimo.

Concomitante, nos anos de 1968 a 1974, o Brasil vivia o período mais difícil da ditadura. Nesta época, houve grandes perdas dos direitos civis e políticos sob o governo do general Emilio Garrastazu Médici (1969-1974), período em que houve um progresso econômico, porém, esse crescimento ocorreu de maneira desigual, ou seja, nem todos foram beneficiados, fazendo com que houvesse um grande aumento das desigualdades. Estes avanços econômicos, não foram capazes de alcançar a amplitude de todo o território brasileiro: “A consequência foi que ao final as desigualdades tinham crescido ao invés de diminuir” (CARVALHO 2002, p.172).

Nesse momento, no ano de 1974, a pré-escola se torna efetivamente debate na agenda pública, com a criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar (COEPRE), porém, neste período, esta etapa era vista apenas como uma fase preparatória para o Ensino Fundamental (KRAMER, 2016; FRANCO, 1988). A crescente valorização da pré-escola em relação à creche, de acordo com Rosemberg (2002) tem forte correlação com a atuação dos organismos internacionais que direcionaram muitas das políticas para a infância na época. (ROSEMBERG, 2002; KRAMER, 2006) Segundo Kramer (2006, p. 799): “Documentos oficiais do MEC e pareceres do então Conselho Federal de Educação defendiam a ideia de que a pré-escola poderia, por antecipação, salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar”. De modo que, a crescente valorização da educação das crianças de 4 e 5 anos nesse período estava diretamente relacionada às concepções desenvolvimentistas e, de redução do analfabetismo no país. A partir disso, nesta época predominou a ideia de uma educação empobrecida para as crianças da classe baixa, acentuando as desigualdades no que tange as crianças de 0 a 3 anos. (FRANCO, 1988; ROSEMBERG, 1999). Isto é, como veremos adiante, esta oferta estava ligada à uma expansão com baixo custo. Para Rosemberg (2002), estas concepções eram propulsadas pelos programas decorrentes das orientações dos organismos internacionais. (ROSEMBERG, 2002).

Nesse contexto, houve um crescimento proeminente das creches domiciliares, onde as crianças ficavam em casas sob o cuidado das mulheres, que recebiam pagamento para isso.

Em razão disso, essa modalidade também recebia a denominação de mãe crecheira (ROSEMBERG, 1986). Rosemberg (1986) aponta que os organismos internacionais, assim como a Organização Mundial para a Educação Pré Escolar (OMEP) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), defendiam esta modalidade como uma forma de ampliar o atendimento de vaga em creche. Não obstante, ainda segundo Rosemberg (1999; 2002; 2014) nesta época a expansão da Educação Infantil resultou em amplos processos de exclusão, especialmente das crianças pobres e negras, pois a estas eram destinadas as vagas nas instituições e estabelecimentos de ensino de grande precariedade e, de baixa qualidade. Por isso, é preciso salientar que a expansão da Educação Infantil deve estar acompanhada da capacidade efetiva de oferecer igualdades de oportunidades para todas as crianças, visto que, no respectivo contexto, as desigualdades foram muito acentuadas (FRANCO, 1988; CRAHAY; 2000; ROSEMBERG, 1999; 2002; 2014; OLIVEIRA, 2007).

Este momento histórico foi marcado pelo forte crescimento do autoritarismo, e também houve o acentuado aumento da pobreza que resultou na necessidade efetiva da formulação e implementação de políticas sociais para os setores mais excluídos da sociedade. Nesse momento, as políticas assistencialistas começaram a ocupar cada vez mais espaço no cenário educacional, sobretudo, na educação das crianças. Segundo Kuhlmann Jr. (2000, p.8): “A educação assistencialista promovia uma pedagogia da submissão, que pretendia preparar os pobres para aceitar a exploração social”. A chamada educação compensatória acentuou as intensas desigualdades presentes no contexto brasileiro, onde o atendimento para as crianças mais pobres era cada vez mais precarizado. (FRANCO, 1988; CERISARA, 1999; KRAMER, 2006).

No final dos anos 70 e início dos anos 80, sob o governo do general Ernesto Geisel, e posteriormente no mandato de João Figueiredo, as creches eram mantidas pela LBA – Legião Brasileira de Assistência, sob supervisão do Ministério de Previdência e Assistência Social, substituindo o Ministério do Trabalho e Previdência (SPOSATI, 2007). É importante destacar, que a LBA foi criada na década de 40 com o objetivo de atender os mais pobres, especificamente as mulheres e as crianças, porém foi na década de 80 que houve a criação do chamado Projeto Casulo, que possuía uma concepção clientelista e assistencialista. Assim, a LBA, estabelecia convênios com as prefeituras e instituições privadas para a oferta de creches (CORRÊA, 2011; CONCEIÇÃO, 2019), e aqui é identificado um dos primeiros

movimentos de privatização da educação das crianças pequenas (CORRÊA, 2011). É importante salientar, que nesse período este modelo era direcionado para as crianças pobres e, essas instituições não preconizavam a educação e o cuidado como indissociáveis. (CERISARA, 1999; COUTINHO, 2010). Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) ainda apontam que nesse período a expansão do atendimento ocorreu sem a garantia de um padrão qualidade, o que marcou fortemente um cenário de precarização da oferta de Educação Infantil no Brasil. (CORREA, 2011).

Ainda nos anos 80, houve um grande aumento das mulheres no mercado de trabalho, em torno de 184%, e já em relação aos homens esse número cresceu em 67% (CARVALHO, 2002). Diante disso, houve um aumento da expansão da creche iniciada nos anos 70, movido por uma forte pressão social pela ampliação das vagas para as crianças de 0 a 3 anos por demanda das mulheres trabalhadoras, que necessitavam ter um local para deixar seus/suas filhos/as. O que deu origem ao movimento de luta por creches na cidade de São Paulo, que foi considerado uma importante movimentação em prol da expansão da Educação Infantil (ROSEMBERG, 1999; SPADA, 2005).

No ano de 1981, foi instituído o Programa Nacional de Educação Pré Escolar como competência exclusiva do Ministério da Educação (MEC), porém a expansão do atendimento na pré-escola foi realizado com baixa qualidade, pois para essa ampliação, houve, por exemplo, um aumento expressivo do número de crianças por turma, e consequentemente do aumento de turnos para dar conta dessa demanda. (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006).

De modo que, percebe-se a presente concepção de uma maior valorização da educação pré-escolar, que neste dado momento, estava mantida sob competência da área educacional, enquanto a creche permanecia na área assistencialista (FRANCO, 1988). Nesse aspecto, o movimento de luta por creches, e as profissionais atuantes nas instituições, também faziam uma defesa em prol caráter educativo das creches com o intuito de superar as perspectivas assistencialistas, e para que houvesse uma provisão do Estado na oferta de creches diretas. (KUHLMANN JR, 2000; ROSEMBERG, 2008).

Em síntese, a inserção da mulher no mercado de trabalho, os movimentos feministas, sindicais e o movimento de luta por creches foram cruciais para a reivindicação do direito a educação das crianças:

As feministas colocaram a creche no campo dos direitos das crianças pequenas. Assim, a creche e mais do que isso as crianças começam a ganhar status de política pública. As crianças começam a ser consideradas como cidadãos em desenvolvimento. As feministas exigiam creche como espaço de socialização de crianças e isso implica em adquirir qualidade profissional e condições adequadas para todos os atores envolvidos: crianças, mães, pais e profissionais. Havia palavras de ordem como: creche não é depósito de crianças; creche não é caridade, é um direito! Creche não é estacionamento! Cabe ao estado garantir políticas públicas que propiciem espaços sociais e pedagógicos para que as crianças pequenas sejam acolhidas e socializadas. (TELES, 2015, p. 25)

Assim, é importante registrar que os movimentos sociais tiveram uma atuação fundamental nesse período, especificamente no período que se segue e vai marcar a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi a partir dessas reivindicações e mobilizações populares que a creche foi incluída no texto constitucional, o que representou um avanço histórico no direito das crianças (DIDONET, 2001). Com base nisso, ressaltamos que a conquista dos direitos de cidadania para a população, ocorreu mediante a atuação fundamental dos movimentos sociais.

A partir disso, rememoramos o cenário brasileiro, neste momento em que o ideário político da redemocratização brasileira exigia que se reconstituíssem políticas públicas que pudessem abrandar os intensos efeitos da pobreza que imperavam no país. Assim, destacamos que o cenário da redemocratização no Brasil redefiniu o conceito de cidadania (CARVALHO, 2002) a partir da ruptura com o autoritarismo central e da promulgação da Constituição Federal de 1988. Segundo Bobbio (1986, p.38): “o reconhecimento constitucional dos direitos invioláveis do indivíduo. (...) são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático”. Ou seja, a garantia dos direitos preconizada no texto constitucional de 1988 e, a retomada da democracia no país trouxeram avanços essenciais para a garantia dos direitos fundamentais, e o reconhecimento da cidadania dos indivíduos.

Aqui, sobretudo, demanda salientar que a democracia brasileira é decorrente de um processo histórico recente, e a ruptura desse contexto altamente repressivo, marcado por grandes censuras, onde a liberdade civil era cerceada, também se caracteriza como uma grande conquista na perspectiva dos direitos sociais. No entanto, é de suma importância ressaltar que: “a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à

resolução de problemas sociais.” (CARVALHO, 2002, p.9). Ou seja, nesse período de ruptura com o período ditatorial, em um cenário de amplas desigualdades que predominavam no país, a retomada da democracia representou um grande avanço, mas não foi o suficiente para reduzir as desigualdades abissais existentes no Brasil (ARRETCHE, 2015).

Conforme Farah (2001), as políticas públicas nos anos 80, eram caracterizadas por uma centralização decisória e financeira, bem como, a autora aponta que nessa época havia uma forte presença de uma perspectiva setorializada e, grande fragmentação institucional das políticas públicas, fazendo com que os setores mais excluídos da sociedade não estivessem incluídos no desenho e na implementação das políticas. Assim, esse processo é descrito como: “um padrão não-democrático de articulação Estado-sociedade” (FARAH, 2001, p.123), pois se tratava de decisões políticas que geravam exclusão de grande parcela da sociedade no acesso aos bens e serviços públicos. Esse cenário se altera de maneira significativa no final dos anos 80, com o avanço e o fortalecimento do Estado nas áreas de proteção social na provisão dos serviços para a garantia do bem-estar da população, visto que, nesse período houve um fortalecimento da máquina estatal, entretanto muitas pessoas ainda seguiram excluídas da provisão das políticas públicas e sociais (FARAH, 2001).

A forte centralização como característica fulcral do governo ditatorial acentuou as desigualdades no Brasil que estruturalmente se configura como um país heterogêneo e territorialmente desigual (ARRETCHE, 2015). Todavia, nesse contexto, os direitos sociais para os cidadãos e cidadãs foram colocados no bojo da agenda do Estado com a promulgação da CF/88 (CARVALHO, 2002). Aqui, destacamos sobretudo o Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ainda, o que se refere especialmente a educação, o Art. 205 dispõe: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Nessa linha, a CF/88 deu início a chamada “transição democrática inclusiva” e, a abertura para um caminho de redução das desigualdades no Brasil. (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2020, p.3).

Porém, embora muitos avanços tenham sido registrados com o fim do regime militar, e o avanço da constituição denominada cidadã (ARRETCHE; MARQUES; FARIA,2020). Couto e Arantes (2019, p. 44) apontam que: “a carta de 1988 cedeu aos velhos signos da instabilidade e da reforma, e aquele que parecia um texto definitivo, capaz de encerrar uma fase da história política e dar início a outra, com chances de longa durabilidade, foi submetido à frequentes modificações”. Os autores ainda destacam que a incorporação das políticas públicas no texto da CF/88, incidiu na implementação de sucessivas políticas governamentais e, ante a isso, fez com que os governos colocassem na sua centralidade o texto da constituição. (COUTO; ARANTES, 2019).

Diante de tudo, adentramos na década de 90, momento definido por grandes mudanças no padrão de gestão do Estado brasileiro (CORRÊA, 2011). Nesse período, é preciso salientar a incidência do gerencialismo nas políticas públicas e sociais, baseado nos princípios de um Estado neoliberal, a partir dos efeitos do *New public management* (SOUZA, 2018) que, sobretudo, objetivava: “a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público.” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p.40). Nesse contexto, destacamos a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso, pelo então ministro da administração federal e reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira no ano de 1995.

O plano buscava de antemão reestruturar os moldes da administração pública brasileira (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1998) e, passou pela aprovação da chamada: “Câmara da Reforma do Estado” composta pelos seguintes membros: o ministro da fazenda Pedro Malan, José Serra ministro do planejamento e orçamento, Paulo Paiva do ministério do Trabalho e o General Benedito Onofre ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas. A partir disso, percebe-se que o neoliberalismo teve uma retomada no Brasil, sobretudo nos governos de Fernando Collor de Mello/PRN (1990-1992) e com maior acentuação nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso/PSDB (1995-2002). (1994-2002). (BEHRING, 2006; DRAIBE; RIESCO, 2011; SOUZA, 2018).

Cabe destacar que, autoras como Rosemberg (2002; 2002; 2003) apontam que, é neste cenário de uma ambiência política neoliberal no Brasil que predomina a teoria do capital humano (ROSEMBERG, 2002; 2002; 2003), formulada pelo Nobel de economia

Schultz (1979), que elabora a tese do ser humano visto como uma unidade efetiva de investimento, e a noção de capital atribuída ao ser humano, ou seja, os sujeitos começam a ser vistos como unidades produtivas. Nesta concepção, é necessário o forte investimento em educação, de maneira que, muitos economistas começam a elaborar planos estratégicos de investimentos na educação das crianças, pois impera a noção da “criança como capital humano” (ROSEMBERG, 2002; 2003; COUTINHO; 2017), ou seja, se as crianças receberem uma boa educação trarão retornos econômicos efetivos para o desenvolvimento da nação. É nesse contexto também que o Banco Mundial e as organizações multilaterais vão exercer forte atuação na oferta de políticas para as crianças e as concepções internacionais começam a ganhar força no Brasil. (ROSEMBERG; 2002; 2002;2003).

A ascensão dos ideais neoliberais no Brasil ⁷ (HOFLING, 2001; BEHRING, 2006; DRAIBE; RIESCO, 2011), reacendem uma onda privatista no país, especificamente, nos anos 1990, e é nesse momento em que as creches conveniadas começam a ganhar maior espaço como uma forte atuação do setor privado. Domiciano, Franco e Adrião (2011), ao investigarem a oferta de Educação Infantil em dois municípios paulistas demonstram que houve uma grande expansão da privatização das creches nas últimas décadas e, apontam o amplo processo de descentralização e municipalização pós FUNDEF como um fator preponderante no aumento da relação do setor público e do privado.

Em contrapartida, nesse contexto, ainda observa-se no cenário internacional um grande avanço, com a proclamação da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) em 1989, pela Organização das Nações Unidas. (ROSEMBERG; MARIANO, 2010). A aprovação da CDC refletiu ativamente no contexto nacional, como na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei n 8.069 de 13 de julho de 1990, que assegura a toda criança proteção integral absoluta, bem como os seus direitos fundamentais. O art. 88 do ECA no inciso II, então estabeleceu: “a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (BRASIL, 1990).

⁷ Aqui refere-se especificamente ao caso do Brasil. Assim, cabe mencionar que os modelos de desenvolvimento e de proteção social ocorreram de maneira diferenciada nos países da América Latina. Para isso, ver: Draibe e Riesco, 2011.

A partir disso, no ano de 1991, foi criado o Conselho Nacional pelos Direitos da Criança (CONANDA), que por meio de gestão compartilhada busca fiscalizar o poder público e garantir ações para a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes, sendo composta por membros do poder executivo, conselheiros titulares e entidades não – governamentais. (BRASIL, 2018). No quadro abaixo é possível visualizar as atribuições do CONANDA:

Quadro 1 – Atribuições do Conselho Nacional pelos Direitos da Criança

Atribuições do CONANDA:
Fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não-governamentais; Definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; Estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência; Acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil; Convocar, a cada três anos conforme a Resolução nº 144, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Gerir o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA).

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2018).

No Brasil, a Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) teve forte atuação nesse período (1992-1998), somando avanços para a Educação Infantil brasileira, sob a coordenação de Angela Maria Rabelo Ferreira Barreto. No ano de 1995, houve um movimento de reconhecimento para a garantia dos direitos fundamentais das crianças, proposto pela COEDI, a partir da elaboração do documento: “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças”, escrito por Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos, que estabelece critérios importantes para a organização das creches, e traz aspectos eminentes sobre os direitos das crianças.

As autoras também elencam os critérios para políticas e programas de creche, que priorizem e respeitem os direitos das crianças, e quais as condições reais para essa efetivação em âmbito federal. O documento tem uma segunda edição publicada em 2009, o que revela o reconhecimento da sua relevância para o debate sobre os direitos essenciais das crianças no âmbito da Educação Infantil (BRASIL, 1995; 2009). Em 1999, as

Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNEI) para a Educação Infantil foram aprovadas, e em 2009 revisadas a partir do Parecer nº20 de 2009 e da Resolução nº 5 de 2009, do Conselho Nacional de Educação (CNE). (BRASIL; 1999; 2009; CORREA, 2011). No que se refere a isso, a qualidade da EI brasileira tem sido debatida em vários documentos como: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1999, 2009), os Parâmetros Nacionais para a Educação Infantil (2006, 2019) e os Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil (2009).

Barreto (2001) realizou um estudo sobre os programas voltados para as crianças de 0 a 6 anos na segunda gestão de FHC. A autora avaliou o Programa Plurianual (PPA) e, identificou 365 programas que mencionavam as crianças, mas apenas 2 destes tinham como prioridade, as políticas focalizadas para a primeira infância, bem como, os outros programas tinham como foco assistência aos trabalhadores, alimentação e saúde, o que reflete sobre as crianças, mas não se tratavam necessariamente de ações e programas diretamente focalizados. Após o governo FHC, na gestão Lula, a COEDI esteve sob coordenação de Rita de Cássia Freitas Coelho, que também trouxe grandes avanços acerca dos direitos das crianças.

Nesse período (2007-2016) foram instituídas políticas que focalizam diretamente a Educação Infantil, como o Proinfância, que se trata de um programa que atua diretamente na garantia de melhores espaços educacionais para as creches e pré-escolas das redes públicas de ensino, com a finalidade da melhoria da infraestrutura com a aquisição de equipamentos, materiais a partir de assistência técnica e financeira da União. (FNDE, 2007). O Proinfância foi instituído pela Resolução nº6, de 24 de abril de 2007, e faz parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ação pertencente ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que tem como objetivo a ampliação do acesso a EI. (BRASIL, 2007; CAMPOS, 2021).

Já no ano de 2012, foi criada a Ação Brasil Carinhoso, pertencente às ações do Plano Brasil Sem Miséria, do ano de 2011. O BC, com um caráter intersetorial, por meio da transferência direta de recursos para os municípios, tinha como principal objetivo a redução da desigualdade e da pobreza, por meio da ampliação do acesso a creche para as crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Nessa mesma direção, no ano de 2007, é criada a Rede Nacional para a Primeira Infância (RNPI), que tem como principal objetivo mobilizar amplos setores da sociedade civil para os direitos das crianças. A partir disso, com a aprovação do CONANDA, a RNPI elaborou o plano nacional pela primeira infância, que objetiva a construção de políticas públicas com uma perspectiva mais democrática pautando a intersetorialidade para as políticas de primeira infância. De modo que, também foi produzido o guia intersetorial para as políticas de primeira infância denominado: “A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância”, com o intuito de construir um plano com ações integradas intersetoriais e efetivas envolvendo as três esferas de governo com uma série de metas, elaboradas no ano de 2015 para serem cumpridas até o ano de 2022 (DIDONET; LAFFITE, 2015). A partir da elaboração do Guia, a RNPI, elaborou uma carta à presidência da República para que o marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) fosse sancionado (Anexo A).

Nesse contexto, é importante ressaltar o papel dos movimentos sociais como atores políticos atuantes nas principais defesas na garantia dos direitos das crianças, bem como, na incidência das políticas públicas para a primeira infância ao longo dos anos. (MAUDONNET, 2020). Aqui também, destaca-se o papel do MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, que surgiu através da organização de fóruns estaduais e regionais que se mobilizaram em prol de demandas pela ampliação da educação infantil brasileira de qualidade para todas as crianças e, em 1999, na cidade de Caxambu, o MIEIB foi fundado. O movimento atualmente é composto por 26 fóruns estaduais e 1 fórum distrital representante dos 26 estados e o Distrito Federal (MIEIB, 2020).

O MIEIB tem atuado em momentos importantes para o percurso da Educação Infantil brasileira. Um dos mais significativos, é o da inclusão da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica (MIEIB, 2020). Outra conquista fundamental, foi a partir da reivindicação da inclusão da creche na política de financiamento, pois o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, política de fundo dos governos FHC, priorizava a etapa obrigatória, o Ensino fundamental. A partir disso, foi após intensas reivindicações dos movimentos sociais, e demais organizações da sociedade civil, como o MIEIB, através do movimento “fraldas pintadas” e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação sob slogan: “Fundeb pra Valer!”, que foi requerida à inclusão da creche na política

de fundo, e assim, foi instituído no governo Lula, sob a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que após amplas mobilizações sociais, o fundo passa a incluir a creche na redistribuição dos recursos. O MIEIB também foi fundamental na construção dos parâmetros de qualidade e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs) (MIEIB, 2020).

No ano de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência da República, o que segundo Arretche, Marques e Faria (2020) representou um retrocesso para o país: “A partir de 2016, sob o governo Temer, políticas públicas com o objetivo de promover uma sociedade mais inclusiva passaram a ser fortemente questionadas, quando não negligenciadas”. (p.3). Não iremos tratar com profundidade do impacto da gestão Temer (2016-2018) nas políticas como um todo, mas, no que se refere às políticas para as crianças, citamos abaixo.

Uma das primeiras ações do governo Temer foi à substituição do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) que então cria o Programa Criança Feliz (PCF) sob o Decreto 8.869/2016⁸ que se trata de uma política intersetorial. O programa consiste, sobretudo, na atenção voltada para as crianças de 0 a 3 anos e suas mães ou gestantes que são beneficiárias do programa bolsa família, é também destinado para as crianças de 0 a 6 anos, afastadas do convívio familiar, e as que são beneficiadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou seja, de acordo com MDSA (2016), o programa é voltado especialmente para as crianças em situação de pobreza e extrema pobreza.

O público-alvo deve receber em suas casas visitantes correspondentes às áreas de educação, assistência social e saúde para orientar as gestantes e mães acerca do desenvolvimento infantil e auxiliar as crianças em situação de vulnerabilidade (MDS, 2016). Os critérios exigidos para os visitantes é a formação em nível médio. Diante desse breve percurso traçado, ressaltamos a importância de elencar as crianças na agenda política

⁸A formulação do PCF se deu em um contexto político instável no Brasil, de modo que, o desenho do programa acabou gerando, manifestações contrárias. Movimentos Sociais como o MIEIB apresentaram seu posicionamento acerca do desenho institucional do PCF, que pode ser acessado em: <http://feipar.blogspot.com/2017/04/mieib-crianca-feliz.html>

privilegiando a intersectorialidade na criação das políticas públicas. Assim, com o intuito de avançar na discussão, na próxima sessão apresentaremos um itinerário da institucionalização da Educação Infantil no âmbito da política brasileira.

2.4 A Educação Infantil e seu ato enunciativo no âmbito da política brasileira

Para compreender a institucionalização da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica denota enunciar as conquistas efetivadas acerca do direito das crianças. Por conseguinte, importa salientar que o reconhecimento das crianças na ordem jurídico-constitucional brasileira se configura como um avanço efetivo em termos legais do reconhecimento da Educação Infantil como uma etapa efetiva da Educação Básica (CORRÊA, 2011). Mas sustentamos a noção de que a negação das crianças como sujeitos de direitos no cenário histórico está intimamente relacionada à conquista tardia desses direitos. De modo que, é importante salientar que este direito não é assegurado para todas as crianças brasileiras e famílias que demandam, assim ressaltamos que há grandes desigualdades que permeiam esta etapa e diferenças tangenciais entre a creche e a pré-escola. Sabemos que o direito pleno de cidadania ainda é negado as crianças de 0 a 3 anos (ROSEMBERG, 2009; SESIUK, 2019). Diante da importância de se reconhecer todas as conquistas efetivadas, apresentamos, no quadro abaixo, os principais marcos legais para a Educação Infantil no âmbito da política educacional brasileira.

Quadro 2 – Mapeamento dos principais marcos legais da Educação Infantil no Brasil (1988-2019)

<i>Principais marcos legais para a educação infantil brasileira</i>	<i>Normativa/ ano</i>	<i>Governo/ Período/Alinhamento partidário</i>
Constituição Federal de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil/1988	José Sarney (1985-1990)/PMDB atual MDB
Estatuto da Criança e do Adolescente	Lei n 8.069/1990	Fernando Collor de Mello (1990-1992)/PRN
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Lei nº 9394/1996	Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)/ PSDB – gestão 1

Plano Nacional de Educação	Lei nº 10172/2001	Fernando Henrique Cardoso (1999-2003)/PSDB – gestão 2.
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	Lei nº 11.494/2007	Luis Inácio Lula da Silva (2006-2010)/PT-gestão 2.
Obrigatoriedade da Pré Escola	EC 59/2009	Luis Inácio Lula da Silva (2006-2010)/PT-gestão 2
Plano Nacional de Educação	Lei nº 13.005/2014	Dilma Rousseff (2011-2014)/PT – gestão 1
Marco Legal da Primeira Infância	Lei nº 13.257/2016	Dilma Rousseff (2014-2016)/PT – gestão 2

Fonte: Elaboração própria (2020)

Um dos principais avanços para a garantia dos direitos das crianças é a promulgação da Constituição de 1988, que reconhece a criança como um sujeito de direitos e não mais como um sujeito de tutela. (MARTINS, 2007). Nessa mesma direção, no ano de 1990, o ECA reconhece e preconiza no seu texto legal, as crianças como prioridade absoluta. Bem como, dispõe no artigo 4º que: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação.” (BRASIL, 1990). O ECA, também destaca a intersetorialidade como categoria privilegiada. A CF/88 no artigo 227 também prevê que: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação [...]”. O ECA e a CF/88 garantem a proteção e o acesso aos direitos fundamentais das crianças.

A CF/88 assim estabelece um regime de colaboração como atribuição de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios (CURY, 1998; OLIVEIRA, 2007). A partir disso, prevê um compartilhamento entre os três entes federados, dessa maneira, o Art. 86 dispõe que: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (BRASIL, 1990).

Ainda, na CF/88 no artigo 211 define-se que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. (BRASIL, 1988). O 2º parágrafo estabelece que: “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988). Ou seja, a atribuição da oferta de EI e EF se torna-se responsabilidade efetiva dos municípios. O regime de colaboração foi instituído pela CF/88 e, por conseguinte, a LDB promulgada em 1996 ratifica esse regime e a definição dos entes responsáveis por cada nível e etapa de ensino nos artigos 11 e 18. A partir disso, especificamente no caso da educação, os municípios começaram a ter um papel fundamental na oferta de Educação Infantil e Ensino Fundamental, mas também é preciso salientar a atuação de suma importância conferida aos estados e a União na oferta da educação. O regime de colaboração ocorre, sobretudo, a partir da cooperação entre os entes federados, especificamente quando se trata da configuração da política educacional brasileira. (PINTO, 2014; SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

A partir disso, a legislação estabelece a Educação Infantil como um direito da criança de 0 a 5 anos, de suas famílias e um dever do Estado, sendo consolidada a partir da CF/88. No Art. 208, inciso IV diz: “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.”. A respeito disso, com base em Rizzi e Ximenes (2010, p.108), salienta-se que: “Toda criança com idade entre 0 (zero) e 6 (seis) anos incompletos tem direito à educação infantil, sendo dever do Estado assegurá-la com qualidade, gratuidade e acesso indiscriminado.” Assim, a creche se configura como um direito de dupla titularidade do Estado e da família, ou seja, o direito à educação infantil está diretamente relacionado com a garantia do direito ao trabalho para as famílias. (RIZZI; XIMENES, 2010). Dando seguimento, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, foi então efetivada a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

A promulgação da LDB representa um grande avanço na conquista dos direitos das crianças, sobretudo para a creche que na maioria dos estados e municípios estava sob

competência da assistência social e saúde e, passa a figurar efetivamente como uma etapa educacional (CORRÊA; ADRIÃO, 2010).

A ampliação do atendimento para a Educação Infantil é mencionada de antemão no Plano Nacional de Educação - Lei nº 10172 no ano de 2001, sancionado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), onde foi estabelecido como objetivo a ampliação da oferta de Educação Infantil: “de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.” (BRASIL, 2001).

Campos, Espósito e Gimenes (2014, p. 331), apontam que em 10 anos, a partir do ano de 2002, no último ano do governo FHC: “a taxa de frequência bruta da população de 4 e 5 anos a estabelecimentos de ensino passou de 56,7% a 78,2% – um aumento de quase 40% em relação ao dado de 2002 – e evoluiu de 11,7% a 21,2% para a população de 0 a 3 anos”. Ou seja, a meta prevista pelo plano não foi alcançada no período previsto, mas é possível perceber que houve um aumento significativo da oferta nos anos seguintes, o que resulta especialmente da elaboração de políticas públicas educacionais, porém ressaltamos que mesmo ante a isso há um caminho a se trilhar para que todas as crianças tenham acesso à Educação Infantil com condições de qualidade (CAMPOS, ESPOSITO; GIMENES, 2014). Abaixo é possível visualizar alguns desses dados:

Tabela 2 – Taxa de Atendimento por Faixa Etária - Brasil, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015

Faixa Etária	2005	2007	2009	2011	2013	2015
0 a 3	16,74%	21,47%	23,15%	25,36%	27,9 %	30,39%
4 a 5	72,5%	78,88%	82,95%	85,6%	87,94%	90,45%

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir de dados da PNAD (2020)

Nos anos seguintes, conforme os dados expostos na tabela 1, observa-se que houve a expansão do atendimento para a população de 4 a 5 anos, destaca-se o ano de 2009, respectivo ao ano da implementação da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que estabelece

no Art. 208. Inciso I: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009). A partir disso, foi instituída a obrigatoriedade da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos, assim alterando o artigo 208 da CF/88. Diante disso, o atendimento para a população de 4 a 5 chegou a 82,95%, enquanto os percentuais da creche permaneciam em 23,15%, e obteve 30,39% do atendimento apenas no ano de 2015. Ressalta-se também que quando se trata de região, raça/cor as desigualdades são mais persistentes, e estes dados se alteram significativamente. (ROSEMBERG, 2014; CRUZ; MERCHAN, FARAH, 2021). No que se refere, ao atendimento em creche, é possível afirmar que não houve de fato o cumprimento desta meta conforme previsto no plano.

Assim, o Plano Nacional de Educação-Lei nº 13.005, de 2014, sancionado no governo Dilma Rousseff (2010-2016), estabelece uma série de metas, enfatizando aspectos da qualidade, acesso e oferta da educação. Relativamente à Educação Infantil, destaca-se a meta 1:

universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Isto posto, destacamos que o primeiro objetivo proposto, pelo PNE de universalização da pré-escola previsto para o ano de 2016 não foi alcançado, a faixa de 4 e 5 anos, o número de crianças fora da escola ainda é significativo. Segundo dados do ciclo de monitoramento do PNE, no ano de 2018, o Brasil atingiu a marca de 3,8 milhões de crianças atendidas, o que equivale a 35,7% do atendimento em creche. Visto que, para a efetivação do cumprimento da meta 1 é necessário que 1,5 milhão das crianças de 0 a 3 anos sejam atendidas até o ano de 2024, e 330 mil crianças de 4 a 5 anos estejam na pré-escola, o relatório ainda indica que houve progresso nos últimos em relação as crianças de 0 a 3 anos e que isso se deve sobretudo a queda da população de 4 a 5 anos no Brasil, o que consequentemente acabou reduzindo a demanda por vagas na pré-escola (BRASIL, 2018).

Diante do exposto, é importante salientar que o PNE representa um importante avanço na efetivação do direito à Educação Infantil no Brasil e na elaboração de políticas

educacionais bem como, no planejamento, elaboração e implementação de políticas educacionais, por parte do Estado brasileiro (IPEA, 2015). Em relação a isso, o relatório do terceiro ciclo de monitoramento do PNE demonstra que o atendimento às crianças de 0 a 3 anos apresentava um quadro desigual nos anos que antecederam o PNE, especificamente no que se refere aos grupos de negros e brancos, ricos e pobres e as regiões localizadas nas zonas urbanas e rurais. O relatório ainda indica que é necessária a elaboração de políticas de educação nos entes subnacionais, bem como, o envolvimento dos três entes federados para que seja possível reduzir essas desigualdades e ampliar o acesso às creches e pré-escolas com condições de qualidade para todas as crianças. (BRASIL, 2018).

Assim, a estratégia 1.1 trata a respeito da expansão da rede pública de educação infantil, a 1.2 dispõe acerca da diminuição das disparidades nas taxas de frequência entre as crianças de 0 a 3 anos entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres. A 1.3 dispõe acerca do planejamento, oferta e levantamento do atendimento para as crianças de a 3 anos de acordo com a demanda manifesta, a 1.4 diz respeito a disposição de mecanismos de consulta pública para as famílias acerca da demanda, a 1.5 diz respeito a garantia de insumos necessários e expansão das redes públicas de Educação Infantil, a meta 1.6 dispõe acerca dos mecanismos de avaliação, a 1.7 discorre acerca da sobre a garantia de matrículas gratuitas em creche. (BRASIL, 2014). Outra proposta pelo PNE versa a respeito da necessidade efetiva da intersetorialidade entre educação, assistência social e saúde para a garantia dos direitos das crianças de 0 a 3 anos (MARTINS, 2017), que é a meta 1.12: “Implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio as famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco integral das crianças de até 3 (três) anos de idade”.

Assim, a meta 1 dispõe de 17 estratégias que versam a respeito de ações que possam garantir o acesso e permanência das crianças. (BRASIL, 2014). O PNE tem uma vigência de 10 anos (2014-2024) e, a maioria das metas propostas não foram cumpridas até o momento. Por isso, elencamos que o Estado brasileiro não vem cumprindo suas obrigações estatais, principalmente no que diz respeito à creche.

Um documento legal recente, e de relevância substancial às políticas intersetoriais voltadas às crianças, é o Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257/2016, medida sancionada no governo Dilma Rousseff, que atribui ao Estado às obrigações acerca da

demanda da Educação Infantil, como área prioritária da demanda por políticas públicas. (MARTINS, 2017).

No ano de 2013, a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância composta por 200 parlamentares, propôs a criação do Projeto de Lei Primeira Infância nº 6998/2013 que deu origem a Comissão Especial da Primeira Infância integrada, por 23 membros e 15 suplentes e, tinha como principal objetivo: “aperfeiçoar a legislação para promoção das políticas públicas voltadas às crianças de até seis anos de idade.” (BRASIL, 2013). Também, no ano de 2013, a Frente realizou o I Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância, que teve uma segunda edição no ano de 2014. Nesse sentido, Bartos (2017) aponta que a criação do Marco contou com atores do executivo, legislativo, o Ministério Público (MP), e com entidades da sociedade civil.

Quadro 3 – Atribuições do Marco Legal da Primeira Infância de acordo com a Lei nº 13.257/2016

I – Principais objetivos do Marco Legal da Primeira Infância na elaboração e execução das políticas públicas para a garantia dos direitos das crianças:
I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã; II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento; III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais; IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança; V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância; VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços; VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado; VIII - descentralizar as ações entre os entes da Federação; IX - promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social.

II – A Intersetorialidade no Marco Legal da Primeira Infância:

Art. 5º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

Art. 6º A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança.

Art. 14. As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança.

III – Coordenação das políticas públicas voltadas para a primeira infância a partir do Marco Legal da Primeira Infância

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos na primeira infância.

Art. 8º O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Art. 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiarão a participação das famílias em redes de proteção e cuidado da criança em seus contextos sociofamiliar e comunitário visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 13.257/2016 (grifo nosso)

No quadro acima, é possível perceber que o Marco Legal da Primeira Infância enfatiza a importância das políticas públicas intersetoriais para a infância, por isso representou um importante avanço na orientação para a formulação de políticas públicas, especificamente no que se refere à promoção da intersetorialidade. Segundo Didonet (2014) a elaboração do Marco Legal, ocorreu de acordo com os preceitos firmados no ECA e se configurou como elementar nesse sentido. Segundo o autor, o Marco pode ser dividido em

dois principais eixos, o primeiro se refere ao fornecimento de subsídios relevantes para a formulação de políticas públicas, e o segundo se trata de orientar para a promoção de ações que atuem no pleno desenvolvimento das crianças. (DIDONET, 2014).

A partir do quadro acima, é possível perceber que a questão da intersetorialidade figurou como uma questão central na criação da Lei 13.257/2016 que deu origem ao Marco Legal da Primeira Infância. É interessante mencionar que o texto legal menciona as áreas prioritárias para a criação de Políticas Públicas para as crianças que envolve os eixos relacionados a educação, saúde, assistência social, garantia de segurança alimentar e nutricional, direitos humanos, entre outros. Nesse sentido, o Marco demonstra a importância da coordenação intersetorial para a implementação de políticas para as crianças, bem como a integração entre os três entes da federação para que isso seja possível.

Após traçar esse percurso acerca de aspectos gerais da Educação Infantil brasileira, no próximo capítulo buscamos debater um pouco acerca da intersetorialidade das políticas públicas no enfrentamento das desigualdades.

3. INTERSETORIALIDADE E MITIGAÇÃO DAS DESIGUALDADES

Este capítulo busca subsidiar a discussão sobre a intersectorialidade como forma de enfrentamento a pobreza e as desigualdades. Como já apresentado na seção introdutória o foco do presente estudo é o programa Brasil Carinhoso (BC) oriundo das ações do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) que tinha como foco principal o combate à pobreza mediante a inclusão das crianças na creche. A partir disso, por meio do acesso à educação, o BC também busca ampliar o acesso das crianças a outros serviços como saúde, assistência social, garantia a segurança alimentar por meio da nutrição adequada e transferência de renda. (BRASIL, 2012; COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014; CAMPELLO, 2016; CRUZ; MERCHAN; FARAH, 2021).

No que se refere a isso, Cruz, Merchan e Farah (2021) apontam que com a criação do BC: “o PBSM reconheceu o desafio de extensão de direitos a um dos segmentos mais vulneráveis da população – a criança pequena –, garantindo renda às famílias e acesso aos cuidados e à educação às crianças”. (p.3). Nesse sentido, destaca-se que a estratégia governamental encontrada para enfrentar esses problemas multidimensionais que resultam na pobreza que atingem as crianças, foi a partir da priorização da integração entre os setores, isto é, a chamada intersectorialidade, por meio da articulação entre as políticas sociais.

3.1 A definição de intersectorialidade

A literatura de implementação de políticas públicas compreende as desigualdades que atingem a primeira infância e outros grupos sociais vulneráveis como problemas complexos (*wicked problems*) a serem enfrentados (VEIGA; BRONZO, 2014; CANDEL; BIESBROEK, 2016; TOSUN; LANG, 2017; BICHIR *et al*, 2019; BICHIR; CANATO, 2019). As amplas desigualdades que resultam nas condições de marginalidade e situações de exclusão social e pobreza são caracterizados como fenômenos multidimensionais (VEIGA; BRONZO, 2014), o que, por sua vez, exige do Estado atuação integrada e específica para a resolução dessas adversidades. Para isso, torna-se fundamental o envolvimento efetivo de amplos setores das áreas de governo para que tal finalidade seja alcançada e assim possa ser possível obter resultados eficazes que atuem no enfrentamento à pobreza e às desigualdades

sociais (BURGOS; REINACH, 2014; CUNILL-GRAU, 2014; VEIGA; BRONZO, 2014; CAVALCANTE; MENDONÇA; BRANDALISE, 2019; LICIO, 2019).

Nesse sentido, Bronzo (2005) aponta como basilar que a formulação das políticas públicas seja pautada por uma perspectiva integrada, ou seja, é necessário que haja a compreensão da realidade como um todo, o que possibilita a construção de soluções mais eficazes para a resolução de problemas sociais complexos e, como já explicitado anteriormente, tal ação demanda que haja o envolvimento de vários setores e atores.

Por isso, em síntese, ressalta-se que a resolução de questões altamente adversas e heterogêneas que geram as amplas situações de exclusão social, demanda um olhar que seja pautado pela integralidade e, possa ser capaz de abranger os amplos setores em prol de objetivos determinados, o que se configura como um escopo fundamental para a efetivação da intersectorialidade (BRONZO, 2005). Logo, cabe explicitar que conceitualmente⁹: “A noção de intersectorialidade refere-se à integração de diversos setores, principalmente governamentais, com vistas à solução de problemas sociais complexos, cuja característica fundamental é a multicausalidade.” (CUNILL-GRAU, 2014, p. 8)¹⁰.

Destarte, cabe considerar, que a intersectorialidade surge como uma demanda dos intensos e acentuados problemas causados pelas desigualdades sociais e que exigem uma ação factual do Estado e seus agentes, para que seja possível formular e implementar políticas públicas que atuem na diminuição das desigualdades e na redução da pobreza. A complexidade posta pela realidade que resulta na dinâmica das desigualdades, que consequentemente produz realidades multifacetadas e desiguais exigem arranjos complexos e, que políticas setoriais não têm solucionado de forma integrada e, não têm respondido de forma efetiva as demandas da população. (INOJOSA, 1998; BRONZO, 2005; CORNEJO, 2007; NASCIMENTO, 2010).

Outro fator preponderante para o avanço da necessidade e efetividade da discussão acerca da intersectorialidade diz respeito à certa ineficiência e fragmentação das políticas

⁹Compreendemos que não há consenso exato na literatura acerca da definição exata da concepção de intersectorialidade, porém neste trabalho, utilizamos a conceituação feita a partir de Cunill- Grau (2014).

¹⁰La noción de la intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores, principalmente gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es la multicausalidad. (CUNILL-GRAU, 2014, p. 8).

setoriais para dar conta dessas demandas (INOJOSA, 1998; BRONZO, 2005; CORNEJO, 2007; NASCIMENTO, 2010). Consoante, Bichir e Canato (2019, p. 244) apontam que: “com o envolvimento de poucos setores e atores, veem-se frustradas expectativas de inclusão, limita-se o potencial de alcance do público-alvo, reproduzem-se soluções paliativas e, no limite, reforçam-se circuitos de desigualdades”. Por isso, ressaltamos a importância de priorizar a intersectorialidade por meio da integração efetiva entre os setores como condução central das análises e da formulação das políticas. A partir disso, ainda reiteramos que a garantia de direitos sociais em uma condição que é muito complexa e desigual demanda políticas públicas intersectoriais.

Nesse contexto, como já salientado, onde as intensas desigualdades demandam que haja o envolvimento de vários setores para a criação de políticas sociais efetivas, é interessante destacar a experiência da América Latina, que nas últimas décadas, sofreu com a crise econômica e o aumento da pobreza, o que exigiu do Estado uma atuação efetiva na garantia da proteção e seguridade social dos indivíduos. Bem como, se viu como necessária a intersectorialidade de amplos setores da sociedade, para a garantia e efetivação de direitos sociais básicos (BICHIR, 2010).

A respeito disso, Cunnil-Grau: (2016, p.37) aponta que: “Os programas de proteção social emergentes na América Latina colocaram a questão da intersectorialidade em primeiro plano, quando se propuseram enfrentar a multidimensionalidade dos fatores que estão na origem das necessidades específicas da proteção social”. Ante a isso, o Estado começou a atuar no combate à pobreza a partir da criação de programas de transferências de renda (BICHIR, 2010).

Em síntese, ainda vale mencionar que no Brasil, as políticas sociais começaram a ser pensadas nos anos 90, com a criação de programas de renda mínima (BICHIR, 2010). Dito isto, importa rememorar que as mudanças no contexto social brasileiro impactaram fortemente os estudos sobre as políticas sociais, que começaram a ter notoriedade no contexto da redemocratização do país e, sobretudo na promulgação da CF/88, bem como, na América latina como um todo, essa discussão começa a ter maior efervescência a partir dos anos 2000 (BEHRING, 2006; BICHIR, 2010; MENICUCCI; GOMES, 2018).

Segundo Carvalho (2002; 2020) a década de 2000-2010 é marcada pela expansão dos direitos sociais e ampliação das políticas sociais no Brasil. Nesse caso, vale mencionar

que como principal estratégia de redução da pobreza e da extrema pobreza, foi criado o Programa Bolsa Família¹¹, no ano de 2004, que é caracterizado como o “carro chefe” dos programas de proteção social no país e, também conhecido como o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo (BICHIR, 2010). No ano de 2006, 45 milhões de pessoas eram atendidas pelo programa, o que equivalia a cerca de 11 milhões de famílias. (CARVALHO, 2020).

