

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Andressa Venço

**RELAÇÕES FEDERATIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO INFANTIL:**

**Mecanismos de indução do governo federal ao local, uma análise no município de
Relvado**

**Porto Alegre
2019**

Andressa Venço

**RELAÇÕES FEDERATIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO INFANTIL:
Mecanismos de indução do governo federal ao local, uma análise no município de
Relvado**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador (a): Luciana Pazini Papi
Coorientador (a): Ana Julia Bonzanini Bernardi

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Venço, Andressa

Relações federativas na implementação de políticas de educação infantil: Mecanismos de indução do Governo Federal ao local, uma análise do município de Relvado / Andressa Venço. -- 2019.

62 f.

Orientador: Luciana Pazini Papi. Coorientador: Ana Júlia Bonzanini Bernardi.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Especialização em Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Educação Infantil. 3. Mecanismos de indução e cooperação. 4. Implementação. 5. PNAE. I. Pazini Papi, Luciana, orient. II. Bonzanini Bernardi, Ana Júlia, coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

Andressa Venço

**RELAÇÕES FEDERATIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO INFANTIL:
Mecanismos de indução do governo federal ao local, uma análise no município de
Relvado**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 29 de maio de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Prof. Christine da Silva Schröder

Examinador(a): Prof. Lucas Casagrande

Orientador(a): Prof. Luciana Pazini Papi

Coorientador(a): Prof. Ana Júlia Bonzanini Bernardi

AGRADECIMENTOS

Nesta página tão importante do trabalho, gostaria de agradecer aos que me auxiliaram nesta busca incessante pelo conhecimento. Assim, agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida, pela saúde e força para prosseguir e concluir mais esta etapa.

Ao Programa Universidade Aberta do Brasil e, através deste, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul que possibilitaram este curso de pós-graduação e foram os responsáveis pelo alcance desta tão valiosa etapa em minha formação profissional.

Agradeço imensamente aos professores que, com seu esplêndido conhecimento e maestria, contribuíram com a minha formação acadêmica e me deram condições de realizar este trabalho. Assim, gostaria de agradecer especialmente a minha professora orientadora Luciana Pazini Papi, a qual possibilitou todo o suporte necessário para a conclusão desta monografia, mostrando sempre o melhor caminho e a forma mais adequada para percorrê-lo. De mesmo modo, gostaria de agradecer a minha tutora Ana Júlia B. Bernardi, que sempre se disponibilizou a sanar todas as minhas dúvidas e que também me auxiliou na conclusão deste trabalho.

A todas as entrevistadas, que me deram o aporte necessário para o alcance dos resultados desta pesquisa.

A minha família, pelo suporte e apoio que foram indispensáveis e me ajudaram a chegar até aqui.

Enfim, a todos que de uma forma ou de outra estiveram presentes nesta etapa e me auxiliaram a concluí-la.

RESUMO

As políticas públicas de educação infantil no Brasil foram marcadas por constantes modificações, acompanhando as (re)definições do cenário estatal brasileiro. A Constituição Federal de 1988 consolidou no país o modelo federativo de Estado, dispondo sobre a descentralização que alcançou estados e municípios. Com isso, se propôs uma dinâmica de pactuação entre os entes federados na determinação de responsabilidades que até então pertenciam ao ente federal. Este processo, que pode ser observado em diferentes políticas públicas, como a educação, fez com que estados e municípios direcionassem parte de suas receitas a implementação da educação, em especial à educação infantil. A redefinição de competências interferiu diretamente na estruturação da gestão municipal, que teve de reorganizar-se para implementar políticas, sem possuir muitas vezes, os aportes físicos-financeiros necessários. A partir desse cenário, o trabalho se propôs a analisar as relações federativas na implementação de políticas públicas de educação infantil, considerando os mecanismos de indução e cooperação dispostos pelo Governo Federal ao município de Relvado na efetivação da política pública de alimentação escolar, através da análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Neste sentido, este estudo dispõe primeiramente sobre a influência do modelo federativo de Estado na etapa da implementação de uma política pública. Considerando sua pertinência, discorre-se sobre a perspectiva histórica da educação no cenário brasileiro, pontuando suas principais modificações e concebendo o cenário atual. A partir desta análise, busca-se compreender a forma como o Governo Federal dispôs de mecanismos de indução e cooperação aos municípios, visto que, dispõe no texto constitucional esta obrigação. Do ponto de vista metodológico, este trabalho parte da observação do processo de estruturação da educação infantil no município de Relvado, considerando o contexto anterior e posterior a implementação do PNAE nesta etapa de ensino.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Infantil. PNAE. Relvado.

Federative relations on the implementation of children's education policies: mechanisms of induction from the federal government to the local, an analysis in the municipality of Relvado.

ABSTRACT

The public policies of early childhood education in Brazil were marked by constant changes, following the (re) definitions of the Brazilian state scenario. The Federal Constitution of 1988 consolidated in the country the federative model of State, disposing on the decentralization that reached states and municipalities. With this, it was proposed a dynamic of agreement among the federated entities in the determination of responsibilities that until then belonged to the federal entity. This process, which can be observed in different public policies, such as education, has led states and municipalities to direct part of their income to the implementation of education, especially to children's education. The redefinition of competencies interfered directly in the structuring of municipal management, which had to reorganize itself to implement policies, without often having the necessary physical-financial contributions. Based on this scenario, the work proposed to analyze the federative relations in the implementation of public policies of early childhood education, considering the mechanisms of induction and cooperation arranged by the Federal Government to the municipality of Relvado in the implementation of public school feeding policy, through the analysis implementation of the National School Feeding Program - PNAE. In this sense, this study first deals with the influence of the federative state model in the stage of the implementation of a public policy. Considering its pertinence, we discuss the historical perspective of education in the Brazilian scenario, punctuating its main modifications and conceiving the current scenario. From this analysis, it is sought to understand how the Federal Government has mechanisms of induction and cooperation to the municipalities, since, in the constitutional text, this obligation exists. From a methodological point of view, this work is based on the observation of the structuring process of early childhood education in the municipality of Relvado, considering the context before and after the implementation of the PNAE in this stage of education.

KEYWORDS: Public Policies. Child Education. PNAE. Relvado.

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 - Código de identificação dos entrevistados	36
Tabela 4.2 – Relação de repasses de recursos do PNAE por período	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF88 - Constituição Federal de 1988

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EEx - Entidades Executoras

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

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

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

LDB - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

RIGs - Relações Intergovernamentais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DA DIMENSÃO FEDERATIVA NESSE PROCESSO	18
2.1 Implementação no ciclo de políticas públicas	18
2.2 Federalismo no Brasil: mecanismos de indução e cooperação federativa na implementação de políticas públicas.....	24
3 A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: EDUCAÇÃO INFANTIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	29
3.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	34
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	36
5 O CASO DE RELVADO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE NA EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE DOS MECANISMOS DE COOPERAÇÃO FEDERAL	38
5.1 O município de Relvado e a formação da educação infantil.....	38
5.2 Educação infantil e alimentação escolar antes do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Relvado	40
5.3 Educação infantil e a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Relvado: análise de mecanismos de cooperação.....	42
5.4 Avaliação do programa pelos gestores e profissionais da educação infantil no município de Relvado.....	45
6 CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS	52
APÊNDICE A.....	59
APÊNDICE B.....	61

1 INTRODUÇÃO

A educação é uma das políticas públicas de maior relevância para o desenvolvimento social e econômico de um país, sua importância fundamenta-se ao fato de ser a principal ferramenta para a formação cidadã, construção do conhecimento e inclusão social, assim, por tratar-se de ser um dos pilares da vida em sociedade. Por essa razão, o poder público busca meios capazes de fomentar a educação e efetivá-la como um direito de todos. O processo educacional compreende distintas fases de formação, que vão desde a educação infantil até o nível superior e de pós-graduação, cada qual de extrema relevância para o desenvolvimento dos indivíduos enquanto sujeitos sociais.