Neri e Souza (2012) ao examinarem os indicadores sociais no Brasil nos últimos 30 anos, demonstram que no final da década dos anos 1990 e, especialmente nos anos 2000, houve uma queda nas taxas de pobreza e na redução da desigualdade. De acordo com os autores, isto ocorreu devido à expansão de políticas sociais pelo Estado brasileiro. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2013) também aponta que houve avanços no que se refere a inclusão social e laboral, na ampliação das redes de proteção social, e na criação de políticas de transferência de renda e de políticas sociais focalizadas (BICHIR, 2010). No entanto, a CEPAL (2013), mostra que mesmo com grandes avanços, a América Latina e o Caribe, ainda se configuram como regiões que ainda apresentam altos níveis de desigualdade.

Aqui destaca-se que a formulação e implementação de políticas sociais, especificamente no Brasil, produziram avanços. Soares, Ribas e Osório (2010) ao realizarem um estudo comparado entre os programas de transferência condicionada de renda em países da América Latina como o Brasil, Chile, México, Colômbia e Equador demonstraram que nesses países os programas sociais atuaram efetivamente na redução das desigualdades e, sobretudo, o Bolsa Família se destaca como um programa que atuou efetivamente na erradicação da pobreza e na diminuição das desigualdades no país.

Os autores ainda demonstram que, além disso, o PBF teve impactos sobre os indicadores educacionais. (SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2010). Os efeitos nos indicadores

¹¹Também é possível citar como exemplos, a criação de programas em outros países como o Jefes y jefas de hogar e Programa Familias (Argentina), Programa Puente/Chile Solidário (Chile), Beca Escuela (Equador), Familias em acción (Colômbia), Asignación familiar (Honduras), Oportunidades (México), Juntos (Peru), Red de Protección social (Nicarágua) Red de Protección y Promoción social (Paraguai). (BICHIR, 2010).

educacionais e a avaliação de impacto¹² do Bolsa Família¹³, têm sido estudados e debatidos por vários pesquisadores. (CACCIAMALI; RIBEIRO, 2012; JANUZZI; PINTO, 2013; OLIVEIRA; SOARES, 2013; CIRENO; SILVA; PROENÇA, 2013; CIRENO; VIANA; ALVES, 2014), mas não iremos nos aprofundar nesta temática específica no presente trabalho e avançaremos para a abordagem da intersetorialidade na perspectiva da integralidade.

3.2 A intersetorialidade e a perspectiva da integralidade

A intersetorialidade pressupõe a integralidade entre os setores (BRONZO, 2005; CUNNIL-GRAU, 2014; 2016) e não se trata de uma solução fácil ou um caminho usual. Como já dito anteriormente, a intersetorialidade surge como uma resposta para problemas sociais complexos, por isso, se caracteriza como um desafio robusto, que precisa de ação coletiva e a atuação de vários atores e setores. Ou seja, problemas altamente adversos demandam ações específicas para que sejam coletivamente enfrentados (BRONZO, 2005), pois tratam-se de conjuntos complexos, especificamente quando são relativos às análises que buscam a redução das desigualdades como eixo central. (BICHIR; CANATO, 2019).

Nessa linha, é importante destacar que as desigualdades são variadas e comumente são somadas a outras condições desigualdades, por exemplo, a condição de pobreza, geralmente é interligada com outros fatores como a restrição de serviços públicos, a falta de acesso à educação, saúde, saneamento básico, entre muitos outros, que resultam nas amplas situações de exclusão vivenciadas pelos sujeitos, como as desigualdades educacionais que estão fortemente relacionadas a desigualdades sociais mais amplas. (BRONZO, 2005) Por

¹²A avaliação de impacto dos programas sociais é importante para orientar a formulação e o desenho das políticas, bem como, para compreender os efeitos da política implementada. Segundo Januzzi e Pinto (2013, p. 180): “A avaliação de impacto é um dos diversos formatos de pesquisas de avaliação de resultados de programas e projetos sociais, desenhada de forma a mensurar efeitos socioeconômicos específicos e atribuíveis a estas ações, isto é, os impactos da intervenção social realizada sobre seu público-alvo.”.

¹³No Brasil, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) realizou avaliações do Bolsa Família por meio da: Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF). Ver: “Cadernos de Estudo: Desenvolvimento Social em Debate”. Bem como, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) também realizou balanços importantes sobre o Bolsa. Ver: “Bolsa Família: avanços e desafios (2003- 2010)” e, “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.”.

isso, a necessidade da pobreza ser enfrentada a partir da sua multidimensionalidade, ou seja, políticas públicas que integrem os setores, ou seja, intersetoriais, e que possam ser capazes de atuar no enfrentamento desses problemas altamente complexos (BRONZO, 2005).

A demanda da multidimensionalidade das políticas públicas envolve uma amplitude de microrrelações e diferentes coordenações de ações em intensas correlações com diversos setores da sociedade, porém Cunill-Grau (2016, p.42) ressalta que apenas a noção de coordenação interinstitucional como premissa única não garante a efetivação concreta da intersetorialidade na sua integralidade. Corroborando para tal, destacamos que a intersetorialidade é um caminho fundamental para o enfrentamento de problemas sociais.

No entanto, nem toda política intersetorial cumpre efetivamente a noção de integração completa entre os setores, isto é, nem toda política intersetorial alcança resultados que atuem de fato na redução das desigualdades. De acordo com Lotta e Favaretto (2016), um dos maiores desafios da intersetorialidade é promover de fato uma articulação integrada entre os setores e atores envolvidos, ao invés de apenas uma justaposição das políticas, especificamente quando se trata da intersetorialidade que enfrenta desafios de coordenação e articulação nos níveis de governo. (LOTTA; FAVARETTO, 2016).

Segundo Cunill-Grau (2014) a integração relaciona-se a atuação conjunta dos diferentes setores para atuarem de maneira coletiva para solucionar problemas definidos como comuns por todas as partes envolvidas. Nesse sentido, a integração opera como resultante das ações intersetoriais (CUNILL-GRAU, 2014). Existem formas variadas para compreender a integração entre os setores, pois na prática, exige mudanças e adaptações distintas ao que é habitualmente realizado nas práticas setoriais. (BRONZO, 2005) Ainda, segundo a autora, a integração pode ser entendida como a compreensão de como ocorrem níveis de colaboração entre os diferentes setores, ou seja, as medidas em que ações intersetoriais são integradas é o que caracteriza a intersetorialidade de alta ou baixa intensidade (CUNILL-GRAU, 2014).

A partir disso, Cunill-Grau (2014) propõe 4 questões norteadoras para compreender os níveis de integração entre os diferentes setores, isto é, para entender como ocorre a integração, é importante saber: i) o que é integrado/compartilhado; ii) Quem está envolvido na integração; iii) Onde a integração ocorre; iv) como a integração é realizada (CUNILL-

GRAU, 2014). No quadro abaixo, é possível visualizar as intensidades da ação intersetorial especificados pela autora a partir dos graus de integração:

Quadro 4 – Intensidades da ação intersetorial de acordo com os graus de interação dos mecanismos de gestão e execução das estruturas organizacionais

Alta integração	Baixa integração
A formulação das decisões (incluindo atribuições) e seu monitoramento e avaliação são compartilhados (Inclusão do ciclo de políticas) Planejamento conjunto Programação orçamentária comum Monitoramento e avaliação compartilhados	Apenas parte do ciclo de políticas é contemplado Por exemplo, um plano de ação básico, coordenado por alguma instância central, em que intervem um órgão setorial técnico Atividades básicas de planejamento, orçamento e avaliação continuam a ser assumidas setorialmente
Compartilha-se a execução das decisões, informações e recursos é compartilhada (Mancomunidade) Ações, recursos e responsabilidades compartilhadas com funcionamento em rede	Apenas as questões operacionais são compartilhadas Por exemplo, transferência de informações sobre o mesmo público O financiamento das ações está a cargo de uma autoridade central
Há alterações nas estruturas organizacionais estruturas setoriais Estruturas orgânicas suprasetoriais, pelo menos para governança comum)	Não há arranjos para a ação intersetorial, exceto para algum tipo de instância técnica multissetorial
Intersectorialidade de alta intensidade	Intersectorialidade de baixa intensidade

Fonte: Cunnill-Grau, 2014; Bartos, 2017. (Tradução própria)

A partir da visualização do quadro acima e, segundo a autora referida, compreender como ocorre compartilhamento entre os setores, e os atores envolvidos, é fundamental para o entendimento do grau em que a intersectorialidade é promovida. Isto significa que quando há uma consensualidade maior entre as ações e maiores níveis de colaboração, acontece o que é chamado de alta integração e, quando essas ações são ínfimas, há o que é denominado de baixa integração, ou seja, funciona como uma variável que quando há uma baixa integração, temos uma baixa efetivação da intersectorialidade e vice-versa. (CUNILL-GRAU, 2014; BARTOS, 2017).

Acerca disso, Cunill-Grau (2014) aponta que o planejamento comum e conjunto para resolver e encontrar soluções para o enfrentamento dos problemas é substancial para a sua efetividade e integração. Nessa direção, é de suma importância que a definição dos problemas e o planejamento das soluções, balizem as ações. Assim sendo, a autora explicita que:

Responder ao que é integrado e compartilhado, quem está envolvido na integração e onde a integração ocorre, implica, em princípio, definir o modo de gestão, organização e implementação da intersectorialidade e, com isso, intensidades de integração. Nossa suposição é que, expressamente ou não, pelo menos três variáveis que afetam a modelagem da intersectorialidade são relevantes nesse sentido, a saber: seu grau de inclusão no ciclo de formação e avaliação de políticas, o grau de associação na execução das ações e o grau de alteração das formas organizacionais anteriores dos setores governamentais envolvidos. (CUNILL-GRAU, 2014) (tradução própria).

Diante do exposto, alguns elementos fundamentais são citados por Cunill-Grau (2014) para definir o que caracteriza a intersectorialidade de alta intensidade. A autora então, exemplifica essas dimensões a partir do ciclo de políticas públicas que envolve: a) construção de agenda; b) formulação da política; c) processo decisório; d) implementação; e) avaliação. De acordo com isso, ela explicita que quando estas fases são compartilhadas há uma probabilidade maior para a chamada alta integração ser alcançada. Porém, quando apenas parte do ciclo é contemplado na execução da política, então há uma baixa integração.

A autora também demonstra que, quando há o envolvimento conjunto, e não de maneira apenas setorial para executar atividades comuns e cotidianas, como por exemplo: processos de avaliação, planejamento, tarefas orçamentárias há uma maior possibilidade de integração. Corroborando a isso Lotta e Favareto (2016) apontam que: “a intersectorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas.” (p. 54). Em suma, quando há um compartilhamento maior das decisões e ações, e isto ocorre de forma conjunta, há maior possibilidade de se efetivar o que é chamado de intersectorialidade de alta intensidade, ou contrário. (CUNILL-GRAU, 2014; BARTOS, 2017).

Para Bronzo (2005) as ações intersectoriais e a perspectiva da integralidade operam como uma estratégia fundamental, no entanto, se trata de uma urdidura laboriosa, isto é, não se trata de um processo simples. Desse modo, cabe considerar que a demanda da

intersectorialidade das políticas públicas, ainda se configura como um tema complexo e difuso, e, além de envolver diversos setores e áreas em consonância, encontra terrenos de disputas e conflitos e, também podem ser caracterizados como dinâmicas intra e interorganizacionais. (BICHIR; CANATO, 2009, p. 247).

Ademais, destacamos que não é possível compreender a intersectorialidade das políticas públicas sem o entendimento prévio de como são ofertados os serviços para a população, isto é, qualquer esforço que se proponha a isso, demanda que haja uma prévia explicação de como isso será efetivado, a partir da organização federativa brasileira, o que será tratado na próxima seção.

3.2 As políticas públicas e as reconfigurações do federalismo brasileiro

No sentido mais amplo, nas seções anteriores intentamos compreender do que se trata a intersectorialidade de modo mais geral, e aqui buscamos entender como se dá essa relação no âmbito do federalismo brasileiro, isto é, é importante entender como se dá a efetivação das políticas intersectoriais, ou não, a partir da organização federativa do Brasil. Para isso, enunciamos que a intersectorialidade demanda uma ação coletiva dos diversos atores sociais, burocráticos, político-partidários para a resolução dos problemas cotidianos e o enfrentamento a desigualdade e a pobreza. A superação das ações setorializadas que conseqüentemente geram uma fragmentação das políticas e dos programas governamentais passa pela articulação desses atores (PIRES, 2016). Para Pires (2016) os atores envolvidos no processo da efetivação das políticas públicas são definidos pelos arranjos de implementação que envolve uma gama articulada dos setores das áreas de governo, das estruturas administrativas e burocráticas.

A gestão exercida pelo Estado é caracterizada por uma agenda complexa na esfera política, envolvendo diversos agentes atuantes na arena de um profuso escalão que atuam na efetivação das políticas públicas. Ante a isso, cabe destacar que o Brasil é um país federativo, bicameralista¹⁴ e multipartidário¹⁵ (ARRETCHE, 2012; COUTO; ARANTES, 2019). Assim,

¹⁴ O bicameralismo diz respeito ao modo que uma federação é situada no âmbito legislativo, no caso brasileiro trata-se da organização entre a câmara dos deputados e o senado federal. (ARRETCHE, 2012).

¹⁵ Há variados partidos e coalizões de partidos que caracterizam a política e o desenho do federalismo brasileiro.

compreendemos que os moldes do federalismo brasileiro¹⁶ e suas (re) configurações tem grande incidência na formulação e implementação de políticas públicas (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

Sendo assim, intenta compreender o processo de coordenação do modelo federativo brasileiro na execução das políticas públicas e distribuição de autoridades entre os entes federados na operação das relações intergovernamentais (JACCOUD, 2019) especificamente no molde pós CF/88 (CRUZ, 2017). Como já salientado, o debate acerca da descentralização das políticas sociais posta na constituição cidadã, como aponta Arretche (2011) não ocorreu de maneira similar em todo o território brasileiro, ou seja, houve um aumento das desigualdades e, expandiu-se a municipalização visto que, os municípios têm capacidades estatais e mecanismos de adesão e indução desiguais. Desse modo, as diferenças territoriais são variadas e distintas ante a amplitude dimensional e populacional do Brasil.

A partir de Abrucio (1994, p. 59), com o fim da ditadura militar e o advento da redemocratização brasileira, a passagem do autoritarismo central para a reconquista da democracia, é marcada pela transição de um modelo unionista caracterizado pela centralização política, administrativa e financeira, para um modelo mais democrático, onde os atores das esferas de governo, aqui especificamente nos âmbitos: estadual e municipal começam a operar como atores importantes nesse processo e assumem um papel importante nas relações intergovernamentais e interfederativas.

Diante disso, importa destacar que o processo de descentralização ganha novo destaque a partir da CF/88, ou seja, os governos subnacionais passam a ter uma maior autonomia na execução das políticas públicas. Porém, apesar do período da redemocratização acenar para a autonomia dos estados e municípios, pesquisas recentes apontam que o poderio decisório acerca do desenho das políticas públicas e sua deliberação ainda se manteve sob égide da capacidade decisória do governo federal em muitos aspectos (FRANZESE, 2010; ARRETCHÉ, 2012; LOTTA; OLIVEIRA, 2019).

A caracterização do modelo federativo brasileiro passa a ter um novo delineamento no texto da nova Carta Constitucional, que torna os municípios, entes federados (art. 18),

¹⁶ É importante ressaltar que há diferentes modelos de federalismo (BICHIR, 2010; ABRUCIO, 2017), mas aqui especificamente tratamos do caso do Brasil.

acenando para uma maior capacidade de autonomia dos entes na oferta dos serviços públicos para a população. Nessa direção, Cardoso (2010, p. 232) destaca que:

[...] o federalismo tem como pressuposto uma organização territorial e política que vise a garantir, pela via democrática, a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade do Estado nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades regionais.

Nesse contexto, o papel da União, fica previsto como uma responsabilidade supletiva e redistributiva, na garantia de assistência técnica e financeira para os estados, municípios e o Distrito Federal. Aqui, citando especialmente o caso da educação, a competência de cada um dos entes federados está explicitada nos artigos 21, 22, 23 e 24 da CF/88, sendo este último de competência concorrente, e o art. 30 trata especificamente da competência conferida aos municípios. No quadro abaixo, é possível visualizar a competência legislativa de cada ente acerca da oferta das políticas públicas:

Quadro 5 – Competências legislativas em áreas selecionadas de políticas públicas

Artigos	Áreas de Políticas Públicas
Art.21: Compete a União	IX – (...) ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XI – (...) serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água (...) c) (...) infra-estrutura aeroportuária; d) serviços de transporte ferroviário e aquaviário (...) e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
Art 22: Compete privativamente á União legislar sobre:	I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

	IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional ; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios
Art 24: Compete a União aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:	I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição IX - educação , cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude ;
Art 30: Compete aos Municípios:	I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regimede concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Fonte: Adaptado de Arretche (2012, grifo nosso)

No quadro 5, é possível identificar o que foi designado à competência de cada um dos entes federados acerca da provisão dos serviços na oferta das políticas públicas. Assim, importa destacar que, a partir da retomada da democratização no Brasil, as políticas sociais

foram descentralizadas (BICHIR, 2010; SEGATTO; ABRUCIO, 2016). A partir disso, o Estado atua efetivamente na coordenação dos arranjos institucionais na oferta das políticas públicas, mas com o processo de descentralização essa atuação começa a ser compartilhada, ou seja, é estabelecido um regime de colaboração entre os entes da federação brasileira (ARRETCHE, 1999).

No que se refere à educação, os municípios passaram a ter um papel fundamental na oferta do ensino, especialmente no caso da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. No entanto, ressalta-se que o Brasil possui uma extensa amplitude territorial, o que, por sua vez, significa que um excesso de descentralização e municipalização, levaria ao aumento das desigualdades e uma descoordenação da política educacional. (SEGATTO; ABRUCIO, 2016; ABRUCIO, 2017).

Nesse sentido, Abrucio (2017) aponta que como uma tentativa de equacionar esses problemas, um dos principais pilares do federalismo educacional, e que objetivou diminuir as desigualdades entre os três níveis de governo, se deu a partir da institucionalização do chamado regime de colaboração, que pressupõe a interdependência entre os três entes federados, mas sem eximir a autonomia de cada nível de governo. (ABRUCIO, 2017).

Como já explicitado anteriormente, o denominado regime de colaboração foi previsto pela CF/88, no artigo 211, que dispõe: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” articulando e delimitando responsabilidades específicas entre os três entes federados para a implementação e provisão da política de educação, o que também ampliou a participação dos municípios nesse processo. (CRUZ, 2017; SEGATTO; ABRUCIO, 2016). É a partir desse processo, que o federalismo cooperativo é instituído para a organização da política educacional brasileira. (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

No que diz respeito especificamente à Educação Infantil, a LDB, promulgada no ano de 1996, ratifica o regime de colaboração e estabelece que:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. [...]

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: [...]

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino. (BRASIL, 1996, p.02).

Nesse sentido, o modelo federativo brasileiro pressupõe a cooperação entre os entes federados por meio das relações intergovernamentais, que diz respeito à articulação entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2017). Cruz (2017) aponta que as relações estabelecidas por meio da cooperação intergovernamental são fundamentais para a efetivação da política de creches. Já Ginkraut (2019) demonstra que esse tipo de cooperação exige que haja o envolvimento de no mínimo dois níveis de governo para a efetivação do direito à educação, nesse caso específico, destacamos o papel do federalismo cooperativo na promoção do acesso a creche.

Torna-se fulcral compreender o processo de cooperação para que o regime de colaboração se efetive. Cardoso (2010, p. 236) entende que na cooperação “[...] a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências. Dessa forma, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente”.

Nesta tônica, como já explicitado anteriormente, a partir da CF/88 buscou-se ampliar a oferta dos serviços públicos, assim, as políticas sociais foram descentralizadas, e buscou-se a criação de sistemas nacionais de políticas públicas como o modelo do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (SEGATTO; ABRUCIO, 2016). No âmbito educacional, não há um Sistema Nacional de Educação (SNE). Segundo Abrucio (2017) a proposição da criação de um SNE foi prevista a partir da EC 59/09 e do PNE, mas ainda não foi efetivado. Segundo o autor, este é um problema, no que se refere à execução regime de colaboração, pois a cooperação e a autonomia fortalecida dos entes, demanda uma coordenação federativa articulada. (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

O processo de colaboração é bastante desafiador, sendo este indicativo já anunciado desde os anos 1990, quando começam a surgir críticas ao processo de descentralização, pois uma autonomia excessiva conferida aos entes subnacionais resultaria em uma capacidade de incentivo limitada para efetivação de uma cooperação efetivamente horizontal (ARRETCHE, 2012). Ou seja, para que não haja fragmentação das ações que acentuem as desigualdades, especificamente no caso do Brasil, é necessário o papel coordenador e articulador da União (ARRETCHE, 2012; CRUZ, 2017).

A União tem um papel fundamental na coordenação das políticas públicas, sobretudo em um país territorialmente extenso, diverso e desigual como é o caso do Brasil. Quando não

há esse papel coordenador e uma federação é altamente descentralizada, se cria a necessidade do enfrentamento de distintos modelos de desigualdade, que são resultantes das diferenças socioeconômicas dos estados, as chamadas desigualdades inter-regionais, e as que se referem às diferenças entre os municípios de cada estado, as desigualdades intra-regionais (OLIVEIRA 2007, p. 50).

O processo de coordenação implica “[...] a implementação de estratégias e instrumentos institucionais desenhados a partir do nível superior de governo para produzir um padrão regulado de execução de política pública.” (JACCOUD, 2019, p. 39). A coordenação acontece em dois principais momentos: na formulação da política e no processo da sua implementação. Assim, o processo de formulação da política envolve uma multiplicidade de instituições, atores políticos e burocráticos para a sua efetivação (SOUZA, 2018). Assim, essa coordenação acontece de maneira vertical e intergovernamental, em regime de colaboração entre os três níveis de governo, partindo do poder decisório do governo federal ou estadual para com os municípios, no processo regulador e indutor das políticas, e a coordenação horizontal, que é intragovernamental e acontece entre os amplos setores das políticas públicas (LOTTA; FAVARETO, 2016; SOUZA, 2018).

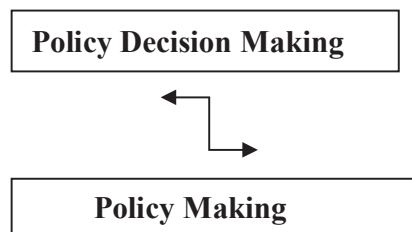
Outrossim, a cooperação acontece a partir da discricionariedade entre os entes, por meio de ação voluntária e confere maior autonomia aos níveis de governo (JACCOUD, 2019, SOUZA, 2018). As relações intergovernamentais ocorrem, sobretudo, na cooperação entre o governo federal e os entes subnacionais. A organização federativa tem grande incidência sobre a formulação e implementação de políticas, sobretudo, as educacionais. (SEGATTO; ABRUCIO, 2016) especialmente como já relatado anteriormente, após a CF/88 que através do processo de descentralização definiu as competências de cada nível de governo na oferta das políticas públicas, nesse caso, é importante retomar esse fato para entender o papel de cada um dos entes federação na implementação.

A partir disso, importa destacar a atuação dos *policy makers*¹⁷ na oferta das políticas públicas que são desenhadas no âmbito nacional e, implementadas nos níveis locais (ARRETCHE, 2012; SEGATTO; ABRUCIO, 2016; LOTTA; FAVARETO, 2016;

¹⁷ Nessa configuração os *policy makers* são entendidos como agentes implementadores das políticas públicas, ou melhor, denominados como agentes da burocracia pública. Na definição de Lipsky (2010) e Lotta (2019) os *policy makers* são os chamados: “fazedores de políticas públicas” em contraponto aos chamados “executores de políticas públicas” (LIPSKY, 2010; LOTTA, 2019; MARINS, 2019)

MARINS, 2019). Dessa maneira, a partir da imagem abaixo buscamos sintetizar brevemente a definição de *policy making* e *policy decision making* na coordenação do modelo federativo brasileiro.

Figura 1 – Esquematização da abordagem *Policy Making* e *Policy Decision Making*



Fonte: Elaboração própria a partir de Arretche (2012) e Jaccoud, (2019).

Quando se trata da implementação de políticas públicas intersetoriais denota ressaltar que se trata de um arranjo complexo, perpassado por desafios de coordenação vertical e horizontal, por isso, demanda entender que o *Policy decision Making* trata – se da formulação das políticas desenhadas no nível federal, ou seja, diz respeito, ao ente que possui um papel regulador e detém a autoridade na formulação e implementação das políticas e o *Policy Making* refere-se a quem implementa no nível subnacional e possui autonomia decisória para isso. (ARRETCHÉ, 2012; LOTTA; FAVARETO, 2016; LOTTA, OLIVEIRA; NUNES, 2019; JACCOUD, 2019).

Consoante, Lotta e Favareto (2016) a partir de Arretche (2012) demonstram que o processo de descentralização não garantiu poder efetivo aos entes subnacionais, isto é, o desenho do federalismo brasileiro indica que há uma limitação institucional no que se refere ao grau de autonomia dos governos locais. A CF/88 ainda conferiu regras específicas, que garantem um grau de competência para que a União possa legislar sobre os governos locais em diversos aspectos. A exemplo disso, os autores citam o caso da implementação de diversas políticas sociais que possuem um financiamento, entre outras lógicas de regulação que são exercidos diretamente pelo governo federal e, tais ações que acabam por padronizar diversas políticas. (ARRETCHÉ, 2010; 2012; LOTTA; FAVARETO, 2016).

No sentido geral, o *Policy decision Making* se refere ao ente federal e o *Policy Making* aos entes subnacionais, isto é, os municípios atuam como agentes implementadores. No caso da política educacional, Abrucio (2017) aponta que o regime de colaboração tem como um dos seus vetores o papel coordenador do governo federal, a partir de uma função redistributiva e supletiva, por meio de assistência técnica e financeira da União, já que como destacado, após a CF/88, as políticas sociais foram descentralizadas, o que conferiu uma maior responsabilidade aos níveis subnacionais de governo.

Em síntese, a União realiza um papel equalizador, por meio da cooperação técnica e financeira no apoio aos municípios e ao DF, para a ampliação das políticas sociais (ABRUCIO, 2017). No que se refere à Educação Infantil, Cruz (2017) demonstrou que o governo federal tem realizado apoio para os municípios realizarem a implementação de política de creches por meio de ações como os programas federais, normatizações, entre outros.

Aqui nesse trabalho é de grande importância compreender quem atua como formulador da política, quem executa, qual ente possui autonomia para determinada função na implementação, por isso retomaremos mais adiante com essa discussão. No próximo capítulo, nos dedicamos à discussão mais teórica sobre a implementação de políticas públicas, abordando questões referentes ao nível subnacional de governo

4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO NÍVEL SUBNACIONAL DE GOVERNO

Abordar a implementação é, antes de tudo, um compromisso com o real, tomado como base para construção de conhecimento útil e aplicado ao aprimoramento contínuo das políticas e serviços públicos.

Roberto Rocha C. Pires¹⁸

A complexa relação federativa que acompanha a política do país ao longo dos anos tem demonstrado que os estados e os municípios têm desempenhado um papel importante na execução das políticas públicas sob coordenação do governo federal. O que nos leva ao olhar acerca da implementação das políticas públicas desenhadas em nível nacional e implementadas em âmbito local. Aqui, sobretudo, ressaltamos que o Brasil é um território extenso, perpassado por amplas desigualdades, ou seja, as políticas nacionalmente reguladas são implementadas de maneiras díspares, pois os contextos municipais têm capacidades distintas e, conseqüentemente, desiguais. Por isso, aqui ressaltamos, a importância dos contextos municipais na implementação das políticas reguladas nacionalmente, com apoio da ação da coordenação federativa para a redução das desigualdades.

4.1 Contribuições da literatura de implementação de políticas públicas

Para iniciar a discussão, importa destacar o que entendemos por implementação, trata-se de: “todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re) formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias”.

¹⁸Trecho extraído do livro: Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades (2020).

(PIRES; GOMIDE, 2014, p. 19). Deste modo, ressaltamos que os processos que caracterizam a formulação e implementação das políticas públicas são multifacetados, contínuos, complexos e dinâmicos (PIRES, 2020). E, que como já ressaltado, o *policy making process* trata-se de um processo situado em muitas arenas, que envolve uma diversidade de atores e, de acordo com Bichir (2020) inclui também a atuação de atores estatais e não estatais, por meio de regras formais e informais, que atuam nas cadeias decisórias, isto demanda que haja uma cooperação profícua entre estes, como trataremos adiante. (OLIVEIRA, 2013; HILL; HUPE, 2014; COUTO; OLIVEIRA, 2019).

Dito isto, é preciso salientar que as abordagens acerca dos estudos de implementação de políticas públicas são diversas (BICHIR, 2020; MIRANDA, 2021). Para isso, apresentaremos de maneira sucinta algumas dessas principais abordagens nas últimas décadas. Segundo Lotta (2019) os estudos de implementação representam uma tendência tida como recente na análise de políticas públicas e, que obteve um crescimento significativo em âmbito nacional e internacional nos últimos anos.

Nos anos 70, permearam ideias provindas dos EUA, que marcaram a primeira geração dos estudos de implementação, sobretudo, com a abordagem que parte de cima para baixo, assim denominada como *top down*. Nessa perspectiva, há uma nítida separação da tecnocracia e da política (BICHIR, 2020), ou seja, o que importa nessa análise, são as decisões tomadas no âmbito de cima pelos governantes eleitos democraticamente. A partir disso, buscava-se identificar os problemas da implementação, ou seja, de forma prescritiva, intentava-se compreender em que dado momento o processo de implementação se distanciou da formulação e dos objetivos oriundos das decisões tomadas lá em cima. (HILL; HUPE, 2014; LOTTA, 2019).

Ante a isso, com o objetivo da superação dessa concepção que parte de cima para baixo, nos anos 80 predominou-se o que foi denominado de *bottom up*, que buscava partir das análises de baixo para cima. Assim, nessa perspectiva a implementação não é tida necessariamente como um problema quando chega na parte de baixo, como era vista na abordagem *top down*, portanto, aqui não importa entreolhar o motivo pelo qual a implementação se distancia das tomadas de decisão no âmbito de cima, ou seja, o movimento é contrário, importa observar o que acontece “embaixo” especificamente nos contextos locais. Nessa abordagem, também destaca-se a atuação discricionária dos *street-level*

bureaucracy,¹⁹ ou também denominados de burocratas de nível de rua, burocratas da linha de frente ou trabalhadores da linha de frente, que são os profissionais que atuam ativamente na entrega dos serviços e estão em contato direto com a população que são os usuários diretos das políticas, para exemplificar, são os assistentes sociais, professores, policiais, agentes comunitários de saúde, entre outros profissionais. (LIPSKY, 1980; HILL; HUPE, 2014; LOTTA, 2012; 2019; BICHIR, 2020).

Já nos anos 90, com o intuito da superação das abordagens *top down* e *bottom up*, modelos integradores começaram a balizar os estudos das análises de implementação de políticas públicas, dando continuidade às análises postas nos anos 80 pautadas nas relações entre os burocratas de nível de rua em contato com os usuários das políticas (BICHIR, 2020).

A partir disso, surgiram modelos analíticos importantes para a análise da formulação e implementação das políticas públicas como o modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition framework*), que busca evidenciar o papel das coalizões nas tomadas de decisão em torno das políticas, bem como, no enfoque do papel dos atores envolvidos em todo o seu processo da formulação e implementação. Esse modelo foi proposto por Sabatier (1998), onde o autor intentava demonstrar uma maior perceptibilidade acerca dos processos decisórios das políticas, bem como, destacar o papel e a atuação de todos os atores que incidem sobre as políticas públicas, a partir do funcionamento das coalizões. (SABATIER, 1998; LOTTA, 2019; BICHIR, 2020)

Nesse mesmo sentido, também surge uma abordagem que trata especificamente da análise da implementação das políticas públicas, a partir da consideração de todo o contexto de implementação, bem como, as condições favoráveis ou desfavoráveis, que as políticas encontram para ser implementadas, esse modelo foi proposto por Matland (1995), e denominado pelo autor como *ambiguidade* e *conflito*, para Lotta (2019, p. 17) ambos podem “determinam a capacidade de previsão de ações” ou seja, a ambiguidade diz respeito ao grau de definição que a política tem, a partir da análise dos contextos da sua implementação. Já o conflito refere-se à consensualidade dos objetivos da política e a compatibilidade dos atores que têm incidência sobre ela. Esta perspectiva pode ser entendida a partir da seguinte definição: “conflito com relação aos fins (atores não concordam com os objetivos da política)

¹⁹Street-level bureaucracy, expressão cunhada por Michael Lipsky em 1980, que na língua portuguesa são os denominados burocratas de nível de rua.

e conflito em relação aos meios (atores não concordam com as maneiras de atingir os objetivos).” (LOTTA, *et al*, 2021, p. 398).

A matriz proposta por Matland (1995) pode ser analisada a partir de quatro modelos orientadores: a) *administrative implementation*; b) *political implementation*; c) *symbolic implementation*; d) *experimental implementation*. No quadro abaixo, é possível visualizar o grau de ambiguidade e conflito que cada contexto de implementação possui:

Quadro 6 – Matriz analítica dos contextos de implementação proposta por Matland (1995)

implementação administrativa	implementação política	implementação simbólica	implementação experimental
baixo conflito e baixa ambiguidade	baixa ambiguidade e alto conflito	alto conflito e alta ambiguidade	baixo conflito e alta ambiguidade

Fonte: Elaboração própria a partir de Matland (1995).

A *implementação administrativa* apresenta baixo conflito e baixa ambiguidade, é onde a política encontra meios consensuais e condições mais favoráveis para ser implementada, pois possui seus objetivos especificamente definidos, é também onde estão os atores que exercem baixo grau de discricionariedade, o que traz para a política a possibilidade de alcançar os resultados mais previstos para a sua implementação. Já a *implementação política* tem baixa ambiguidade e alto conflito, ou seja, tem um grau consensualmente definido acerca dos objetivos da política, mas não encontra compatibilidade para a sua implementação. A *implementação simbólica* possui alto conflito e alta ambiguidade, pois relaciona-se a contextos de grande disputa, devido a isso, são mais difíceis de ser implementadas e, a *implementação experimental*, tem baixo conflito e alta ambiguidade, pois refere-se especificamente a atuação dos atores, compreendendo se há maior ou menor envolvimento destes na implementação da política. (MATLAND; 1995; LOTTA *et al*, 2021; MIRANDA, 2021).

Os modelos propostos por Matland (1995) e Sabatier (1998) conforme apontado por Lotta (2019) e Bichir (2020) buscam superar a dicotomização entre formulação e implementação que eram centrais nas abordagens clássicas denominadas *top down* e *bottom up*, como já vimos anteriormente. A partir de então, no intuito de superar esse binômio, os

modelos de análises de políticas públicas buscam colocar em evidência todo o processo que envolve a implementação da política que é caracterizado por Lotta (2019) como processos contínuos, ou seja, a compreensão de que a política acontece em toda a cadeia decisória que a envolve e, não somente na sua formulação. Trata-se de um processo que possui continuidade e é passível de mudança, pois todos os atores envolvidos tomam decisões, afetam e são afetados por ela, também cabe destacar que o processo decisório é envolto por um certo grau de complexidade. A autora ainda ressalta que especificamente no Brasil (mas não só), atualmente estamos na quarta geração dos estudos de implementação e, assim é possível destacar o maior envolvimento de áreas como a sociologia o que tem permitido novas possibilidades de análise para a compreensão das políticas públicas e seus resultados como um todo. (LOTTA, 2019).

Nesse sentido, temas centrais que antes não estavam na prioridade da agenda dos estudos de implementação, começam a ter maior espaço e destaque nos últimos anos, a partir de Lotta (2019) elencamos alguns desses temas como: a) análise de novos modelos de ação estatal; b) A ideia de governança; c) maior enfoque nos instrumentos de ação pública; d) relação entre atores estatais e não estatais; e) novos arranjos institucionais; f) processos multinível; g) sistemas de coordenação; h) capacidades estatais que possibilitam (ou não) a implementação das políticas públicas. E, também o aprofundamento dos estudos de: i) burocracia e organizações de nível de rua; j) bem como, um crescimento ainda que ínfimo dos estudos sobre a burocracia de médio escalão k) capacidades estatais, arranjos institucionais instrumentos e; l) estudos sobre a discricionariedade e burocracia (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016; LOTTA, 2019).

A partir do momento que esses temas começaram a adentrar a agenda dos estudos de análise de políticas públicas, algumas concepções que não compreendiam a implementação como um todo, começaram a ser superadas. Acerca disso, Oliveira e Abrucio (2011) destacam que o crescimento dos estudos sobre a discricionariedade e a atuação da burocracia²⁰possibilitou o entendimento de que a política formulada pelo alto escalão da burocracia, não é necessariamente implementada como foi prevista pelos decisores, ou seja,

²⁰ Acerca disso, Oliveira, Lotta e Vasconcelos (2020) destacam que os estudos sobre a ação discricionária da burocracia têm sido altamente relevantes na análise do desenho e implementação de políticas públicas.

não é possível que seus resultados sejam previstos como se acreditava anteriormente na abordagem *top down*. A compreensão disso, torna-se fundamental para entender a implementação das políticas públicas e seus contornos.

Voltamos o olhar para a configuração das políticas públicas, por isso, cabe destacar, que muitos dos estudos de implementação costumam seguir as fases de um ciclo, o chamado *policy cycle*, a partir das seguintes etapas: agenda, formulação, implementação e avaliação. O Ciclo de Políticas Públicas exige que se explorem as fases da política (OLIVEIRA, 2013), que são divididas em cinco: a) construção de agenda; b) formulação da política; c) processo decisório; d) implementação; e) avaliação.

A primeira fase do ciclo se inicia do ponto central onde são estabelecidos temas e problemas complexos, de maior ou menor importância, que devem ser respondidos e colocados como pauta prioritária do Estado, esse processo é denominado de agenda. A segunda fase é onde se inicia o processo de formulação, a partir da agenda posta, onde as decisões prioritárias são tomadas e planejadas e a definição dos atores relevantes para esta etapa. A terceira fase trata da implementação, onde o planejamento é materializado e, envolve grande atuação do Estado e de atores da burocracia, para compreender a partir do que foi formulado, o que é de fato executado enquanto política pública. A última fase é a avaliação, onde os resultados das políticas públicas são avaliados a partir da atuação dos atores, da eficiência e efetividade dos resultados obtidos e, de outros diversos mecanismos e instrumentos que envolvem essa abordagem (HILL, 2006; HILL; HUPE, 2014; OLIVEIRA, 2013; LOTTA, 2019).

A partir dessa sucinta explicação acerca dos estudos de implementação, é importante compreender que as políticas não são necessariamente implementadas do mesmo modo como ocorrem e são previstas no processo de formulação. Assumir essa ideia, conforme aponta Arretche (2001), seria um modo ingênuo de avaliar as políticas públicas. Ou em um sentido weberiano do termo, a ação do Estado pode produzir efeito contrário ao previsto (WEBER, 1922).²¹ A implementação acontece em todos os processos decisórios, especialmente na relação entre os agentes implementadores²² e os usuários das políticas, por isso não é possível

²¹ Nesse sentido, Weber (1922) não estava se referindo especificamente a implementação de Políticas Públicas, mas ao efeito produzido pela ação do Estado, que pode ter um efeito contrário ao previsto.

²² Aqui especialmente, tratamos dos agentes implementadores denominados como burocratas de nível de rua, pois são os profissionais que estão diretamente envolvidos na entrega dos serviços para a população. A partir

afirmar que a formulação encerra onde o processo de implementação se inicia, ou seja, ambas não podem ser vistas como fases distintas (LOTTA, 2019). Conforme Arretche (2001, p. 50-51):

É possível que algumas das especificações do programa possam operar, no plano local, de modo contrário aos objetivos do programa. Isto é, a metodologia prevista produz no plano local implicações contrárias às originalmente previstas, dado o fato de que o desenho do programa é formulado em condições de razoável incerteza, com base nos efeitos esperados de uma dada estratégia de operação. Mais que isto: a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação.

A maneira como a política e seus objetivos são formulados, não necessariamente prevê as dificuldades e os âmbitos diversificados dos contextos de implementação, as diretrizes e os objetivos das políticas públicas podem inclusive ser alterados no momento da implementação e vice-versa.²³ (LOTTA, 2019; COUTO; OLIVEIRA, 2019). Diante disso, denota ressaltar que há um paradoxo acerca de todo caminho percorrido entre a formulação original e o processo de implementação efetivo das políticas públicas (ARRETCHÉ, 2001; COUTO; OLIVEIRA, 2019). Importa registrar, que os determinantes locais e os contextos em que as políticas são implementadas têm demasiada importância (BICHR, *et al*, 2019). Ou seja, como já apontado anteriormente, as desigualdades que atingem as crianças pequenas tratam-se de problemas complexos a serem enfrentados pelo poder público (NUNES, 2017) de modo que, para que esses problemas sejam enfrentados e todas as crianças possam ter acessos aos direitos de cidadania, salientamos que é preciso a colaboração dos diferentes níveis de governo, para que seja possível a resolução desses problemas.

disso, salientamos que às tomadas de decisão não acontecem somente no alto escalão da burocracia, mas em toda a cadeia decisória envolvendo todo o processo e todos os atores que têm incidência sobre as políticas e que atuam sobre esta, assim alterando o que foi previsto nos objetivos originais do texto da política.

²³ Ver Cláudio Gonçalves Couto e Vanessa Elias de Oliveira (2019) onde os autores discorrem acerca das diretrizes prioritárias e as mudanças durante a implementação das políticas públicas a partir de exemplos de modelos de análise de casos da saúde (descentralização do SUS) e da educação (FUNDEF e FUNDEB). Bem como, os autores esquematizam que os problemas enfrentados durante o processo de implementação: (a) Ensamam mudanças nas regras institucionais (b) produzindo um jogo político distinto do anteriormente vigente (c) e, finalizada a implementação (bem ou mal sucedida), abrem espaço para a formulação de novas diretrizes (d), que levarão a uma nova fase da política pública, com suas próprias diretrizes prioritárias (e).

Assim, capacidades estatais locais precisam ser fortalecidas a fim de garantir mecanismos adequados para a realização de uma coordenação federativa capaz de criar ações integradas entre os três entes federados para a implementação (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; RIBEIRO; BONAMINO; PAES DE CARVALHO, 2020) bem como, auxiliar na criação de capacidades institucionais locais para que os municípios atinjam seus objetivos nas esferas locais. (NUNES, 2017).

Destacamos que, como já dito anteriormente, o conceito de arranjo institucional é substancial para este trabalho, pois trata-se de uma abordagem imprescindível para compreender a capacidade estatal na implementação das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014), ou seja, voltar o olhar para os arranjos possibilita o entendimento acerca das condições que o Estado possui para a implementação das políticas públicas e, quais os mecanismos de atuação possibilitam que ela seja executada e, quais condições são estabelecidas para que a coordenação das políticas seja efetivada. Nesse caso específico, onde tratamos de políticas públicas intersetoriais que exigem um arranjo complexo demanda também que sejam apresentadas soluções complexas para a sua efetivação (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016), de modo que, também denota que voltemos o olhar para diversos setores e atores que atuam para que políticas públicas (complexas) sejam implementadas, paralelamente, interessa aqui ressaltar que não buscamos fazer uma avaliação da política²⁴, mas sim, examinar os arranjos que possibilitam a sua implementação.

Nessa perspectiva Lotta e Favareto (2016) apontam que no intuito de construir políticas públicas efetivas que pudessem ser capazes de atender as amplas demandas da população, nas últimas décadas o governo federal tem priorizado a utilização dos arranjos institucionais, com o objetivo de alcançar a integração horizontal, isto é, a intersetorialidade que acontece entre os amplos setores de políticas públicas e, a integração vertical que se trata, sobretudo de como ocorrem às relações federativas e como interagem os três entes federados para que as políticas públicas sejam implementadas, a partir de três eixos centrais: a) a tentativa de articular temáticas intersetoriais; (b) construção de modelos de gestão de políticas públicas com coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil; c) a busca

²⁴ Não buscamos realizar uma avaliação da eficácia e efetividade do programa analisado, entre outros variados instrumentos que são utilizados nos estudos de avaliação de políticas públicas. A esse respeito ver: Marcus Faria Figueiredo (1986); Argelina Maria Cheibub Figueiredo (1986); Sônia Miriam Draibe (2001); Vanessa Elias de Oliveira (2013) e Paulo Jannuzzi (2005; 2011).

de enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas. Esses pontos de análise citados pelos autores acima mencionados são muito importantes e norteadores para que possamos compreender a partir dos arranjos como ocorre a intersectorialidade das políticas públicas e como acontecem as relações federativas que as sustentam e possibilitam que estas sejam implementadas, mas sem desconsiderar o papel dos territórios e dos contextos locais. (LOTTA; FAVARETO, 2016).