Partindo do pressuposto que o homem é um ser inacabado e que necessita de constante aperfeiçoamento e de novas fontes de conhecimento, é imprescindível pensar a educação como peça fundamental. Diante disso, a educação infantil é essencial para o desenvolvimento social e intelectual, na medida em que propicia a obtenção de conhecimentos e o convívio social ainda no início do desenvolvimento cognitivo e intelectual das crianças.

Nesse sentido, a educação, enquanto educação escolar, é fundamental desde os primeiros anos de vida de um indivíduo. Em virtude disso, a educação infantil atualmente é obrigatória¹ a partir dos quatro anos de idade, cabendo aos pais a competência de matricular seus filhos nas escolas a partir desta idade e ao poder público, o dever de manter a infraestrutura necessária para o atendimento a essas crianças.

Entretanto, apesar da obrigatoriedade legal e relevância social da educação infantil na formação de uma sociedade fraterna e desenvolvida, para que a mesma se efetive enquanto uma política pública de qualidade, são necessários esforços dos atores estatais e da sociedade civil para superar dilemas históricos da formação e trajetória da mesma.

As constantes mudanças do contexto educacional brasileiro e a estruturação de sua educação escolar são movimentos que acompanham a formação do Estado brasileiro desde seus primórdios. Com efeito, o atual cenário da educação no país é reflexo de sua formação histórica e das constantes transformações sofridas na área educacional e também no aparelho do Estado brasileiro. Nesse processo, alguns autores como Silva e Amorim (2017) que abordam a criação de escolas de ensino primário e secundário após a expulsão dos jesuítas no

¹ Tal obrigatoriedade foi estabelecida pela Lei nº 12.796/2013, a qual alterou disposições da Lei nº 9.394/1996 – LDB.

período colonial e Boris Fausto (2005) que trata da centralização do ensino já no período republicano, demonstram que a educação brasileira demorou a efetivar-se como uma política pública universal, guardando traços de elitismo, e paralelamente falta de acesso à grande maioria da população, pois, a educação em seus primórdios era um direito garantido apenas a classe mais abastada da população. No período imperial tem-se a propagação do ensino público oficial, porém foi somente no pós-independência que a educação escolar passou a ser vista através de uma perspectiva universal e gratuita.

As transformações do cenário político, através da instauração do governo republicano em 1889, refletiram também na organização do espaço educacional. A Constituição de 1891 atribuía ao Congresso a competência de criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e promover apenas no Distrito Federal a instrução secundária. Neste contexto, cabia a União apenas a responsabilidade do ensino no Distrito Federal. Nos demais estados, os mesmos ficaram responsáveis pela oferta de ensino e, em virtude da escassez de recursos, tal responsabilidade era repassada aos municípios, que também não possuíam condições de efetivar a garantia da educação². Assim, no modelo de formação do Estado brasileiro, a educação foi uma política pública centralizada, restando aos municípios baixas capacidades de desenvolvimento de estruturas e expertise.

Somente após a instauração do Estado varguista em 1930, voltado ao fortalecimento do sistema industrial no contexto da substituição de importações (BIELCHOWSKY, 2004), que a educação começa a estruturar-se sob uma nova perspectiva³. O modelo de Estado desenvolvimentista de Getúlio Vargas proporcionou avanços no que tange o acesso aos direitos no Brasil, porém, é válido destacar sua estruturação centralizadora e autoritária. É durante esse período que as políticas públicas são vinculadas diretamente ao Estado Maior, ou seja, ao poder federativo. Conforme salienta Fausto (2004, p.), é durante esse período da história que o Estado adota uma postura autoritária e centralizadora, organizando a educação de cima para baixo, através de uma doutrinação conservadora e hierárquica. Diante de tal

² A fragilidade do sistema educacional no período refletiu em reformas propostas por pensadores da época, principalmente aqueles ligados diretamente à área da pedagogia. Benjamin Constant em 1890 propôs o ensino leigo e livre em todos os graus e defendia a gratuidade no ensino primário. Epiácio Pessoa em 1901 defendia a priorização para a formação secundária e a consolidação da estrutura seriada no modelo educacional. Lourenço Filho em 1922 levou a educação ao meio rural.