A partir disso, consideramos importante elencar os principais programas do governo federal, que pudessem constituir no limiar a matriz de análise proposta por Lotta e Favareto (2016), que subsidiou a análise posterior. Para isso, levantamos os programas que tivessem um desenho intersectorial, e fossem elaborados no âmbito do governo nacional e, que por isso, demandasse uma coordenação federativa e contemplasse as crianças pequenas, sobretudo as de 0 a 3 anos, sendo uma política focalizada, ou não e, que certamente fossem implementadas no âmbito do estado do Paraná.

Quadro 7 – Mapeamento das políticas públicas intersectoriais que atendem as crianças no Brasil (2003-2019)

Programa	Normativa	Objetivos	Foco	Dimensão
Programa Bolsa Família	Lei nº 10.836/2004	Transferência de renda às famílias, como forma de garantir o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde.	Famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 17 (dezessete) anos.	Não-focalizada/interssetorial
Ação Brasil Carinhoso	Lei nº 12.722/2012 Decreto nº 7492/2012 - Plano Brasil Sem Miséria	Transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência das crianças na educação infantil.	Crianças de zero a 48 meses, matriculadas em creches públicas ou conveniadas com o poder público, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	Focalizada/interssetorial

Programa Criança Feliz	Decreto nº 9.579/2018	Acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; apoio a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais; colaboração no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; mediação do acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias às políticas e serviços públicos de que necessitem; Integração, ampliação e fortalecimento de ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.	Gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Bolsa Família; crianças de até 6 (seis) anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; Crianças de até 6 (seis) anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida protetiva prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente.	Focalizada/Intersetorial
------------------------	-----------------------	--	---	--------------------------

Fontes: Elaborado a partir de Martins (2017); Planalto; Portal MEC; FNDE; MC - Ministério da Cidadania.

No quadro acima, é possível perceber os programas que foram desenhados no âmbito federal e implementados no âmbito local²⁵, assim se faz necessário discutir os arranjos institucionais, para que se possa analisar de modo mais acurado a Ação Brasil Carinhoso. Após esse mapeamento e uma breve descrição sobre a literatura de implementação de políticas públicas, que serviu como aporte teórico fundamental para investigar os arranjos de implementação de uma política educacional intersetorial no âmbito subnacional de governo. Neste sentido, a próxima seção é dedicada ao entendimento dos arranjos institucionais que subsidiaram a análise no ente local.

²⁵ Mais informações sobre o Programa Bolsa Família, o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa Criança Feliz podem ser encontradas no apêndice deste trabalho, em que realizamos uma descrição mais detalhada desses programas. Bem como, a descrição mais aprofundada do BC será realizada no capítulo 5 deste estudo.

4.2 Arranjos de implementação

Como já explicitado anteriormente, as mudanças no cenário institucional brasileiro e a necessidade de resposta frente a demandas múltiplas como a pobreza e as desigualdades sociais, de acordo com Lotta e Favareto (2014) resultou na adoção de novos arranjos institucionais por parte do governo federal para a criação de políticas públicas mais efetivas, dentre estes destaca-se elementos importantes a este trabalho que é a intersectorialidade e as relações federativas. (LOTTA; FAVARETO, 2014).

Nesse sentido também, cabe destacar que os entes subnacionais comecem a atuar de maneira mais efetiva na oferta dos serviços públicos para a população. O que também é decorrente do processo de descentralização posta na CF/88 que (re)define o papel dos estados e municípios nesse processo. Esta conjuntura trouxe novos atores para o cenário brasileiro e, também foram criados novos arranjos institucionais para a gestão, formulação, implementação das políticas para o fortalecimento das capacidades estatais. (BRONZO, 2005; DUARTE; LEITE, 2006; LOTTA; VAZ, 2014; VEIGA; BRONZO, 2014, CUNNILGRAU, 2005; 2014; SOTERO; LOTTA; EBENEZER, 2019).

A noção de arranjo institucional é fundamental para a discussão aqui posta, portanto, consideramos de grande importância elucidar que se entende por tal. Nessa direção, cabe explicitar que os arranjos institucionais são entendidos como: “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos.” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 19-20). A partir disso, destaca-se que, a partir da análise dos arranjos é possível compreender os processos que envolvem o desenho institucional da política, e como se dá o envolvimento de todos os atores nesta seara (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016).

No caso específico deste estudo, importa olhar para os arranjos institucionais que possibilitaram a implementação de políticas públicas educacionais intersectoriais para as crianças mediante o olhar da capacidade do Estado. Para isso, como já apresentado anteriormente, selecionamos a Ação Brasil Carinhoso, integrante do Plano Brasil Sem Miséria, pois se trata de uma política intersectorial, ou seja, requer a exigência de uma relação horizontal para que seja de fato efetivada e, também de uma relação vertical, por se tratar de

um programa que é coordenado pelo governo federal, por meio de assistência técnica e financeira aos municípios e ao DF. (LOTTA; FAVARETO, 2014). Isto posto, a partir de Pires e Gomide (2014); Lotta e Favareto (2016) e Lotta; Galvão e Favareto (2016) apresentamos um modelo norteador elaborado pelos autores citados, a fim de compreender como essa dupla integração (vertical e horizontal) ocorre, especialmente, no nível subnacional de governo.

No limiar dessa matriz de análise, alguns pontos são de suma importância para compreender a análise dos arranjos institucionais de políticas públicas e, a partir de Lotta e Favareto (2016); Lotta; Galvão e Favareto (2016), o quadro abaixo abrange as questões supracitadas e, auxilia de modo mais específico o entendimento das dimensões de análise dos arranjos institucionais, a partir da compreensão de como ocorre à integração vertical e horizontal:

Quadro 8 – Dimensões de análise dos arranjos de implementação

Integração horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical (subsidiariedade federativa)
Há intersectorialidade na formulação da política? (ex: sistemas e instrumentos de diagnóstico ou planejamento interministeriais)	Quem faz as regras da política efetivamente? (governo federal, estadual ou municipal?) O que se prevê no pacto federativo em termos de competências constitucionais neste tema/setor?
Há intersectorialidade na implementação da política? (ex: execução feita em conjunto entre diferentes ministérios)	Quem financia a política? (governo federal, estadual ou municipal?) E qual instrumento de financiamento (convênio, origem dos recursos – Tesouro, Fundo etc.)
Há intersectorialidade no monitoramento e avaliação da política? (ex: sistemas integrados, grupos de trabalho, comitês gestores, salas de situação etc.)	Quem implementa a política? (governo federal, estadual ou municipal?)

Fonte: Extraído e adaptado de: Lotta e Favareto (2014); Lotta; Galvão; Favareto (2016).

No quadro acima, é possível visualizar a dimensão dos arranjos, especificamente no que se refere à relação vertical e horizontal²⁶. importa destacar que o quadro foi adaptado de acordo com o nosso objetivo proposto, e assim nossas perguntas foram formuladas de acordo com esses norteadores. Neste sentido, para investigar políticas públicas desenhadas em âmbito nacional, importa, sobretudo, destacar a importância dos contextos de implementação (BICHIR, *et al*, 2014).

O que implica considerar, quais os setores e atores envolvidos na formulação da política e de que maneira se dá essa interlocução de maneira mais efetiva. Para isso, segundo os autores referidos, é preciso compreender como se articula a *relação vertical* e a *relação horizontal* na formulação, implementação e demais fases da política. Nessa linha, destacamos que a integração vertical diz respeito à relação estabelecida pelo governo federal com os entes subnacionais na implementação das políticas públicas nos entes locais, isto é, para compreender a subsidiariedade federativa é necessário entender como se dá a articulação do âmbito federal com o subnacional. E, que tipo de papel exerce cada ente na implementação. Para tanto, é importante considerar, quais os setores e atores envolvidos em todo esse processo e, de que maneira, se dá essa interlocução de modo mais efetivo.

Já a integração horizontal, refere-se ao modo como são estabelecidas as relações entre os diferentes setores de políticas públicas no âmbito local, isto é, nos fornece o subsídio para compreender como ocorre a intersetorialidade na implementação da política para a resolução de problemas sociais complexos, ou seja, examinar a horizontalidade permite que se compreenda o grau de articulação das ações intersetoriais, se estas são integradas, ou apenas justapostas. (LOTTA; FAVARETO, 2014).

Há de se lembrar, que as ações do Plano Brasil Sem Miséria tinham objetivavam a erradicação da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Nesse sentido, o BC pertencente ao BSM, foi criado com o intuito de reduzir à pobreza por meio do acesso a creche as crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família, e tinha como um dos seus principais focos a

²⁶ Nesse locus, Lotta e Favareto (2016) ao realizarem a análise dos arranjos institucionais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Territórios da cidadania (TC) e do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), além disso, direcionam também o olhar para a análise da dimensão territorial, que tem uma relevância substancial, mas neste trabalho, consideramos pertinente selecionar as variáveis da análise dos arranjos a partir do olhar para a dupla integração.

intersetorialidade, por isso foi feita a escolha desse programa dentre todos os mapeados no quadro 7.

A partir do delineamento dos objetivos, foram realizadas as escolhas metodológicas, que apresentamos na seção seguinte.

5. ITINERÁRIO METODOLÓGICO

A presente seção tem como objetivo apresentar as escolhas metodológicas realizadas para o estudo proposto. Com base nisso, de início, buscamos apresentar o percurso traçado e as bases que sustentam este trabalho. Nesse sentido, para essa pesquisa propõe-se como procedimentos e instrumentos metodológicos a utilização do método de análise dos documentos, análise dos dados de matrículas e o método de entrevistas semi-estruturadas, que trataremos adiante. Trata-se, portanto de uma abordagem de cunho qualitativo (CHIZZOTTI, 2003), que, de acordo com Denzin e Lincoln (2006, p. 17):

[...] é uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. [...] a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem naturalista, interpretativa, para o mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender, ou interpretar, os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem.

Um elemento importante na definição de Denzin e Lincoln (2006) se refere aos significados que as pessoas conferem aos fenômenos, tendo em vista que um dos procedimentos centrais deste estudo foi à escuta da percepção de agentes implementadores da política no âmbito subnacional, mais especificamente no município de Piraquara. Além da consideração dos sentidos expressos pelos entrevistados, há ainda a interpretação elaborada pela pesquisadora, a partir do confronto dos dados do contexto com a teoria e demais dados mobilizados.

Nesse sentido, buscou-se contemplar a coleta e o uso de uma variedade de materiais empíricos, o que significa que a pesquisadora teve a possibilidade de gerar dados, que lhe permitiram desenvolver uma interpretação, elaborar análises e produzir conhecimento.

Além das entrevistas semi-estruturadas, centrais ao estudo, foram mapeados documentos e gerados dados quantitativos, a partir de variadas fontes, dentre elas o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

(INEP)²⁷. É importante destacar que compreendemos que a mobilização de dados de natureza quantitativa não caracteriza, de maneira alguma, este estudo como quantitativo, tendo em vista que não são a fonte principal para as análises.

Cabe ainda destacar, que além da busca pelos documentos, foi realizada uma revisão bibliográfica, em que foram mapeadas investigações que tivessem contribuições para o estudo aqui proposto, como o trabalho de Cruz (2017); Pereira (2017); França (2017) Bartos (2019) entre outras pesquisas que se encontram no apêndice D, e serviram de inspiração metodológica para este trabalho.

Antes de adentrar em cada procedimento metodológico, consideramos importante situar, ainda que brevemente, o trajeto realizado no estudo. Em um primeiro momento, buscamos verificar quais políticas públicas foram formuladas no âmbito federal, para as crianças de 0 a 3 anos entre os anos de 2004 e 2018²⁸. Na sequência, investigamos quais destas políticas tinham a intersetorialidade como eixo central e quais foram implementadas no estado do Paraná. Portanto, já partimos de três critérios para a seleção dos programas: a) Políticas Públicas que tenham sido elaboradas pelo ente federal nos anos de 2004 a 2018; b) Políticas Públicas que sejam intersetoriais e tenham como um dos principais eixos a educação, em especial, o foco acesso à creche. c) Políticas Públicas que tenham sido implementadas no estado do Paraná.

A partir disso, realizamos a busca nos sítios do governo federal, sobre as políticas públicas desenhadas no âmbito nacional que tivessem a intersetorialidade como foco e que fossem voltados ou incluíssem as crianças de 0 a 3 anos. Assim identificamos: O **Programa Bolsa Família (PBF)**, que foi criado na primeira gestão do Governo Lula, pela Lei nº 10.836, de 09/2004, e regulamentada sob o decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. O Bolsa ²⁹ então, deu origem a **Ação Brasil Carinhoso (ABC)**, que é vinculado ao **Programa Brasil Sem Miséria (PBSM)** através da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. E, também

²⁷ Os dados do Censo Escolar foram mobilizados por meio, especialmente, do Laboratório de Dados Educacionais (<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br>) e de Relatório do TC Educa (<https://tceduca.irbcontas.org.br/pne/#/public/inicio>)

²⁸ O recorte temporal foi decidido a partir da identificação do início de políticas públicas intersetoriais que focalizam problemas complexos, como a pobreza e o acesso à educação, incidem na vida das crianças de 0 a 3 anos, que foram formulada em âmbito federal e implementadas em âmbito local. Assim, definimos como linha de partida, a criação do Programa Bolsa Família, em 2004.

²⁹ Uma das abreviações utilizadas para se referir ao Programa Bolsa Família.

identificamos o **Programa Criança Feliz (PCF)**, a partir do decreto nº 8.869/2016. Todos foram implementados no estado do Paraná, porém o PCF e o BC, não foram implementados em todos os municípios do estado. A partir desta pesquisa exploratória, selecionamos apenas um destes programas para a análise mais detalhada no ente subnacional que atendesse os seguintes critérios:

Quadro 9 – Critérios estabelecidos para a seleção do programa no âmbito subnacional

Critérios para seleção do programa:
- Ter sido criado entre os anos de 2004 a 2018; - Política intersetorial e, que tenha sido implementada em algum dos municípios do estado do Paraná; - Ter como um dos eixos a educação; - Política focalizada nas crianças de 0 a 3 anos e no acesso à creche; - Desenho institucional da política que tenha como enfoque a resolução de um problema complexo.

Fonte: Elaboração Própria (2020)

A partir do que foi elencado, selecionamos o Programa Brasil Carinhoso para a análise da implementação local, visto que, o BC atende aos critérios mencionados no quadro acima, pois trata-se de um programa intersetorial vinculado ao Plano Brasil Sem Miséria, como explicitado no quadro abaixo:

Quadro 10– Critérios estabelecidos para a análise do programa no âmbito subnacional

Programa Brasil Carinhoso
- Criado no ano de 2012; - O programa Brasil Carinhoso foi implementado em municípios do estado do Paraná e é uma Política intersetorial focalizada nas crianças de 0 a 3 anos; - Tem como um dos seus principais eixos a educação; - O Brasil Carinhoso é um programa pertencente ao Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco a resolução de um problema altamente complexo, que é a redução da desigualdade e da pobreza para as crianças de 0 a 3 anos e tem como um dos seus objetivos o acesso à creche.

Fonte: Elaboração Própria (2020)

Após a definição de qual programa seria analisado, escolhemos um município a fim de compreender como ocorre a implementação de um programa federal em âmbito local. A partir disso, verificamos os municípios do estado que fizeram adesão ao programa Brasil

Carinhoso e selecionamos Piraquara, por se tratar de um território que apresenta distintas desigualdades, que serão apresentadas na seção de contextualização do território.

Diante disso, consideramos de suma importância compreender como foi implementado um programa que tinha como objetivo central na sua formulação a redução da desigualdade e da pobreza em um município marcado por amplas desigualdades e que focaliza as crianças de 0 a 3 anos. Nessa direção, buscamos realizar o mapeamento e exploração dos documentos e realizamos entrevistas semi-estruturadas, a partir de um roteiro formulado (Apêndice A), com atores que participaram da implementação da políticas, pois estes operam como agentes efetivos do Estado.

No que se refere a isso, organizamos um quadro com o planejamento metodológico deste trabalho:

Quadro 11: Planejamento metodológico

Objetivo	Fonte	Informação	Dado
Conhecer o legado de políticas prévias relativamente à oferta da Educação Infantil no município de Piraquara	Documentos que tratam do histórico da rede de educação infantil do município de Piraquara	Quando surgiu e como se desenvolveu a rede de educação infantil do município de Piraquara	Caracterização qualitativa e utilização dos dados de matrícula da rede de Educação Infantil do município de Piraquara
Analisar os processos de implementação do programa Brasil Carinhoso do município de Piraquara e sua relação com o acesso à creche.	Documentos nacionais e locais sobre os programas e relatórios com dados relativos ao BC Censo Escolar	Objetivos, vinculação, condicionalidades e características gerais dos processos de implementação no Brasil Comportamento das matrículas no período delimitado.	Descrição das Informações e análise dos Processos de implementação do BC no Brasil.
Analisar os arranjos de implementação presentes no município de Piraquara	Censo Escolar. Relatórios com dados relativos ao repasse de recursos do Brasil Carinhoso	Comportamento das matrículas no período delimitado.	Número de matrículas na rede pública municipal.
Compreender as interações e disputas entre os atores nos processos de implementação.	Documentos como relatórios, reportagens.		

Fonte: Elaboração própria (2021)

No quadro acima, apresentamos previamente o desenho da pesquisa que busca cotejar elementos teóricos, documentais e entrevistas. Nesse sentido, como já mencionado intentamos entender como se deu a implementação de um programa específico. Para tanto, selecionamos os documentos que pudessem trazer os elementos necessários para a compreensão do desenho e da formulação da política, bem como, investigar como se deu o papel da União para a execução da política no âmbito municipal, pois compreendemos que o ente federal tem um papel fundamental na ampliação da política de creches que é um dos principais focos do BC (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014) aliado a isso, combinamos com os dados referentes à ampliação do atendimento EI, com foco, sobretudo na creche e, também relacionando esses elementos com as entrevistas. De modo que, os tópicos abaixo se dedicam a elucidar melhor as questões supracitadas.

5.1 Mapeamento e exploração dos documentos e entrevistas

Como já explicitado, um dos procedimentos utilizados foi o mapeamento e a exploração dos documentos, que é considerado um importante instrumento metodológico de pesquisa. Segundo Cellard (2008, p. 295): “o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais.” A partir disso, o autor elenca cinco elementos orientadores que são fundamentais para a realização da análise documental, são estes: *a) O contexto*: Essa dimensão é quase que central para direcionar a análise, e o autor ainda salienta que os contextos orientam as etapas de análise dos documentos. *b) O autor ou os autores*: Assim que se examina o contexto, é imprescindível compreender quais são os atores ou autores do documento e quais são seus interesses. *c) A autenticidade e a confiabilidade do texto*: Ou seja, importa entreolhar a credibilidade, a qualidade da informação e a confiabilidade transmitida no texto do documento *d) A natureza do texto*; segundo o autor, examinar a natureza e a estrutura do documento possibilitam uma interpretação e sentido para uma boa análise. *e) Os conceitos-chave e, a lógica interna do texto*: Aqui o autor ressalta que não existe a possibilidade da compreensão exata do texto sem o entendimento completo dos termos centrais empregados pelos autores que propõem o documento. (CELLARD, 2008).

Com esse trabalho que Cellard (2008) denomina como preliminar, considerando todos os elementos acima citados, que são de grande importância para a exploração dos documentos. Com base nisso, ressaltamos que os componentes mencionados pelo autor referido, auxiliam muito na análise proposta, ainda que a análise documental não tenha sido o principal instrumento utilizado nesta pesquisa. Assim sendo, destacamos que a investigação dos documentos oficiais do governo federal, foi importante para realizar uma descrição mais detalhada do Brasil Carinhoso e compreender como o ente federal formulou esta política. Também Foram importantes, os relatórios sobre a execução dos programas, o Plano Municipal de Educação de Piraquara, entre outros.

De acordo com o que já mencionamos, selecionamos as políticas públicas intersetoriais para as crianças de 0 a 3 anos formuladas pelo governo federal, e subsequente elegemos uma destas políticas, a partir dos critérios já citados, e investigamos como se deu essa implementação no município de Piraquara. O levantamento do mapeamento dos documentos importantes para esta pesquisa está na descrição a seguir:

Quadro 12 – Normativas em âmbito Federal, Estadual e Municipal

Denominação	Normativa Federal
Constituição Federal de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil/1988
Estatuto da Criança e do Adolescente	Lei n 8.069/1990
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Lei nº 9394/1996
Programa Bolsa Família	Lei nº 10.836/2004 Decreto nº 5.209/2004
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	Lei nº 11.494/2007
Obrigatoriedade da Pré Escola	EC 59/2009
Plano Brasil Sem Miséria	Decreto nº 7492/2012
Ação Brasil Carinhoso	Lei nº 12.722/2012 Medida Provisória Nº 570, de 14 de maio de 2012 Resolução/CD/FNDE nº 28, de 27 de julho de 2012 Portaria Interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2014 Resolução nº 19, de 29 de setembro de 2014 Resolução/SEB/MEC nº 1, de 28 de novembro de 2014 Resolução CD/FNDE/MEC Nº 19, de 29 de dezembro de 2015 Resolução CD/FNDE/MEC Nº 19, de 29 de dezembro de 2015

	Resolução CD/FNDE/MEC Nº 1, de 18 de fevereiro de 2016 Portaria Interministerial 4, de 04 de dezembro de 2017 Resolução nº 15, de 6 de dezembro de 2017 Resolução nº 8, de 10 de dezembro de 2019
Programa Criança Feliz	Decreto nº 8.869/2016 Decreto nº 9.579/2018
Marco Legal da Primeira Infância	Lei nº 13.257/2016
Plano Nacional de Educação	Lei nº 13.005/2014
5.1.1	Normativa Estadual
Plano Estadual de Educação do Paraná	Lei nº 18.492/2015
5.1.2	Normativa Municipal
Plano Municipal de Educação de Piraquara	Lei nº 1491/2015

Fonte: Elaboração Própria a partir do levantamento de normativos federais, estaduais e municipais.

Preliminarmente, realizamos um mapeamento das normativas, legislações, diretrizes e normas infralegais, situadas no âmbito federal, municipal e estadual. Aqui, é importante mencionar, que os documentos serviram como subsídio para a análise da implementação local e nacional. Acerca disso, a prioridade aqui, foram os documentos oficiais do governo federal que focalizem especificamente o BC, e possibilitaram a realização de uma descrição mais detalhada do programa, bem como, auxiliaram na compreensão da implementação desta política em um município específico.

É também importante mencionar, que foram consultados os materiais e avaliações de impacto dos programas produzidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS); Ministério da Cidadania (MC); Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS), bem como, materiais do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e também, as informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

A partir disso, ressaltamos a importância do mapeamento e exploração dos documentos para auxiliar a compreensão dos arranjos de implementação no âmbito federal,

estadual e municipal, o que oferece subsídios fundamentais para entender aspectos mais específicos da formulação e do desenho institucional da política, e qual o papel conferido a cada nível de governo, entre outros.

Quanto às entrevistas, segundo Minayo (2001), se caracterizam como um procedimento importante para alcançar os objetivos da pesquisa proposta. De acordo com a autora, as entrevistas são conversas que buscam uma finalidade específica, e possuem formas de organização que as diferem, sendo elas: a) *sondagem de opinião*; b) *entrevista semi-estruturada*; c) *entrevista aberta ou em profundidade*; d) *entrevista focalizada*. A que escolhemos utilizar aqui é a semi-estruturada, pois: “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”. (MINAYO, 2001, p. 261).

Após a escolha do município a ser estudado, e do programa a ser analisado, estabelecemos critérios para a seleção dos agentes a serem ouvidos, que consistem em: i) atores que tenham participado ativamente do processo de implementação do Programa Brasil Carinhoso no município de Piraquara; ii) atores que tenham interação com os setores de políticas públicas na implementação, especificamente na área da educação, mas que estejam em interação com as demais áreas; iii) atores que tenham acompanhado o programa durante diferentes gestões municipais/estaduais/federais no período delimitado. E, que houvesse a concordância desses atores estratégicos em participar das entrevistas. A partir disso, realizamos as entrevistas com a secretária municipal de educação e com o responsável pela gestão financeira das instituições de Educação Infantil do município, que ocupa o cargo de representante do departamento financeiro de Piraquara, e que atua especificamente na execução e planejamento dos recursos do ente federal e municipal (PIRAQUARA, 2020).

Quadro 13: Dados do Entrevistado e da Entrevistada

	Secretária de Educação (E1)	Diretor do departamento financeiro(E2)
Gênero	Feminino	Masculino
Pertencimento Racial	Branca	Branco
Formação	Graduação em Letras e especialização em Organização do Trabalho Pedagógico (OTP)	Graduação em Administração

Cargo	Servidora pública municipal	Servidor público municipal
Função	Secretária Municipal de Educação	Diretor do departamento financeiro do município
Gestões em que já atuou	3 gestões municipais	2 gestões municipais

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

As entrevistas foram realizadas pela plataforma *Google Meet*³⁰ e posteriormente ouvidas e transcritas. A partir disso, foram organizadas categorias de análise, de acordo com os elementos principais que surgiram durante a interlocução com os entrevistados. As entrevistas tiveram longas horas de duração e auxiliaram a análise dos dados, o que será melhor discutido nos capítulos 6 e 7.

O roteiro de perguntas semi-estruturado (Apêndice A) foi elaborado com base nos objetivos do estudo proposto e as questões foram separadas por três blocos. As perguntas do *Bloco 1* foram sobre: informações profissionais do entrevistados: tempo de atuação, cargo, formação e outros dados gerais. No *Bloco 2*, elaboramos perguntas a fim de entender a questão do acesso à Educação Infantil no município, a relação estabelecida entre o governo federal e o municipal na implementação. No *Bloco 3*, as perguntas foram mais direcionadas para entender um pouco melhor a interação entre os setores e como se deu a promoção das ações intersetoriais. Os entrevistados receberam um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que consta no apêndice B deste trabalho. Durante as análises, os entrevistados foram identificados como *E1*- Entrevistada 1 e *E2*- Entrevistado 2 e também optamos por utilizar os trechos das narrativas dos agentes para as análises realizadas nesse trabalho. No tópico seguinte, será apresentada uma breve caracterização do território estudado.

5.2 Breve caracterização do território

O município de Piraquara está situado no estado do Paraná, integra a Região Metropolitana da Cidade de Curitiba (RMC) e pertence ao Primeiro Anel da Região

³⁰As entrevistas foram realizadas pela plataforma virtual devido ao agravamento da pandemia de Covid-19, que impossibilitou o contato presencial com os entrevistados. As restrições foram estabelecidas tanto pela universidade quanto pela prefeitura de Piraquara, que instituiu medidas sanitárias restritivas de combate a Covid-19 no município, a partir do Decreto Municipal nº 8.475/2020.

Metropolitana de Curitiba (PARMC), juntamente a Araucária, Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, São José dos Pinhais e Quatro Barras. Segundo dados disponibilizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada de Piraquara em 2021 é de 116.852 pessoas e, de acordo com dados do Censo de 2010, esse número era de 93.207 habitantes e, a densidade demográfica de 410,52 habitantes/km. O município se configura como o oitavo município mais populoso da RMC (IBGE 2010).

Segundo o Mapa da Pobreza e da Desigualdade e o Plano Municipal de Saneamento Básico de Piraquara (PMSB), o nível socioeconômico do município pode ser avaliado se for somado a outras variáveis como condição territorial, demográfica, acesso à educação, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), faixa de renda por família, entre outros. Não iremos tratar de todos aqui, mas ressaltamos, a importância da compreensão de todos esses diversos fatores que resultam nas condições múltiplas de desigualdade e pobreza.

O município foi separado de São José dos Pinhais e, no ano de 1984, através da Lei nº 7.878, foi criada a comarca de Piraquara, que até este momento estava ligada ao território de Pinhais, que então se divide no ano de 1992, o que acabou resultando em uma diminuição do número de habitantes em Piraquara. Segundo o PMSB, de acordo com o Censo de 1991 e o Censo de 2001, há uma diferença populacional significativa entre os dois Censos, o que representou uma queda substantiva de 53% da população, decorrente da criação do município de Pinhais. De acordo com o Censo de 2010, a população passou para 93.207 habitantes, sendo 51% pertencentes à área rural e 49% à área urbana. O município também possui algumas áreas de ocupação (IBGE, 2010; PMSB, 2018).

No que se refere à questão de gênero, de acordo com os dados do PMSB, o maior número dos habitantes são homens, que em 2010 representavam 52% da população e as mulheres 48%. Em relação à renda média per capita por residência, o rendimento era de R\$ 642,47, porém esses valores diferem de acordo com a localização. Na área rural o rendimento somava-se a R\$ 556,48, enquanto nos domicílios urbanos essa faixa era de R\$ 720,77.³¹

³¹O Plano municipal de Saneamento Básico de Piraquara (2014) ao utilizar os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) baseado e veiculado no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, demonstram que a renda per capita no país no ano de 2010 era de R\$ 581,74, variando de R\$ 384,81 em 1991, e no ano de 2000 chega a R\$ 425,70.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município, que se baseia no desenvolvimento em relação à renda, ao acesso à educação e saúde, o aumento do IDH se deu por meio da ampliação de políticas públicas, sobretudo, as educacionais (PMSB, 2018, p.61).

Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no ano de 1991, o município apresentava um índice muito baixo, que era em média 0,478. No ano de 2000, esse patamar se altera e o IDH chega a 0,58, mas ainda permanece baixo. Já nos anos de 2000 a 2010, o município atinge um nível mais alto de desenvolvimento humano, chegando ao índice de 0,700, mas mesmo com esse crescimento, Piraquara ainda permanece abaixo dos níveis no Brasil, que é 0,727 e do estado do Paraná, que corresponde a 0,749.

Para compreender esses números é relevante entender o padrão estabelecido pelo PNUD, isto é, quanto mais o índice se aproxima do 0, menor o IDH, e quanto mais se distancia, maior é o índice (PMSB, 2018), conforme explicitado no quadro abaixo:

Quadro 14: Faixas IDH

Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto
0 a 0,499	0,500 a 0,599	0,600 a 0,699	0,700 a 0,799	0,800 ou mais

Fonte: PNUD; PMSB, 2018.

Nesse sentido, com base nos dados do IPARDES, Cordeiro (2020) ao realizar uma comparação sobre o perfil dos doze municípios que compõem o PARMC, demonstrou que Piraquara apresenta a maior taxa de pobreza, o segundo menor índice de IDH e é o quarto com as taxas mais elevadas de analfabetismo entre todos os municípios analisados. Dentre todos os 399 municípios que compõem o estado do Paraná (PR), nos anos de 2012, 2016 e 2017 Piraquara possuía o menor PIB (Produto Interno Bruto) per capita do PR. Segundo o PMSB (2018, P. 69): “O fraco desempenho se deve principalmente ao fato do município possuir muitas restrições ambientais, como APPs, Áreas de Manancial, entre outras, que acabam por suprimir um desenvolvimento econômico maior”.

Ainda, no que diz respeito ao coeficiente de Gini, que traz um panorama para calcular e demonstrar os índices de desigualdade na distribuição de renda, que pode ser entendido como: “Um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda,

ou seja, todos recebem a mesma quantia, enquanto o valor 1 corresponde a toda renda concentrada em apenas um indivíduo.” (PMSB, 2018, p. 63).

Em Piraquara, de acordo com os dados do PMSB (2018), no ano de 1991, as pessoas que viviam em situação de pobreza totalizavam 17,99% e na faixa da extrema pobreza, representavam 3,76%. No início dos anos 2000, houve um aumento da desigualdade e consequentemente do índice de Gini de 0,42 para o valor de 0,48. Já no ano de 2010, o percentual de pessoas vivendo em situação de pobreza caiu para 6,67% e 2,03%, para as que vivem em situação de extrema pobreza, com incidência na diminuição do índice Gini para 0,4, o que significa que o município apresenta uma menor desigualdade na distribuição de renda. De acordo com o relatório do PMSB (2018), esse movimento dos índices pode ser decorrente do maior alcance das famílias no acesso aos serviços de educação e saúde. Nesse sentido, é possível perceber que houve uma redução da pobreza entre os anos de 1991 e 2010, mas, mesmo assim, Piraquara apresenta uma alta taxa de pobreza e um baixo desenvolvimento social e econômico entre os municípios do PARMC. (CORDEIRO, 2020). A vista disso, consideramos de grande importância voltar o olhar para a implementação de uma política que tem como foco a redução da pobreza por meio do acesso à educação em um território como o município de Piraquara, com níveis altos de pobreza.

Sendo assim, por sua vez, ressalta-se que os dados relativos ao atendimento na Educação Infantil, fundamentais para a problemática da pesquisa, serão apresentados no capítulo de análise. Assim, além de permitirem avançar na compreensão do fenômeno estudado, colaboram com a composição da descrição do contexto estudado.

6. O PROGRAMA BRASIL CARINHOSO E O ACESSO À CRECHE EM PIRAQUARA

Este capítulo focaliza a análise dos principais resultados encontrados a partir da triangulação entre os dados de matrículas, entrevistas semi-estruturadas e informações de documentos oficiais, como relatórios de órgãos ligados à implementação do Brasil Carinhoso. Parte-se da apresentação do programa BC, em seguida faz-se a análise dos dados quantitativos, relativos ao acesso e à oferta de creche no município de Piraquara, cotejados com os dados do Paraná e Brasil, sempre que possível e necessário, com a percepção dos entrevistados sobre a incidência do programa na ampliação do acesso à creche. Na sequência, tomando como referência o modelo proposto por Cunnil-Grau, (2014); Lotta e Favareto (2014) avança-se para a análise dos arranjos delineados e do processo de interação para a implementação do programa.

6.1 A Ação Brasil Carinhoso

*Creche significa saúde, educação, comida, conforto, lazer e higiene. Significa atacar pela raiz a desigualdade*³².

Dilma Rousseff³³

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2011, na primeira gestão do governo Dilma Rousseff (2011-2014) tinha como intuito extinguir a pobreza no país até fim do ano de 2014.

³²Como um elemento contextual, investigamos reportagens para compreender o panorama do impacto da criação dos programas através das mídias, também assistimos os pronunciamentos em cadeia nacional realizados nas TV's abertas, e lemos os pronunciamentos dos ex-presidentes, da ex-presidenta, dos ministros e ministras nos anúncios oficiais dos programas mapeados, dos quais trazemos alguns excertos ao longo deste capítulo.

³³Trecho extraído do discurso proferido pela ex – presidenta Dilma Rousseff no lançamento do Programa Brasil Carinhoso. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FRWozKdtWTo&t=188s>

(IPEA, 2013). Para alcançar esse objetivo, o BSM era destinado inicialmente para as pessoas representantes das famílias que tivessem uma renda de R\$ 77, 00 por mês (BRASIL, 2011).

A coordenação do plano era feita pelo governo federal, integrando 22 ministérios em uma partilha com os estados, municípios e o Distrito Federal. Para isso, foi criado dentro do já erradicado MDS, a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), para que fosse possível uma coordenação articulada entre os entes federados às ações ministeriais. O BSM deu continuidade a programas como o Bolsa Família e criou outros como a Ação Brasil Carinhoso. (COSTA; FALCÃO, 2014; MDS, 2014).

Para a execução orçamentária do plano, o chamado, Orçamento Geral da União (OGU) destinou R\$ 109,6 bilhões para a realização das ações prioritárias do BSM, que tinham o acompanhamento da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento³⁴ (SOF), de modo que, somente as ações específicas de saúde e educação tinham capacidades próprias de repasses de recursos, portanto, não eram declaradas pelo OGU (COSTA; FALCÃO, 2014; MDS, 2014). Assim a SOF: “criou uma marcação orçamentária específica para o Brasil sem Miséria. As ações com essa marcação ficavam livres de contingenciamento e tinham prioridade na liberação dos recursos financeiros.

No ano de 2010, no primeiro ano do governo Dilma Rousseff, 16,2 milhões de brasileiros se encontravam na linha da pobreza ou da extrema pobreza (IBGE, 2010). Para reverter esse quadro o BSM, contava com um plano de 100 ações unificadas, com enfoque na multidimensionalidade, e continha três eixos norteadores: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. O ponto de partida do plano era iniciar uma busca ativa, mapeando as famílias em situação de pobreza em todo o território brasileiro. Referente a isso, cabe destacar que, a assistência social exerceu um papel fundamental para toda essa concretização.

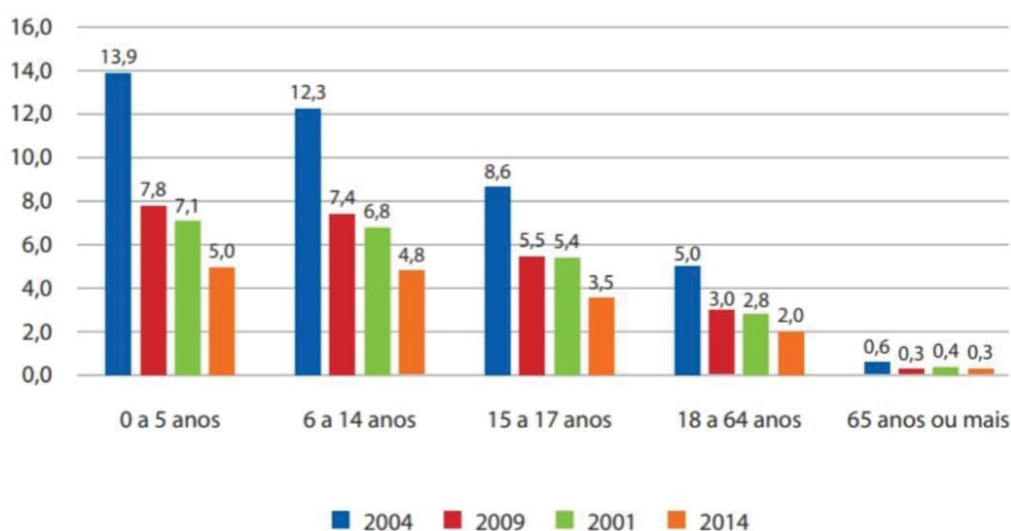
A criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) representou um importante avanço na redução da pobreza e desigualdade no Brasil. O BSM concentrou uma série de ações intersetoriais, com a atuação de diversos setores e atores para a sua efetivação. Visto a complexidade do problema a ser enfrentado, que se tratava da redução da pobreza e da desigualdade, foram necessários intensos esforços para que tal objetivo fosse alcançado, mas,

³⁴ Após o decreto 9.679/2019 a Secretaria de Orçamento Federal passou a integrar o Ministério da Economia, e atualmente é vinculada a Secretaria Especial da Fazenda, também subordinada ao mesmo ministério.

além disso, importava identificar quem eram os sujeitos que viviam em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil e, a partir disso construir políticas públicas efetivas para que essas ações de fato fossem efetivadas, isto tudo, considerando a grande heterogeneidade e as intensas desigualdades do nosso país. Não obstante, como já destacamos, o programa Bolsa Família, anterior ao BSM, foi essencial para a redução da pobreza no Brasil. Bem como, o Bolsa, com um caráter intersectorial, foi fundamental para a criação e elaboração do plano de ações contidos no BSM.

Nesta seara, Campello (2016) ainda demonstra que o Bolsa, foi um programa primordial na redução das desigualdades entre as crianças pequenas, pois estas viviam em intensas condições de pobreza, desigualdade e exclusão social. Ao beneficiar as famílias com crianças e as mulheres-mães³⁵, é possível notar que houve uma redução da miséria no Brasil onde observa-se que houve quase 6% de redução da pobreza na faixa etária de 0 a 5 anos, conforme explicitado no gráfico 1.

Gráfico 4 – Taxa de pobreza por faixa etária



Fonte: Extraído de Campello (2016) a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração: Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DM/Sagi/MDS).

³⁵Utilizamos o termo mulheres-mães, porque as mulheres, as titulares do recebimento do Bolsa família e, isto é, as mulheres ao receberem o benefício, privilegiam as crianças, que são o público alvo do Brasil Carinhoso.

O Bolsa Família representou o avanço mais significativo na erradicação da pobreza no Brasil, retirando milhões de famílias, mulheres, mães e crianças da miséria. Desse modo, evidencia-se que, ao beneficiar as famílias, o programa atingiu um passo altamente importante, na redução da pobreza entre as crianças pequenas (CAMPELLO, 2016). A partir disso, ainda indica-se que problemas tão superabundantes e desiguais necessitam de políticas públicas contínuas e bem desenhadas, como é o caso do Bolsa. (ARRETCHE, 2015).

De acordo com o gráfico 1, a partir de Campello (2016), é possível observar, que de cada quatro brasileiros vivendo em situação de extrema pobreza, um destes era criança ou adolescente, na faixa etária de 0 a 14 anos. Segundo a autora, este número representava um quantitativo quatro vezes mais alto do que os idosos acima dos 60 anos, conforme é possível visualizar no gráfico. Em relação às crianças de 0 a 6 anos, Campello (2016) ainda destaca que estas representavam o grupo etário com menor acesso à educação, tendo uma maior probabilidade e risco a desnutrição infantil, o que demonstra que as crianças estavam sujeitas às maiores condições de vulnerabilidade e extrema pobreza no Brasil. Diante disso, foi criado uma das mais importantes estratégias do Plano Brasil Sem Miséria focalizado para as crianças pequenas, denominada como: Ação Brasil Carinhoso. (HADDAD, 2016).

A Ação Brasil Carinhoso, é um programa intersetorial, vinculado ao programa Brasil Sem Miséria do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e é vinculado também ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério da Saúde (MS). O BC foi criado no governo Dilma Rousseff, através da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, consoante com as metas estabelecidas pelo PNE (2014-2024), que tem como principal objetivo a manutenção e ampliação do atendimento à Educação Infantil, especificamente para as crianças de 0 a 48 meses de idade, que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que sejam beneficiárias do BPC ou do PBF.

Em pronunciamento nacional na TV aberta, no Dia das Mães, em 14 de maio de 2012, Dilma Rousseff anunciou o lançamento do BC:

[...] Quero anunciar, hoje, o lançamento da Ação Brasil Carinhoso, que irá tirar da miséria absoluta todas as famílias brasileiras que tenham crianças de 0 a 6 anos de idade. O Brasil Carinhoso faz parte do grande programa Brasil sem Miséria, que estamos desenvolvendo com sucesso em todo território nacional. E será a mais importante ação de combate à pobreza absoluta na primeira infância já lançada no nosso país. (...) **Todos sabem que a principal bandeira do meu governo é acabar com a miséria absoluta no nosso país. Mas nem todos sabem que,**

historicamente, a faixa de idade onde o Brasil tem menos conseguido reduzir a pobreza, é infelizmente, a de crianças de 0 a 6 anos. Para um país, é uma realidade duplamente amarga ter, ao mesmo tempo, gente ainda vivendo na miséria absoluta e esta pobreza se concentrar, com mais força, entre as crianças e os jovens. (Dilma Rousseff, 2012, grifo nosso).

No discurso de lançamento oficial do programa, no Palácio do Planalto, a então presidenta, também reconheceu a importância de garantir o acesso à educação para as crianças de 0 a 3 anos, em situação de pobreza e extrema pobreza e, para isso, se propôs a fortalecer a cobertura de ampliação da creche e estimular o convênio com as entidades públicas e privadas, no repasse de recursos e na construção de novas creches.

[...] Quero enfatizar a importância de se ampliar efetivamente o acesso das crianças pobres às creches. E creche significa mais que um teto ocasional para essas crianças. **Creche significa saúde, educação, comida, conforto, lazer e higiene. Significa atacar pela raiz a desigualdade. Para ampliar essa cobertura, vamos construir novas creches e especialmente ampliar e estimular convênios com entidades públicas e privadas.** Com o Brasil Carinhoso, estamos reforçando fortemente as ações do Brasil Sem Miséria que beneficiam as mulheres e as crianças. As crianças, aliás, têm sido a prioridade desde o início do programa como mostram, por exemplo, os subprogramas Bolsa Gestante e Bolsa Nutriz. (Dilma Rousseff, 2012, grifo nosso).

No pronunciamento, a então presidenta ainda ressaltou que embora as desigualdades no Brasil tivessem diminuído substancialmente na última década (2000-2010), por meio de programas sociais como o Bolsa Família, o país ainda apresentava um quadro preocupante, já que as maiores faixas de desigualdade estavam concentradas na faixa de 0 a 6 anos. Acerca disso, Dilma proferiu: *“Todos sabem que a principal bandeira do meu governo é acabar com a miséria absoluta no nosso país. Mas, nem todos sabem, que **historicamente a faixa de idade onde o Brasil tem conseguido menos reduzir a pobreza é infelizmente a de crianças de 0 a 6 anos.**”* (ROUSSEFF, 2012, grifo nosso). Diante desse cenário apresentado, ficou em evidência a necessidade de criar soluções eficazes para a diminuição da pobreza, e para isso, era preciso mitigar as grandes desigualdades que atingiam as crianças.