³ Conforme Fausto (2004, p.337), “A partir de 1930, as medidas tendentes a criar um sistema educativo e promover a educação tomaram outro sentido, partindo principalmente do centro para a periferia. Em resumo, a educação entrou no compasso da visão geral centralizadora. Um marco inicial desse propósito foi a criação do Ministério da Educação e Saúde”.

organização do cenário educacional, surgem movimentos⁴ com o intuito de tornar a educação uma política pública descentralizada, liberal e universal.

Apesar das constantes mudanças no cenário brasileiro, os anos que se seguiram retrataram escassas alterações no contexto educacional. Nesse período, a educação infantil ainda não era pensada como política pública, bem como não era avaliada a sua relevância, cabendo às entidades filantrópicas e particulares a execução da educação infantil, transferindo para a sociedade civil esta responsabilidade estatal.

Em 1946, percebe-se um avanço significativo no campo educacional através da promulgação da Constituição, a conclusão do ensino primário passou a ser obrigatória e efetivou-se a competência do Estado para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Diante de tal contexto, percebe-se o surgimento de debates acerca de uma legislação capaz de contemplar as diretrizes e bases da educação nacional, assim, em 1961 é aprovada a Lei das Diretrizes Básicas. Conforme David, *et.al.*, (2014, p. 194), “A aprovação da LDB de 1961 representou um avanço para a educação, já que a legislação anterior era centralizadora e não deixava nada sob a competência dos estados e municípios.”.

Em 1964 o cenário político do Brasil passa por uma nova transformação com a instauração do regime militar. Após um período de grande repressão e cassação de direitos, em 1985 se finda a ditadura militar no Brasil, com a eleição de Tancredo Neves para a presidência do país. É neste contexto de abertura democrática que as políticas públicas educacionais ganham força renovada e o debate pró-reformas.

Dessa forma, a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, previu a educação como direito social e dever do Estado. Em seu Artigo 205 determina que, “*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).

Paralelo à garantia da educação como direito social, a Constituição também ratificou as bases federativas da república brasileira e apresentou novidades no que se refere às

⁴ Em 1932 um grupo de 26 intelectuais brasileiros assinaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, pois, percebiam o sistema de educação brasileiro como fragmentado, assim, esse Manifesto propunha a reforma da educação no país, objetivando utilizá-la como principal meio para o desenvolvimento social, político e econômico. Tal manifesto também objetivava tornar o ensino público e gratuito, sem distinção de sexo, sustentando o princípio da descentralização, acreditavam que era inviável um plano educativo uniforme para todo o país (FAUSTO, 2004).

competências de cada ente da federação, propondo a descentralização das responsabilidades e autonomia.

Dessa forma, no artigo 23, V, da Constituição Federal especifica-se que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. O Artigo 211, do mesmo marco regulatório, enaltece o modelo de federalismo proposto para o país e propõe a colaboração entre os entes federados, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988), porém, os parágrafos subsequentes definem as responsabilidades da União, Estados e Municípios para com a educação. Neste sentido, o parágrafo 2º estabelece como competência dos municípios a prioridade de atuação para com o ensino fundamental e a educação infantil.

A partir desse contexto, os municípios que por longo tempo desenvolveram baixas capacidades para organizar uma gestão pública da educação, em face da grande centralização da federação brasileira e interferência de iniciativas filantrópicas, devem dar conta dessas novas tarefas constitucionais. Pode-se sustentar que as novas disposições da Constituição de 1988 impactaram diretamente na organização dos municípios, principalmente no que se refere ao financiamento desta política pública, visto que atribuíram a estes, responsabilidades para com a educação infantil e ensino fundamental, conforme salienta Martha Arretche:

A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida *preferencialmente* pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. Neste caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política (ARRETICHE, 2004, P.23/24).