Nesse sentido, o BC tinha como distintivo central a redução de desigualdades por meio do acesso à educação³⁶. Assim, a creche vai operar como principal mecanismo para

³⁶Diante disso, destacamos o elemento acesso como um caminho para a redução das desigualdades, pois se trata

comedir a pobreza e a miséria, e a formulação do BC representa o desenho de uma política focalizada nas crianças, na redução da pobreza e das desigualdades³⁷.

Dessa forma, com a criação do BC, houve uma necessidade de mudança acerca do recebimento do benefício pelas famílias conforme demonstra Campello (2016, p. 126):

A opção foi modificar a lógica de cálculo de benefícios do Programa Bolsa Família. Após anos trabalhando com benefícios de valores fixos, a ação Brasil Carinhoso passou a operar com um benefício que varia de acordo com a intensidade da pobreza de cada família. Ele fecha o hiato de extrema pobreza, que é a diferença entre a renda mensal por pessoa da família e a linha de extrema pobreza. (...) Cada família passou a receber a quantia necessária para cobrir essa diferença, de modo a permitir que todos os seus membros superem o patamar da extrema pobreza.

O valor recebido é denominado como Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) e é calculado baseado no valor total da renda dos membros por família que recebem o Bolsa, e se totalizar menos que R\$ 89,00, então esse valor é subtraído, e assim, posteriormente é multiplicado pelo número de pessoas da família, e o total representa o quantitativo que a família irá receber pelo benefício. De modo que, as famílias que possuem crianças, adolescentes, gestantes ou lactantes têm prioridade no recebimento do BSP (BRASIL, 2021).

Retomando o desenho institucional do BC, o programa envolvia as áreas da educação, saúde, renda e nutrição, tratando-se de uma ação que prevê o envolvimento das esferas de governo, através de mecanismos de indução e adesão por parte dos municípios através do repasse direto de recursos (BRASIL, 2012; MDS, 2014; 2018; FNDE; 2017). Diante disso, Cruz (2017, p. 55) aponta que: “Ao inserir o BC no Plano Brasil sem Miséria, o governo federal trouxe os temas de primeira infância, intersetorialidade, relações interfederativas e creches para sua agenda prioritária de enfrentamento da pobreza”.

Importa destacar, que o mapeamento das crianças que se encontravam em situação de pobreza ou extrema pobreza era realizada no âmbito da assistência social, por meio do

da concepção adotada no desenho institucional do programa Brasil Carinhoso, assim estamos explicitando a partir de qual norteador o programa foi formulado e subsequente implementado.

³⁷Neste trabalho partimos da ideia de que o acesso à Educação Infantil é um elemento importante, mas também compreendemos que apenas o acesso não garante a diminuição das desigualdades sociais, o que nos leva ao debate acerca de como a escola pode promover justiça social para corrigir as desigualdades, que não são garantidas somente por meio do acesso (CRAHAY, 2000; DUBET, 2004; CASASSUS, 2007; OLIVEIRA, *et al*, 2013; MELLO, 2020).

Bolsa, através do esforço da esfera municipal, na realização do levantamento e cadastramento das famílias e, sobretudo, do governo federal na transferência de recursos. Ou seja, as ações oriundas do BSM, que objetivavam o enfrentamento à miséria no Brasil, passava por uma série de ações integradas e atores das esferas de governo, em uma cooperação intergovernamental sob coordenação do governo federal (CRUZ, 2017). Assim, ressaltamos a complexidade envolvida para a efetivação da intersetorialidade e o enfrentamento à pobreza em um país de extensa territorialidade como o Brasil.

No eixo saúde, o objetivo era ampliar os serviços de saúde para as crianças. As ações do BC, envolviam o combate à anemia, a desnutrição infantil, bem como, o incentivo à vacinação nas crianças, o que reforçou o papel do Ministério da Saúde (MS) na ampla distribuição de vitamina A nos âmbitos locais, por meio das Unidades Básicas de Saúde (UBS). Também eram distribuídos gratuitamente nas farmácias, medicamentos para asma, por meio da campanha: “Aqui tem Farmácia Popular”. (CAMPELLO, 2016).

O BC também vincula-se ao NutriSUS³⁸, que busca promover a estratégia de fortificação da alimentação infantil. No ano de 2014, o MEC e o MS estabeleceram uma vinculação com o intuito de desenvolver ações para combater a desnutrição infantil. As creches vinculadas ao Saúde na Escola (PSE), programa que foi criado no ano de 2007 e, busca promover a articulação entre saúde e educação, no atendimento e cuidado da comunidade escolar. Nos documentos do PSE, é possível notar que na sua criação, o programa privilegia a intersetorialidade por meio da gestão compartilhada, entre as equipes de atenção básica, e as redes públicas estaduais e municipais de educação. O PSE também norteia-se a partir da integralidade, isto é, prioriza a atenção e o cuidado as crianças por meio do cuidado integral. (BRASIL, 2007; SAPS, 2014; MEC; MS, 2015).

Retomando ao NutriSUS, vale mencionar que se trata de uma estratégia de fortificação alimentar, que ocorre através do fortalecimento das vitaminas e minerais, por meio da inserção de micronutrientes³⁹ em pó, que são incluídas em pelo menos uma refeição

³⁸Mais informações podem ser encontradas no Manual operacional elaborado pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Educação. Disponível em:
https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/nutrisus_estrategia_fortificacao_alimentacao_infantil.pdf

³⁹Os micronutrientes operavam como uma estratégia de “alimentação complementar” de uma “alimentação responsável”, e segundo o MDS e o MDS a sua definição é a seguinte: “- São nutrientes necessários para a manutenção do organismo, embora sejam requeridos em pequenas quantidades, de miligramas a microgramas. Fazem parte deste grupo as vitaminas e os minerais. São nutrientes essenciais e devem estar presentes na alimentação diariamente. O déficit pode provocar doenças ou disfunções e o excesso,

das crianças. É importante mencionar que ao examinar os documentos do Ministério da Saúde, fica explicitado que o objetivo da ação era garantir o combate à mortalidade e a desnutrição infantil por meio da fortificação alimentar. (SAPS, 2014; MEC; MS, 2015).

No eixo educação, os municípios deveriam informar a quantidade de matrículas das crianças beneficiárias do PBF e do BPC, nas creches públicas e nas conveniadas com o setor público, por meio do preenchimento do Censo Escolar, para o recebimento dos recursos que era repassados pelo governo federal. Assim, como no caso do PBF, o BC conta com a ação municipal de declaração dos dados acerca das matrículas, mas o monitoramento das crianças beneficiárias e o repasse dos recursos do BC para as creches ficavam a cargo do governo federal. Os recursos são oriundos do FUNDEB, a partir da transferência direta feita pelo MDS⁴⁰ e pelo FNDE (BRASIL, 2012; MDS, 2018).

No quadro abaixo trazemos as atribuições legais do BC:

Quadro 15 – Atribuições da Ação Brasil Carinhoso de acordo com Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012

I – Objetivo geral do BC:
(...) apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil;
II – Público-alvo do BC
IV - o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de 1 (um) por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: a) tenham em sua composição crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade; e b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.
III - Principais objetivos do BC
Art. 2º São obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de educação infantil, em novas turmas. § 15. O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita e será calculado por faixas de renda.
IV - Ações propostas pelo BC:

intoxicações. Por isso, a alimentação deve ser sempre equilibrada e variada” (p.13).

⁴⁰ Atualmente o MDS é denominado como Ministério da Cidadania.

Art. 4º São obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família.

§ 1º A transferência de recursos será realizada com base na quantidade de matrículas de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses cadastradas pelos Municípios e pelo Distrito Federal no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, na forma definida em ato conjunto dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Educação.

V- A intersetorialidade no BC:

§ 4º Os recursos transferidos nos termos do *caput* poderão ser aplicados nas despesas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, excetuadas as listadas em seus incisos IV, VI e VII, e nas ações para garantir o cuidado integral e a segurança alimentar e nutricional, necessárias ao acesso e à permanência da criança na educação infantil, na forma definida em ato conjunto dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Educação.

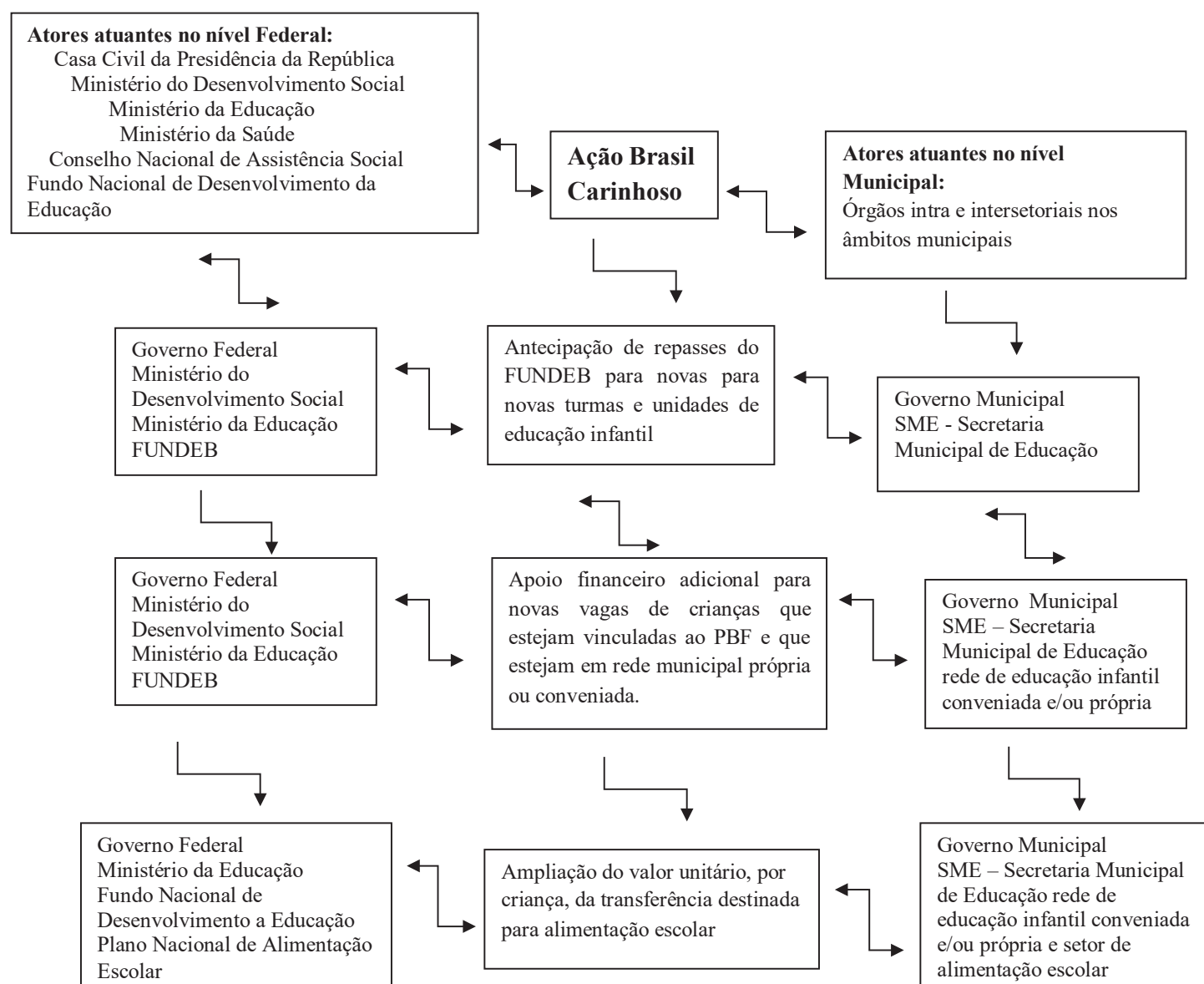
Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 12.722

Como exposto acima, a partir do olhar para os documentos do BC, ressalta-se que o repasse de recursos é feito pelo ente federal diretamente aos municípios e ao DF por meio de transferência direta, e aqui destaca-se o papel indutor do governo federal e da cooperação interfederativa da União, na relação direta com os municípios (CRUZ, 2017) para a implementação do BC. A respeito das relações intergovernamentais entre a União e os municípios e o DF, na execução do BC, Cruz (2017, p. 170) aponta que:

O governo federal centraliza a formulação das estratégias do BC e os municípios são responsáveis pela sua operacionalização, seguindo a tendência já identificada em outros programas federais. O papel dos estados é residual, sendo estes responsáveis por apoiar, juntamente com a União, os levantamentos periódicos da demanda por educação infantil em creches e pré-escolas, que orientarão a expansão das redes escolares. Assim, o BC está centrado na relação entre União e municípios.

O repasse de recursos é estabelecido de forma conjunta pelos ministérios diretamente envolvidos no programa, o MDS e o MEC, e a transferência é realizada pelo FNDE, por meio de duas parcelas aos municípios e ao Distrito Federal (CAMPELLO, 2016), por meio dos critérios já mencionados anteriormente. Diante disso, conforme a figura abaixo é possível visualizar os atores atuantes na execução do BC, em nível federal e municipal:

Figura 2– Atores atuantes na efetivação do BC



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil 2012; MDS, 2014; FNDE, Cruz, 2017; MDS, 2018; SESEP, 2018; Cruz; Merchan; Farah, 2021.

A partir da figura 1 é possível perceber que o MDS realizava uma coordenação horizontal entre os ministérios (CRUZ, 2017), envolvendo o eixo intersetorial para atender as crianças em situação de pobreza e extrema pobreza. Cabe aqui mencionar, toda a complexidade e a gama de atores envolvidos para a efetivação da intersectorialidade nos níveis

locais na articulação entre o governo federal e os entes subnacionais, na implementação desta política pública.

O programa Brasil Carinhoso descentralizou, sobretudo no âmbito da educação, os recursos do BSM, que eram transferidos do governo federal diretamente para os municípios e ao DF, realizarem as compras dos materiais e insumos necessários (COSTA; FALCÃO, 2014). É possível notar, que o BC é um exemplo nítido do desenho de uma política social pautada na intersetorialidade, coordenada pelo governo federal com participação dos estados, mas cabe, sobretudo ressaltar o papel dos municípios para sua real efetivação⁴¹ (CAMPELLO, 2016), pois estes têm a responsabilidade pela oferta de EI, conforme previsto na LDB/1996.

Para entender um pouco melhor o desenho do programa, a partir dos documentos disponíveis, é possível visualizar as legislações do BC e suas mudanças de acordo com os anos.

Quadro 16 – Legislações referentes ao Programa Brasil Carinhoso

<i>Medida Provisória Nº 570, de 14 de maio de 2012</i> Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.	<i>Resolução/CD/FNDE nº 28, de 27 de julho de 2012</i> Estabelece critérios de transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novas turmas de educação infantil, a partir do exercício de 2012.
<i>LEI Nº 12.722, de 3 de outubro de 2012</i> <i>6.1.1</i> Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.	<i>Portaria Interministerial nº 2, de 16 de setembro de 2014</i> Dispõe sobre a forma, o acompanhamento e a implementação do apoio financeiro suplementar de que trata o art. 4º da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, a partir do exercício de 2014.
<i>Resolução nº 19, de 29 de setembro de 2014</i>	<i>Resolução/SEB/MEC nº 1, de 28 de novembro de 2014</i>

⁴¹Em âmbito municipal é possível destacar, uma experiência local baseada no BC que é o programa São Paulo Carinhoso, que foi implementado na cidade de São Paulo, sob Decreto Municipal nº 54.278, de 28 de agosto de 2013, na gestão Fernando Haddad (2013-2016), sob coordenação da então primeira dama Ana Estela Haddad, que teve o BC como norteador principal para sua formulação, mas não iremos nos aprofundar sobre esse programa aqui, mas acabe mencionar a importância da sua criação a partir dos objetivos do BC.

Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, a partir do exercício de 2014.	Define as despesas permitidas com recursos repassados aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses, e dá outras providências.
<i>Resolução CD/FNDE/MEC Nº 19, de 29 de dezembro de 2015</i> Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, referente ao exercício de 2015.	<i>Resolução CD/FNDE/MEC Nº 1, de 18 de fevereiro de 2016</i> Altera o art. 7º da Resolução CD/FNDE nº 19, de 29 de dezembro de 2015.
<i>Portaria Interministerial 4, de 04 de dezembro de 2017</i> Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos aos municípios e ao Distrito Federal a título de apoio financeiro suplementar destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica, de que trata o art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012.	<i>Resolução nº 15, de 6 de dezembro de 2017</i> Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de 0 a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC, na forma estabelecida pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; ou pessoas com deficiência, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, referente ao exercício de 2017.
<i>RESOLUÇÃO Nº 8, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2019</i> Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a quarenta e oito meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC, na forma estabelecida pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; ou pessoas com deficiência, em creches públicas ou conveniadas com o poder público.	

Fonte: Adaptado de Coutinho (2020)

No quadro acima, a partir dos documentos, nota-se que o BC passou por mudanças no decorrer do tempo que foi alterando o desenho institucional do programa, e isso tudo é de suma importância para que possamos compreender a sua implementação local, após entender quais condições a legislação oferece para a política ser implementada. Nesse sentido, selecionamos as portarias e resoluções relativos ao BC, e notamos que, a medida provisória nº 570 instituída no ano de 2012, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 referente ao Programa Bolsa Família, e então transforma o Programa Brasil Carinhoso na Lei nº 12.722, que dispõe acerca da transferência de recursos para a ampliação de vagas em creche e manutenção da Educação Infantil (BRASIL, 2012).

A Resolução nº 28 então determina parâmetros e orientações para a transferência automática dos recursos financeiros para os municípios e o DF. De modo que, a partir disso, é reiterada a necessidade da ampliação de vagas e melhoria da qualidade da educação infantil, por meio da criação de novas turmas que atendessem as seguintes especificações:

- I - sejam oferecidas em estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público, em tempo parcial ou integral, que atendam a padrões de qualidade definidos pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino;
- II- sejam cadastradas em sistema específico mantido pelo Ministério da Educação, no qual serão informados os dados da nova turma, das crianças atendidas, e da unidade de educação infantil e a data de início do funcionamento;
- III - tenham crianças com matrículas ainda não computadas no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, independentemente da situação cadastral no Censo Escolar da Educação Básica. (BRASIL, 2012).

Já a Resolução nº 19, dispõe acerca dos critérios do repasse de recursos para os municípios e o DF, que vai depender exclusivamente: i) do número de crianças atendidas nas novas turmas de Educação Infantil ii) do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil (BRASIL, 2012). De acordo com o art 1º desta resolução para a transferência dos recursos deve-se atender as subsecutivas disposições:

I - serem oferecidas em estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público, em tempo parcial ou integral; e II - terem sido computadas no Censo Escolar da Educação Básica do ano anterior ao do repasse, incluindo a informação do Número de Identificação Social (NIS) de cada criança. (BRASIL, 2014)

No que diz respeito a isso, no ano seguinte, em 2015, o BC passa por algumas modificações. Essas mudanças estão explicitadas no *caput* desta resolução e, estabelecem que a inclusão da ampliação do percentual de expansão das matrículas se torna uma condição para o recebimento dos recursos e, desta forma, passa a ser levado em conta, o crescimento das matrículas em creche referente ao quantitativo apresentado no censo escolar do ano anterior a esta resolução, ou também pode ser calculado a partir do valor superior a 35% do total de matrículas das crianças de 0 a 48 meses que sejam beneficiárias do Bolsa Família sobre o número de crianças do PBF, matriculadas que estejam computadas no censo escolar do ano anterior. Assim, a transferência automática dos recursos passa a ser vinculada aos municípios que realizaram a ampliação das matrículas em creche. (BRASIL, 2014; COUTINHO, 2020).

Já no ano de 2017, conforme estipulado pela Resolução nº 15, o aumento das matrículas passa a ser também vinculado as crianças do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ademais, na próxima subdivisão deste capítulo intentamos abordar o desenho da implementação do Programa Brasil Carinhoso no âmbito subnacional, neste caso o município de Piraquara.

7. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA

Iniciamos esta seção registrando que as análises apresentadas na sequência tomam por base dados quantitativos advindos de fontes como o Censo Escolar, Plano Municipal de Educação de Piraquara, Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA), dentre outras, e a percepção dos entrevistados sobre a implementação do BC no município estudado.

O cenário da Educação Infantil no município de Piraquara é marcado pela forte concepção assistencialista que predominava no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, como já destacamos ao tratar da Educação Infantil em âmbito nacional. Segundo o Plano Municipal de Educação (PME), nesse período existiam poucas unidades que ofereciam creches e pré-escolas, mas todas eram mantidas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e somente nos anos de 1993 e 1994, a LBA foi extinta do município (PIRAQUARA, 2015).

Nesse período, havia aproximadamente sete instituições de EI no município e, com o fim da LBA, as creches e pré-escolas passaram a ter como mantenedora a Associação de Proteção à Maternidade e Infância (APMI). No ano de 1996, a LDB foi promulgada em território nacional e, assim a EI se torna efetivamente uma etapa da Educação Básica. Em Piraquara no ano de 2000, a APMI deixa de ser responsável pelas creches e pré-escolas e, então, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) passa a ser responsável pela oferta de EI, que a partir desse momento são denominadas como Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) (PIRAQUARA, 2015).

Já no ano de 2001, o município dá início à construção de uma proposta curricular específica para a EI, e no ano de 2002, o quadro de professores é alterado e o cargo de coordenadora pedagógica é então adotado pelas instituições. Ainda no ano de 2002 e no ano de 2003, segundo o PME, com o objetivo de ampliar todo atendimento da demanda, 14 novos CMEIs foram construídos e, no ano de 2003, houve a construção de novas salas, possibilitando a criação de novas turmas e ampliando o atendimento. Em 2004, juntamente ao governo do estado, foram construídas 3 novas unidades de EI, que começaram a funcionar no ano de 2005. Importa salientar que, nesse momento, segundo o PME, houve um encolhimento da demanda, o que fez com que o poder público municipal estabelecesse o fechamento de um dos CMEIs e remanejasse as crianças para outra unidade em

funcionamento, assim o CMEI encerra suas atividades e seu espaço físico passa a ser ocupado por uma Unidade Básica de Saúde (UBS), o que gerou uma mobilização e um descontentamento por parte da comunidade (PIRAQUARA, 2015).

O cenário observado no município se difere do âmbito nacional, pois ainda que, de acordo com os dados do relatório de acompanhamento e análise de políticas sociais⁴² do IPEA (2007), os níveis de desigualdades educacionais se apresentem de maneira mais acentuada na Educação Infantil. É possível observar, que mesmo diante desse cenário, houve um crescimento no atendimento da etapa de EI, que abrange as creches e pré-escolas e, referente a isso, é relevante salientar um que isso se deu, devido a políticas de expansão como o Proinfância e o Brasil Carinhoso, mesmo que ainda o direito a educação não seja garantido para todas as crianças, é importante mencionar que ambos os programas referidos, foram criados com o intuito de corrigir as desigualdades educacionais, principalmente no que se refere às crianças de 0 a 3 anos, que se encontravam em situação de pobreza e permaneciam fora da creche.

A partir deste quadro, evidencia-se que as desigualdades são mais acentuadas para as crianças de 0 a 3 anos, e como indica Rosemberg (2006, p.55), a partir de seus estudos, “a desigualdade social brasileira apresenta forte associação com cor/raça, região fisiográfica da residência e idade do cidadão”. Os dados apresentados pelo IPEA (2007) apontam para essa mesma direção, tendo em vista que as desigualdades de renda têm grande expressão especialmente no que tange o acesso à creche, as crianças pequenas com famílias de até meio salário-mínimo têm uma taxa de frequência 3, 6 menor do que crianças com renda familiar de três salários. Consoante Farah, Cruz e Sugiyama (2021) apontam que a desigualdade social começa na infância.

Nessa perspectiva, retomamos a trajetória de Piraquara, que em 2006 passa por uma grande falta de recursos. Segundo o PME, isso se deve ao fato de o FUNDEF, então vigente na época, não abranger a etapa da EI, o que fez com que o município passasse por alterações devido à falta de financiamento adequado, dentre elas a falta de concursos, o que incidiu diretamente na redução do número de profissionais e teve impactos sobre o atendimento, pois

⁴²Todos os relatórios de acompanhamento e análise de políticas sociais podem ser encontrados no sítio eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

para um funcionamento com qualidade, a EI demanda que haja um número de profissionais adequado ao número de crianças⁴³. Houve também a diminuição na coordenação pedagógica, e devido a isso, o cenário se altera e começa a ter uma grande presença de estagiários/as de licenciaturas ou cursos de magistério nas turmas de EI. No ano seguinte, em 2007 o município de Piraquara começa a definir critérios específicos para as matrículas de EI, pois não consegue atender toda a demanda manifesta (PIRAQUARA, 2015).

Ainda em 2007, o FUNDEF vai ser substituído pelo FUNDEB e, como já mencionamos anteriormente, a EI vai ser incluída na política de fundo nacional. Devido a promulgação da EC 59/09, que estabelece a obrigatoriedade da educação de 4 aos 17 anos, implementada até o ano de 2016, houve uma reorganização do quadro de atendimento no município (PIRAQUARA, 2015). Em relação a isso, a entrevistada relata que essas mudanças tiveram grande impacto no cenário da Educação Infantil municipal:

Eu digo para você, que foi uma revolução, porque a Educação Infantil ela não era pensada, ela só passa a ser pensada a partir do FUNDEB, porque o FUNDEF não tratava da Educação Infantil... não se investia na Educação Infantil com o FUNDEF e com a obrigatoriedade a partir dos 4 anos, foi ali, em 2009, quando os municípios tiveram que ampliar o atendimento da obrigatoriedade dos 4 aos 5 anos e também ao primeiro ano né... O primeiro ano veio como uma idade a menos, principalmente no Paraná, nós tivemos que atender ali o, ensino de 9 anos com construções, com ampliações... de alugueis, foi assim uma luta muito grande e o governo federal teve uma participação muito pequena para com os municípios nessa ampliação... muito pequena, mas em seguida veio o Proinfância e veio o Brasil Carinhoso que ajudou a equipar os CMEIs, que já existiam e, abrangeu a todos e trouxe um pacote fechado, né? Que teve problemas, mas de alguma forma ou de outra o município pôde se adequar e ainda está se adequando... em alguns casos para receber esses equipamentos, então, assim, foram anos de glória e que eu particularmente sonho que volte. (E1, grifo nosso)

⁴³Não há na legislação brasileira a determinação de uma relação crianças-adulto por turma, mas como referência utilizamos o Parecer 20 de 2009 da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação: “O número de crianças por professor deve possibilitar atenção, responsabilidade e interação com as crianças e suas famílias. Levando em consideração as características do espaço físico e das crianças, no caso de agrupamentos com criança de mesma faixa de idade, recomenda-se a proporção de 6 a 8 crianças por professor (no caso de crianças de zero e um ano), 15 crianças por professor (no caso de criança de dois e três anos) e 20 crianças por professor (nos agrupamentos de crianças de quatro e cinco anos)”. (BRASIL, 2009b, p. 13).

De acordo com a fala da entrevistada e, conforme o exposto no PME, é possível notar que a inclusão da Educação Infantil no FUNDEB trouxe avanços significativos, no âmbito nacional, mas também para o município, como atestam os dados de matrículas a serem apresentados no gráfico 2, visto que, anterior a esse período, segundo Flores (2017) a falta de uma política de financiamento dificultou a expansão da EI. Ainda, cabe ressaltar, que a inclusão da creche, representa um avanço, especificamente porque nesse momento, no Brasil, temos um cenário desigual de atendimento para as crianças de 0 a 3 anos (IPEA, 2007) e uma grande desigualdade quando se trata da qualidade da oferta (ROSEMBERG, 2007). Sendo assim, destaca-se a importância da inclusão da Educação Infantil no FUNDEB, visto que, sem orçamento adequado não existe política pública de qualidade.

Nesse sentido, Cury afirma que (1998, p.10): “Para dar a devida proteção a um direito social específico é preciso financiamento; assim, o direito da criança, para que tenha a devida instrução, necessita de proteção com eficácia e com financiamento”. Notamos que esses pressupostos, estão em evidência na fala da entrevistada. Neste sentido, ainda ressaltamos que o financiamento é primordial para a implementação de políticas públicas, sobretudo as educacionais, mas cabe lembrar, o que ressaltam Pinto e Correa (2020), o financiamento é crucial, mas por si só, não garante uma escola de qualidade, ou seja, é um dos pilares principais, mas não o único. Assim, como já salientamos, a ampliação da EI deve estar acompanhada de condições de qualidade e igualdade de oportunidades para todas as crianças (CRAHAY, 2000; CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006; ROSEMBERG, 2007; PINTO; CORREA, 2020).

Como mencionado, no ano de 2009 foi instituída a EC 59. A partir disso, para possibilitar a implementação da EC 59, o município de Piraquara reorganiza e amplia todo o seu espaço físico, como relatado pela Secretaria de Educação e, então no ano de 2010, os 14 CMEI's começam a atender as crianças de 0 a 5 anos. As instituições eram organizadas da seguinte maneira: Berçário, Maternal I, Maternal II, Pré-escolar I e Pré-escolar II. (PIRAQUARA, 2015).

De acordo com o PME, nesse período o município não conseguiu atender toda a demanda, mas ampliou seu atendimento. Em seu plano municipal, a Prefeitura de Piraquara apresenta um gráfico do número de matriculados na Educação Infantil nos 16 anos anteriores

ao Plano Municipal de Educação, referentes aos anos de 2000 a 2015, conforme explicitado abaixo.

Gráfico 5 – Número de crianças atendidas na Educação Infantil do Município de Piraquara nos 16 anos anteriores ao Plano Municipal de Educação



Fonte: Plano Municipal de Piraquara, 2015.

No gráfico, percebe-se o aumento das matrículas entre 2000 e 2005, um pequeno decréscimo em 2006, e a retomada do crescimento em 2007, com especial destaque para a ampliação de matrículas de 2008 para 2009. O grande decréscimo observado no ano de 2010 pode estar relacionado à matrícula de crianças de 5-6 anos no Ensino Fundamental. Em relação a essa questão, o PME ainda aponta que houve a diminuição do atendimento a EI, mas não às crianças de 0 a 6 anos, pois devido a EC 59, no ano de 2009, as crianças de 5 e 6 anos foram matriculadas no EF (PIRAQUARA, 2015). Nos anos posteriores, nota-se o aumento gradativo das matrículas na EI.

A retomada do crescimento das matrículas é observada em 2012, mesmo ano da criação da ação Brasil Carinhoso⁴⁴, parte das ações do Plano Brasil Sem Miséria, como já

⁴⁴ Durante a criação do BSM e posteriormente do BC, estavam no poder executivo em âmbito nacional a presidenta era Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT); em âmbito estadual o governador era Beto Richa do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e no município de Piraquara, o prefeito era Gabriel Jorge Samaha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB). Assim, ressaltamos

mencionamos, que dentre seus objetivos estava o repasse de recursos para a aquisição de materiais e ampliação de vagas na creche. No mesmo ano, em Piraquara, houve a homologação dos conselhos escolares e das associações de pais, professores e funcionários. No ano de 2013, o município passou a receber recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que se trata de um programa que tem o intuito de repassar recursos para a manutenção e melhoria da infraestrutura das escolas, por meio do mecanismo de assistência financeira de maneira suplementar, realizada pela União por meio de duas parcelas anuais. (FNDE, 2014). No mesmo ano, a prefeitura municipal de Piraquara ampliou a demanda atendida (PIRAQUARA, 2015).

No ano de 2014, como já tratamos, foi instituído em âmbito nacional o PNE, que então orientou os estados e municípios na elaboração dos seus planos de educação em consonância com os objetivos propostos em âmbito nacional. No estado do Paraná, a Secretaria de Estado da Educação (SEED) articulou e instruiu os municípios na reformulação dos planos nos âmbitos subnacionais (PARANÁ, 2015) e então, no ano de 2015, o município de Piraquara elabora o plano municipal com vigência de 2015-2025, a fim de realizar um monitoramento da educação, estabelecer metas e objetivos para o cumprimento das metas e estratégias do PNE (PIRAQUARA, 2015).

Para o Plano Estadual de Educação é criado um comitê gestor, por meio do decreto 12.728, de 08 de dezembro de 2014, que então institui o grupo técnico de apoio e consolidação com várias entidades e representantes, para a elaboração do plano no âmbito estadual (PARANÁ, 2015). Quanto às metas específicas da Educação Infantil, examinamos os documentos e, abaixo apresentamos como a ampliação do atendimento se apresenta de acordo com os planos⁴⁵: i) Plano Nacional de Educação (PNE); ii) Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE – PR) e o iii) Plano Municipal de Educação de Piraquara (PME):

- i) universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches

que, em 2012, quando o BC foi criado, três partidos distintos ocupavam os entes governamentais.

⁴⁵Durante a aprovação do PNE a presidenta era Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT). No âmbito estadual, o governador era Beto Richa do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); no município o prefeito era o Professor Marquinhos do Partido Democrático Trabalhista (PDT). De modo que, é possível notar que os diferentes partidos estavam nos três entes durante a elaboração do PNE.

de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

ii) Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola, para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta em creches, de forma a atender, todas as crianças de até três anos até o final da vigência deste Plano. (PARANÁ, 2015).

iii) O Plano Municipal de Educação de Piraquara (PME), além de exigência legal, constitui o planejamento da política educacional para todas etapas e modalidades de ensino nos próximos 10 anos (2015 – 2025), no âmbito municipal. Dessa maneira, o PME é um Plano de Estado e não somente um Plano de Governo, sendo que sua elaboração está preconizada, especialmente, pela Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (Nº 9394/96) e pelo Plano Nacional de Educação - PNE (Nº 13005/2014). (PIRAQUARA, 2015).

A partir do exposto acima, destaca-se que a universalização da pré-escola até o ano de 2016 estava prevista em todos os planos, já a ampliação do atendimento em creche se diferencia nos âmbitos nacional, estadual e municipal. No PNE há a previsão de atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos em creche até 2024, final da vigência do plano (BRASIL, 2014), meta replicada no PME, com prazo máximo previsto para 2015 (PIRAQUARA, 2015). Já no PEE, há a proposição do atendimento de toda a população de 0 a 3 anos até o ano de 2025 (PARANÁ, 2015). Observa-se que os entes subnacionais partiram da meta definida no PNE e adequaram a proposta para as demandas locais, no caso do estado, com a ampliação do percentual de atendimento previsto em âmbito nacional.

Quanto à definição da meta, o PME, não cita diretamente acerca da EI, mas incorpora, a meta estabelecida no PNE e no PEE, de modo que o PME ainda aponta que faltavam indicadores atualizados para o monitoramento acerca do atendimento e a identificação da demanda no período da elaboração do plano, visto que para a construção desse PME foram utilizados os dados do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) e do Censo realizado no ano de 2010⁴⁶. Diante disso, o município utilizou o número de matrículas das crianças no Pré-Escolar I e no 1º ano do EF,

⁴⁶É importante ressaltar que o Censo é um importante mecanismo de acompanhamento para a formulação e o planejamento de políticas públicas de qualidade. O censo é realizado de forma decenal, ou seja, a previsão para sua realização era no ano de 2020, mas devido à falta de orçamento e planejamento adequados, ausência de debate público, e o agravamento da pandemia no Brasil, que colocaria os recenseadores do IBGE em risco, o censo foi então adiado. No início do ano de 2021, o ministro do STF Marco Aurélio Mello determinou que o governo brasileiro realizasse o censo em 2021, e então a Advocacia Geral da União (AGU) recorreu à decisão de Mello. Diante disso, a previsão é que o censo seja realizado no ano de 2022.

ou seja, a demanda anterior e posterior da idade de 4 anos. A estimativa do município era de 1478 crianças de 4 anos em demanda e 1041 crianças atendidas. Em razão disso, a SEMED planejou estratégias, que fossem condizentes com o orçamento disponível, para a realização de ações para a ampliação de vagas na EI (PIRAQUARA, 2015).

A ausência de dados que subsidiassem a definição da meta relativamente ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos e a necessidade de compreender o papel do Brasil Carinhoso na garantia do direito destas crianças ao acesso à creche, mobiliza a explorar estes dados a partir de outras fontes. Contudo, antes de avançar para a análise dos dados relativos ao atendimento em creche a partir da implementação do Brasil Carinhoso em Piraquara, se faz necessário apresentar os arranjos verticais para a efetivação desse processo.

7.1 Os arranjos de implementação do Brasil Carinhoso, a articulação vertical e a relação do governo federal com o ente subnacional

Um dos principais caminhos para compreender os arranjos de implementação de um programa coordenado pela União é entender como ocorre a subsidiariedade federativa, ou seja, como acontece a relação do governo federal com os entes subnacionais, também denominada como relação vertical (LOTTA; FAVARETO, 2016). Nesse sentido, como já explicitado anteriormente, a partir da CF/88, isto é, da arquitetura federalismo brasileiro e, a datar do processo de descentralização, os municípios passaram a ter maior autonomia na execução das políticas sociais (ARRETCHE, 2012; BICHIR, 2010; CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014).

A partir de então, têm-se um cenário de (re) configuração da relação federativa no Brasil (ARRETCHE, 2012) que avança substancialmente na garantia dos direitos sociais para a população, após a chamada constituição cidadã (ARRETCHE, MARQUES, FARIA, 2020). Ainda, é importante lembrar, o que já mencionamos, mesmo com o texto da CF/88 garantindo maior autonomia aos entes locais, os municípios possuem capacidades estatais distintas, o que consequentemente demonstra que as políticas não são implementadas do mesmo modo em todos os municípios, ou seja, as capacidades locais são diferenciadas, (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016;

BICHIR, 2020). Nos seus estudos, Arretche (2000;2012) ainda vai demonstrar que em alguns casos a descentralização excessiva atribuída aos entes subnacionais ampliou as desigualdades já existentes, ou seja, a descentralização, unicamente, por si só, não é integralmente efetiva, reforçando assim a importância de uma coordenação federativa articulada com os demais entes. No que se refere a isso, a União atua como um papel equalizador de apoio aos municípios por meio da assistência técnica e financeira, como meio para reduzir as desigualdades no território brasileiro.

Segundo Lotta e Favareto (2016) compreender as relações federativas é fundamental para entender o desenho e a formulação da política de acordo com o entendimento de como os estados, municípios e o DF se relacionam e se responsabilizam pela política, ou seja, importa interpretar, como isso ocorre, e qual o papel de cada ente em todo esse processo.

Para isso, é substancial compreender que nos casos dos programas desenhados no âmbito nacional, a União atua no chamado *policy making* e o ente local atua como o *policy decision making*, ou seja, o governo federal é o formulador dessa política e o município é quem executa a política. Nesse sentido, é fundamental, entender que essa relação se dá, sobretudo, a partir das capacidades locais, ou seja, a política será implementada de acordo com a capacidade estatal do município, mesmo que tenha sido formulada nacionalmente, como já tratamos na seção sobre implementação. Antes de tudo, importa destacar, que não buscamos conceber a implementação a partir das lentes da abordagem *top down* (de cima para baixo), ou seja, não percebemos o ente subnacional como um mero executor da política desenhada nacionalmente, mas como um ente que implementa a política de acordo com as suas capacidades locais e de todos os seus atores envolvidos, ou seja, compreendemos a implementação como uma interação entre os diversos setores e atores envolvidos, em todo o processo (LOTTA, 2012; MIRANDA, 2021).

Sendo assim, selecionamos um caso específico: o município de Piraquara. Assim, nesta seção, intentamos demonstrar como ocorre a relação vertical entre o governo federal e o ente subnacional selecionado, para a implementação local do Programa Brasil Carinhoso, integrante das ações contidas no Plano Brasil Sem Miséria, de modo que, nas seções posteriores também trataremos da relação horizontal.

Como já destacado nas seções anteriores, no desenho institucional do programa, a principal estratégia adotada para a redução da pobreza foi à promoção do acesso à creche para as crianças beneficiárias do programa Bolsa Família, de modo que, na sua formulação ficou evidente que a União tem um papel indutor fundamental no repasse de recursos para a efetivação do BC.

Na cerimônia que sancionou a lei do BC, em 2012, Dilma Rousseff⁴⁷ juntamente ao ministro da Educação, Aloizio Mercante, disse o seguinte: “***O Brasil dá um passo refinando cada vez mais a sua política social. Nós conseguimos! Iremos daqui para a frente acelerar a melhoria da situação daquela parcela mais vulnerável da população brasileira.***”. (ROUSSEFF, 2012, grifo nosso). Anteriormente, já destacamos alguns excertos ditos pela então presidenta da República e, a partir dessas falas, é interessante mencionar que em todos os pronunciamentos por parte do executivo federal em relação ao BC, era citada a premissa de que para erradicar a pobreza no Brasil, era necessário reduzir as desigualdades na primeira infância, pois estas se encontravam em maiores situações de vulnerabilidades (CAMPELLO, 2016) e, como principal meio para corrigir esta situação, seria através da promoção do acesso aos serviços, da expansão da política de creches e da ampliação do atendimento. Isto é, a estratégia governamental para o combate à pobreza se deu por meio de uma política intersetorial, ou seja, que envolvesse vários setores de políticas públicas para a promoção desses serviços.

Nesse ínterim, ainda vale mencionar que a criação de políticas sociais, como o PBF, o BSM, entre outros, foi adotada por governos anteriores para atuar no enfrentamento da miséria, e a partir disso o Brasil saiu do mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2014.⁴⁸ (ONU, 2014). Um dos princípios que orientou criação do programa segundo Mello (2020) foi de que a União tinha como objetivo fundante um princípio equalizador, para mitigar as desigualdades, que ainda atingiam as crianças e, que não foram integralmente resolvidas com políticas anteriores: “O Brasil Carinhoso surge para atender aos critérios de justiça equitativa que não

⁴⁷ Esta fala foi retirada da matéria veiculada no Portal do Ministério da Educação, com o título: “Dilma sanciona lei que prevê a construção de 6 mil escolas” e pode ser acessada em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/brasil-carinhoso>

⁴⁸ Esse cenário se alterou no país e, no ano de 2018, o Brasil retorna ao mapa da fome, e isso se agrava no ano de 2020, com a pandemia de Covid-19. (ONU, 2018; 2020)

conseguiram ser plenamente alcançados.” (MELLO, 2020, p.76). No que diz respeito a isso ainda, Rousseff proferiu: *“Agora nós tiramos mais esses 16 milhões. Então, **há um remanescente ainda que nós pretendemos atacar de forma sistemática até o final de 2014 e, com isso, nós chegaremos a um patamar em que o nosso país não terá pobreza extrema**”*. (ROUSSEFF, 2012, grifo nosso).

Conforme apontado pela então presidenta, o objetivo da criação do BSM e do BC era, sobretudo, a erradicação da pobreza até o fim do ano de 2014⁴⁹. Desse modo, é possível notar que esta concepção, também estava presente nos documentos relacionados ao BC, como já explicitamos. O que também é reafirmado pelo FNDE:

O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. (FNDE, 2012).

É importante mencionar essas falas, pois foi o que norteou e orientou o desenho e a formulação desta política, ou seja, foi assumido por parte da União, um compromisso equalizador de redução da pobreza por meio de cooperação técnica e financeira de apoio aos municípios. No que se refere especialmente à expansão da política de creches, o então ministro Mercadante disse⁵⁰:

A construção de creches é uma prioridade do governo. (...) É lento o processo de construção das creches. Seis meses para licitar, de um ano e meio a dois anos para construir. E para as crianças o tempo passou. Então, o Brasil Carinhoso está revertendo esse quadro, fazendo uma política de transição até que a gente possa ter todas essas creches consolidadas. (MERCADANTE, 2012, grifo nosso).

Nesse caso, cabe mencionar o papel fundamental do FNDE na formulação e implementação do programa, pois a transferência dos recursos era realizada via Fundo

⁴⁹ Esta fala da ex presidenta da república Dilma Rousseff, foi veiculada em diversas mídias, mas pode ser encontrada na matéria intitulada: “Dilma promete acabar com a pobreza extrema até 2014”. Disponível em: <https://exame.com/brasil/dilma-promete-acabar-com-a-pobreza-extrema-ate-2014/>

⁵⁰ A fala proferida pelo ex ministro da educação Aloizio Mercadante pode ser encontrada na matéria intitulada: “Brasil Carinhoso vai agilizar construção de creches, afirma Mercadante”. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/brasil-carinhoso-vai-agilizar-construcao-de-creches-afirma-mercadante/>

Nacional, o que possibilitava a execução do BC, isto é, o FNDE operava diretamente como articulador direto entre a União e os entes subnacionais no apoio aos municípios na expansão da política de creches. As matrículas eram computadas para o recebimento dos recursos, o que era feito pelos gestores por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), que: “é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação.” (MEC, 2020). No entanto, como já mencionamos, no ano de 2014, passou a valer as matrículas computadas pelo Censo Escolar, o que também demonstra o papel fundamental do: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para que a política fosse executada.

Em âmbito subnacional, a notícia da criação do programa foi recebida com entusiasmo pelos estados e municípios, especificamente no caso analisado. Ainda segundo a entrevistada:

*O que nós constatamos é que nos primeiros anos do Brasil Carinhoso, foram anos muito bons assim em relação ao regime de colaboração do governo federal com os demais entes né, estados e municípios, **foram anos de glória para o repasse dos programas do governo federal.** E sem citar aqui partidos políticos, mas havia um olhar muito mais voltado a chegar na ponta, aos equipamentos, construções, era uma política pública voltada para as crianças, voltada para equipar para construir para ampliar o atendimento. Porque hoje **os repasses eles são insuficientes para o município fazer a gestão de toda a sua demanda.** (E1, grifo nosso).*

Diante do explicitado, nota-se que a percepção dos gestores, era que nos primeiros anos do programa Brasil Carinhoso, os repasses da União eram volumosos e diante disso, os atores também percebiam uma maior participação do governo federal no diálogo com os entes. Conforme apontado, o recurso era abundante, e depois foi diminuindo de forma substancial. Segundo o FNDE (2014), no início do programa, o repasse da União foi de 765, 6 milhões⁵¹ aos municípios e diminuiu gradativamente, como veremos um pouco mais adiante.

⁵¹Em matéria veiculada pelo FNDE, elaborada Assessoria de Comunicação Social do FNDE, com dados do MEC, no ano de 2014, o governo federal repassou 765, 6 milhões aos municípios por meio do programa Brasil

Desde que o BSM foi criado, houve uma suplementação de 50% dos recursos do FUNDEB para os municípios. Isso se dava por meio das matrículas nas creches, das crianças beneficiárias do BF, ou seja, o BC incidia na ampliação de vagas nas instituições públicas, ou conveniadas com o poder público mediante a criação de novas vagas para as crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Bolsa Família e, custeava materiais para a melhoria da qualidade das unidades. O aditivo de 50% transferido pela União poderia subsidiar os insumos necessários para as crianças e para as unidades em funcionamento que não poderiam ser custeados com o valor do FUNDEB (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014).

No que diz respeito à aquisição dos materiais para as creches, o entrevistado e a entrevistada afirmaram:

Quando nós estávamos preenchendo o PAR⁵² (Plano de Ações Articuladas) para receber os equipamentos, nós ficávamos imaginando assim o dia que os caminhões chegavam, cheios de carteira, cheios de mesa cheio de fogões né, ou nós licitando e chegando para os nossos centros de educação infantil. Nos enchia de esperança e foram anos de muita aquisição... muitas coisas... que claro.... a realidade que temos hoje devemos a isso também. (E1, grifo nosso).

*O Brasil carinhoso, ele é direcionado né, nós recebemos o recurso para poder comprar equipamentos, só que a lista dos equipamentos ela é muito vaga, digamos assim, porque é basicamente, o mobiliário e os equipamentos de cozinha, então a instituição precisaria, por exemplo, de tatames para as crianças, material de limpeza e alguns espaços também não são totalmente adequados né, porque é uma realidade nacional, então nós recebemos uma obra aqui no município que atende o país inteiro, então temos algumas peculiaridades que posteriormente vão ter que ser revistas, fazer algumas intervenções para que atenda a nossa realidade então digamos **acaba sendo também um retrabalho**, porque e posteriormente temos que fazer algumas intervenções para que atenda a nossa necessidade. (E2, grifo nosso).*

Carinhoso. Essa informação pode ser acessada em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/6068-brasil-carinhoso-repassa-r\\$-765-milh%C3%B5es-a-munic%C3%ADpios-de-todo-o-brasil](https://www.fnnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/6068-brasil-carinhoso-repassa-r$-765-milh%C3%B5es-a-munic%C3%ADpios-de-todo-o-brasil)

⁵² O Plano de Ações Articuladas (PAR), segundo o FNDE (2007): “é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino”.

*Quando chegavam os equipamentos do Brasil Carinhoso vinha as especificações... vou dar um exemplo lá dos fogões, era uma especificação que não cabiam nas cozinhas dos CMEIS, então nós tínhamos um problema e não uma solução, então assim, esse é um item que eu cito, mas tem outros também né. **Porque, o que seria o ideal? Um Brasil Carinhoso que trouxesse o recurso e obrigasse os municípios de fato comprar os equipamentos, mas que o município pudesse licitar e comprar dentro da nossa realidade...** digamos lá no CMEI que não cabe um fogão daquele tamanho eu poderia colocar um menor, ou uma outra, e não determinar, sabe?! O mesmo objeto para todas as instituições não considerando a estrutura física do espaço né, então... essa seria uma das críticas, mas não tiro o mérito e o valor que teve esse programa. (E2, grifo nosso).*

Conforme relatado, indica-se que um dos maiores problemas em relação à compra dos insumos, segundo os entrevistados, se trata da padronização da lista dos materiais, adquiridos para as creches que não consideravam as realidades locais na sua formulação. Além disso, os atores relataram que há uma necessidade de maior diálogo com os municípios e que a política seja continuada, como é possível notar a partir da percepção do/a entrevistado/a:

***Então, é um programa que de fato veio com recurso volumoso aquele tempo para atender aquela necessidade.... e continuamos com a necessidade que venham mais recursos.... que o programa seja de forma continuada e que seja.... digamos.... mais aberto.... que seja mais aberto na questão do que o município pode comprar e não fique tão restrito a alguns materiais que às vezes não atende a nossa necessidade, para que possamos trocar por outros [...].** (E2, grifo nosso)*

O Brasil Carinhoso veio com a característica de custeio e, naquele momento, naquela realidade, lá nos primeiros anos ele atendeu de forma plena o município, então claro, a gente recebeu mais recursos, e naquele momento o Brasil Carinhoso acabou atendendo a nossa necessidade, então nós pudemos trocar vários mobiliários que estavam obsoletos, nós conseguimos comprar novos equipamentos, computadores, reformar as cozinhas, então nós conseguimos e tivemos vários avanços ali com o programa Brasil Carinhoso naquele período, porém essa característica de custeio do programa não teve a continuidade dos repasses e assim os equipamentos acabaram ficando obsoletos e precisaram ser substituídos. (E2, grifo nosso).

A partir do exposto, indica-se que a política desenhada no âmbito nacional, não possibilitava que a compra dos insumos pudesse ser adequada à realidade local. Ainda, acerca disso, Lipsky (2010) aponta que a ausência de recursos e materiais necessários para a execução da política, dificulta a sua implementação de maneira mais adequada, o autor ainda aponta, que diante desses casos, os profissionais precisam se adequar, criando atalhos para resolver esses problemas. Isto significa, que diante do impedimento para comprar os insumos, que são básicos e essenciais para a qualidade do funcionamento das creches, ou no caso, da chegada dos materiais que são padronizados pelo governo federal e, por conseguinte, não são adequados às realidades locais das instituições, os profissionais precisam criar formas de se adaptar diante desse contexto, no nosso caso específico, tratam-se das professoras de EI, que precisam se ajustar a essas condições.

Segundo o FNDE, os recursos repassados poderiam ser usados para:

Quadro 17 – Lista das despesas de custeio para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil que podem ser utilizados com o recurso do BC

Remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação: Remuneração de profissionais que atuam na Educação Infantil Formação inicial dos professores da Educação Infantil (habilitação profissional da docência, em conformidade com o art. 62 ⁵³ da LDB); Formação continuada de profissionais que atuam na Educação Infantil; Seleção de profissionais para atuarem na Educação Infantil	Realização de atividades necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino: Aquisição de material de consumo para atividades de apoio ao ensino; Aquisição de materiais de consumo e utensílios para a alimentação escolar;
Manutenção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino: Aquisição de produtos para manutenção e conservação; Contratação de serviços para manutenção e conservação	Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino: Pequenos reparos parciais nas instalações físicas Aluguel de espaços físicos; Manutenção de bens e de equipamentos; Conservação das instalações físicas; Conservação das instalações físicas;
Manutenção de programas de transporte escolar: Contratação de serviços para a manutenção de veículos;	Aquisição de material didático-escolar: Aquisição de materiais didáticos; Aquisição de materiais escolares.

⁵³ O art. 62 da LDB dispõe: “Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal”. (BRASIL, 1996).

Aquisição de produtos para a manutenção de veículos; Remuneração do(s) motorista(s); Locação de veículos.	
Serviços públicos.	Contratação de serviços regulares.

Fonte: Elaboração própria a partir do FNDE (2013).

Conforme o quadro 17 elaborado a partir das informações publicadas pelo FNDE, a lista de despesas é elaborada no âmbito nacional, direcionada para os municípios brasileiros e se trata de uma lista bastante detalhada e específica, que acaba não permitindo a compra de materiais que não estão previstos, pois não são considerados gastos na área da educação, conforme relatado pelos entrevistados.

No que concerne ainda a compra dos insumos, Costa, Mafra e Bachtold (2014) apontam que materiais como fraldas, pomadas para assaduras, entre outros, não são reconhecidos como gastos da área da educação, mesmo que seja uma necessidade requerida pelas Secretarias Municipais de Educação (SME), pelos gestores das unidades e pelas professoras. A justificativa do governo federal é que insumos como fraldas e pomadas são gastos da assistência social, mas desde que a EI foi reconhecida como uma etapa da Educação Básica, no ano de 1996, a assistência não poderia mais custear esses produtos. Nesse sentido ainda, Costa, Mafra e Bachtold (2014) ressaltam que as outras áreas da Administração Pública (AP) não estavam formalmente designadas para custear esses produtos considerados como essenciais, mesmo que estivesse impedido pela área da educação, por não ser reconhecido como um gasto da área. Isso se relaciona a um problema já apontado por Bronzo (2005) acerca da fragmentação setorial das áreas da AP, que dificulta a efetivação da intersectorialidade na sua integralidade.

No que tange esse problema, a compra de insumos como fraldas e pomadas, podem parecer “gastos pequenos”, mas conforme destacado por Costa, Mafra e Bachtold (2014, p. 156):

(...) As famigeradas “caixinhas” que separam as áreas de atividade na Administração Pública colocaram barreiras para a contabilização dos recursos e para sua utilização na ponta, e quase inviabilizaram uma ação como a de creches no Brasil Carinhoso, que é da maior importância para diminuir a extrema pobreza na primeira infância.

Essa foi uma das dificuldades enfrentadas no âmbito municipal na implementação do programa e, que tem incidência sobre a qualidade do atendimento. Outro caso citado foi dos utensílios, como os fogões, que tinham modelos únicos e não cabiam nas cozinhas dos CMEI's, o que indica certa falta de diálogo mais direta e efetiva do governo federal com os entes subnacionais. Nessa linha ainda, um dos fatos citados pelo/a entrevistado/a foi acerca da padronização na construção das creches, que não estão em consonância com a realidade municipal:

Nós entendemos a ideia do FNDE no Brasil carinhoso.... que é de padronizar... e nessa busca de padronizar as instituições, isso tem o seu lado bom e seu lado ruim, porque como nós trabalhamos com a precarização por muitos anos da Educação Infantil, que era alugar uma casa, colocava-se as crianças lá e também nós tivemos alguns projetos arquitetônicos que trouxeram um modelo muito restrito há poucas crianças. (E1, grifo nosso)

Eles colocam essa padronização dos projetos arquitetônicos, nos fazem ter que... refazer, reformar, adequar, e essas adequações nós poderíamos estar avançando em outras questões, entende? Então a questão que precisa ser pensada, é por região, um país do tamanho do nosso ele precisa estar sendo pensado pelo FNDE e de forma regional e não padronizar... eu sei que é mais fácil né, mais rápido talvez pensar em um determinado projeto, mas é necessário pensar por região e considerando o tamanho do nosso país. Por isso, nós temos a necessidade dos programas eles trabalharem com as necessidades de cada âmbito, então da realidade aqui do Paraná, de Piraquara e também precisa considerar a realidade dos outros estados e municípios, porque cada um tem as suas realidades específicas, né?! (E2, grifos nossos).

Como destacam os entrevistados, e nesse caso, mesmo que não seja o foco principal aqui posto, utilizamos um dos exemplos mencionados acerca do Proinfância para entender de maneira mais efetiva, a relação do governo federal com os municípios. Nessa direção, importa mencionar que o Proinfância, nos seus primeiros anos de existência não previa projetos próprios dos municípios, e esta ideia de padronização das unidades, e dos equipamentos, sem a participação dos municípios, acabou gerando alguns percalços que os profissionais da linha de frente precisam lidar no seu cotidiano. Referente a isso, no Brasil as construções de creches e Unidades de Pronto Atendimento (UPA) seguiram um modelo centralizado de infraestrutura desenhado pelo governo

federal, o que impediu os municípios de participarem ativamente do processo de decisão na execução dessas obras (LOTTA; FAVARETO, 2016; MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2020). Tal fato, acabou gerando problemas, como os citados, pela falta de uma relação vertical mais efetiva entre o governo federal com os demais entes (LOTTA; FAVARETO, 2016; MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2020) resultando na baixa participação dos entes subnacionais. Nesse sentido, Machado, Gomide e Pires (2020, p. 442) afirmam que: “o esforço de centralização dos processos de decisão e monitoramento no governo federal levou a uma baixa densidade das relações com os entes federativos na formulação dos projetos”.

Acerca dessa centralização do governo federal, e uma certa ausência dessa relação vertical com os municípios, Lotta e Favaretto (2016, p. 11) destacam que isso: “compromete a capacidade de desenhar as políticas de forma adequada aos territórios e sobrecarrega a atuação do governo federal na sua gestão, o que dificulta, assim, a eficácia em antever e resolver problemas”. Esse processo, também está relacionado ao que os autores denominam como “territorialmente cegos” ou “espacialmente cegos”, em que os territórios onde as obras são construídas, por via de regra, não são considerados integralmente, a partir dos seus limites e realidades específicas, e isso, acaba gerando problemas que poderiam ser evitados com planejamento prévio. Segundo Lotta e Favaretto (2016, p. 11): “parte expressiva dos projetos é territorialmente cega: estes são desenhados como se os municípios e as regiões onde são feitos os investimentos fossem meros repositórios dos investimentos. Com isso, muitas vezes se multiplicaram conflitos, que geraram atrasos e readequações.” Conforme relatado pelos gestores entrevistados, esses problemas poderiam ser previamente resolvidos com planejamento e a participação dos municípios nos processos decisórios.

Em relação ao papel dos estados, de acordo com as falas, e com o observado nas normativas referentes ao BC, nesse caso específico, foi de pouca densidade na implementação do programa no contexto local. Como a EI é atribuição dos municípios, e o BC é direcionado para a ampliação da política de creches, o estado teve pequena participação na implementação. E, mesmo nos casos citados, referente ao Proinfância, por exemplo, direcionado para a execução das obras, o governo federal pactuava as construções das creches diretamente com o município.

Paralelamente a isso, ainda, no que se refere, a realização dos processos licitatórios para a construção das creches e aquisição dos mobiliários, os burocratas de médio escalão, encontravam dificuldades no sistema organizado pelo governo federal como relatado pelo gestor responsável por esse processo, nessa fala ele utiliza também exemplos do Proinfância para elucidar isto do melhor modo:

Tem a questão dos sistemas e processos licitatório, então nós fazemos processo de licitação, aí tem diversas questões ali bem burocráticas que nós temos que enviar para o FNDE, aí o FNDE devolve, tem que encaminhar... então né, as questões burocráticas também acabam atrapalhando o nosso trabalho porque daí a gente tem que ficar provando e provando o que já foi feito que já foi recebido e encaminhando para o FNDE. (E2, grifo nosso).

No excerto acima, é possível destacar que as questões burocráticas colocadas pelo ente federal acabavam, gerando alguns percalços que dificultavam a execução da política de modo mais prático e amplo. Nessa direção, com base no que foi apresentado nesta subseção, a efetividade da coordenação vertical entre o governo federal com os municípios, partindo do nosso caso analisado, se efetivou de maneira limitada, pois indica-se o ente local acabou sendo um executor da política sem uma coordenação federativa mais efetiva. No próximo tópico abordaremos acerca da ação a partir do objetivo de ampliação do acesso a creches às crianças pobres, especificamente no nosso caso selecionado.

7.2 Os desafios da implementação no âmbito subnacional: a ampliação do acesso à creche e o repasse de recursos pelo governo federal

Na seção anterior intentamos abordar como ocorreu à coordenação vertical do governo federal com os demais entes para a implementação do programa Brasil Carinhoso, com ênfase ao caso estudado. Assim, foi possível inferir, a partir da percepção dos entrevistados, que nos primeiros anos da implementação do BC, conforme apontado, os recursos foram volumosos, e depois houve o enfraquecimento dos repasses feitos pelo governo federal. Nesta seara, aqui intentamos compreender melhor essa assertiva,

tomando como referência os dados disponíveis em fontes formais, como o relatório de implementação do programa e os dados censitários.

Os agentes entrevistados destacaram a importância do BC, mas também citaram a baixa arrecadação e capacidade orçamentária do município. Segundo observado, o recurso é limitado, o que é reafirmado no PME, ou seja, o plano destaca que, para que seja possível o atendimento adequado para a EI, é necessário um grande investimento em infraestrutura e também expansão das creches, através da construção de novas unidades, e que mesmo com os programas do governo federal, como o Proinfância e o Brasil Carinhoso, as necessidades do município em relação à capacidade para atender todas as crianças não foi integralmente suprida. Em relação a essa questão, o PME rememora anos anteriores:

(...) até 2006, os municípios não possuíam aporte financeiro suficiente para organizar estrutura mínima para esta modalidade. A partir do ano de 2006, teve início a reorganização da estrutura física; de material básico; ampliação da descentralização de recursos por parte do município; composição do quadro de professores/as concursados e com formação mínima. Também, em 2008 com a inserção do diagnóstico no Plano de Ações Articuladas PAR, foi possível avançar através dos programas, em estrutura e equipamentos. (PIRAQUARA, 2015, p. 147).

Em relação ao BC, especificamente no que concerne ao repasse pelo governo federal, no início do programa, segundo o FNDE (2014), o montante foi de 765, 6 milhões de reais e, nos anos posteriores, segundo a nota técnica denominada: “Políticas Públicas educacionais destinadas à primeira infância no Brasil”, elaborada por Martins (2017)⁵⁴, no ano de 2014, foi de 808 milhões de reais, no ano de 2015, dos 920 milhões de reais previstos para o investimento do programa, apenas 418, 9 milhões foram repassados e, no ano de 2016 o repasse foi de aproximadamente 140 milhões.

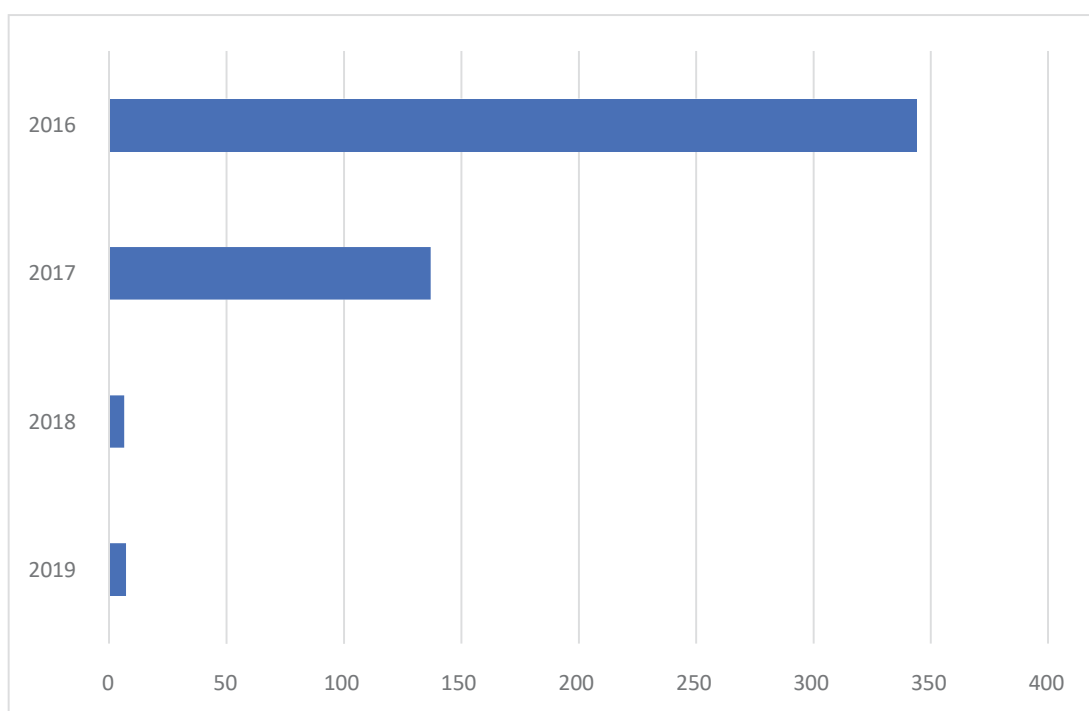
Diante do exposto, é possível notar que houve um decréscimo nos recursos transferidos no ano de 2014, e subsequente no ano de 2015. No ano de 2015, os critérios de repasse são modificados, e os novos parâmetros de elegibilidade passam a incluir as crianças beneficiárias do BPC e a denominação se altera e passa a ser denominada como: “Programa

⁵⁴A nota técnica elaborada por Paulo de Sena Martins, pode ser acessada no sítio da câmara dos deputados: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/tema11>

de Apoio à Manutenção da Educação Infantil– Novas Turmas (Brasil Carinhoso)”. Nesse momento, houve o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff e o governo foi assumido pelo vice-presidente Michel Temer, período em que houve uma maior redução do repasse de recursos do BC, como veremos a seguir. Ademais, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), no qual, Osmar Terra assumiu como ministro no lugar de Tereza Campello. Como já citado anteriormente, no governo Temer também foi criado o Programa Criança Feliz (PCF). Muitos municípios do estado do Paraná fizeram a adesão do programa, mas Piraquara não foi um deles (Anexo C).

Em relação aos anos posteriores, de acordo com o gráfico abaixo, observamos que entre 2016 e 2019 houve uma queda substancial no repasse dos recursos.

Gráfico 6– Recurso repassado pelo Programa Brasil Carinhoso entre 2016 e 2019– Brasil



Fonte: Gráfico extraído de Coutinho (2020) a partir de informações disponibilizadas pelo Ministério do Planejamento e Relatórios da Controladoria Geral da União (CGU).

Como é possível perceber, há uma distinção nos valores repassados aos municípios no decorrer dos anos desde a sua implementação. Nesse sentido ainda,

destacamos o período que deu início a gestão Temer.⁵⁵ A partir disso, verifica-se que, de acordo com o gráfico elaborado por Coutinho (2020), nos anos de 2016 e 2017 o montante se alterou substancialmente de 344 milhões para um valor em torno de 140 milhões. Já nos anos de 2017 a 2018, há uma grande diferença, conforme observado, já que em 2018 o repasse foi de 6,5 milhões. No ano de 2019, há um tímido avanço, equivalente a 800 mil reais.

Ainda segundo Coutinho (2020), a partir dos dados disponibilizados pelo FNDE, a expansão das matrículas em creches das crianças beneficiárias do PBF, foi de 39, 9% nos anos de 2012 a 2015 em todo o território nacional. 5714 turmas foram atendidas pelo BC, em aproximadamente 613 municípios brasileiros no ano de 2016. Já em 2017, foram 1916 turmas em 302 municípios, com crescimento de mais de 30 mil matrículas e, em 2018, a ampliação foi 13.779 matrículas e foram 901 turmas em 301 municípios. Já no estado do Paraná Pereira (2017) aponta que entre 2012 e 2015 a taxa de crescimento das matrículas em creches das crianças do Bolsa, foi de 10,7% . A partir disso, observa-se que houve uma ampliação do acesso das crianças, mas uma diminuição do percentual de ampliação das matrículas com o passar dos anos, e isso está relacionado à diminuição do repasse de recursos.

Como foi possível aferir, houve um súbito enfraquecimento dos recursos do BC no âmbito nacional⁵⁶. Segundo Coutinho (2020) analisar os efeitos do programa, implica considerar as capacidades locais dos entes subnacionais. A partir disso, questionamos: Qual o impacto dessas mudanças no âmbito municipal? E, para responder isso, cabe novamente voltar o olhar para os documentos, como o PME, e subsequente para os dados estatísticos disponíveis, a fim de compreender como esse movimento se traduziu e produziu efeitos localmente. Vale mencionar, que o nosso foco específico, aqui se trata das crianças de 0 a 3 anos, mas utilizamos os dados da creche e da pré-escola, para compreender o panorama da

⁵⁵ A gestão Michel Temer (MDB) foi de 2016 á 2018, em que houve o impeachment de Dilma Rousseff. Já, o ano de 2019, é correspondente ao primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, eleito pelo Partido Social Liberal (PSL) e atualmente encontra-se sem partido.

⁵⁶Em matéria veiculada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) no ano de 2016, a Medida Provisória (MP) 729/2016 foi alterada e passou a ser denominada como Projeto de Lei de Conversão (PLV) 26/2016, o que trouxe prejuízo aos municípios brasileiros. Pode ser acessado em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/mp-modifica-o-brasil-carinhoso-com-prejuizo-aos-municipios>

Educação Infantil no município e do cumprimento da Meta 1 do PNE, a partir a implementação do programa.

No ano de 2015, segundo o Sistema de Informação sobre Mortalidade, a informação de que havia 11.306 crianças de 0 a 5 anos em Piraquara, das quais, somente 2.963 eram atendidas em espaços educativos, incluindo as 613 crianças da rede privada, revelando um grande déficit de atendimento e um grande desafio para o ente subnacional (PIRAQUARA, 2015). A demanda manifesta que havia no município em 2015, era de 785 crianças de 0 a 3 anos e de 522 de 4 a 5 anos (PIRAQUARA, 2015). Contudo, segundo dados do TC Educa (2019), com base no Censo Escolar do MEC/INEP e estimativa populacional elaborada pelo DATASUS, com base no Censo Populacional 2010 do IBGE, estima-se que para os anos de 2014 a 2018 a população de 0 a 3 anos no município era de 3.232 crianças e de 6.527 crianças de 4 a 5 anos.

Ainda que não se tenha dados populacionais precisos para o cálculo da taxa de atendimento, ambas as projeções apresentadas, pelo município e pelo TC Educa, revelam que existem demandas por vagas, tanto na creche, quanto na pré-escola. Ao tomar como base o Censo Escolar do INEP, é possível observar com maior detalhamento o número de matrículas em creche e pré-escola no município entre os anos de 2014 e 2018. Tomamos ainda como balizadores das análises, os mesmos dados relativos ao estado do Paraná e Brasil:

Tabela 2: Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018

Etapas e modalidades de ensino por segmento	2014	2015	2016	2017	2018
Creche	1.056	697	688	777	772
Pré-Escola	1.691	2.227	2.628	2.672	2.914
Total	2.747	2.924	3.316	3.449	3.686
Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018					

O primeiro aspecto a ser destacado é que há divergência entre os dados fornecidos pela Prefeitura de Piraquara, presentes no PME, e os microdados do Censo Escolar. Na tabela acima, com dados do Censo Escolar, é possível perceber um aumento progressivo no total de

matrículas na Educação Infantil desde 2014, porém, esse aumento é expressivo apenas na Pré-Escola, provavelmente induzido pelo prazo para o cumprimento da meta de universalização até 2016. Na tabela 6 é possível observar o comportamento das matrículas a partir do seu percentual da variação:

Tabela 3: Variação das Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018

Etapas e modalidades de ensino por segmento	2014	2015	2016	2017	2018
Creche		-34,00%	-1,29%	12,94%	-0,64%
Pré-Escola		31,70%	18,01%	1,67%	9,06%
Total		6,44%	13,41%	4,01%	6,87%
Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018					

Chama a atenção na tabela a diferença na variação das matrículas da creche e da pré-escola. Na sub etapa pré-escola, a variação total foi de 60,44%, de 2014 para 2015 foi de 31,70%, no ano seguinte sobe 18,01%, em 2017 há pequena variação subindo 1,67%, e em 2018 o aumento foi de 9,06%. Em sentido contrário, a matrícula da creche teve uma queda total de 24,8% no mesmo período. O decréscimo mais significativo foi de 2014 para 2015, representando menos 33,99% de matrículas, o que pode ser explicado devido a obrigatoriedade da matrícula de 4 a 5 anos, sendo que possivelmente as instituições de Educação Infantil priorizaram o atendimento de crianças em idade obrigatória, diminuindo as vagas para o público de 0 a 3 anos. Em 2016, as matrículas da creche caíram 1,29% e

voltam a subir 12,94% em 2017, ano de menor aumento da matrícula da Pré-escola. Em 2018, as matrículas não possuem mudanças consideráveis, representando uma queda de 0,64%.

Nas tabelas a seguir, apresentamos os dados do Paraná do Brasil, e do município de Piraquara, tanto em relação ao número absoluto de quanto à variação das matrículas a cada ano:

Tabela 4: Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - Paraná, 2014 a 2018

Etapas e modalidades de ensino por segmento	2014	2015	2016	2017	2018
Creche	177.150	183.213	211.696	203.881	211.307
Pré-Escola	222.986	233.227	232.540	262.676	279.333
Total	400.136	416.440	444.236	466.557	490.640
Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018					

Tabela 5: Variação das Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018

Etapas e modalidades de ensino por segmento	2014	2015	2016	2017	2018
Creche		3,42%	15,55%	-3,69%	3,64%
Pré-Escola		4,59%	-0,29%	12,96%	6,34%
Total		4,07%	6,67%	5,02%	5,16%

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018

Tabela 6: Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - Brasil, 2014 a 2018

Etapas e modalidades de ensino por segmento	2014	2015	2016	2017	2018
Creche	2.897.928	3.049.072	3.238.894	3.406.796	3.587.292
Pré-Escola	4.971.941	4.923.158	5.040.210	5.101.935	5.157.892
Total	7.869.869	7.972.230	8.279.104	8.508.731	8.745.184

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018

Tabela 7: Variação das Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento (creche, pré-escola) por Etapas e Modalidades de Ensino por Segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018

Etapas e modalidades de ensino por segmento	2014	2015	2016	2017	2018
Creche		5,22%	6,23%	5,18%	5,30%

Pré-Escola		-0,98%	2,38%	1,22%	1,10%
Total		1,30%	3,85%	2,77%	2,78%

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018

Os dados apontam que o município de Piraquara não segue a mesma tendência de atendimento que Paraná e Brasil, tendo em vista que nos dois últimos identificamos apenas dois recuos nos números de matrícula: no Paraná para a creche entre 2016 e 2017 e no Brasil para a pré-escola entre 2014 e 2015, como revelam as tabelas 8 e 10. Já em Piraquara, como vimos, há uma grande oscilação no atendimento em creche, com decréscimos significativos em vários períodos entre 2014 e 2018 (tabela 6).

Esse dado chama a atenção para o possível impacto do Brasil Carinhoso nos diferentes territórios do país, tendo em vista que o seu objetivo é ampliar o acesso das crianças pobres à creche. Pode-se inferir que, no caso de Piraquara, esse intento não teve êxito no período analisado, pois houve um decréscimo de 33,99% no atendimento em creche, o que já não se confirma quando analisamos o movimento das matrículas em âmbito estadual e nacional, que foi de 18,92% e 21,93%, respectivamente.

Um dado importante no âmbito do atendimento às crianças na Educação Infantil diz respeito à jornada, já que a expansão das matrículas não deveria implicar na diminuição das horas de atendimento diário, considerando que as instituições de Educação Infantil também respondem a demandas sociais, sobretudo, enquanto contexto para educação e cuidado de filhos e filhas de trabalhadores e trabalhadoras. Nesse sentido, apresentamos as matrículas em Piraquara por jornada de atendimento. Na tabela 11 as matrículas em período integral e na tabela 12, sem período integral, ou seja, atendimento em período parcial:

Tabela 8: Número de Matrículas, etapas e modalidades de ensino por segmento (creche, pré-escola), tempo integral (sim) por etapas e modalidades de ensino por segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018

Etapas e modalidades de ensino por segmento	2014	2015	2016	2017	2018
Creche	566	364	325	364	366
Pré-Escola	642	713	632	446	469
Total	1.208	1.077	957	810	835

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018

Tabela 9: Número de Matrículas, etapas e modalidades de ensino por segmento (creche, pré-escola), tempo integral (não) por etapas e modalidades de ensino por segmento - PIRAQUARA, 2014 a 2018

Etapas e modalidades de ensino por segmento	2014	2015	2016	2017	2018
Creche	490	333	363	413	406
Pré-Escola	1.049	1.514	1.996	2.226	2.445
Total	1.539	1.847	2.359	2.639	2.851
Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018					

Ao comparar a variação do número de matrículas, com a variação em tempo integral e parcial, observa-se que houve um maior decréscimo na oferta de tempo integral para a creche, tendo em vista que enquanto a diminuição de matrículas em creche entre 2014 e 2015 ficou em torno de 33,99%, as matrículas em jornada integral diminuiram 35,69%, e as em jornada parcial diminuiram 32,04%, ou seja, o maior decréscimo ocorreu nas matrículas em tempo integral. Outro elemento importante a ser analisado é o cumprimento da meta 1 do PNE:

Tabela 10 – Situação do Município de Piraquara em relação ao cumprimento da Universalização da Pré-Escola nos anos de 2015 a 2018

ANO	2015	2016	2017	2018
Taxa de atendimento	48,05%	56,93%	59,16%	62,99%

Fonte: TC Educa a partir do Censo Escolar, do INEP/MEC e estimativa populacional, elaborada pelo DATASUS, com base no Censo Populacional 2010 do IBGE

A tabela acima retrata a taxa de atendimento na Pré-Escola entre 2015 e 2018, mostrando que houve aumento na taxa, porém, abaixo do esperado para o cumprimento da meta de universalização da Pré-Escola, até o ano de 2016, havendo inclusive, uma queda no atendimento em 2017, seguida do aumento em 2018. Dados do TC Educa mostram que o município possui uma população de 3.232 crianças de 4 a 5 anos e só 2.036 matriculadas, representando 63% da meta em 2018, refletindo no descumprimento desse objetivo. Nesse sentido, o município teve um alcance do cumprimento da meta menor que seu Estado que alcançou 82,66% e que a média brasileira (82,92%) (TC EDUCA, 2019).

No que se refere ao objetivo de atender 50% da população de 0 a 3 até o final do PNE (2024), o município tem 6.527 crianças e só 769 matriculadas, representando 11,78% de atendimento em 2018 como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 11 – Situação do Município de Piraquara em relação à meta de atendimento à população de 0 a 3 anos

ANO	2015	2016	2017	2018
Taxa de atendimento	10,29%	10,46%	11,85%	11,78%

Fonte: TC Educa a partir do Censo Escolar, do INEP/MEC e estimativa populacional, elaborada pelo DATASUS, com base no Censo Populacional 2010 do IBGE

Na tabela acima, é possível perceber que houve um aumento sutil na taxa de atendimento da população de 0 a 3 anos entre os anos de 2015 a 2017, com uma pequena queda em 2018. A taxa de atendimento possui a tendência de avanço anual de 0,43 pontos percentuais e de acordo com o TC Educa (2019), nesse sentido, seria necessário um avanço anual de 6,37 pontos percentuais para o cumprimento da meta para a creche, o que pode significar o não cumprimento caso não haja mudanças nas estratégias do município (TC EDUCA, 2019). Considerando os dados por Dependência Administrativa e subetapa, as tabelas a seguir retratam o número total de matrículas divididos por dependência administrativa, nos anos de 2014 a 2018:

Tabela 12: Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino Pré-Escola por Dependência Administrativa - PIRAQUARA, 2014 a 2018

Dependência Administrativa	2014	2015	2016	2017	2018
Municipal	1.236	1.638	2.076	2.189	2.455
Privada conveniada sem fins lucrativos	187	224	459	262	160

Privada conveniada com fins lucrativos	33	0	0	0	0
Privada não conveniada com fins lucrativos	235	174	93	89	143
Privada não conveniada sem fins lucrativos	0	191	0	132	156
Total	1.691	2.227	2.628	2.672	2.914

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018

Na tabela acima, é possível observar os dados de matrícula divididos em instituições municipais e privadas, considerando que a oferta de Educação Infantil é prioritária aos municípios conforme previsto na LDB (BRASIL, 1996). A trajetória de matrículas na Pré-Escola em Piraquara é ascendente de 2014 a 2018, em decorrência do atendimento na rede municipal, que quase dobrou o número de matrículas, diminuindo em 27,27% o número de matrículas em instituições conveniadas no mesmo período.

Entre as instituições privadas não conveniadas, houve o aumento de 27,23% nas matrículas dessa faixa etária. Só no ano de 2016, prazo final para o cumprimento da universalização da pré-escola, a rede municipal aumentou as matrículas em 26,73% e a matrícula em instituições conveniadas dobrou, representando um esforço em cumprir a meta, ao mesmo tempo em que diminuiu o número de instituições privadas não conveniadas em 74,52%. Cabe destacar que em 2014 as instituições municipais eram responsáveis por 73,09% do atendimento da Pré-Escola e em 2018 alcançaram 84% desse percentual.

Tabela 13: Número de Matrículas, Etapas e Modalidades de Ensino Creche por Dependência Administrativa - PIRAQUARA, 2014 a 2018

Dependência Administrativa	2014	2015	2016	2017	2018
Municipal	890	613	597	695	709
Privada conveniada sem fins lucrativos	91	32	59	2	3
Privada conveniada com fins lucrativos	41	0	0	0	0
Privada não conveniada com fins lucrativos	34	20	32	17	8
Privada não conveniada sem fins lucrativos	0	32	0	63	52
Total	1.056	697	688	777	772

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2014 – 2018

Nas instituições que atendem crianças de 0 a 3 anos, houve diminuição do total de matrículas entre os anos de 2014 a 2018, conforme a tabela 16, com a maior queda em 2016 e retorno de matrículas a partir de 2017. A tabela apresenta a queda de 97,72% no número de

matrículas em instituições privadas conveniadas nesse mesmo período. Entre as instituições privadas não conveniadas o número de matrículas oscilou constantemente no período analisado, aumentando em 26,89% desde 2014. Por fim, no ano de 2014, as instituições municipais possuíam responsabilidade sobre 84,28% das matrículas de 0 a 3 anos, aumentando para 91,83% em 2018. Contudo, a queda na taxa de matrículas apresentada pelas instituições municipais no mesmo período de aumento de matrículas na pré-escola retrata que as instituições estavam priorizando o atendimento do objetivo de universalização da pré-escola em detrimento do objetivo de atendimento da população de 0 a 3 anos. No ano de 2019, o município declarou que o atendimento à Educação Infantil ocorre em 16 CMEIs, 5 Escolas Municipais e demais instituições privadas não conveniadas.

Assim, é possível destacar, que a taxa de atendimento das crianças de 4 a 5 anos teve crescimento nos anos de 2014 a 2018, alcançando quase 63% de atendimento da população da faixa etária, não alcançando o objetivo proposto para 2016. Dessa forma, o desafio tem sido grande e demonstra a necessidade de formulação de políticas públicas que reduzam essas desigualdades. Juntamente a esses dados apresentados é importante, especialmente, destacar o desafio do atendimento à meta de 50% de atendimento das crianças de 0 a 3 anos até 2024, término da vigência do PME, a partir da fala dos entrevistados e dos percalços que o município enfrenta no que se refere ao cumprimento da meta 1, com ênfase na creche. Por isso, trazemos alguns excertos a respeito disso:

O nosso plano municipal aprovado em 2015, que acompanhou o plano nacional, prevê o atendimento de 50% das crianças de zero a 3 até 2025. O que nós fizemos de 2015 para cá foi a construção de 3 CMEIS houve o Brasil Carinhoso a ampliação do Proinfância, e também foram 2 novas inaugurações em bairros diferentes. E as crianças de 0 a 3 anos, nós não vamos dar conta de atender em 50% até o ano de 2025. (E1, grifo nosso)

Ainda tem uma fila gigantesca de crianças para atender com base nos dados disponíveis. Porque, como nós temos uma ocupação no município, uma das maiores do Paraná, nós precisaríamos de construir aproximadamente 10 CMEIS até 2025 para atender a meta estabelecida, e não atender a todos. Então veja como é... é muito complexo, nós teríamos que ter investimentos em pessoal, que é contratação de professores, contratação de pessoas que fazem o auxílio desses professores, pessoas para alimentação, pessoas para limpeza, então quanto mais crianças são atendidas, mais pessoal, e aí nós temos a lei de responsabilidade fiscal que não permite que seja contratado gasto com folha de pagamento, mais

do que 50% da arrecadação de todo o município, então nós temos limitadores imensos como eu disse, os desafios assim para o município eles só têm aumentado. (E1).

No que diz respeito a essa questão, destaca-se que para a ampliação do atendimento e o efetivo cumprimento da meta estabelecida, é necessário que haja o planejamento de políticas públicas adequadas, em uma das falas, como é possível observar acima é citado o exemplo de duas políticas essenciais para a expansão da EI no município: Proinfância e Brasil Carinhoso, mas também, é ressaltado que apesar desses programas de grande importância, ainda há um grande caminho a ser percorrido para atender todas as crianças que ainda estão fora da escola. Vale lembrar que o PNE foi um importante instrumento formulado pelo Estado brasileiro, mas não foi o suficiente. No âmbito municipal, sobretudo acerca do papel que o BC teve para a ampliação do atendimento no município, um dos entrevistados ressaltou:

Nós já temos toda necessidade da Educação Infantil, nós já sabemos o que fazer, o que falta mesmo é mais recurso né, vir recurso diretamente para o município, para que nós possamos aplicar. Os recursos do Brasil Carinhoso, nós aplicamos da melhor forma, nós ouvimos as instituições e qual era a realidade deles, nós encaminhamos e com certeza nós precisávamos que fosse instituído ou tivesse a readaptação do programa no mesmo formato, para que o município amplie o atendimento. Nós temos a necessidade da demanda manifesta para suprir, o programa é muito importante, só que com a não continuidade, ou com a diminuição dos recursos nós temos que readaptar com os recursos próprios, o que não é suficiente para conseguir atender toda a Educação Infantil, e o público que tanto precisa, que são especialmente os pequenos de 0 a 3 anos. (E2, grifo nosso)

Desse modo, ressaltamos que ainda há muitos desafios a serem enfrentados para que o município efetive o cumprimento da meta 1, mediante os dados apresentados, o que corrobora a necessidade de estudos que analisem os fatores que podem estar adensando essas dificuldades, como financiamento, taxa de urbanização e número de instituições de Educação Infantil. Além disso, é imprescindível considerar a necessidade de fontes de dados que reflitam a demanda específica de cada município, de modo a auxiliar no

planejamento e gestão dessas demandas, o que também foi ressaltado pelos atores e citado no PME, que a falta de dados atualizados, prejudicou o município:

Não foi possível obter o censo nacional, então o município, o país como um todo fica defasado, né?! Pela falta de todas as informações necessárias das famílias... do censo de forma geral né.... para que consiga avançar... nós precisamos do Censo. (E2, grifo nosso).

Em tom de conclusão desta seção, destaca-se que ao cotejar a percepção dos gestores com os dados estatísticos relativos à matrícula e ao repasse de recursos pelo governo federal, identifica-se pontos de convergência, em especial quando revelam que os recursos foram importantes para a ampliação da oferta desde a sua implementação, mas que a diminuição do repasse e a não continuidade do programa, incidiram na progressão da ampliação do atendimento à demanda.

O que corrobora, as assertivas elencadas por Farah, Cruz e Sugiyama (2016) em que apontam que no nível nacional embora tenha acontecido uma ampliação do atendimento e, isto ocorreu sobretudo, devido ao BC, as vagas ainda são insuficientes para o cumprimento da meta 1 do PNE de atendimento a 50% das crianças de 0 a 3 anos até o ano de 2024. (BRASIL, 2014).

A garantia de acesso à Educação Infantil é direito de toda criança de 0 a 6 anos, portanto, para que esse direito se efetive, é necessário que haja o planejamento de políticas públicas educacionais e o monitoramento das metas previstas no Plano Nacional de Educação por toda a comunidade escolar e a sociedade civil, reivindicando as condições financeiras, pedagógicas, administrativas e estruturais para que esses objetivos sejam cumpridos.