No que se refere à concretização da educação enquanto direito social assegurado pelo poder público, o texto constitucional em seu Artigo 208 estabelece o dever do Estado, em prestar a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade. Além disso, deve ser responsável pela efetivação da educação infantil em creches e pré-escola às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, e promover programas suplementares de alimentação, material didático escolar, transporte e assistência à saúde. Essas questões do cuidado ao ensino básico e infantil ganham relevância no contexto, pois dada a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e a Lei das Diretrizes e Bases da Educação

Nacional⁵ em 1996, a proteção à criança passa a ter um sentido estratégico na formação humana e a educação infantil, nesse sentido, passa a ser reconhecida como etapa inicial da educação básica.

Ante ao exposto, percebe-se que o direito à educação infantil para as crianças de até cinco anos de idade passa a ser um dever do Estado, compartilhado entre os entes da federação. Com isso, amplia-se a competência dos municípios para com esta etapa de ensino, que precisam adequar-se e capacitar-se para receber as novas atribuições, sobretudo a partir da Lei das Diretrizes e Bases da Educação, que trouxe a incumbência de ofertar e garantir a educação infantil em creches e pré-escolas⁶.

Diante do contexto apresentado, é inquestionável a percepção dos constantes avanços da educação escolar enquanto política pública. Fator de merecido destaque também é a descentralização do ensino proposta pela LDB e pela Constituição de 1988, deixando os municípios com a responsabilidade pelo ensino infantil, porém, conforme disposto em tais meios legais, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.

Entretanto, no que se refere a tal descentralização, é fundamental pontuar o suporte ofertado pelo Governo Federal aos municípios para o desenvolvimento e efetivação de tal responsabilidade, visto que, historicamente os municípios brasileiros são desiguais em condições socioeconômicas; principalmente no que diz respeito a receita dos mesmos; em condições burocráticas, pois, as legislações abrangem a totalidade, não levando em consideração a realidade dos municípios, em especial, aqueles de pequeno porte; e, sobretudo, pelo fato da educação infantil com seus preceitos constitucionais serem uma “novidade” no campo das políticas públicas educacionais dado o teor centralizado da educação brasileira.

Frente ao exposto, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: como se deu a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE na educação infantil do município de Relvado, atentando especialmente para a lógica de cooperação federativa, e os mecanismos de indução do Governo Federal na implementação deste programa? Parte-se do pressuposto de que quanto maiores forem os mecanismos de

⁵ Conforme Artigo 4º da referida norma, “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio. II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade. (BRASIL, 1996)

⁶ No artigo 11 da LDB é possível encontrar as responsabilidades repassadas aos municípios, os quais 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 somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. (BRASIL, 1996).

enforcement propostos pelo ente federativo União, maiores serão os avanços da educação infantil no município em virtude da maior disponibilidade de recursos e meios normativos e estruturas físicas para a efetivação desta política pública. Esse pressuposto se sustenta se observarmos os dados do Censo Escolar de 2015, em que o município de Relvado contava com 39 alunos matriculados na Educação Infantil, enquanto em 2017, após iniciativas de cooperação postas em marcha, esse número subiu para 47 alunos e no ano de 2019, conta com 49 alunos.

Desta forma, o estudo tem por objetivo analisar sob a perspectiva do conceito de *enforcement* e de cooperação federativa a evolução da educação infantil no município no que se refere a alimentação escolar, estabelecendo como ponto de partida a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (2008), com ênfase no suporte ofertado pelo ente federativo na execução da política pública de educação infantil, considerando a perspectiva de evolução como forma de acesso a esta etapa de ensino, bem como, às políticas públicas em estudo. Para tanto, serão analisados dados referentes ao período anterior à implementação do programa, momento considerado de baixa cooperação do governo federal, e após a implementação do programa, considerando-se em especial recursos alocados para a merenda escolar na educação infantil, que propiciam maior disponibilidade de alimentos para os alunos desta etapa educacional.