7.3 Os arranjos de implementação do Brasil Carinhoso, a articulação horizontal, e a relação entre os setores de políticas públicas nos entes subnacionais

Nesta seção intentamos compreender como ocorre a intersetorialidade na implementação do BC no ente subnacional e, como já vimos anteriormente, problemas

complexos, como a redução da desigualdade e da pobreza, exigem uma integração entre os setores e atores para dar conta dessa complexidade, o que por conseguinte, implica desafios para a implementação nos municípios. Nessa linha, para compreender como ocorre a intersetorialidade, importa examinar a relação horizontal, isto é, entender as relações entre os setores de políticas públicas no âmbito local (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Conforme já detalhamos, cabe lembrar que o BC faz parte das ações do Plano Brasil Sem Miséria, que objetivava erradicar a pobreza no país. O BSM contava com uma série de ministérios e envolvia diversos setores de políticas públicas para a sua efetivação e a intersetorialidade figurava como eixo central do plano, com especial destaque às áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, Renda e Nutrição (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014). Também, como já destacamos, o Bolsa Família foi um dos programas mais importantes para a redução da pobreza e da desigualdade entre as crianças, através do atendimento direto as suas famílias, mesmo assim, as desigualdades ainda persistiam, especialmente na faixa de 0 a 14 anos (CAMPELLO, 2016).

O BC foi criado nesse contexto, e se organizava a partir de alguns eixos específicos: garantia de renda e acesso a serviços (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014). Assim destacamos, que o acesso à saúde, educação e assistência social é um dos principais meios para garantir a promoção dos direitos de cidadania, no nosso caso específico, buscamos enfatizar como a educação é ofertada para as crianças pequenas por meio da implementação do BC.

De antemão, vale mencionar que, de acordo com o exposto anteriormente, no eixo educação, o principal desafio é a ampliação de vagas na creche e que o município não consegue atender a todas as crianças que as famílias demandaram matrícula. Um dos principais problemas apontados pelos atores entrevistados acerca do que dificulta a ampliação do acesso com condições de qualidade no município é a escassez de recursos:

Falta recurso a mais para que a gente amplie, porque é uma idade muito cara. É uma idade que exige atendimento de menos crianças com mais pessoas, logo o investimento é muito maior, tanto do ponto de vista da alimentação, do ponto de vista pedagógico, do ponto de vista do cuidar e educar, do ponto de vista de **dar acesso com qualidade**. E mesmo que a gente garanta o atendimento de 50% e o restante? (E1, grifos nossos).

De acordo com o exposto, reiteramos que o BC teve um impacto positivo, e foi bem recebido pelo município, mas não foi o suficiente para atender a todas as crianças, e como demonstramos o enfraquecimento dos recursos no âmbito federal teve impacto direto no município. Outra questão citada pelos entrevistados é acerca da importância das políticas públicas, para fortalecer as capacidades locais e garantir às crianças acesso adequado à educação, saúde, assistência, alimentação, habitação etc.; mas que essas políticas precisam ter continuidade para que de fato haja maior efetividade no âmbito local:

*Nossa maior dificuldade é a manutenção, não é tanto à construção, é a manutenção e o funcionamento das instituições, precisávamos que o recurso viesse para a reposição de objetos obsoletos e para a compra de novos, porque a cada ano a gente teria que estar ampliando, fazendo a troca e a manutenção, então precisaríamos que fosse um programa continuado, eu acho que poderia ser como PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) né, que é um programa que todo ano chega aquele valor, então a escola já sabe o que ela vai comprar, ela já se programa para aquilo. O Brasil Carinhoso poderia ser no mesmo formato do PDDE, mas com esse viés que ele teve, então ele foi muito bom para os municípios, não há município que vá falar mal disso, quem conseguiu usufruir dos seus benefícios, com certeza não vai falar e nós também não vamos, **mas precisaria que ele fosse contínuo**. Nós precisamos de programas permanentes, não apenas programas paliativos, mas que tenham uma continuidade e atendam a nossa necessidade. (E2, grifos nossos).*

Assim, destacamos que a manutenção de políticas públicas efetivas, com financiamento adequado, é primordial para a redução das desigualdades no âmbito local. A vista disso, destaca-se os excertos acima, para demonstrar que a ampliação do acesso à Educação Infantil se trata de um imenso desafio e está diretamente relacionada a questões macro e micro e, além disso, depende essencialmente das capacidades estatais federais, mas também as locais.

O desenho institucional do BC demonstra que as ações para a redução da pobreza e da desigualdade precisam ser articuladas e integradas, pois como já explicitado anteriormente, não se trata de algo simples. O que importa é intentar compreender como isso se relaciona diretamente no âmbito municipal, isto é, buscar o entendimento acerca de como isso se articula no âmbito subnacional para a promoção da intersetorialidade.

Para isso, rememoramos que o principal objetivo do programa para a erradicação da pobreza, era a garantia e ampliação do acesso à creche para as crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Bolsa Família e, como já relatamos, quando se fala de situação de pobreza é preciso considerá-la com o intuito de enfrentar o problema de maneira multidimensional, pois ela vem acompanhada de diversos outros fatores, como a insegurança alimentar, acesso restrito à educação, saúde, assistência entre outros. Por isso, o programa buscava reduzir a pobreza e garantir o desenvolvimento das crianças por meio do acesso aos serviços (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2021) que como já mencionamos anteriormente, se trata da garantia dos direitos básicos de cidadania. Nessa direção, e a partir do desenho dessa política social específica, salientamos que as ações devem ser integradas, a fim de superar a situação de pobreza como um todo e, nesse sentido o BSM, tinha isso como foco principal o enfrentamento a pobreza de forma integral, por essa razão, a necessidade da intersetorialidade nas ações de todo o plano, e principalmente do BC (COSTA; FALCÃO, 2014).

É importante evidenciar as ações planejadas pelo programa no âmbito da educação, que eram realizadas em conjunto entre o MEC e o FNDE, a fim de promover uma alimentação adequada e saudável para as crianças. Através do BC, houve um aumento de 66% do valor repassado pelo MEC, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁵⁷. Também foram desenvolvidos kits para as cozinhas das creches, onde estavam matriculadas mais de 50% das crianças que recebiam o Bolsa (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014).

O Programa Saúde na Escola (PSE)⁵⁸ também foi ampliado para as creches e pré-escolas e expandiu a interlocução entre a educação e a saúde na promoção, prevenção e na atenção básica. É importante ressaltar que a implementação do PSE acontece nos territórios que são abrangidos pela Estratégia Saúde da Família (ESF) e, segundo o MEC, a partir disso, podem ser criados nos municípios, núcleos que sejam interligados pela saúde e educação. O PSE tem como alvo a formação para educação em saúde dos estudantes da Educação Básica, bem como dos profissionais e dos gestores (MEC, 2020). No ano de 2013, foi implementado no município de Piraquara, o Núcleo de Assistência à Saúde da Família (NASF), com o objetivo de fortalecer as equipes da ESF na promoção do acesso aos serviços, e no total nesse

⁵⁷ Mais informações pertinentes sobre o PNAE encontram-se no anexo D deste trabalho.

⁵⁸ Mais informações pertinentes sobre o PSE encontram-se no anexo E deste trabalho.

período, de acordo com os dados da prefeitura municipal havia a atuação de oito equipes⁵⁹ (PIRAQUARA, 2013).

Nessa linha, a ampliação do PSE para toda a Educação Infantil, significou um avanço importante das ações do BC e representou uma articulação amplificada entre a saúde e a educação, principalmente nas creches. Segundo Costa, Mafra e Bachtold (2014), no ano de 2013, 4.864 municípios fizeram a adesão ao programa, o que abrangeu cerca 17.748 creches, o que foi equivalente a 964.078 crianças de 0 a 3 anos e 1.972.066 de crianças de 4 e 5 anos atendidas. Já em 2014, 1.127.837 crianças nas creches foram atendidas e 2.028.266 nas pré-escolas, sendo um total de 4.787 municípios em 19.999 creches.

No âmbito municipal, segundo o Ministério da Educação, e de acordo com os documentos normativos, é realizada uma leitura técnica, para entender os indicadores dos municípios e a partir disso, havia uma análise de tudo o que precisava ser melhorado para realizar uma melhor implementação do PSE. Essa ação funcionou como uma espécie de diagnóstico chamado de “projeto municipal”, onde é desenvolvido um documento com todas as informações coletadas nos territórios de abrangência da ESF, a fim de conhecer as realidades, aprimorar o PSE e realizar ações ampliadas de educação e saúde e, só então, a partir disso, as escolas são selecionadas. Aqui, denota salientar que a grande maioria dos bairros do município de Piraquara, fazem parte dos territórios selecionados pela ESF.

Sobre as ações relacionadas à saúde e à alimentação com o PNAE e o PSE, a entrevistada ressaltou:

Nós temos o programa saúde na escola, nós temos também o setor de alimentação escolar, nós temos a resolução 6 do PNAE⁶⁰ (Programa Nacional de Alimentação

⁵⁹Essa informação foi veiculada no site da Prefeitura de Piraquara, com o título: “Piraquara vai implantar núcleo de apoio às Unidades de Saúde do município” e pode ser acessada em: <http://www.piraquara.pr.gov.br/Piraquara-vai-implantar-nucleo-de-apoio-as-Unidades-de-Saude-do-municipio--4-1481.shtml>

⁶⁰A Resolução n.6, de 08 de maio de 2020, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No que diz respeito, a creche a resolução dispõe: “§ 7º Para os cardápios planejados para as creches, adicionalmente, devem ser apresentados a consistência das preparações e os micronutrientes. Art. 18 Os cardápios devem ser planejados para atender, em média, as necessidades nutricionais: I – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial; II – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos.” (BRASIL, 2020).

Escolar), que é o programa de alimentação escolar que são todos conectados ao Brasil Carinhoso, com o objetivo da criança se alimentar adequadamente e ter a alimentação saudável. Porém, nós precisaríamos ter uma educação por parte da saúde e uma orientação mais efetiva para promover ações de saúde e ensinar sobre essa questão da alimentação saudável, mas por falta de pessoas, eles também não conseguem fazer. (E1, grifo nosso).

O PSE busca integrar as políticas setoriais de educação e saúde nos territórios selecionados, nas escolas e nas UBS, e como já mencionamos, busca realizar orientações de atenção à saúde para as crianças e suas famílias, para a comunidade, também para os gestores e professores, para isso há a exigência de profissionais capacitados, para que seja realmente efetivado. No entanto, de acordo com os entrevistados, falta um diálogo mais eficaz para a promoção das ações de saúde, e segundo relatado, isso se deve à falta de profissionais da área. Outra informação destacada, é que os professores e gestores da educação se sentem despreparados para fazer orientações mais adequadas acerca de questões mais relativas à saúde no âmbito do PSE. Com relação ao PNAE, conforme relatado, o programa tem grande importância para os CMEI's e funciona de maneira satisfatória, porém os profissionais também sentem despreparo para realizar orientações mais específicas.

Ainda, no que se refere às ações de saúde, no programa Brasil Carinhoso, importa ressaltar que: “A saúde é uma das dimensões mais importantes na luta pelo fim da extrema pobreza.” (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014, p. 7). Sendo assim, a promoção do acesso à saúde, foi uma grande preocupação e um dos maiores desafios na formulação das ações do BSM e do BC. Com base nisso, consideramos de grande importância caracterizar de maneira sucinta o que é a ESF.

Segundo a Secretaria de Atenção Primária a Saúde - (SAPS, 2020), se trata de um programa coordenado pelo Ministério da Saúde, que objetiva (re) organizar a atenção básica no Brasil, seguindo as normas estabelecidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), com o princípio de garantir o acesso à saúde pública e universal, como um direito de todos, de acordo com o art. 196⁶¹ da CF de 88. Os chamados Agentes Comunitários de Saúde (ACS)

⁶¹ O Art. 196 da Constituição Federal de 1988 dispõe: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. (BRASIL,

são os denominados burocratas de nível de rua (BNR), que atuam na linha de frente dos serviços públicos (LIPSKY, 1980; 2010; LOTTA, 2010). Os ACS são profissionais que fazem o mapeamento e a visitação as famílias nos territórios selecionados vulneráveis e realizam o encaminhamento destas para o sistema de saúde. Nesse sentido, a ESF: “é considerada a porta de entrada dos usuários ao sistema de saúde. É, portanto, um programa central no contexto da saúde pública brasileira” (LOTTA, 2010, p. 83).

O BSM ampliou a cobertura das equipes da ESF, possibilitando que mais pessoas em situação de pobreza residindo em territórios vulneráveis fossem contempladas pelo programa, e pudessem ter acesso à saúde, com especial destaque para a atuação dos ACS no que se refere ao desenvolvimento integral e acompanhamento das crianças (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014). No que tange essa questão, como já mencionamos, o município de Piraquara, tem muitos territórios selecionados no âmbito da ESF. A esse respeito e ao diálogo estabelecido com a saúde, um dos atores entrevistados destaca:

A saúde tem situações que há o diálogo, mas de fato na hora de fazer, na hora de dar o acesso, nós ainda pecamos muito. Nós temos os agentes comunitários de saúde, que visitam as famílias, lá pelo programa saúde da família. E nisso, nós sentimos que falta um diálogo maior de dizer assim, que os agentes comunitários, que vão até as casas, incentivem, por exemplo, a matrículas das crianças ou orientem a realizar o cadastro nos CMEI's, para que as crianças sejam selecionadas, principalmente as crianças de creche de 0 a 3 anos. (E1)

Conforme já mencionamos, o município de Piraquara não consegue atender a todas as crianças e, de acordo com a fala da gestora falta um diálogo mais articulado com as famílias, principalmente as que residem nas regiões mais vulneráveis. Nesse caso, ela sugere que o trabalho dos e das ACS pode ter uma atuação importante no que se refere ao acesso às famílias. No entanto, realizar orientações de como conseguir vaga na creche não está previsto na legislação que dispõe acerca do trabalho dos ACS⁶². Desse modo, segundo Lotta (2010),

1988).

⁶²No anexo deste trabalho, disponibilizamos para consulta o que está previsto na legislação sobre o trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde.

para realizar os encaminhamentos, os ACS precisam ter acesso à informação e uma orientação adequada.

As ações de ensinar os usuários a como conseguirem vaga em creche e a de ensinar acesso ao conselho tutelar também dependem de que o ACS tenha acesso à informação e que os usuários o questionem sobre isso. **O fato de essas ações não serem centrais na ação dos agentes e, portanto, serem menos institucionalizadas, pode significar também que elas não recebem um suporte direto da UBS ou da política de saúde para que se tornem atribuições dos ACS – o que significa menor difusão das informações e de materiais/recursos necessários para elas.** O mesmo podemos dizer com relação à ação de dar informações a respeito de drogas e DST/AIDS que, por algum motivo, acabam não sendo centrais na prática cotidiana dos ACS, embora se entenda que deveriam ser priorizadas, dadas sua importância e sua relação direta com as políticas de saúde. (LOTTA, 2010, p. 200, grifo nosso).

Ressaltamos que uma série de fatores afeta o trabalho cotidiano dos ACS (LOTTA, 2010) e, que de fato, um diálogo mais efetivo entre a educação e a saúde é de grande importância para a promoção das ações de atenção básica às famílias e às crianças, mas para isso, seria primordial que tanto os profissionais que atuam na saúde e na educação tivessem maior suporte, orientações mais efetivas, especialmente nesse caso de informar as famílias nas visitas acerca da realização do cadastro na creche. Mas, além disso, é preciso que sejam garantidas melhores condições de trabalho para esses BNR, e nesse caso, nos referimos essencialmente aos profissionais que estão na ponta da entrega dos serviços, para que seja possível, a construção de uma intersetorialidade, de fato, integrada.

Desse modo, de acordo com este caso, indica-se que a intersetorialidade não se efetiva pela falta de orientações mais específicas, e não na atuação dos profissionais da educação e da saúde, com base no exemplo que mencionamos. Acerca disso, e da relação direta entre os profissionais, a entrevistada destacou que:

Não há essa discussão intersetorial, não há. Então, eu vejo que ainda falta, e a educação falha por 2 motivos principais, que é a falta de pessoal para esse diálogo, esse estudo aprofundado dos programas dos documentos das resoluções, e um maior diálogo com quem está lá na ponta, de quem faz o atendimento dos usuários, lá na assistência, lá na saúde. Então isso é um dos pontos que eu percebo que nós falhamos. (E1, grifo nosso).

*Então, na verdade a saúde, assistência e educação, eu vejo que há falhas muito grandes nessa conexão entre elas, cada um pega as suas políticas e coloca debaixo do braço para lutar por elas né, eu ainda enxergo dessa forma, nós erramos muito em relação a isso enquanto educação, porque nossa demanda é muito grande, então nós sempre trabalhamos com muitos limitadores de pessoas, **embora haja o diálogo e o programa Brasil Carinhoso, ele sugere tudo isso, nós não temos uma conversa efetiva, nós temos alguns diálogos, mas não tão efetivos como deveriam ser.** (E1, grifo nosso).*

De acordo com o explicitado, os gestores apontam que há falhas na efetuação da intersetorialidade e uma das causas se dá pela falta de um diálogo mais efetivo entre os setores, e com os BNR. Nessa linha, também é apontada a necessidade de uma compreensão maior dos programas, especialmente os relacionados com outros setores, além da educação.

A partir da literatura sobre implementação, Ribeiro, Bonamino e Paes de Carvalho (2020, p. 260) apontam que: “a adesão dos agentes implementadores às diretrizes, às concepções e às formas de operacionalização das políticas é uma das condições para conseguir maiores avanços na concretização dos objetivos previstos.” Ou seja, quando a diretriz oferece condições mais propícias para a implementação e para os agentes implementadores, se torna mais fácil que esses estes realizem a adesão as diretrizes e a partir disso, a possibilidade de realizar uma implementação mais eficaz a partir dos objetivos previstos é mais atingível e factual. (MATLAND, 1995; ARRETCHE, 2001).

Posto isso, avançamos na análise das relações entre os setores na implementação do BC, agora no âmbito da assistência social. Nessa linha, é importante mencionar o seu papel fundamental na formulação do BSM, pois: “a assistência social é o serviço público mais claramente dedicado ao atendimento dos brasileiros pobres e vulneráveis, o que corresponde ao público do Brasil sem Miséria”. (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014, p. 3). Como já explicitado, O SUAS é um sistema nacional que atua na oferta dos serviços de assistência social e desempenha uma função basilar na garantia dos direitos sociais para a população brasileira. São os profissionais do SUAS, que realizam o cadastro das famílias no CadÚnico, isto é, são atores fundamentais para a efetivação do maior programa de transferência condicionada de renda da América Latina, o Bolsa Família, e são agentes essenciais na execução das ações do BSM. Por exemplo, no caso específico do BC, que é voltado para as

crianças beneficiárias do Bolsa, a atuação da assistência social é crucial para a efetivação do programa (COSTA; MAFRA; BACHTOLD, 2014).

No entanto, na criação do BSM, uma parte da população pobre não era alcançada pelo Bolsa, pois: “Muitas das pessoas que ainda não faziam parte do Cadastro viviam em áreas isoladas, ou nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos, ou em outras áreas nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público.” (COSTA, MAFRA, BACHTOLD, 2014, p. 4). Assim, na formulação do BSM, havia a preocupação de incluir as famílias que ainda permaneciam em situação de exclusão social, então foi criada a chamada busca ativa como parte das ações do plano, com o intuito de mapear as pessoas que ainda permaneciam excluídas.

No âmbito municipal, notamos que o seu papel está diretamente relacionado a execução do Bolsa Família, isto é, é possível identificar as crianças que são beneficiárias do PBF, por meio de todo o trabalho realizado, no âmbito da assistência, então nesse sentido, o BC se efetiva por meio da atuação da assistência social:

A assistência tem o seu trabalho ligado ao Bolsa Família, que é onde nós dialogamos mais no programa, e aí nós temos nossas tarefas de repassar para eles sobre as crianças que recebem o bolsa família, nós sabemos que agora o programa vai ter um outro modelo,⁶³ que nós não sabemos muito, mas pensando aqui nesse modelo antigo do bolsa família, porque daí já é outra realidade né, mas nesse momento é assim. (E1, grifo nosso).

Como mencionamos, a assistência social é fundamental para a efetivação das ações do BSM e do BC, principalmente pelo trabalho do cadastramento das famílias beneficiárias no CadÚnico ser realizado no âmbito da assistência, através do SUAS. Todavia, de acordo com os atores entrevistados, na implementação do BC houve o diálogo a partir do Bolsa Família, mas é apontada a necessidade de uma interlocução maior entre os setores, para que seja possível avançar juntamente à assistência social. Durante as entrevistas, foram citadas várias ações realizadas no âmbito da assistência para a proteção das crianças em situação de vulnerabilidade social, porém como foi destacado, e reafirmado pelos gestores, existe uma urgência e demanda para que haja uma articulação maior entre os setores, a fim de superar a

⁶³No ano de 2021, o governo federal substituiu o “Programa Bolsa Família” pelo programa “Auxílio Brasil”.

fragmentação organizacional das áreas. Os atores também apontaram que são realizadas ações pela prefeitura no município que envolvem os três setores, mas se trata de algo pontual e não de fato contínuo.

Na prefeitura municipal de Piraquara, há tentativas dessa união de setores, mas de fato, precisaria de mais planejamento, talvez assim, como exemplo, eu sei que a maioria da população piraquarense utiliza o SUS e nós não temos um programa que se conecte lá na prefeitura a isso e traga os dados das crianças para a educação ou para a assistência. Então, por exemplo, a assistência tem lá o CADÚnico, aí nós temos o SUS na saúde. Na educação precisamos desses dados para que se planeje políticas diferentes, e para que a gente pudesse ter dados fidedignos do município né. Isso seria importante para que se efetivasse de fato a intersetorialidade... porque, por exemplo, a pesagem das crianças nas unidades escolares, o programa de pesagem é uma parceria entre a saúde e a educação. A educação pesa, aí tem que lançar lá no sistema da saúde, aí o nosso setor de nutrição, ele tem que fazer os cardápios, porque agora tudo dentro da resolução 6 né, atendendo ao valor nutricional e isso poderia se conversar. Então, todas essas questões, assim, são coisas que eu vejo que nós já enxergamos os 3 setores né, as 3 secretarias já se perceberam nesse contexto, mas ainda não se efetivou por completo, nem por meio do Brasil Carinhoso, esse é um pequeno exemplo, poderia dizer outros. Então, o meu destaque, é para que haja essa conversa maior entre os setores. Embora tenham iniciativas muito positivas tanto da assistência quanto da saúde e da educação. (E1).

dá pra citar como importante os conselhos da educação, os conselhos de assistência, os conselhos da saúde, então esse grupo de conselhos tem feito assim um trabalho muito interessante. Os conselhos... eu acredito que seja uma conexão bem efetiva hoje no município. (E1).

De acordo com o exposto até aqui, sugere-se que a intersetorialidade não se efetivou de modo integral no município, embora na fala anterior dos atores seja enfatizado que houve avanços, não há o diálogo mais efetivo nos âmbitos da assistência, saúde e educação. Isto é, as secretarias realizam a entrega dos serviços nos seus respectivos setores, mas isso acabou não ocorrendo de uma maneira conjunta e com uma maior articulação.

Foi observado que na implementação do BC, como pode ser indicado, também não houve essa efetivação concreta, como veremos na próxima seção. No que diz respeito, aos mecanismos de monitoramento das políticas e fiscalização dos recursos no município, há os seguintes conselhos de acompanhamento: comissão de acompanhamento do plano municipal

de educação; conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB; conselho municipal de alimentação escolar e na assistência social o conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente (PIRAQUARA, 2020).

Destaca-se que os desafios no município são grandes para a implementação da política, e muitas outras questões poderiam ser discutidas a partir do que foi narrado pelos agentes. Diante disso, na próxima seção, com o intuito de esquematizar, o que foi debatido até aqui apresentamos as dimensões dos arranjos.

7.4 As dimensões dos arranjos, os desafios da intersetorialidade e a implementação no âmbito subnacional

Políticas importam!

Mais que isso: deslocamentos nos padrões de desigualdades requerem políticas implementadas por um longo período de tempo.

Marta Arretche⁶⁴

Nas seções anteriores intentamos entender um pouco de como se deu a integração vertical e a integração horizontal para a implementação do Programa Brasil Carinhoso no âmbito subnacional, isto é, buscamos investigar a relação do governo federal com o município e como se deu essa articulação no âmbito local e qual o grau da efetivação da

⁶⁴Trecho extraído do livro: Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. (2015).

intersetorialidade. Para compreender os níveis de integração e o grau de intensidade entre os setores no âmbito nacional e no subnacional, utilizamos a matriz teórica de Cunill–Grau (2014), e para elucidar os elementos acerca dos arranjos de implementação lançamos mão do modelo teórico elaborado por Lotta e Favareto (2014) que forneceu subsídios fundamentais para entender os arranjos e os níveis de integração e intersetorialidade, na formulação e na implementação da política.

Nessa tônica, a partir do exposto, esta subdivisão está organizada a fim de deslindar a arquitetura dos arranjos de implementação do BC, com o aporte da discussão já iniciada nas seções anteriores. Diante disso, buscamos resgatar alguns aspectos já debatidos nos tópicos anteriores, mas que consideramos importante retomar aqui. De acordo com o já tratado, entender as relação vertical e horizontal são componentes fundamentais para este estudo. Para tanto, iniciamos recuperando os elementos acerca da descrição do BC, aqui ainda, adicionamos aspectos referentes à formulação do Brasil Sem Miséria, pois foi o plano do qual a Ação Brasil Carinhoso se originou. Assim, a partir disso, buscamos discutir questões relevantes para a compreensão dos arranjos, como retomar aspectos sobre o desenho institucional do programa. Assim também, destaca-se que nesta seção buscamos tratar dos pontos supramencionados de maneira breve, pois muitos elementos já foram abordados anteriormente.

A alternativa do governo federal de criar políticas públicas efetivas para a redução da pobreza e das desigualdades tem sido cada vez mais crescente nas últimas décadas. (LOTTA; FAVARETO, 2016) Com base nisso, a União vem adotando novos arranjos institucionais para a execução de determinadas políticas. Por essa razão, têm se evidenciado a necessidade de integrar vários setores e ministérios em prol de um objetivo comum e também, de articular os entes federativos para promover uma maior efetividade no enfrentamento a problemas complexos. (LOTTA; FAVARETO, 2016; VEIGA; BRONZO, 2014; CUNILL-GRAU, 2014).

Dito isto, programas que objetivam a redução das muitas desigualdades, exigem a adoção de novos arranjos, como é o caso do Plano Brasil Sem Miséria (LOTTA; FAVARETO, 2016). Por isso, como já ressaltamos anteriormente, selecionamos neste estudo o Brasil Carinhoso, pois este foi originado a partir das ações do Plano Brasil Sem Miséria e pressupões a integração vertical e horizontal para que seja efetivada. Os arranjos

institucionais do BC, como mencionamos, envolveu uma série de atores para o enfrentamento de um problema complexo, que era pobreza e a desigualdade que atingiam as crianças. Como forma de solucionar isto, foi criado o programa Brasil Carinhoso, que teve como eixo central a transversalidade, isto é, buscava a articulação de vários setores de políticas públicas para a redução da pobreza, por meio do fortalecimento e promoção de serviços como educação, assistência social, renda, nutrição e saúde.

No caso específico do BC, a “porta de entrada” para esses serviços ocorreu, sobretudo, através do eixo educação, por via do acesso a creche, especialmente para as crianças beneficiárias do programa Bolsa Família. A partir disso, é possível notar que o desenho e a formulação do programa foram criados com o objetivo de reduzir a pobreza e a extrema pobreza, por meio da expansão da política de creches e na promoção de demais serviços de saúde, assistência social, nutrição e renda. Para tanto, a formulação desta política teve como característica central o envolvimento interministerial e de vários setores de políticas públicas, ou seja, o BC estava integrado ao BSM, que já intentava erradicar a miséria no Brasil por meio de ações intersetoriais.

Para Cruz, Merchan e Farah (2021) o BC reconhece a necessidade da ampliação dos direitos sociais para a primeira infância, por meio da articulação entre os setores de educação, saúde, assistência social, renda e nutrição, e busca o enfrentamento da pobreza que atinge as crianças pequenas, através de ações intersetoriais para a promoção do desenvolvimento infantil. Devido a isso, é importante lembrar alguns aspectos do Plano Brasil Sem Miséria, para compreender a formulação do BC.

Como já explicitado, quando foi criado, o BSM tinha como objetivo principal dar continuidade às políticas consolidadas nos anos anteriores, como o Bolsa Família, que é caracterizado como o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo (BICHIR, 2010). O PBF foi fundamental para a criação de outras ações para a superação da extrema pobreza, como o BSM e subsequente o BC, como resultado das ações do plano.

Todavia, a criação de políticas que intentavam solucionar um problema complexo, como é o caso do BSM, exigia uma coordenação federativa integrada, complexa e multidimensional de macroprocessos e macroações (COSTA; FALCÃO; 2014; MDS, 2014) bem como, uma coordenação vertical e horizontal, entre os entes federados e os setores das

políticas públicas tendo a intersetorialidade como principal eixo. (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Para isso, o BSM contava com 2 comitês e 1 grupo interministerial, são eles: o Comitê Gestor Nacional (CGN), que além do MDS, era composto pelo Ministério do Planejamento, da Fazenda, Casa Civil e atuava no monitoramento e avaliação do plano, bem como na sua formulação e implementação, de maneira que, o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA), também atuava no monitoramento e avaliação das ações do BSM e era composto pelos ministérios da Educação, Saúde, Planejamento, Fazenda, Casa Civil, Desenvolvimento Agrário, Cidades, Trabalho e Emprego, Integração Nacional e a Secretaria Geral da Presidência. O Comitê Executivo do plano foi criado para que as políticas fossem executadas e, para isso contava com os secretários executivos dos ministérios referidos. (COSTA; FALCÃO; 2014; MDS, 2014). O BSM também contava com as chamadas salas de situação que objetivavam resolver os eventuais problemas que pudessem ocorrer e coordenar a tarefa complexa que envolvia as três esferas de governo e as articulações interministeriais. As salas eram promovidas pela SESEP, coordenadas pelos BME e realizadas juntamente aos representantes dos ministérios envolvidos, o objetivo era o acompanhamento, monitoramento, gerenciamento e avaliação das execuções específicas de cada projeto proposto no arranjo do programa e teve forte inspiração no modelo de desenho do PAC. (COSTA; FALCÃO, 2014; PIRES, 2018). De acordo com isso, trazemos a definição das salas de situação de acordo com o plano:

As salas de situação – cada uma relativa a uma área, é composta por uma equipe intersetorial diferente – configuraram-se como instâncias de caráter gerencial e informacional que permitiram o acompanhamento detalhado das ações, com levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados atingidos. As reuniões eram mensais ou bimestrais, dependendo da ação, e as informações coletadas subsidiaram importantes decisões tomadas no Plano. (COSTA; FALCÃO, 2014, P. 151).

O BSM tinha como proposta inicial a realização de 13 salas de situação, atendendo a várias áreas e programas, dentre eles o Bolsa família e o Brasil Carinhoso. No decorrer da execução do plano algumas salas não foram realizadas, dentre elas algumas que se relacionavam diretamente ao eixo intersetorial entre educação, assistência social e saúde (COSTA; FALCÃO; 2014; MDS, 2014). Nesse sentido, buscamos deslindar de maneira

breve o desenho do Plano Brasil Sem Miséria, pois ele deu origem a Ação Brasil Carinhoso, um programa focalizado nas crianças pobres. Entender os principais aspectos da organização do BSM nos permite compreender o arranjo de implementação do programa e o grau de intersetorialidade que foi conferido ao BC na sua formulação e implementação.

Desse modo ainda, destacamos o papel coordenador do governo federal neste âmbito, mas é importante ressaltar que mesmo nas políticas desenhadas no âmbito nacional, a implementação ocorre de maneira distinta nos municípios brasileiros, pois depende exclusivamente das capacidades estatais locais.

Dito isto, a partir de alguns elementos já debatidos nas seções anteriores, buscamos examinar os arranjos de implementação do BC, realizando uma síntese de tudo o que foi apresentado até aqui, assim pode-se observar, no quadro abaixo:

Quadro 18 – Dimensões de análise dos arranjos de implementação do Programa Brasil Carinhoso

Integração horizontal (intersetorialidade)	Integração vertical (subsidiariedade federativa)
O Brasil Carinhoso envolveu na sua formulação o Ministério da Educação (MEC); Ministério da Saúde (MS), além de ser uma das ações do Plano Brasil sem Miséria, que envolveu 22 ministérios na sua formulação em que era realizado o planejamento das ações interministeriais conduzida pelos BME.	O desenho institucional da política foi feito pelo governo federal, que realizou um papel indutor, por meio de assistência técnica e financeira aos municípios e o Distrito Federal.
Na formulação do BSM que deu origem a criação do BC há a articulação entre os diferentes ministérios e também na realização das salas de situação. Mas no âmbito municipal essa intersetorialidade entre os setores é baixa.	O repasse de recursos era realizado pelo governo federal, por meio da transferência de duas parcelas anuais aos municípios e o Distrito Federal, por meio dos critérios já mencionados anteriormente, por meio do FUNDEB.

O BSM contava com 2 comitês e 1 grupo interministerial: o Comitê Gestor Nacional (CGN), que além do MDS, era composto pelo Ministério do Planejamento, da Fazenda, Casa Civil e atuava no monitoramento e avaliação do plano, bem como na sua formulação e implementação, de maneira que, o GIA - Grupo Interministerial de Acompanhamento, também atuava no monitoramento e avaliação das ações do BSM e era composto pelos ministérios da Educação, Saúde, Planejamento, Fazenda, Casa Civil, Desenvolvimento Agrário, Cidades, Trabalho e Emprego, Integração Nacional e a Secretaria Geral da Presidência. O Comitê Executivo atuava para que a execução das políticas seja concretizada e, para isso contava com os secretários executivos dos ministérios citados. Foram realizadas 13 salas de situação, no âmbito do BF e do BC, mas algumas salas de situação referentes à Educação, Saúde e Assistência social não foram realizadas. O monitoramento é desempenhado pelos conselhos e, examinando documentos, relatórios, sítios da prefeitura municipal e em conversa com os gestores, foi identificado que estes conselhos são realizados na sua maioria pelo âmbito da educação, como a Comissão de acompanhamento do plano municipal de educação; conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB; conselho municipal de alimentação escolar e no âmbito da assistência social o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Não há menção específica aos territórios de implementação, e nem as necessidades espaciais dos municípios e o DF. Há uma normatização centrada pelo governo federal.	Os governos municipais implementam a política, através da cooperação realizada com o governo federal, por meio de assistência técnica e financeira.
---	--

Fonte: Elaborado a partir de Lotta e Favareto (2016); Lotta; Galvão e Favareto (2016)

Como já explicitado anteriormente, e de acordo com o quadro acima, a intersetorialidade se trata de um desafio complexo, pois demanda que haja o envolvimento de diversos setores e atores. Nesse sentido, a partir da análise dos arranjos, no âmbito nacional foi possível notar que na formulação do programa, a intersetorialidade obteve maiores níveis de integração, pois foram articulados diversos setores e ministérios no desenho do BSM e do BC, como já foi relatado nas seções anteriores. Por isso, pode se indicar que a intersetorialidade apresentou maiores níveis de integração, pois envolveu várias áreas de políticas públicas e, também um caráter interministerial como já explicitado

anteriormente. Isto é, foram elaboradas soluções integradoras e articuladas de maneira transversal, entre vários setores e atores para enfrentar um problema multidimensional, como a pobreza que é acompanhada de uma série de privação de recursos e direitos fundamentais (BRONZO, 2005).

Nesse caso específico, o BC focalizava especialmente a garantia, o bem-estar e acesso a serviços para as crianças pobres de 0 a 3 anos por meio do acesso a creche. (COUTINHO, 2020). Por esses fatores, como mencionado, é possível aferir que houve um alto grau de intersetorialidade na fase de formulação do programa. Segundo Cruz (2017, p. 182) a capilaridade do programa era: “Aberta aos 5.570 municípios, mas a opção de adesão é voluntária para cada eixo. Em 2012, eram 2.246 municípios e, em 2015, 5.418 no eixo da educação.”

No que tange a etapa do financiamento, a transferência automática dos recursos é realizada pela União aos municípios e ao Distrito Federal, que informaram no censo escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de 0 a 48 meses. Este repasse visa à ampliação da oferta de creches públicas ou conveniadas com o poder público para as crianças pequenas beneficiárias do Programa Bolsa Família e, também a melhoria da qualidade das instituições de Educação Infantil e também, no combate a insegurança alimentar e a desnutrição infantil, por meio de ações de cuidado para garantir a segurança alimentar e nutricional das crianças, bem como, o acesso e a permanência dessas crianças nas creches.

Como já referido, os principais eixos de acesso aos serviços do BC relacionam-se a: educação, saúde, assistência social, renda e nutrição. A quantia é calculada a partir de 50% do valor anual mínimo por matrícula nas creches públicas ou conveniadas com o poder público definido para o FUNDEB. Esses dados são organizados pelo INEP e a partir disso, os recursos definidos são transferidos pelo FNDE. Nesse processo, é importante destacar o papel da coordenação federativa da União, a partir do MDS que definiu as diretrizes do BC, em articulação com o MEC mediante a atuação do INEP e do FNDE. (COUTINHO, 2020).

As ações de monitoramento e avaliação do programa são realizadas a partir de reuniões e da articulação direta entre os ministérios envolvidos: MEC, MDS e MS, por meio do censo escolar, do SIMEC, CadÚnico e DATASUS, que são instrumentos fundamentais na operacionalização dos dados, ou seja, de grande importância para o funcionamento do programa. Destaca-se também o papel de outra secretaria importante nesse processo que é a

SAGI, responsável pelo serviço de avaliação de todos os programas vinculados a todo ao MDS⁶⁵. Havia a previsão de que as ações intersetoriais fossem articuladas nos âmbitos municipais (CRUZ, 2017). Bem como, os municípios que realizassem a inserção das crianças beneficiárias do Bolsa nas creches, receberiam um suplemento adicional de 50% do FUNDEB. (CRUZ, 2017).

Há de se lembrar também que no âmbito do BSM, como explicitado anteriormente, eram realizadas salas de situação temáticas referente às áreas de educação, assistência social e saúde, e que abrangiam o programa Brasil Carinhoso. As salas eram realizadas pela SESEP, através de reuniões periódicas, com integrantes do governo federal e atores estratégicos referentes às ações do plano, dentre elas, o BC e o BF. (ENAP, 2014).

O papel do MEC se deu, sobretudo, por meio da ampliação dos recursos para a alimentação escolar, através do PNAE e da antecipação dos recursos do FUNDEB para as creches. (ENAP, 2014). Já a função do MS, se deu através das ações do PSE e, também do NUTRISUS, no apoio a fortificação alimentar, na suplementação de sulfato de ferroso, vitamina A, entre outros. Ao MDS tangia especialmente as competências relacionadas ao programa Bolsa família e a inserção das crianças beneficiárias na creche. De modo que, só era possível identificar estas crianças e famílias, através de um intenso trabalho realizado no âmbito da assistência social por meio do SUAS, através do CadÚnico. O MEC, o MDS, e o FNDE realizavam uma interlocução direta para a realização do pagamento dos recursos do FUNDEB.

A assistência financeira da União operava como um mecanismo de indução para incentivar os municípios a ampliar o atendimento a EI, e na criação de novas turmas. Concomitante a isso, a partir de Cruz (2017), destaca que o papel da União tem sido crucial no apoio a política de creches através da assistência técnica e financeira, na criação de novos programas e atos normativos.

Um outro ponto fundamental a ser destacado acerca dos arranjos de implementação é a divisão de responsabilidades e os graus de autonomia dos três níveis de governo (LOTTA; FAVARETO, 2014). Assim também, é possível compreender qual o papel de cada ente federativo na execução de uma política pública. No que diz respeito ao repasse de recursos,

⁶⁵ Atual Ministério da Cidadania, que passou a englobar a chamada Secretaria Especial do Desenvolvimento Social

conforme já relatado, a transferência automática do montante é feita pelo governo federal aos municípios e ao DF, a partir de critérios já supracitados.

Nesse caso, os estados tem uma atribuição residual, sobretudo no papel da investigação acerca da demanda por vagas nas redes de EI (CRUZ, 2017). Mas, em relação a essa divisão de responsabilidades e graus de autonomia, o destaque se dá para a relação direta entre a União que realiza a formulação do programa e os entes subnacionais que atuam na operacionalização para a execução e implementação do BC. (CRUZ, 2017). Acerca disso, Lotta e Favareto (2014) tem apontado que há um esvaziamento dos governos estaduais na execução de certos programas, o que faz com que o governo federal atue diretamente com os municípios, o que acaba resultando em uma padronização de determinadas políticas.

Outra questão que consideramos relevante mencionar foi evidenciada por Cruz, Merchan e Farah (2021) ao investigarem como o BC foi abordado nos conselhos nacionais de políticas públicas de saúde, educação, assistência social e políticas para mulheres, nos anos de 2012 a 2015, as autoras identificaram poucas menções relacionadas ao BC, sendo assim, as pesquisadoras apontam que os conselhos seguem uma lógica setorial.

Ainda no tocante, a dimensão da subsidiariedade federativa, conforme já destacado, as normatizações são feitas pelo governo federal. Diante disso, é relevante indicar que isso, de uma certa forma, acabou representando um desafio para âmbitos locais, pois a implementação depende da capacidade estatal de cada município. Em estudo realizado por Coutinho (2020) foi evidenciado que nos municípios em que os recursos eram escassos para a ampliação das redes de Educação Infantil, não houve um aumento expressivo do crescimento de matrículas entre os anos de 2012 a 2015, o que também ocorreu no município de Piraquara como foi apresentado nas seções anteriores. A autora ainda demonstra que a média em nível nacional ampliou-se apenas em 39,9%. (COUTINHO, 2020).

Nesse sentido, destaca-se que houve uma melhoria da qualidade das instituições de Educação Infantil, contudo como ressaltamos, os municípios possuem capacidades estatais distintas, isto significa, que em muitos contextos subnacionais, não havia recursos suficientes para a ampliação das redes de EI. Elementos como o enfraquecimento do repasse de recursos pela União, e a necessidade um diálogo mais direto do governo federal com os municípios também tiveram incidência na implementação local do BC. (COUTINHO, 2020). É importante elucidar estes fatores, pois são fundamentais para compreender os desafios da

implementação, sem desconsiderar os diferentes contextos, em um país territorialmente extenso e desigual, como é o caso do Brasil.

Por fim, relativamente à dimensão horizontal no âmbito subnacional, ao investigar uma experiência local, com base na percepção de atores que atuaram na implementação do programa e do que foi apresentado até aqui, indica-se que a intersetorialidade não ocorreu de maneira integrada nessa experiência local, ou seja, a sua execução ocorreu especificamente de maneira setorial, sem uma interlocução mais direta entre os setores, por isso indica-se que as ações interssetoriais não foram efetivadas, na sua totalidade no ente subnacional. Ou seja, na sua formulação, a intersetorialidade foi de *alta intensidade*, como já explicitamos, e na implementação local foi de *baixa intensidade*. A partir disso, destaca-se que a intersetorialidade se trata de um imenso desafio. Como destacamos, o objetivo desta seção foi realizar uma sintetização de tudo o que foi debatido aqui. Diante disso, partimos para as considerações finais.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema central desta pesquisa diz respeito às políticas públicas de educação e o acesso à creche, e intentou analisar como políticas educacionais intersetoriais para as crianças de 0 a 3 anos formuladas pelo governo federal foram implementadas no âmbito subnacional.

Em síntese, o presente trabalho objetivou discutir como se deu os arranjos de implementação de uma política pública intersetorial em âmbito subnacional a partir da percepção dos agentes implementadores. Como já explicitado, tratamos da Ação Brasil Carinhoso no município de Piraquara, situado no estado do Paraná. Para isso, buscou-se

compreender elementos como: a relação entre o governo federal e o ente local na implementação da política; a relação dos setores de políticas públicas, para a promoção da intersetorialidade no contexto subnacional mediante as capacidades estatais locais no ente referido.

Com o intuito de atingir os objetivos delimitados, para compor a urdidura metodológica deste trabalho, utilizamos a análise de dados relativos ao acesso à creche, o mapeamento das normativas em âmbito federal, estadual e municipal, bem como, os documentos do governo federal como do MDS, MEC, MS, IPEA, FNDE que nos forneceu subsídios para compreender como se deu a formulação e a articulação federativa do BC, além disso, também lançamos mão de entrevistas semi-estruturadas.

A partir disso, verificamos que a pobreza e a desigualdade de acesso a creche foram colocadas como prioridade e estratégia da agenda governamental, a partir do desenho institucional do BC, um programa pertencente às ações do Plano Brasil Sem Miséria. O BSM tem como enfoque a redução da pobreza e da extrema pobreza por meio da promoção do acesso à educação, saúde, assistência social, alimentação a fim de garantir os direitos sociais para a população e reduzir as desigualdades sociais. Mas o BC, prioriza a sua focalização nas crianças pequenas de 0 a 48 meses em situação de vulnerabilidade social e beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

Dito isto, há de se lembrar que a Ação Brasil Carinhoso, se trata de um programa intersetorial, vinculado ao já erradicado Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério da Saúde (MS). O BC consoante com as metas estabelecidas pelo PNE (2014-2024), tem como principal objetivo a manutenção e

ampliação do atendimento à Educação Infantil, especificamente para as crianças pequenas em situação de pobreza e extrema pobreza

Por isso, o programa tem um caráter intersetorial e envolveu na sua formulação uma coalizão de atores e setores para a resolução de um problema social complexo, isto é, o desenho da política buscou enfrentar a pobreza a partir da sua multidimensionalidade, o que significa, que se estabeleceu uma articulação entre os setores de políticas públicas, para tal efetivação. Destaca-se que o enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais demandam que haja esse processo de integração, a partir disso, consideramos fulcral entender qual o papel do Estado na oferta de políticas públicas para a superação desses problemas que atingem as crianças pequenas.

Ao realizar a revisão teórica, notamos que a literatura de implementação e de educação apresentam números significativos de trabalhos relativos a análise de políticas públicas educacionais. Todavia, no que diz respeito à intersetorialidade, a produção ainda é ínfima e quando se trata das crianças de 0 a 3 anos, esta dimensão é ainda menos explorada. Nessa via, ressaltamos a importância da proposição deste estudo. A concepção que tomamos como basilar sobre a intersetorialidade, como já salientamos, refere-se ao entendimento do enfrentamento de demandas complexas a partir da sua multidimensionalidade, isto é, que haja uma articulação entre os diferentes setores de políticas públicas para combate à pobreza e às desigualdades sociais. (BRONZO, 2005; CUNILL-GRAU, 2014).

Nesta seara, ao investigar os arranjos de implementação do BC no âmbito subnacional, empregando a matriz de análise proposta por Lotta e Favareto (2016), começamos por investigar a *relação vertical*, entre o governo federal e o município. Para tanto, utilizamos as diretrizes do BSM e do BC e realizamos entrevistas com agentes que estiveram no processo de implementação da política. E, assim, verificamos que o governo federal realiza uma coordenação federativa por meio de repasses de recursos aos municípios, para a ampliação de vagas para as crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Programa Bolsa Família e para a manutenção das instituições de EI.

A partir disso, salientamos a importância da União no papel coordenador de políticas intersetoriais, especialmente as que objetivam a redução de desigualdades, como é o caso do BC. Ao examinar o desenho institucional da política fica evidente que na formulação do

programa a intersetorialidade ocorreu com alta intensidade, em uma articulação direta entre o MEC, MDS, MS e FNDE.

Foi possível identificar que o repasse de recursos se alterou de forma significativa e passou por um enfraquecimento no decorrer dos anos, o que teve impacto no município e, isto ficou evidente nas falas dos atores entrevistados e, a partir disso, de acordo com as narrativas, e ao consultar os documentos oficiais e olhar para o desenho institucional do BC, indica-se que há uma certa centralização da normatização por parte do governo federal, impedindo que os entes subnacionais tenham uma participação mais ativa do planejamento da política, o que foi muito evidenciado nas entrevistas. Outro ponto de destaque é que apesar do Proinfância não ser o foco deste trabalho, por não se tratar de um programa intersetorial, ele foi mencionado pelos agentes diversas vezes, especialmente por ter uma característica similar ao BC, no que diz respeito a normatização que também é centralizada pelo âmbito federal, devido a isso, no decorrer da discussão optamos pela inclusão de alguns elementos referentes ao Proinfância.

Um exemplo disto, é que os agentes relataram que a compra dos materiais era solicitada pelos gestores ao FNDE e enviada de maneira centralizada, sem consulta aos municípios, como materiais que não cabiam nas cozinhas, dentre outros problemas. A lista dos materiais também era padronizada, impossibilitando a compra de alguns materiais solicitados pelos CMEI's como insumos que não podiam ser adquiridos, pois não estavam na lista estabelecida pelo FNDE, ou não estavam identificados como gastos da área da educação.

Nesse sentido, como já apontado em pesquisas como a de Cruz (2017) destacamos que essa centralização, sem a participação dos municípios, a padronização dos materiais e o enfraquecimento dos recursos dificultou a implementação da política de modo mais efetivo, visto que a capacidade estatal local é baixa no ente subnacional investigado, como evidenciamos. Assim, ressaltamos que há a necessidade de uma coordenação federativa articulada com os municípios na implementação.

No que se refere à ampliação do acesso, houve uma oscilação com decréscimos nas matrículas no período analisado. Por exemplo, houve uma diminuição mais expressiva nas instituições que atendem crianças de 0 a 3 anos, do total de matrículas especialmente entre os anos de 2014 a 2018. Ainda, que diz respeito, à média nacional de ampliação do acesso

das matrículas em creche, os municípios em que os recursos eram insuficientes não houve um crescimento expressivo das matrículas, como é o caso de Piraquara, esses imensos desafios também são apontados nas entrevistas.

A capacidade fiscal de Piraquara é limitada, isto é, a arrecadação de recursos é insuficiente para a ampliação de toda a demanda manifesta, o que faz com que o município dependa do repasse pelo governo federal e com o enfraquecimento da política em âmbito nacional, os recursos foram diminuídos, o que dificultou a ampliação do acesso de modo mais efetivo.

Há de se lembrar que o PNE, Lei nº. 13.005/2014, tem como primeira meta o acesso das crianças de 0 a 5 anos de idade à Educação Infantil, dividindo-a em dois objetivos: a universalização da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos até 2016 e a ampliação do acesso à creche para as crianças de 0 a 3 anos, de modo a atender 50% dessa população até o final de vigência do PNE 2014-2024. (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, ao investigar a experiência de Piraquara, a partir dos dados apresentados, indica-se que o atendimento às crianças de 0 a 3 anos não demonstra caminhar para o alcance da meta no tempo previsto, visto que seu aumento em pontos percentuais tem sido abaixo do esperado para alcançar 50% dessa população até o ano de 2024. Salientamos que o PNE representou um importante instrumento de planejamento do Estado brasileiro, mas não foi o suficiente. Ao olhar para o ente local, é evidenciada a necessidade de políticas públicas educacionais mais específicas.

No que concerne à *relação horizontal*, que se trata da articulação entre os setores de políticas públicas no município, destacamos que o eixo de acesso aos serviços no âmbito do BC, está relacionado à educação, saúde, assistência social, renda e nutrição. Diante disso, observamos que a interlocução dos setores se dava por meio do Programa Saúde na Escola e da Estratégia Saúde da Família, do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa Bolsa Família. Nessa linha, observou-se que a articulação entre os setores no município foi de *baixa intensidade*, ou seja, não ocorreu de maneira integrada. Para compreender essa questão, utilizamos a conceituação elaborada por Cunill-Grau (2014), em que a autora apresenta uma série de critérios que somados resultam em uma intersectorialidade de *alta intensidade* ou de *baixa intensidade*, isto é, quando mais níveis de integração, maiores são as possibilidades de promover as ações intersectoriais.

Nessa perspectiva, como já apontado pela literatura, a intersetorialidade se trata de um imenso desafio, principalmente, no que diz respeito, a superação da fragmentação organizacional das áreas setoriais como já debatido por Costa & Bronzo (2003; 2012), entre outras dificuldades. Como já mencionado, as normatizações do BC são centralizadas pelo governo federal e, com base nisso destacamos a importância do papel coordenador da União na oferta de políticas públicas, em um território extenso e heterogêneo, como é o caso da federação brasileira (ARRETCHE, 2012). Todavia, de acordo com o que já foi indicado até aqui, é sugerido que o ente federal dialogue mais diretamente com os municípios, sobretudo, os que possuem uma menor capacidade estatal local.

Nesta tônica, dado o que já foi destacado, em síntese, o Brasil é um território desigual, o que significa também que as capacidades são distintas, ou seja, precisam ser considerados a partir das suas realidades locais, pois, na maioria dos casos, os entes subnacionais que possuem menos capacidade precisam de maior assistência e maior repasse de recursos, no caso de uma centralização demasiada aumenta-se as desigualdades já existentes nos territórios. (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Ainda, foi possível observar, que no desenho institucional da política foi prevista a intersetorialidade, mas no ente local estudado, a execução da política acabou acontecendo na sua maior parte de maneira setorial. De modo que, é importante indicar alguns fatores que corroboram para isso, de acordo com o que levantamos, e o que foi narrado pelos agentes, como: a falta de profissionais adequados; necessidade da continuidade da política; ausência de orientações mais efetivas, enfraquecimento do repasse de recursos e uma falta de diálogo mais efetiva do governo federal com o ente subnacional, entre outros.

Diante disso, compreendemos que a promoção da intersetorialidade se trata de uma urdidura, por vezes, difícil de ser executada. Assim, ressaltamos que se trata de um caminho a ser trilhado, para a superação da fragmentação organizacional e setorial das áreas de políticas públicas para a resolução de problemas complexos (COSTA; BRONZO, 2003; 2012). E, ressaltamos que o enfrentamento da pobreza e das desigualdades demanda a coalizão dos atores e setores, e que esta se materialize na implementação e não somente na formulação e no desenho da política.

Também é importante destacar que este estudo possui diversos limites. No que se refere a isso, consideramos importante citar alguns destes. Foi explicitado no início deste

trabalho que o tema desta pesquisa surgiu no segundo semestre do ano de 2020, devido ao agravamento da pandemia de covid-19 no Brasil, por isso, a falta de tempo foi um fator que também comprometeu a realização do trabalho proposto.

Nesse sentido ainda, destacamos que a pandemia afetou várias pesquisas no país, como idas a campo, entre outros. Um segundo fator, diz respeito, ao período eleitoral que dificultou o acesso a várias plataformas municipais, estaduais e federais, como os pedidos da Lei de Acesso à Informação (LAI), neste período citado também houve uma dificuldade de conseguir entrar em contato com os agentes implementadores nas secretarias, de um programa que foi implementado no ano de 2012, o que nos leva a um outro ponto, referente as entrevistas.

Um terceiro quesito a ser mencionado é sobre as entrevistas, já ressaltamos os entraves para realizá-las e a falta de uma integração maior entre os setores também impediu que fosse possível acessar os profissionais de saúde e assistência social do município estudado. Acerca disso, pelo BC, ser um programa que tinha como principal objetivo a promoção do acesso a creche, e por este trabalho estar situado no campo educacional, foi fundamental, e foi a nossa prioridade ouvir atores que estivessem na secretaria de educação.

No entanto, reconhecemos que seria profícuo se tivesse sido possível conversar com agentes da saúde e da assistência social, mesmo partindo do campo educacional. Ainda sobre isso, foi muito difícil encontrar os atores que estivessem envolvidos na implementação do programa desde o início e permaneceram em diferentes gestões, que foi um dos critérios que levantamos. As questões supracitadas acima, foram alguns dos principais aspectos que impediram a realização de mais entrevistas, de modo que, destacamos que seria muito importante se estas pudessem ter sido realizadas, se não fossem todas as dificuldades impostas pelo tempo e pela pandemia de covid-19, e que trariam maiores e melhores contribuições a este trabalho.

Este trabalho possui muitas outras limitações, e aqui mencionamos apenas algumas, pois também consideramos este estudo inacabado, e indica-se que haja mais pesquisas referentes a esta temática e que possam ser capazes de preencher as muitas lacunas abertas aqui. Por fim, mais uma vez salientamos a necessidade de pesquisas que articulem a Educação Infantil e as Políticas Públicas, especificamente referente ao estudo da

implementação de Políticas Educacionais Intersetoriais, para que haja um maior adensamento desse campo de estudos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. **Editora Hucitec**, São Paulo, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. LOUREIRO, Maria Rita. Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 41, 1999.

ARRETCHE, Marta Tereza Silva. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.18. 2003.

ARRETCHE, Marta Tereza Silva. **Estado Federativo e Políticas Sociais. Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000, 3 edição, agosto de 2011.

ARRETCHE, Marta Tereza Silva(org.). **Trajetória das Desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: UNESP; Centro de Estudos da Metrópole, 2015.

ARRETCHE, Marta Tereza Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ARRETCHE, Marta Tereza Silva. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Considerações Finais – Produzindo mudanças por estratégias incrementais: a inclusão social no Brasil pós-1988. In: ARRETCHE, Marta Tereza Silva. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: UNESP; Centro de Estudos da Metrópole, 2020.

ARRETCHE, Marta Tereza Silva. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Editora Fiocruz, 2012.

BARRETO, Ângela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Educação: ANPED**, nº 24, p. 53-65, 2003.

BARTOS, Mariana Scaff Haddad. **Intersetorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade: Um estudo a partir do Marco Legal da Primeira Infância**. 2017. Dissertação (Mestrado). Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos da política social. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. OPAS/ABEPSS, julho de 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 33, p. 5-16, 1994.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Cidadania e Direitos Humanos. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. 2012.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos CEBRAP**, n. 87, p. 115-129, 2010.

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, Renata Mirandola. Para além da “fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020, p. 23-44.

BICHIR, Renata Mirandola. CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Implementando Desigualdades. Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2019.

BICHIR, Renata Mirandola. HADDAD, Ana Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero; HOYLER, Telma; CANATO, Pamella; MARQUES, Eduardo César Leão (2019). A primeira infância na cidade de São Paulo: O caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 24 (77), 1-23.

BICHIR, Renata Mirandola. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos, CEBRAP**, v. 104, p. 110–137, 2016.

BICHIR, Renata Mirandola. GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: idéias, capacidades e institucionalidades. In: Marques, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: UNESP; Centro de Estudos da Metrópole, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1986.

BURGOS, Fernando Pimentel; REINACH, Sofia. **Matricialidade e Intersetorialidade: Questões Conceituais**. Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas. Fundação Perseu Abramo. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Programa nacional de educação pré-escolar**. MEC, 1981. Brasília, DF.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, DF.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. **Crítérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília: MEC/ SEF/ Coedi, 1995.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto-Lei 99.710, de 21 de fevereiro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Portal da legislação – governo federal. 1990.

BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 dezembro. 1996.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 9 de janeiro de 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS, 2009**. CRAS. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. **Parecer n. 20 de 11 de novembro de 2009**. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CEB/CNE, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Loas. **Lei Orgânica da Assistência Social. Lei n. 12.435/2011.** Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012. (Série E. Legislação em Saúde)

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Brasil Carinhoso. FNDE,** 2015.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 8.619, de 29 de dezembro de 2015.** Brasília, DF.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 8.794 de 29 de junho de 2016.** Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, DF.

BRASIL. **Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018.** Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República, 30 de maio de 2018.

BRASIL. MEC/INEP. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018.** – Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 8.869 de 05 de outubro de 2016.** Institui o Programa Criança Feliz. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, DF.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Proinfância.** Brasília, DF: FNDE, 2018.

BRASIL. **Relatório consolidado do Bolsa família.** Informações gerais sobre famílias com crianças dos municípios do Plano Brasil Sem Miséria. 2018. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br>>

BRASIL. **Relatório consolidado do Bolsa família.** Percentual de cobertura com base nas crianças menores de 2 anos acompanhadas dos municípios do Plano Brasil Sem Miséria. 2018. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br>>

BRASIL. **Relatório consolidado do Bolsa família.** Informações gerais sobre famílias com crianças de todos os municípios. 2018. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br>>

BRASIL. **Relatório consolidado do Bolsa família**. Percentual de cobertura com base nas crianças menores de 2 anos acompanhadas de todos os municípios. 2018. Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br>>

BRASIL. Monitoramento do Bolsa Família. Painel VIS DATA. 2021.

BRASIL. **Cadastro Único**. Painel VIS DATA. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed.34; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1998.

BRONZO, Carla. **Programas de Proteção Social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. Tese (doutorado) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como princípio e prática nas Políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da Pobreza**. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad em la gestión pública?”. Caracas, 2005.

BRONZO, Carla. VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social e Sociedade**, n. 92, p. 5-21, 2007.

CAMPELLO, Tereza. Brasil carinhoso e a superação da extrema pobreza na primeira infância. In: HADDAD, Ana Estela. (org.). **O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela Primeira infância**. São Paulo, 2016, pp. 124-135.

CAMPELLO, Tereza. MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patricia Vieira (Eds.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 33-65.

CAMPOS, Maria Malta; ESPOSITO; Yara Lúcia; GIMENES, Nelson Antonio Simão. A meta 1 do Plano Nacional de Educação Observando o presente de olho no futuro. In : **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul./dez. 2014.

CAMPOS, Maria Malta; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. **A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa**. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CAVALCANTE, Pedro; MENDONÇA, Letícia; BRANDALISE, Isabella. Políticas Públicas e *Design Thinking*: Interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, P. **Inovação e Políticas Públicas: Superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA, 2019.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. In: **Revista Brasileira de História.** Vol.9 n. 18, 1996. p. 337 – 359

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa & LOTTA, Gabriela Spanghero (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: ENAP, 2015.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina.** Santiago: Naciones Unidas, 2013.

CERISARA, Ana Beatriz. Educar e cuidar: por onde anda a educação infantil? **Perspectiva,** Florianópolis, v. 1. n. 17, p. 11-22, 1999

CERISARA, Ana Beatriz. ROCHA, Eloisa Acires Candal; SILVA FILHO, João Josué da. Educação infantil: uma trajetória de pesquisa e indicações para a avaliação de contextos educativos. **Zero-a-Seis,** UFSC, v. 9, n. 15, Florianópolis, 2007.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael Prado. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.**

CIRENO, Flávio; VIANA, Iara.; ALVES, Cecília. Ensino básico e trajetória escolar de estudantes do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 18,** 2014.

CORRÊA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS. Nº 9 |** JANEIRO-JUNHO DE 2011 | PP. 20–29.

CORRÊA, Bianca Cristina. ADRIÃO, Theresa. **Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições.** Revista ADUSP. p. 6-13, setembro / 2010.

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. **Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil Sem Miséria.** In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA; Patricia Vieira (Eds.). O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 2014. p. 33-65.

CANDEL, Jeroen J. L. BIESBROEK, Robbert. **Toward a processual understanding of policy integration.** Policy Sci (2016) 49:211–231.

CASASSUS, Jaime. **A escola e a desigualdade.** Brasília: Liber Livro Editora; UNESCO, 2007.

CORDEIRO, Daniele Pereira Meira Cordeiro. A carreira docente como um instrumento de valorização na rede municipal de ensino de Piraquara/PR. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

CORNEJO, David Ricardo Francisco Solano. **La transversalidad y transectorialidad en el sector público**. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?”. Caracas, 2007

CONCEIÇÃO, Caroline Machado Cortelini. **A Legião Brasileira de Assistência e o atendimento à infância no Brasil: o projeto nacional de creches casulo**. Atos de Pesquisa em Educação. Blumenau, v.14, n.2, p.670-692, out./nov. 2019

COUTINHO, Ângela Maria Scalabrin. **Educação infantil: espaço de educação e cuidado**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO (Anped). Caxambu: Anped, 2002.

COUTINHO, Angela Maria Scalabrin. **A ação social dos bebês: um estudo etnográfico no contexto da creche**. Tese (Doutorado em Estudos da Criança – Área de concentração: Sociologia da Infância), Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2010.

COUTINHO, Ângela Maria Scalabrin. **As políticas para a educação de crianças de 0 a 3 anos no Brasil: avanços e (possíveis) retrocessos**. Laplage em Revista, v. 3, p. 19-28, 2017.

COUTINHO, Ângela Maria Scalabrin. Relatório final das atividades de pós doutorado. Pós doutorado em Gestão de Políticas Públicas, na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), da Universidade de São Paulo (USP), 2020. (Relatório não publicado).

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Volume II. Brasília: MEC, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justiciabilidade no campo da educação. **RBPAE** – v.26, n.1, p. 75-103, jan./abr. 2010

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate: Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2016. n. 26, p. 35-66.

CUNILL-GRAU, Nuria. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de La política social**. Documento apresentado no 10º Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santiago, 18-21 out. 2005.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico- conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. XXIII, n. 1, pp. 5-46, jan./jun. 2014.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 16, núm. 2, 2003, pp. 221-236 Universidade do Minho Braga, Portugal, 2003.

CRAHAY, Marcel. **Poderá a escola ser justa e eficaz? Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos**. Lisboa, Instituto Piaget, 2000.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. Fundação Getúlio Vargas, 2017.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. FARAH, Marta Ferreira dos Santos. SUGIYAMA, Natasha Borges. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creche no Brasil. **Estudos Em avaliação educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241, set./dez. 2014.

DE BRITTO, T. F., The emergence and popularity of conditional cash transfers in Latin America, in Armando Barrientos e David Hulme (orgs.), **Social protection for the poor and the poorest: concepts, policies and Politics**, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2008, p. 181-193.

DENZIN, N.K., LINCOLN, Y. S. Introdução à disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K, LINCOLN, Y. S. (orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre. Bookman e Artmed. 2006. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/118314959/A-disciplina-e-a-pratica-da-pesquisa-qualitativa>. Acesso em: 30 ago. 2020.

DOMICIANO, Cássia Alessandra; FRANCO, Dalva de Souza; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. A educação infantil de zero a três anos. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 309-327, jul./dez. 2011.

DUARTE, Vanda Catarina; LEITE, Maria Ruth Siffert Diniz Teixeira. **A Difícil Articulação entre Políticas Setoriais e Intersectoriais – o Componente Educação no Programa BH-Cidadania**. Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), São Paulo, nov. 2006.

DUBET, François. **Sociologia da experiência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

DUBET, François. **O que é uma escola justa? A escola das oportunidades**. São Paulo: Cortez, 2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa**, v. 35, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa NEPP**, n. 8, p. 1-52, 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?. **Sociologias**, v. 13, n. 27, p. 220-254, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. The three worlds of welfare capitalism. Princeton: **Princeton University Press**, 1990.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. Jan./Fev. 2001.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. SUGIYAMA, Natasha Borges. **O efeito de políticas federais na oferta municipal de creches. Anuário de pesquisa 2015-2016**. GV Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **A política de creches em seis municípios brasileiros: avanços e desafios para atingir a meta de educação infantil do Plano Nacional de Educação**. III ENEPCP - ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS: Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública. UFRN, Rio Grande do Norte, 2019.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. A construção do direito a Educação Infantil: Avanços e desafios no contexto dos 20 anos da LDBEN. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 12, n. 24, mai/ago de 2017.

FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta. **Da assistência educativa à educação assistencializada: um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças pobres de 0 a 6 anos de idade**. Brasília: INEP, 1988.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986

FITOUSSI Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. **A nova era das desigualdades**. Éditions du Seuil, Paris, 1996.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol.52, no 3, 2009, p. 659-690.

GOMES, Sandra; SILVA, André Luís Nogueira da; OLIVEIRA, Flávia Costa. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In: ARRETCHE, Marta Tereza Silva. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta

de. **As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: UNESP; Centro de Estudos da Metrópole, 2020.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. (orgs). **Capacidades Estatais Municipais: O universo desconhecido no Federalismo Brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GRINKRAUT, Ananda. **Políticas de cooperação intergovernamental e desigualdades na educação brasileira.** 2019. 216 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

HADDAD, Ana Estela (org.). **O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela Primeira infância.** São Paulo, 2016.

HADDAD, Ana Estela. Política Municipal São Paulo Carinhosa: O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer por suas crianças. In: HADDAD, Ana Estela (org.). **O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela Primeira infância.** São Paulo, 2016, pp. 198-209.

HANLON, J. Barrientos, A.; Hulme, D., **Just give money to the poor: the development revolution from the Global South.** Sterling, Kumarian Press, 2010.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo César. (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. 398 pp.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: un Introduction to the Study of Operational Governance.** 3ª ed. Londres: Sage, 2014.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, 1998, pp. 35-48.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados do Censo IBGE**, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais - Acompanhamento e Análise. Caderno 13.** Brasília: 2007.

JACCOUD, Luciana. Introdução. In: JACCOUD, L. (org). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: IPEA, 2020.

JACCOUD, Luciana. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: JACCOUD, L. (org). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: IPEA, 2020.

TOSUN, Jale; LANG, Achim. Policy integration: mapping the different concepts. **Policy Studies**, 38:6, 553-570, 2017.

JACCOUD, Luciana; BICHR, Renata Mirandola; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira. **Novos Estudos** - CEBRAP, v. 36, n. 02, p. 37–53, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias de pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA. Brasília, DF, v. 36, p. 251-275, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: Uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

LIMA, Ana Maria Cavalcante de. **O desempenho do setor saúde no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família: a intersetorialidade em ação**. 2013. xiii,76 f. Dissertação (Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Lotta, Gabriela. (org). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero; BAUER, Marcela; JOBIM, Rita; MERCHÁN, Catherine Rojas. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n.55(2), p. 395-413, mar/abr 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: Uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento.** Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 2253, p. 03-60, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva (Online)** v. 21, p. 2761-2772, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PEREIRA, Guilherme Nunes; BICHIR, Renata Mirandola. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 286–311, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Momentos da Recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e políticas públicas**, v. 52, p. 1-22, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, *baixa accountability*. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 7, nº 1, abr 2020, p.181-195

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, p. 463-492, 2014.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução.** São Paulo: Educ, 1997.

LDE. **Laboratório de Dados Educacionais.** Plataforma de Dados Educacionais. Curitiba; Goiânia; Brasília: UFPR; UFG; MEC, 2020.

MACHADO, Raphael; GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. Reconfigurações da ação estatal para as políticas de infraestrutura no início do século XXI: avanços e limites. In: ARRETCHE, Marta Tereza Silva. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: UNESP; Centro de Estudos da Metrópole, 2020.

MAFRA, Rafael d'Aquino; BACHTOLD, Isabele Villwock. O eixo de acesso a serviços e a ação do Brasil Carinhoso do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014, p. 261-288.

MARINS, Mani Tebet. As consequências não previstas do Programa Bolsa Família. In: Lotta, Gabriela. (org). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. **POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DESTINADAS À PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL**. Estudo Técnico, Brasília, 2007.

MANNHEIM, Karl. **O problema sociológico das gerações**. Tradução: Cláudio Marcondes. In: FORACCHI, M. M. (Org.) Karl Mannheim: Sociologia. São Paulo: Ática, 1982.

MATLAND, Richard. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity –conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Texto para discussão, 1283. Repositório IPEA, 2007.

MELO, Francymonni Yasmim Marques de. Existem princípios de justiça equitativa na educação? Um estudo de programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2020. 146f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas Sociais: Conceitos, Trajetórias e a Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018. 202 p. (Coleção Temas em Saúde).

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS); MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **NutriSUS - Manual Operacional. Estratégia de fortificação da alimentação infantil com micronutrientes (vitaminas e minerais) em pó**. Brasília, DF, 2015.

MIRANDA, Juliana Rocha. **Implementação e desigualdades na atenção à saúde reprodutiva**. Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2021.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. de C. M.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R. & BURLANDY, L. “Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do programa Bolsa Família”. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12 (6), 2007, p. 1453-1462.

MONTANDON, Cléopâtre. Sociologia da infância: balanço dos trabalhos em língua inglesa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 112, p. 33-59, mar. 2001.

MOTTA, Alda Britto da; Weller, Wivian. Apresentação: A atualidade do conceito de gerações na pesquisa sociológica. **Sociedade e Estado** (UnB. Impresso), v. 25, p. 175-184, 2010.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc.** São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NERI, Marcelo Côrtes; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda.** Brasília: Repositório IPEA, 2012.

NUNES, Ana Carolina Almeida Santos. (2017) Análise de Arranjos de Implementação de Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres em Municípios de Pequeno Porte. **Revista do Serviço Público**, 68(3), p. 503-532.

OLIVEIRA, Luciana Alves de; SOUSA, Marconi Fernandes de; NAKASHIMA, Caio. A articulação federativa no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA; Patricia Vieira (Eds.). **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014. p. 33-65.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação.** 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Relatório final análise das desigualdades intraescolares no Brasil.** Projeto de pesquisa desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE) – da Faculdade de Educação da USP com o apoio da Fundação Victor Civita. 2003.

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de; SOARES, Sergei. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar.** Rio de Janeiro, 2013. (Texto para Discussão, n. 1814.).

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais: O Caso dos Serviços de Saúde nos Municípios Paulistas.** (Tese de doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (Org.). **Políticas Públicas em debate.** São Bernardo do Campo, SP, MP Editora, 2013.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Apresentação. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de.; COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: Lotta, Gabriela. (org). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.** Brasília: ENAP, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas.** Brasília: Ipea, Enap, 2018.

PEREIRA, Soeli Terezinha. **Pelo direito à creche: uma análise da ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, 2017.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organ. Soc.** 2008, vol.15, n.46, pp.39-55.

PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O direito à educação infantil e o Poder Judiciário: análise das decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (1988-2012). **Revista online de Política e Gestão Educacional**, n. 14 (fevereiro 2, 2013): 101–113.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafio aos municípios. Tema em Destaque - Planejamento Educacional. **Cadernos de Pesquisa**, Setembro, 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORREA, Bianca Cristina. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 24, 2020.

PIRAQUARA, Prefeitura de. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação – Piraquara/PR (2015-2025)**. Piraquara: 2015.

PIRAQUARA, Prefeitura de. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Piraquara: 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.26, MDS/SAGI, p.67-80, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, R; Lotta, G; OLIVEIRA, V. E. (org). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Prefácio. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; PAES DE CARVALHO, Cynthia. (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. 1ed.Brasília: IPEA, 2020, v. 1, p. 259-272.

QVORTRUP, Jens. A infância enquanto categoria estrutural. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, vol. 36, nº. 02, maio/ago. 2010.

QVORTRUP, Jens. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, n. 141. Set/dez. 2010, p. 777-792.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REDE NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA (RNPI). (2015). **A intersectorialidade nas políticas para a primeira infância**. Rio de Janeiro: RNPI.

RIBEIRO, Vanda Mendes; BONAMINO, Alicia; PAES DE CARVALHO, Cynthia. Reflexões e aprendizagens. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; PAES DE CARVALHO, Cynthia. (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2020, v. 1, p. 259-272.

RIBEIRO, Rosana; CACCIAMALI, Maria Cristina. Impactos do Programa Bolsa-Família sobre os indicadores educacionais. **Economia: revista da ANPEC**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 415-446, 2012.

RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão Barros. Ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo: litigância estratégica para a promoção de políticas públicas. In: **Justiça e direitos humanos: experiências de assessoria jurídica popular**. Curitiba, PR: Terra de direitos, 2010.

RIZZINI, Irene. **O século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. A criança pequena na agenda de políticas para a infância: representações e tensões. In PALACIOS, Jesús; CASTÑEDA, Elsa. (Orgs.). **A primeira infância (0 a 6 anos) e seu futuro**. Madri: Fundação Santillana, 2009.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In: FREITAS, M. C. de (Org.). **Diversidade social e diversidade cultural na infância e na juventude**. São Paulo: Cortez, 2006.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Creches Domiciliares: Argumentos ou Falácias. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. Fevereiro, 1986, P. 73-81.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Educação Infantil Pós-FUNDEB: Avanços e Tensões. In: **Seminário Educar na Infância: Perspectivas Histórico-Sociais**. Curitiba, agosto 2007.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, n 107. Julho/1999.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63, 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia Maria de Barros Mott. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra. **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. Editora: Cortez Editora, 2014.

ROSEMBERG, Fulvia. Primeira Infância: A visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 7-24, março/ 2002.

ROSEMBERG, Fulvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, Campinas, v. 14, n. 1 (40), p.177-194, jan./abr. 2003.

ROUSSEFF, Dilma. Pronunciamento à nação da presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do dia das mães. **Biblioteca da Presidência, Palácio do Planalto**. Brasília: Distrito Federal, 2012.

SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: Revision and relevance for Europe. **Journal of the European Public Policy**. V. 5, n. 1, p. 98–130, 1998.

SAPS. Secretaria de Atenção Primária a Saúde. **Fortificação da Alimentação Infantil com micronutrientes em pó** – NutriSUS. 2014.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.278, de 28 de agosto de 2013. Institui a Política Municipal para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância na Cidade de São Paulo – São Paulo Carinhosa. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 29 ago. 2013. n. 163.

SAMPAIO, G. T. C. OLIVEIRA, R. L. P. de. (2016). Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação**. 511–530.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Gerações e Alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p.361-378, maio/ago. 2005.

SARMENTO, Manuel Jacinto; FERNANDES, Natália; TOMÁS, Catarina. Políticas públicas e participação infantil. **Revista Educação, Sociedade e Cultura**, n. 25, p. 183-206, 2007.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro , v. 21, n. 65, p. 411-429, Jun 2016.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro / São Paulo, Editora Record, 2001.

SESIUK, Patrícia. **Oferta e acesso à creche pública em Curitiba: a construção da desigualdade social**. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal do Paraná, 2019.

SIROTÁ, Régine. Emergência de uma Sociologia da infância: evolução do objeto e do olhar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 112, p. 7-31, mar. 2001.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the impact of Brazil 's Bolsa Familia: Cash transfer programs in comparative perspective. **Latin American Research Review**, p. 173-190, 2010.

SOUZA, Angelo Ricardo de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. v. 1, n. 1, pp. 75-89, 2016.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a Garantia do Direito à Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 431-454, jun. 2016.

SCHULTZ. Theodore W. **O capital Humano. Investimentos em educação e pesquisa**. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1979.

SPADA, Ana Corina Machado. Processo de criação das primeiras creches brasileiras e seu impacto sobre a Educação Infantil de ero a três. **REVISTA CIENTÍFICA ELETRÔNICA DE PEDAGOGIA PERIODICIDADE SEMESTRAL – EDIÇÃO NÚMERO 5 – SÃO PAULO, JANEIRO DE 2005**.

SPOSATI, Aldaíza. **Exclusão social abaixo da linha do Equador**. Seminário Exclusão Social, São Paulo, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: Um processo de construção da assistência social**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TELES, Maria Amélia de Almeida. A participação feminista na luta por creches! In: FINCO, Daniela; GOBBI, Marcia Aparecida; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Creche e Feminismo: Desafios atuais para uma educação descolonizadora**. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

TC EDUCA, **Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação**. Dados de matrícula e demanda do município de Piraquara. 2019.

TC EDUCA, **Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação**. Taxa de cumprimento da Meta 1 A. 2019.

TC EDUCA, **Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação**. Taxa de cumprimento da Meta 1 B. 2019.

TREVISAN, Gabriela. **Somos as pessoas que temos de escolher, não são as outras pessoas que escolhem por nós.” Infância e cenários de participação pública: uma análise sociológica dos modos de codecisão das crianças na escola e na cidade**. Tese (Doutorado em Estudos da Criança – Área de concentração: Sociologia da Infância), Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2014.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista Administração Pública**, v. 48, n. 3, Rio de Janeiro, maio/jun. 2014.

XIMENES, Salomão Barros; SILVEIRA, Adriana Dragone. Judicialização da educação: caracterização e crítica. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2015.

WELLER, Wivian. A atualidade do conceito de gerações de Karl Mannheim. In: **Sociedade e Estado**, v. 25, p. 205-224, 2010.

ANEXO A: CARTA PARA A PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF SOBRE O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 2016

Excelentíssima Presidenta da República
Senhora Dilma Rousseff,



Como pode ver, esta não é uma carta formal. A imagem que a acompanha traduz a confiança de que a Senhora sancionará integralmente o Marco Legal da Primeira Infância, uma das mais avançadas leis do mundo sobre políticas públicas para as crianças até os seis anos de vida, período crucial de sua formação. Os princípios e diretrizes que a lei estabelece determinam um conjunto coerente e apropriado de ações que asseguram completo atendimento dos direitos da criança.

O **Marco Legal da Primeira Infância** é resultado de um processo participativo que promoveu amplo debate em toda a sociedade. Para seu aperfeiçoamento contribuíram o Poder Legislativo, sobretudo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados e no Plenário do Senado Federal, assim como membros de Assembleias Legislativas em Seminários Regionais. Não menos importante, houve o efetivo comprometimento do Poder Executivo, através do Grupo de Trabalho do Governo de Vossa Excelência, que envolveu cinco Ministérios e duas Secretarias Especiais.

A Sociedade Civil organizada participou ativamente desse debate, com as Redes Nacional e Estaduais da Primeira Infância, que subscrevem esta carta. Houve

também consistentes contribuições de Organizações Sociais, de Especialistas, de Grupos de Pesquisa e da Academia.

Como era de se esperar, sua aprovação por unanimidade na Câmara dos Deputados e no Senado Federal vem tendo grande repercussão na imprensa e nas mídias sociais.

Seu resultado mais profundo, duradouro e transformador é a promoção da Cultura do Cuidado Integral da Criança, da concepção aos seis anos de idade. Todos os seus dispositivos partem desse olhar de cuidado, no sentido mais abrangente do termo, dirigido às crianças. Elas são consideradas sujeitos singulares e diversos, pessoas e cidadãs, capazes e participantes daquilo que lhes diz respeito. Ao mesmo tempo, por serem as mais vulneráveis - as que mais sofrem com as crises e os cortes que afetam o social necessitam, como direito prioritário e constitucional, da atenção mais terna, mais competente, mais responsável.

O Brasil está manifestando que deseja esta lei. As crianças precisam dela. Nós, da Rede Nacional Primeira Infância, que nos engajamos intensamente na tramitação e no aperfeiçoamento do Projeto de Lei, agora nos dispomos a cooperar, em tudo o que estiver ao nosso alcance, para a implementação do Marco Legal da Primeira Infância.

Atendendo à expectativa da Sociedade Brasileira, confiamos que Vossa Excelência, como Presidenta, mãe e avó, sancionará integralmente este Projeto de Lei.

Receba nosso fraternal abraço,



Claudius Ceccon- Coordenador da Secretaria Executiva da Rede Nacional Primeira Infância

ANEXO B: CARTA AOS PREFEITOS

Superando a miséria no seu município

Superando a miséria no seu município Construir um país sem pobreza extrema é o principal compromisso da gestão da presidenta Dilma Rousseff. Para cumprir esse compromisso, o Plano Brasil Sem Miséria foi desenvolvido pelo Governo Federal com ações coordenadas, no intuito de melhorar a vida dos brasileiros que ainda estão na extrema pobreza.

Lançado em junho de 2011, o Brasil Sem Miséria apresenta resultados significativos, com destaque para a **Ação Brasil Carinhoso**, que retirou da extrema pobreza 16,4 milhões de brasileiros.

Os municípios são parceiros essenciais neste esforço, dada a sua proximidade com os brasileiros que ainda vivem na miséria. Afinal, são as prefeituras que chegam até as famílias extremamente pobres por meio da Busca Ativa e que se relacionam face a face com essa população nos atendimentos realizados em suas redes de assistência social, saúde e educação. O início das novas gestões municipais abre uma importante **janela de oportunidade** para dar impulso decisivo à agenda de superação da extrema pobreza. **Sua gestão pode ficar marcada pela superação da miséria no seu município**, levando a cidade a um novo patamar socioeconômico.

Nos últimos anos, o Brasil tem chamado a atenção do mundo com seus avanços na área social. **A política social assumiu um lugar central na lista de prioridades da administração pública federal.** Com a parceria dos governos municipais, poderemos garantir a essa população acesso a mais e melhores serviços e chegar mais rápido a um Brasil Sem Miséria.

Há bastante trabalho pela frente para os municípios que encararem esse desafio, mas a tarefa pode ser menos espinhosa do que parece: **no Plano Brasil Sem Miséria, o município pode inovar utilizando instalações, programas e serviços já existentes na cidade, e tem à disposição um volume expressivo de recursos financeiros repassados de maneira simples e rápida pelo Governo Federal.**

Além do acesso a recursos, os municípios podem se valer de um instrumento que permite conhecer suas famílias mais pobres: o **Cadastro Único para Programas Sociais**, onde é feito o registro detalhado das famílias encontradas pelas prefeituras no processo de Busca Ativa.

Para o sucesso do Brasil Sem Miséria, é fundamental que as informações do Cadastro sejam mantidas corretas e atualizadas pelos municípios. Por isso, o Governo Federal ampliou o volume de recursos repassados para apoiá-los na gestão do Cadastro Único.

A partir das informações do Cadastro, as famílias são incluídas em programas e serviços que as ajudam a sair da miséria. Entre eles, estão duas iniciativas emblemáticas do Brasil Sem Miséria que podem ser iniciadas ou potencializadas rapidamente e com resultados impactantes pela prefeitura.

Uma delas é a ação de **creches do Brasil Carinhoso**. Para cada vaga em creche ocupada por criança do Bolsa Família, o Governo Federal suplementa em 50% o valor já repassado ao município. Basta que ele encaminhe as informações sobre as crianças do Bolsa Família matriculadas. E mais: a prefeitura recebe antecipadamente os recursos para todas as vagas em novas turmas de educação infantil desde que informe ao Governo Federal a abertura dessas turmas. São valores consideráveis que vão fazer a diferença na gestão municipal e na vida das famílias pobres com crianças pequenas no município.

Outra iniciativa importante é o **Pronatec Brasil Sem Miséria**, que oferece cursos de qualificação profissional custeados pelo Governo Federal e ministrados por instituições de reconhecida competência, melhorando as perspectivas de inserção da população de baixa renda da cidade nas oportunidades de trabalho disponíveis. A adesão do município é simples e a prefeitura pode receber um volume significativo de recursos para ações de mobilização e intermediação de mão de obra. A gestão municipal também pode contribuir na identificação dos setores da economia local que mais criam postos de trabalho, direcionando a oferta de cursos. Essas e várias outras ações estão detalhadas nesta publicação.

Cada administração municipal conhece a fundo as características da miséria em seu território e, com base nessas informações, pode elaborar seu **plano municipal de superação da extrema pobreza**, incluindo ações próprias, do Governo Federal e do governo estadual. Este último, inclusive, tem tudo para ser o grande aliado do município no desenho e na implementação de seu plano.

Quanto mais cedo à prefeitura se debruçar sobre a estratégia para superação da extrema pobreza, mais rápido obterá resultados e mais chances terá de administrar um município sem miséria. Seguem dicas para melhorar e acelerar a superação da extrema pobreza na sua cidade.

Com os programas, recursos e instrumentos adequados, podemos avançar juntos na construção de um país mais justo. Município Sem Miséria é Brasil Sem Miséria. Mãos à obra!

Dicas para o plano municipal

Para colher os melhores resultados possíveis no plano municipal de superação da extrema pobreza, é fundamental que a prefeita ou o prefeito se envolva diretamente e que as secretarias do município trabalhem em grande sintonia, em especial nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho e agricultura ou desenvolvimento rural.

Por isso, é importante designar uma **instância de coordenação**, preferencialmente chefiada pelo secretário ou pela secretária da pasta da assistência social ou de outra fortemente ligada às principais ações do plano. Esse profissional deve entender a fundo sua área de atuação, ter capacidade de coordenação e trânsito nas demais áreas da prefeitura e também junto ao governo do estado.

Outra medida essencial é garantir que um profissional qualificado seja o **gestor municipal do Bolsa Família e do Cadastro Único**. Essa é a pessoa que faz a articulação entre as áreas de assistência social, saúde, educação e outras, de modo a viabilizar a gestão do programa, e é a principal interlocutora dos governos estadual e Federal para o tema. Também é preciso indicar bons profissionais como responsáveis pelo Bolsa Família nas áreas de educação e saúde – eles responderão pelo acompanhamento das condicionalidades do programa no município.

O gestor municipal do Bolsa Família e do Cadastro Único vai zelar pela **atualização cadastral** das famílias do Bolsa, evitando que elas tenham benefícios bloqueados ou cancelados por falta de atualização. O gestor também cuida das atividades de **averiguação de inconsistências e/ou irregularidades cadastrais**. Os indícios de irregularidade

apontados pelo Governo Federal devem ser apurados pelo município para que, caso o problema não se comprove, a família não perca o benefício.

Outra tarefa do gestor é acompanhar a **cobertura do Cadastro e do Bolsa Família no município**. Cada cidade tem uma meta de atendimento (vagas) no Bolsa Família, baseada em estimativas calculadas com base no Censo. Se a sua cidade ainda não preencheu todas as vagas disponíveis, é necessário fortalecer as ações de Busca Ativa. Se, pelo contrário, o município tem muito mais famílias do que a estimativa, isso pode ser um sinal de que é necessário dar maior atenção à qualidade e atualização das informações do Cadastro.

Também é primordial informar, no endereço www.simec.mec.gov.br, as vagas de creches que são ocupadas por crianças beneficiárias do Bolsa Família, de modo a receber o adicional de 50% da ação de **creches no Brasil Carinhoso**. O mesmo endereço eletrônico é usado para informar as vagas em novas turmas de educação infantil, de modo a receber recursos antecipadamente.

Para obter os recursos relativos à **escola em tempo integral** do Programa Mais Educação, é importante atentar para o prazo de adesão ao programa, que em 2013 se encerra em março. A adesão é feita no mesmo site mencionado acima na ação de creches.

No **Pronatec Brasil Sem Miséria**, é fundamental negociar com os ofertantes (que ministram as aulas) quais os cursos e a quantidade de vagas adequados às necessidades de qualificação profissional no seu município

ANEXO C: MUNICÍPIOS QUE FIZERAM A ADESÃO AO PCF

Escritório Regional	Município	Adesão
Curitiba	Almirante Tamandaré	Sim
Paranavaí	Alto Paraná	Sim
Londrina	Alvorada do Sul	Sim
Paranaguá	Antonina	Sim
União da Vitoria	Antônio Olinto	Sim
Campo Mourão	Araruna	Sim
Maringá	Astorga	Sim
Francisco Beltrão	Barracão	Sim
Londrina	Bela Vista do Paraíso	Sim
União da Vitoria	Bituruna	Sim
Cascavel	Boa Vista da Aparecida	Sim
Curitiba	Bocaiúva do Sul	Sim
Jacarezinho	Cambará	Sim
Londrina	Cambé	Sim
Apucarana	Cambira	Sim
Campo Mourão	Campina da Lagoa	Sim
Campo Mourão	Campo Mourão	Sim
Guarapuava	Cantagalo	Sim
Ponta Grossa	Castro	Sim
Pato Branco	Chopinzinho	Sim
Curitiba	Colombo	Sim
Cornélio Procopio	Congonhinhas	Sim
Cascavel	Corbélia	Sim
Pato Branco	Coronel Vivida	Sim
Umuarama	Cruzeiro do Oeste	Sim
Curitiba	Curitiba	Sim
Campo Mourão	Engenheiro Beltrão	Sim
Laranjeiras do Sul	Espigão Alto do Iguaçu	Sim
Ivaiporã	Faxinal	Sim
Irati	Fernandes Pinheiro	Sim
Londrina	Florestópolis	Sim
Guarapuava	Foz do Jordão	Sim
Umuarama	Francisco Alves	Sim
Francisco Beltrão	Francisco Beltrão	Sim
União da Vitoria	General Carneiro	Sim

Campo Mourão	Goioerê	Sim
Guarapuava	Goioxim	Sim
Guarapuava	Guarapuava	Sim
Paranaguá	Guaratuba	Sim
Pato Branco	Honório Serpa	Sim
Irati	Imbituva	Sim
Irati	Irati	Sim
Campo Mourão	Iretama	Sim
Ponta Grossa	Ivaí	Sim
Ivaiporã	Ivaiporã	Sim
Ivaiporã	Jardim Alegre	Sim
Curitiba	Lapa	Sim
Guarapuava	Laranjal	Sim
Maringá	Mandaguari	Sim
Curitiba	Mandirituba	Sim
Apucarana	Marilândia do Sul	Sim
Paranavaí	Marilena	Sim
Apucarana	Mauá da Serra	Sim
Foz do Iguaçu	Missal	Sim
Campo Mourão	Moreira Sales	Sim
Campo Mourão	Nova Cantu	Sim
Paranavaí	Nova Londrina	Sim
Francisco Beltrão	Nova Prata do Iguaçu	Sim
Maringá	Paiçandu	Sim
Ponta Grossa	Palmeira	Sim
Guarapuava	Palmital	Sim
Paranavaí	Paranacity	Sim
Paranavaí	Paranavaí	Sim
Pato Branco	Pato Branco	Sim
Campo Mourão	Peabiru	Sim
Ponta Grossa	Ponta Grossa	Sim
Londrina	Porecatu	Sim
Paranavaí	Querência do Norte	Sim
Irati	Rebouças	Sim
Cornélio Procópio	Ribeirão do Pinhal	Sim
Irati	Rio Azul	Sim
Curitiba	Rio Branco do Sul	Sim
Londrina	Rolândia	Sim
Campo Mourão	Roncador	Sim
Paranavaí	Santa Cruz de Monte Castelo	Sim
Ivaiporã	Santa Maria do Oeste	Sim

Francisco Beltrão	Santo Antônio do Sudoeste	Sim
Ivaiporã	São João do Ivaí	Sim
Jacarezinho	São José da Boa Vista	Sim
Cornélio Procopio	São Sebastião da Amoreira	Sim
Jacarezinho	Siqueira Campos	Sim
Irati	Teixeira Soares	Sim
Ponta Grossa	Tibagi	Sim
Jacarezinho	Tomazina	Sim
Cascavel	Três Barras do Paraná	Sim
Guarapuava	Turvo	Sim
Campo Mourão	Ubiratã	Sim
União da Vitória	União da Vitória	Sim
Jacarezinho	Wenceslau Braz	Sim

ANEXO D: ATRIBUIÇÕES DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE DE ACORDO COM A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO BÁSICA (PNAB)

4.3.2.4 Do Agente Comunitário de Saúde:

- I - Trabalhar com adscrição de famílias em base geográfica definida, a microárea;
- II - Cadastrar todas as pessoas de sua microárea e manter os cadastros atualizados;
- III - Orientar as famílias quanto à utilização dos serviços de saúde disponíveis;
- IV - Realizar atividades programadas e de atenção à demanda espontânea;
- V - Acompanhar, por meio de visita domiciliar, todas as famílias e indivíduos sob sua responsabilidade. As visitas deverão ser programadas em conjunto com a equipe, considerando os critérios de risco e vulnerabilidade de modo que famílias com maior necessidade sejam visitadas mais vezes, mantendo como referência a média de uma visita/família/mês;
- VI - Desenvolver ações que busquem a integração entre a equipe de saúde e a população adscrita à UBS, considerando as características e as finalidades do trabalho de acompanhamento de indivíduos e grupos sociais ou coletividade;
- VII - Desenvolver atividades de promoção da saúde, de prevenção das doenças e agravos e de vigilância à saúde, por meio de visitas domiciliares e de ações educativas individuais e coletivas nos domicílios e na comunidade, por exemplo, combate à dengue, malária, leishmaniose, entre outras, mantendo a equipe informada, principalmente a respeito das situações de risco;
- VIII - Estar em contato permanente com as famílias, desenvolvendo ações educativas, visando à promoção da saúde, à prevenção das doenças e ao acompanhamento das pessoas com problemas de saúde, bem como ao acompanhamento das condicionalidades do Programa

Bolsa-Família ou de qualquer outro programa similar de transferência de renda e enfrentamento de vulnerabilidades implantado pelo governo federal, estadual e municipal, de acordo com o planejamento da equipe. É permitido ao ACS desenvolver outras atividades nas Unidades Básicas de Saúde, desde que vinculadas às atribuições acima.

ANEXO E: ATRIBUIÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino.

O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

- Creches: R\$ 1,07
- Pré-escola: R\$ 0,53
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64
- Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36
- Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32
- Ensino integral: R\$ 1,07
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo

Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

São atendidos pelo programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Vale destacar que o orçamento do PNAE beneficia milhões de estudantes brasileiros, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal.

A escola beneficiária precisa estar cadastrada no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). As escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução FNDE nº 26/2013, são consideradas integrantes da rede pública de ensino.

É importante observar que o cardápio escolar deve ser elaborado por nutricionista, respeitando os hábitos alimentares locais e culturais, atendendo as necessidades nutricionais específicas, conforme percentuais mínimos estabelecidos no artigo 14 da Resolução nº 26/2013.

Áreas gestoras que participam do PNAE:

Governo Federal, por meio do FNDE – Responsável pela definição das regras do programa. É aqui que se inicia o processo de financiamento e execução da alimentação escolar.

Entidades Executoras (EEx) – Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais, que se responsabilizam pelo desenvolvimento de todas as condições para que o PNAE seja executado de acordo com o que a legislação determina.

Unidade Executora (UEX) – Sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à escola, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. As Unidades Executoras podem ser chamadas de “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres”, “Círculo de Pais e Mestres” ou “Unidade Executora”. Representam a comunidade educativa.

Conselho de Alimentação Escolar – Responsável pelo controle social do PNAE, isto é, por acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada aos alunos, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos, a distribuição e o consumo, a execução financeira e a tarefa de avaliação da prestação de contas das EEx e emissão do Parecer Conclusivo.

Existem outras instituições que apoiam o PNAE:

Tribunal de Contas da União e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – Órgãos de fiscalização do governo federal.

Secretarias de Saúde e de Agricultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios –

Responsáveis pela inspeção sanitária, por atestar a qualidade dos produtos utilizados na alimentação ofertada e por articular a produção da agricultura familiar com o PNAE.

Conselho Federal e Conselhos Regionais de Nutricionistas – Fiscalizam a atuação desses profissionais.

FNDE – Responsável pela assistência financeira em caráter complementar, normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução do programa, além da avaliação da sua efetividade e eficácia.

De acordo com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Art. 5º Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no [art. 208 da Constituição Federal](#) e observadas as disposições desta Lei.

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

ANEXO F: ATRIBUIÇÕES DO PROGRAMA PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE)

4.8 PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA

O Programa Saúde na Escola (PSE), instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007, surgiu como uma política intersetorial entre os Ministérios da Saúde e da Educação, na perspectiva da atenção integral (promoção, prevenção, diagnóstico e recuperação da saúde e formação) à saúde de crianças, adolescentes e jovens do ensino público básico, no âmbito das escolas e Unidades Básicas de Saúde, realizada pelas equipes de saúde da atenção básica e educação de forma integrada, por meio de ações de:

I - Avaliação clínica e psicossocial que objetivam identificar necessidades de saúde e garantir a atenção integral a elas na Rede de Atenção à Saúde;

II - Promoção e prevenção que articulem práticas de formação, educativas e de saúde, visando à promoção da alimentação saudável, à promoção de práticas corporais e atividades físicas nas escolas, à educação para a saúde sexual e reprodutiva, à prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas, à promoção da cultura de paz e prevenção das violências, à promoção da saúde ambiental e desenvolvimento sustentável;

III - Educação permanente para qualificação da atuação dos profissionais da educação e da saúde e formação de jovens. A gestão do PSE é centrada em ações compartilhadas e corresponsáveis. A articulação intersetorial das redes públicas de saúde, de educação e das demais redes sociais se dá por meio dos Grupos de Trabalho Intersetoriais (GTI) – federal, estadual e municipal –, que são responsáveis pela gestão do incentivo financeiro e material, pelo apoio institucional às equipes de saúde e educação na implementação das ações, pelo planejamento, monitoramento e avaliação do programa.

APÊNDICES

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA

Bloco 1:

- 1) Nome:
- 2) Cargo/função:
- 3) Pertencimento de gênero: /Pertencimento racial:
- 4) Nível de Escolaridade:
- 5) Curso Superior:
- 6) Instituição em que se formou:
- 7) Quanto tempo atuou/atua na função que geria/e políticas intersetoriais (ou para a infância, se for o seu foco):
- 8) Geria/e outros programas intersetoriais ou para a infância?
- 9) Qual foi a forma de ingresso na função:
- 10) Quanto tempo atuou/a nesta instância:

Bloco 2:

- 11) Como você vê a problemática do acesso à creche no município?
- 12) Como você vê o papel do governo federal na ampliação do acesso à creche no município?
- 13) O município tem atuado para a garantia do acesso a creche das crianças mais pobres no município?
- 14) Qual a importância do programa Brasil carinhoso para o município?
- 15) Para você, a relação dos setores de educação, assistência social, saúde, entre outros têm sido eficaz para a promoção do acesso à creche entre as crianças mais pobres?
- 16) Em relação a esses setores, você acredita que eles têm sido capazes de promover a intersetorialidade no município? Na sua compreensão, o que caracteriza uma efetiva intersetorialidade?
- 17) Setores da educação, assistência social, saúde, renda, nutrição e outros exercem a mesma atuação na implementação do BC?
- 18) Na sua análise há efetivamente uma intersetorialidade entre educação e assistência na implementação do BC? O que você pensa sobre essa configuração intersetorial proposta no desenho do BC? Ela é eficaz?
- 19) Qual atuação de outros setores na implementação do BC no município?

Bloco 3:

- 20) O recurso repassado aos municípios para a criação de novas vagas a partir da implementação do BC é suficiente para a ampliação do acesso à creche no município?
- 21) A suplementação dos recursos do FUNDEB realizada pela União ao município para a criação de novas vagas é suficiente?
- 22) O que mudou no município a partir da implementação do BC?
- 23) Qual sua avaliação da atuação do programa desde 2012 até aqui?
- 24) Quais setores têm mais atuado na promoção de políticas eficazes para a redução da pobreza das crianças de 0 a 3 anos tanto no âmbito federal quanto no âmbito municipal?
- 25) Na sua avaliação o BC têm sido eficaz desde a sua criação?
- 26) Você gostaria de falar mais sobre o programa?
- 27) Gostaria de complementar ou trazer alguma informação adicional acerca do que foi debatido aqui?

APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Nós, Angela Maria Scalabrin Coutinho, professora doutora da pós-graduação e Roberta Regina Chaves Veloso, aluna da pós-graduação da Universidade Federal do Paraná, queremos solicitar sua participação na presente pesquisa, intitulada “A Implementação de políticas públicas intersetoriais para as crianças de 0 a 3 anos nos entes subnacionais”. Este estudo busca compreender como ocorre a implementação de políticas públicas intersetoriais em âmbitos subnacionais. Trata-se de uma pesquisa que faz parte do programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Paraná. Pedimos que você leia com atenção a proposta de participação e, ao final, assine se estiver de acordo.

Agradecemos a sua colaboração!

A) O objetivo desta pesquisa é compreender como ocorre a implementação de políticas públicas intersetoriais desenhadas no âmbito do governo nacional através da implementação em contextos subnacionais. Nesse caso específico, buscamos analisar como ocorreu a implementação do programa Brasil Carinhoso no município de Piraquara.

B) Caso concorde em participar desta pesquisa, deve estar ciente que seu envolvimento se dará de forma direta, através de entrevista semiestruturada a ser respondido por você.

C) A pesquisa não apresenta riscos.

D) As pesquisadoras Ângela Maria Scalabrin Coutinho e Roberta Regina Chaves Veloso, responsáveis por este estudo poderam ser localizada pelo telefone (41) 998531169, e nos emails: robertarcveloso@gmail.com e/ou angelamscoutinho@gmail.com para o esclarecimento de eventuais dúvidas.

E) A participação nesta pesquisa é voluntária e se não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

F) As informações relacionadas ao estudo poderão ser conhecidas por pessoas autorizadas, isto é, Ângela Maria Scalabrin Coutinho – orientadora da pesquisa. No entanto, se qualquer informação for divulgada em relatório ou publicação, isto será feito sob forma codificada, para que sua identidade seja preservada e mantida sua confidencialidade.

G) O material obtido – sua entrevista, transcrição de falas e textos – será utilizado unicamente para essa pesquisa e será devidamente destruído/descartado, ao término do estudo, ou seja, até a apresentação dos resultados.

Eu, _____ li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Piraquara____, de_____.

Assinatura do Participante

Ângela Maria Scalabrin Coutinho

Professora Orientadora e pesquisadora principal responsável pelo projeto

Roberta Regina Chaves Veloso

(Mestranda e pesquisadora responsável)

APÊNDICE C: PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PROGRAMA CRIANÇA FELIZ

Plano Brasil sem Miséria

Quando o Brasil sem Miséria foi lançado em 2011, uma das faces mais cruéis da miséria em nosso país era sua forte concentração entre crianças e adolescentes de até 14 anos.

Tereza Campello⁶⁶

Para um país é uma realidade duplamente amarga. Ter ao mesmo tempo gente ainda vivendo na miséria absoluta e essa pobreza se concentrar com mais força entre as crianças e os jovens.

Dilma Rousseff⁶⁷

Na segunda gestão do governo Lula (2006-2010) foi criado o programa Territórios da Cidadania, que objetivou estabelecer uma articulação entre as três esferas de governo e a sociedade civil na construção de planos estratégicos de desenvolvimento, considerando as especificidades de cada um dos territórios selecionados por meio de ações pactuadas de cada conselho territorial, com foco principal em programas de cidadania. Também foram integrados 19 ministérios do governo federal nas ações do TC. Bem como, o documento de apresentação do programa dizia o seguinte: “A integração do conjunto de políticas públicas e dos investimentos previstos contribuirá para melhorar o IDH, evitar o êxodo rural e superar as desigualdades regionais.” (BRASIL, 2008, p. 2).

⁶⁶Trecho extraído do livro: O que as grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância.

⁶⁷ Trecho extraído do discurso proferido pela ex – presidenta Dilma Rousseff no lançamento do Programa Brasil Carinhoso. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FRWozKdtWTo&t=188s>

O TC foi criado como um “contraponto social” ao PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (LOTTA; FAVARETTO, 2016), assim beneficiando os territórios com o menor IDH – Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil, totalizando 120 territórios, sendo 13 da região Norte, 29 da região Nordeste, 8 da região Sudeste, 4 da região Sul e 5 da região Centro-Oeste, totalizando 1852 municípios. A partir disso: “A esses territórios foi proposto um cardápio de políticas desenvolvidas por 22 ministérios diferentes e que poderiam ser selecionadas por participantes de fóruns intermunicipais criados para abrigar representantes da sociedade civil local.” (LOTTA; FAVARETTO, 2016, p. 52).

O programa representou um avanço significativo na redução das desigualdades territoriais, mas como apontam Lotta e Favaretto (2016, p. 53), o programa passou por alguns desafios após a sua implementação: “em vez de integração de políticas, os ministérios passaram a operar sob a lógica de ofertas de recursos e linhas de intervenção já existentes; os fóruns territoriais perderam capacidade de pactuar projetos restringindo-se a selecionar prioridades dentre as ofertas dos ministérios”. Dessa maneira, com o fim do segundo mandato do governo Lula o TC- foi substituído pelo Plano Brasil Sem Miséria, vinculado ao MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2011, na primeira gestão do governo Dilma Rousseff (2011-2014) que tinha como intuito extinguir a pobreza no país até fim do ano de 2014. (IPEA, 2013). Para alcançar esse objetivo, o BSM era destinado inicialmente para as pessoas representantes das famílias que tivessem uma renda de R\$ 77, 00 por mês (BRASIL, 2011).

No ano de 2010, no primeiro ano do governo Dilma Rousseff, 16,2 milhões de brasileiros se encontravam na linha da pobreza ou da extrema pobreza (IBGE, 2010). Para reverter esse quadro o BSM, contava com um plano de 100 ações unificadas, com enfoque na multidimensionalidade, que continha três eixos norteadores: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. O ponto de partida do plano era iniciar uma busca ativa mapeando as famílias em situação de pobreza em todo o território brasileiro, assim, a assistência social exerceu um papel fundamental para essa concretização. (MDS, 2014). Bem como, abaixo apresenta-se as diretrizes do programa:

Quadro 1 – Diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria

I – Diretrizes do PBSM:
- Priorização do público extremamente pobre, garantindo que as políticas chegassem a essa parcela da população (porém sem deixar de lado famílias pobres ou de baixa renda, vulneráveis à extrema pobreza); - Atenção às especificidades da população pobre, que requer cuidados diferenciados (para evitar que seja afastada ao invés de incluída em serviços não adaptados à sua realidade); - Larga escala, considerando o número de pessoas em extrema pobreza que havia no Brasil no início do Plano; - Alcance nacional, mas com destaques regionais (levando em conta as especificidades de cada região); - Pactuação federativa, com adesão formal de todos os estados e presença de ações do Plano em todos os municípios do país; - Adoção de formas simples de execução e financiamento de políticas públicas (incluindo execução direta pelo governo federal, como no caso do Pronatec, e transferências fundo a fundo para execução pelos municípios, como no caso do Acessuas, Trabalho e da ação de creches do Brasil Carinhoso), de modo a facilitar o trabalho de estados e municípios e permitir rápida implementação e resultados efetivos; - Adoção de metas claras, com acompanhamento e monitoramento intensivos, possibilitando eventuais correções de rumo e transparência dos resultados para prestações de contas à sociedade.

Fonte: Elaborado a partir do Plano Brasil sem Miséria (2011) grifo nosso.

A coordenação do plano era feita pelo governo federal, integrando 22 ministérios em uma partilha com os estados e municípios. Para isso, foi criado dentro do já erradicado MDS, a SESEP - Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, para que fosse possível uma coordenação articulada entre os entes federados às ações interministeriais. O BSM além de dar continuidade a programas já criados, e as metas iniciadas no governo Lula, que tinham o intuito de reduzir a pobreza e as desigualdades, deu continuidade a programas como o Bolsa Família e criou outros como a Ação Brasil Carinhoso. (COSTA; FALCÃO, 2014; MDS, 2014).

Para a execução orçamentária do plano, o chamado OGU – Orçamento Geral da União destinou R\$ 109,6 bilhões para a realização das ações prioritárias do BSM, que tinham o acompanhamento da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento ⁶⁸(SOF), assim, somente as ações específicas de saúde e educação que tinham capacidades próprias de repasses de recursos, portanto, não eram declaradas pelo OGU (COSTA;

⁶⁸ Após o decreto 9.679/2019 a Secretaria de Orçamento Federal passou a integrar o Ministério da Economia, e atualmente é vinculada a Secretaria Especial da Fazenda, também subordinada ao mesmo ministério.

FALCÃO, 2014; MDS, 2014). Assim a SOF: “criou uma marcação orçamentária específica para o Brasil sem Miséria. As ações com essa marcação ficavam livres de contingenciamento e tinham prioridade na liberação dos recursos financeiros. Esse mecanismo de proteção foi essencial para o sucesso do plano.” (COSTA; FALCÃO, 2014, p.13). Á vista disso, destacamos que só é possível implementar políticas públicas de qualidade com financiamento adequado e, quando se trata de uma política que intenta reduzir a miséria no Brasil, o desafio orçamentário é constante, por isso, colocar o BSM como pauta prioritária do financiamento demonstra que o programa se manteve protegido de cortes, o que representa um sinal importante acerca do conjunto das ações do Estado na garantia e oferta das políticas públicas.

O desenho do BSM tinha como objetivo principal a superação da extrema pobreza, o que exigia uma coordenação federativa integrada, complexa e multidimensional de macroprocessos e macroações (COSTA; FALCÃO; 2014; MDS, 2014) bem como, uma coordenação vertical e horizontal, entre os entes federados e os setores das políticas públicas tendo a intersectorialidade como eixo central. (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Para isso, o BSM contava com 2 comitês e 1 grupo interministerial, são eles: o Comitê Gestor Nacional (CGN), que além do MDS, era composto pelo Ministério do Planejamento, da Fazenda, Casa Civil e atuava no monitoramento e avaliação do plano, bem como na sua formulação e implementação, de maneira que, o GIA - Grupo Interministerial de Acompanhamento, também atuava no monitoramento e avaliação das ações do BSM e era composto pelos ministérios da Educação, Saúde, Planejamento, Fazenda, Casa Civil, Desenvolvimento Agrário, Cidades, Trabalho e Emprego, Integração Nacional e a Secretaria Geral da Presidência. O Comitê Executivo foi criado para que a execução das políticas seja concretizada e, para isso conta com os secretários executivos dos ministérios referidos. (COSTA; FALCÃO; 2014; MDS, 2014).

O mapeamento das famílias era feito especialmente pela assistência social, por meio de busca ativa a partir de um monitoramento intensivo através da realização do CadÚnico – Cadastro Único. O BSM também contava com as chamadas salas de situação que objetivavam resolver os eventuais problemas que pudessem ocorrer e coordenar a tarefa complexa que envolvia as três esferas de governo e as articulações interministeriais. As salas eram promovidas pela SESEP, coordenadas pelos BME e realizadas juntamente aos representantes dos ministérios envolvidos, o objetivo era o acompanhamento,

monitoramento, gerenciamento e avaliação das execuções específicas de cada projeto proposto no arranjo do programa e teve forte inspiração no modelo de desenho do PAC. (COSTA; FALCÃO, 2014; PIRES, 2018).

O BSM tinha como proposta inicial a realização de 13 salas de situação, atendendo a várias áreas e programas, dentre eles o Bolsa família (BF) e o Brasil Carinhoso (BC). No decorrer da execução do plano algumas salas não foram realizadas, dentre elas algumas que se relacionavam diretamente ao eixo intersetorial educação, assistência social e saúde (COSTA; FALCÃO; 2014; MDS, 2014). O plano era coordenado especialmente pelo MDS, sob ministério de Tereza Campello, mas também contava com os seguintes ministérios e eventualmente com as seguintes secretarias:

Quadro 2 – Ministérios e Secretarias atuantes na articulação interministerial das ações do BSM

Casa Civil da Presidência da República	MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,
MS – Ministério da Saúde	MEC - Ministério da Educação
MCidades - Ministério das Cidades	MF - Ministério da Fazenda
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário	MI - Ministério da Integração Nacional
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MME - Ministério de Minas e Energia
MMA - Ministério do Meio Ambiente	MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura
MPS - Ministério da Previdência Social	MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento	MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
Secretaria Geral da Presidência da República	SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos
SDH - Secretaria de Direitos Humanos	SPM - Secretaria de Políticas para Mulheres
SRI - Secretaria de Relações Institucionais	SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Fonte: Elaborado a partir de MDS, 2014; Costa & Falcão, 2014.

O desenho do BSM tinha como objetivo principal a superação da extrema pobreza, o que exigia uma coordenação federativa integrada, complexa e multidimensional de macroprocessos e macroações (COSTA; FALCÃO; 2014; MDS, 2014) bem como, uma

coordenação vertical e horizontal, entre os entes federados e os setores das políticas públicas tendo a intersectorialidade como eixo central. (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Para isso, o BSM contava com 2 comitês e 1 grupo interministerial, são eles: o Comitê Gestor Nacional (CGN), que além do MDS, era composto pelo Ministério do Planejamento, da Fazenda, Casa Civil e atuava no monitoramento e avaliação do plano, bem como na sua formulação e implementação, de maneira que, o GIA - Grupo Interministerial de Acompanhamento, também atuava no monitoramento e avaliação das ações do BSM e era composto pelos ministérios da Educação, Saúde, Planejamento, Fazenda, Casa Civil, Desenvolvimento Agrário, Cidades, Trabalho e Emprego, Integração Nacional e a Secretaria Geral da Presidência. O Comitê Executivo foi criado para que a execução das políticas seja concretizada e, para isso conta com os secretários executivos dos ministérios referidos. (COSTA; FALCÃO; 2014; MDS, 2014).

O plano exercia ações em todos os municípios brasileiros, especialmente pela atuação do PBF, e funcionava por meio de mecanismo de adesão pelos governadores estaduais. Nos âmbitos municipais, havia uma carta de apresentação do programa que era enviada aos prefeitos (apêndice 2) e, indicava a possibilidade da construção de um plano municipal de superação a pobreza. Os municípios que fizeram a elaboração desses planos foram: Curitiba sem Miséria (PR); Anápolis sem Miséria (GO); Aracaju sem Miséria (SE); Cuiabá sem Miséria (MT); Rio das Ostras sem Miséria (RJ) e Valadares sem Miséria (MG). (CAMPELLO *et al*, 2014). No estado do Paraná foi criado o programa Família Paranaense oriundo do BSM que tinha como objetivo a superação da pobreza no estado.

Programa Bolsa Família

Para um país é uma realidade duplamente amarga. Ter ao mesmo tempo gente ainda vivendo na miséria absoluta e essa pobreza se concentrar com mais força entre as crianças e os jovens.

Dilma Rousseff⁶⁹

⁶⁹ Trecho extraído do discurso proferido pela ex – presidenta Dilma Rousseff no lançamento do Programa Brasil Carinhoso. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FRWozKdtWTo&t=188s>

Uma das faces mais nocivas e injustas da miséria era afetar de maneira desigual as famílias com crianças de até 6 anos.

Tereza Campello⁷⁰

Somente é possível retirar uma criança da miséria se retirarmos junto com ela toda a sua família

Dilma Rousseff⁷¹

Os programas de transferência de renda que tinham o intuito de combater a pobreza Brasil, tiveram início no Brasil nos anos 90, com o Programa Bolsa Escola (PBE)⁷², Bolsa Alimentação⁷³, Auxílio Gás⁷⁴ e também outros programas ligados a assistência social, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), todos estes no período do governo FHC, que tiveram continuidade e maior consolidação no governo Lula por meio de transferência direta de renda focalizando o combate à pobreza como eixo central através do Programa Bolsa Família. (BICHR, 2010).

O Bolsa foi criado na primeira gestão do Governo Lula, pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentada sob o decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Trata-se de um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza e

⁷⁰Trecho extraído do livro: O que as grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância.

⁷¹Trecho extraído do discurso proferido pela ex – presidenta Dilma Rousseff no lançamento do Programa Brasil Carinhoso. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FRWozKdtWTo&t=188s>

⁷²O PBE era um programa de transferência de renda que tinha como objetivo de manter as crianças de 7 a 14 anos na escola, através do pagamento entre R\$15,00 e R\$45,00 as famílias que possuíam crianças nessa idade e tivessem renda familiar menor que 1 salário mínimo, o que naquela época estava em torno de R\$ 90,00. O valor repassado variava dependendo do número de crianças por família.

⁷³O Bolsa Alimentação, tinha um valor que variava variar de R\$15,00 e R\$45,00., pertencia ao Ministério da Saúde e integrava as ações da Estratégia Nacional de Renda Mínima, que objetivava erradicar a insegurança alimentar ao promover condições de saúde alimentação, para gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 12 anos.

⁷⁴ O auxílio Gás, ficava a cargo do Ministério de Minas e Energia e, por meio, do Decreto nº 4.102 de 24 de janeiro de 2002, ficou instituído que as famílias que viviam em situação de pobreza e extrema pobreza, e recebiam menos que meio salário mínimo, ou estivessem cadastradas no CadÚnico, ou no Bolsa Alimentação ou Bolsa Escola estavam elegíveis para receber um valor específico para a compra do gás de cozinha. O valor era pago geralmente as mães/mulheres a cada dois meses, o valor era em torno de R\$ 7, 50, correspondente aos valores da época referida.

extrema pobreza com renda de até R\$ 85, 00 por pessoa, e famílias com crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 17 anos, e que possuam renda de R\$85,01 à R\$170, 00 por mês. (BRASIL, 2004). No entanto, esses valores passaram por reajustes no decorrer dos anos. De acordo com o Decreto 9.396 de 2018⁷⁵, o valor mensal de R\$89,00 era destinado às famílias em situação de extrema pobreza, já o benefício variável adicional de R\$41,00 para cada membro da família que tem na sua composição, crianças entre 0 a 12 anos e adolescentes de até 15 anos, nutrízes/lactantes. As famílias podem receber até 5 benefícios adicionais, o que não pode ultrapassar o valor de R\$205,00 por mês. Para as gestantes, são pagas até 9 parcelas previstas no Benefício Variável à Gestante (BVG) e conforme o Benefício Variável Nutriz (BVN), famílias que possuem bebês de até 6 meses inseridos no CadÚnico podem receber até 6 parcelas, de acordo com a data e o mês que o bebê foi cadastrado. Já o Benefício Variável Jovem (BVJ) é destinado aos jovens de 16, 17 anos que suas famílias possuam renda de até R\$178,00 mensais por pessoa, sendo que cada família pode receber até dois BVJ. (BRASIL, 2021).

O programa tem como principais eixos os seguintes objetivos: i) Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; ii) combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; iii) promover o acesso à rede de serviços públicos, especificamente os relacionados à saúde, educação, segurança alimentar e assistência social. (BRASIL, 2018). O Bolsa foi estabelecido, por meio, de uma medida provisória, e subsequente se transformou, por isso não possui determinação constitucional, mas após instituída a MP, logo foi transformado em lei. (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007). No quadro abaixo, é possível visualizar as atribuições do programa de acordo com seu ordenamento legal:

Quadro 3 – Atribuições do Programa Bolsa Família

I – Objetivo geral do PBF:
Art. 1º O Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades (...) tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal.

⁷⁵De acordo com o Ministério da Cidadania e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, os valores do benefício do Programa Bolsa Família são previstos de acordo com Decreto 9.396 de 2018 que altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. (BRASIL, 2018).

Art. 3o O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal,
II – Público-alvo do PBF
I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita.
III - Principais objetivos e Ações propostas pelo PBF:
I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. O Programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal.
IV- A intersetorialidade no PBF
I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; Art 13. I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual; II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual; V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual; I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal; IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos;

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 10.836.

O Bolsa Família, é um programa focalizado no combate à pobreza no Brasil, foi criado no ano de 2004 e, de acordo com Bichir (2010, p.116) é caracterizado como: “o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo beneficiando, em 2007, 11,1 milhões de famílias ou 46 milhões de pessoas”. O Bolsa beneficiou, sobretudo famílias com crianças pequenas, se configurando como o programa mais importante criado no Brasil com ação na redução da pobreza, sobretudo, na primeira infância, em que se concentravam níveis altos de desigualdade entre as crianças de 0 a 6 anos. (CAMPELLO, 2016). Acerca disso Campello (2016, p. 126) destaca que: “ao focar as famílias mais pobres, o Bolsa Família beneficiou fundamentalmente as famílias mais jovens com filhos, pois era nesse público que a pobreza se concentrava”. Diante disso, reafirmamos o papel crucial do programa, sobretudo, na quebra do ciclo intergeracional da pobreza (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007; NERI; SOUZA, 2012).

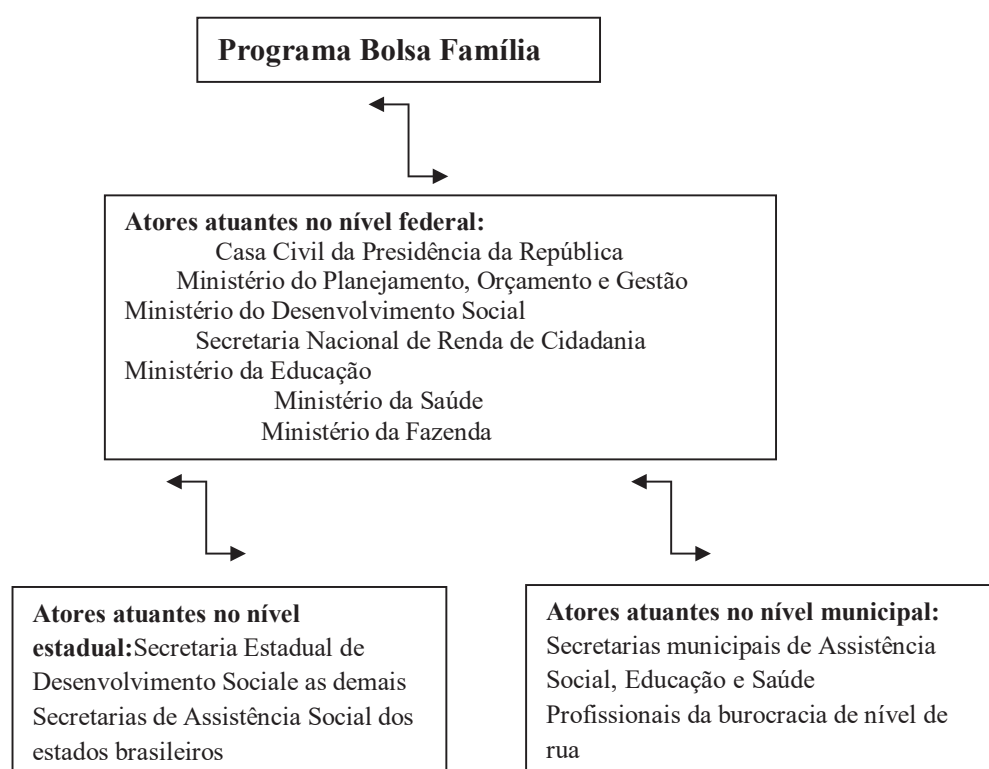
Uma das premissas do bolsa, são as chamadas condicionalidades⁷⁶ que estão relacionadas à intersetorialidade, para a promoção do acesso aos serviços sociais básicos para a população pobre e extremamente pobre e foram instituídas pois tinham como objetivo: “o alívio da pobreza no curto prazo, por meio das transferências de renda, e o combate a sua transmissão

⁷⁶Há um amplo e controverso debate acerca das condicionalidades do PBF. Para saber mais indicamos a leitura de: Arretche (2003); Monnerat; Senna; (2007); Schottz; Magalhães; Burlandy (2007), De Britto (2008), Hanlon; Barrientos; Hulme (2010).

intergeracional, por meio de condicionalidades”. (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 16).

O Bolsa consiste em uma articulação intersetorial integrada entre Educação, Assistência Social e Saúde. Lotta e Favaretto (2016) apontam a demasiada importância do programa, no combate à pobreza e no aprimoramento do CadÚnico, que tem como objetivo mapear as famílias brasileiras em situação de pobreza, bem como, o Bolsa também foi crucial na formulação e implementação do Plano Brasil Sem Miséria. Segundo Bichir (2010, p.119) o Cadastro Único de Programas Sociais teve início no governo FHC tendo sido consolidado no governo Lula, pois: “a gestão FHC não teve tempo de aprimorar o cadastro, abarcar todas as famílias pobres ou corrigir os problemas de sobreposição de beneficiários em programas similares”. A gestão do programa constituiu-se através de uma articulação federativa, entre estados, municípios e o Distrito Federal, em uma execução descentralizada com uma série de atores atuantes para a sua efetivação concreta:

Ilustração 1 – Atores atuantes na efetivação do PBF



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil 2004; MDS, 2018; SESEP, 2018.

Bichir (2010) aponta que após a promulgação da CF/88 e com o processo de descentralização no Brasil, os municípios passaram a ter autonomia na oferta das políticas de assistência social, como uma forma de enfrentar a pobreza nos níveis locais. A autora, ainda aponta que mesmo diante dessa atribuição conferida aos municípios, os três entes federados são responsáveis pelo combate à desigualdade no país. O governo federal firma mecanismos de adesão com os municípios, porém continua responsável direto pela coordenação do programa em nível nacional e do monitoramento do CadÚnico, ou seja, o mapeamento das famílias em situação de pobreza é feito pelos municípios, mas a decisão e supervisão acerca de quem recebe o benefício é feita pelo governo federal. (BICHIR, 2010).

Programa Criança Feliz

O Marco Legal da Primeira Infância, sancionado pela presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), representou um importante avanço para a garantia dos direitos das crianças brasileiras, tendo a intersetorialidade como categorial central. Após o impeachment de Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer, assume a presidência da república em agosto do ano de 2016. Neste mesmo ano Temer, em governo interino (2016-2018), instituiu o programa Criança Feliz a partir do decreto nº 8.869/2016 tornando a então primeira-dama Marcela Temer embaixadora do programa.

O desenho do programa foi feito pelo governo federal, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário: “Antes de implementar o Criança Feliz, o governo federal buscou experiências exitosas de programas nacionais e internacionais” (MDS, 2016, p. 30). Os programas então referidos de experiências nacionais são: PIM - Programa Infância Melhor do estado do Rio Grande do Sul e Mãe Coruja do estado de Pernambuco, e as experiências internacionais citadas são: o EHS - Early Head Start dos Estados Unidos, Educa a tu Hijo de Cuba e no Chile com o programa: Chile Cresce Contigo. Os programas se propõem a atenção direcionada as gestantes e a primeira infância (MDS, 2016).

O programa consiste, sobretudo, na atenção voltada para as crianças de 0 a 3 anos e suas mães, gestantes que são beneficiárias do programa bolsa família, a crianças de 0 a 6

anos, afastadas do convívio familiar e as que são beneficiadas pelo BPC – Benefício de Prestação Continuada, ou seja, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (2016), o programa é voltado especialmente para as crianças em situação de pobreza e extrema pobreza. Assim, o público-alvo deve receber em suas casas visitantes correspondentes as áreas de educação, assistência social e saúde para orientar as gestantes e mães acerca do desenvolvimento infantil e auxiliar as crianças em situação de vulnerabilidade (MDS, 2016). Os critérios exigidos para os visitantes é a formação em nível médio.

Quadro 3 – Atribuições do Programa Criança Feliz de acordo com o decreto nº 8.869/2016

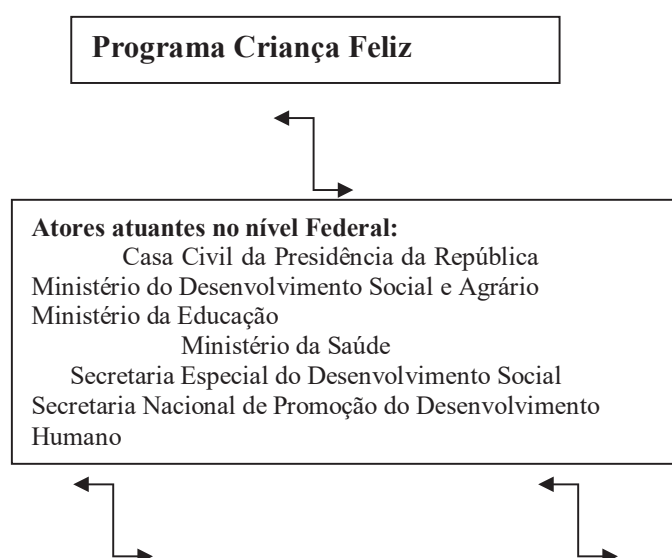
I – Objetivo geral do PCF:
Art. 1º Fica instituído o Programa Criança Feliz, de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida, em consonância com a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.
II – Público-alvo do PCF
I gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; II crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; III crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias.
III - Principais objetivos do PCF
I promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; II apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais; III colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; IV mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; e V integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.
IV - Ações propostas pelo PCF:
I a realização de visitas domiciliares periódicas, por profissional capacitado, e de ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância;

IIa capacitação e a formação continuada de profissionais que atuem junto às gestantes e às crianças na primeira infância, com vistas à qualificação do atendimento e ao fortalecimento da intersetorialidade; IIIo desenvolvimento de conteúdo e material de apoio para o atendimento intersetorial às gestantes, às crianças na primeira infância e às suas famílias; IVo apoio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, visando à mobilização, à articulação intersetorial e à implementação do Programa; Va promoção de estudos e pesquisas acerca do desenvolvimento infantil integral.
V- A intersetorialidade no PCF
Art. 5º O Programa Criança Feliz será implementado a partir da articulação entre as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras.

Fonte: Elaboração a partir do decreto nº 8.869/2016

Os estados e municípios possuem autonomia decisória acerca da adesão e implementação do programa em âmbito local. Dessa maneira, foi criado para essa articulação o Comitê Gestor Nacional do Criança Feliz, que é coordenado pelo Ministério da Cidadania e envolve também o Ministério da Saúde, Ministério da Educação e o Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos. Assim, essa articulação interministerial busca promover a intersetorialidade entre a educação, assistência social, saúde, direitos humanos e cultura. Esse comitê gestor tem como intuito estabelecer uma gestão partilhada com os comitês intersetoriais nos âmbitos locais.

Ilustração 2 – Atores atuantes na efetivação do PCF



Atores atuantes no nível Estadual:

Secretaria Estadual de
Desenvolvimento Social e as demais
Secretarias de Assistência Social dos
estados brasileiros

Atores atuantes no nível Municipal:

Secretarias municipais de Assistência
Social, Educação e Saúde
Centro de Referência de Assistência
Social

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil 2004; MDS, 2018; SESEP, 2018.

O PCF foi formulado no âmbito do governo federal, e é caracterizado pelo mecanismo de adesão dos estados e municípios. No estado do Paraná muitos municípios realizaram a adesão do programa, no anexo do trabalho está disponível a lista de todos que fizeram essa adesão.

**APÊNDICE D: TESES E DISSERTAÇÕES SELECIONADAS A PARTIR DO
LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO NA PLATAFORMA BDTD**

Tese ou Dissertação	Título	Autor/Autora	Orientador/Orientadora	Instituição/Ano
Dissertação	Intersetorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade: Um estudo a partir do marco legal da primeira infância	Mariana Scaff Haddad Bartos	Mário Aquino Alves Gabriela SpangheroLotta	2019- Fundação Getúlio Vargas
Dissertação	Programa Criança Feliz: Um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância	Natalia Puentes Montoya Roberta de Miranda Silvestre Vanessa YumiFujinaga Souto	Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes	2018- Fundação Getúlio Vargas
Dissertação	PROGRAMA BRASIL CARINHOSO: uma análise no contexto de reconfiguração da Política Social e no atendimento das demandas das mulheres-mães em São Luís/MA	Mariana Veras França	Marly de Jesus Sá Dias	2017 – Universidade Federal do Maranhão
Dissertação	Entre o elaborar e o implementar de uma política pública de combate à pobreza: limites do Programa Bolsa Família no combate ao trabalho infantil	Marcus Santos de Sousa	Débora Coutinho Paschoal Dourado	2016 – Universidade Federal de Pernambuco
Dissertação	Pelo Direito a Creche: Uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da	Soeli Terezinha Pereira	Adriana Aparecida Dragone Silveira	2017- Universidade

	expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 á 2015			Federal do Paraná
Dissertação	A Tessitura das políticas intersetoriais para a educação infantil: instâncias, papéis e responsabilidades	Tânea Maria Mariano da Silva	Ordália Alves de Almeida	2005 – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Tese	Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais	Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz	Marta Ferreira Santos Farah	2017 – Fundação Getúlio Vargas

Fonte: Elaboração própria a partir de BDTD (2020)