No que se refere aos objetos específicos evidencia-se: estabelecer com ponto de partida a implementação do PNAE (2008) no município de Relvado; aferir sobre o suporte ofertado pelo ente federativo na execução da política pública de educação infantil; considerar sob a perspectiva de evolução, como a forma de acesso a esta etapa de ensino se deu; compreender a forma como a educação infantil estruturava-se no período anterior a implementação do programa; entender se a implementação do PNAE fortaleceu as políticas públicas de educação infantil no município de Relvado, principalmente no que se refere a merenda escolar; verificar a relevância do apoio federal na concretização dessa política pública.

Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualitativa, em que se optou por analisar a implementação de um programa ao longo do tempo em um município, comparando o contexto anterior a implementação do PNAE e as mudanças advindas posteriormente, para verificar a relevância do apoio federal na concretização dessa política pública. Para tanto, na

coleta de dados optou-se por análise documental e entrevistas semiestruturadas⁷ com gestores do município para resgatar a trajetória de implementação do programa, assim como, para ter acesso a dados. Assim, tornou-se possível analisar a implementação de tal programa, bem como perceber avanços e desafios do município para com a educação infantil. No que diz respeito à compreensão sobre os fatores indutores e de cooperação da União para com os municípios no que se refere a esta etapa obrigatória da educação escolar, foram analisados normativas, documentos governamentais e análise de recursos dispostos pelo Governo para o avanço e fortalecimento deste programa. Além disso, foi aplicado um questionário aos gestores e educadores questionando a respeito de sua “avaliação do antes e depois” dos mecanismos de indução. A análise de dados foi realizada com base nos eixos temáticos formulados na seção teórica desse trabalho.

Com esse trabalho pretende-se contribuir com o aprimoramento dos conhecimentos dos gestores públicos com relação aos mecanismos de indução do Governo Federal, para a implementação e fortalecimento dos programas voltados a educação, bem como, abordar a importância da educação para a formação do indivíduo correlacionando com a obrigatoriedade estabelecida pelos marcos legais.

Para atender aos objetivos, o trabalho está desenvolvido em três partes principais. Além dessa introdução, na segunda parte o tema da implementação de políticas públicas e a importância da dimensão federativa são trazidas como suporte teórico do trabalho. Nesse ínterim, parte-se para a contextualização do federalismo no Brasil, a compreensão e operacionalização dos conceitos de: mecanismos de indução; *enforcement* e cooperação federativa; com destaque para a divisão de competências e responsabilidades dos entes federados. A seguir apresenta-se uma revisão teórica sobre a formação da educação escolar no país e seu processo de desenvolvimento nos entes federados. Na terceira parte traz-se a análise empírica, que compreende a análise da implementação do PNAE no município de Relvado, com destaque para dados da educação infantil, recursos ofertados pela Federação para sua execução, avanços e dificuldades frente aos mecanismos de indução do governo federal. Para finalizar são feitas as considerações finais da pesquisa, elencando os principais pontos analisados, bem como, a conclusão alcançada.

⁷ Entrevistas semi-estruturadas são entrevistas que permitem uma maior flexibilidade, possibilitando a exploração de questões que possam surgir durante o ato da entrevista. Conforme salienta Manzini (1990/1991, p. 154), a entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DA DIMENSÃO FEDERATIVA NESSE PROCESSO

As políticas públicas caracterizam-se como uma das principais formas de alcance de direitos sociais, na medida em que refletem um conjunto de ideias que se tornam ações realizadas pelo Poder Público para efetivar as demandas sociais, tais como, a justiça social e igualdade entre os cidadãos. Ante o exposto, torna-se imprescindível conceituar o entendimento sobre ciclo de políticas públicas, especialmente da implementação, assim como, analisar a importância da dimensão federativa neste processo. É o que se propõe esse capítulo.

2.1 Implementação no ciclo de políticas públicas

O termo políticas públicas é referenciado por diversos autores; Ohlweiler (2007) destaca que as políticas públicas estão relacionadas diretamente a intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, social, político e cultural. Ainda, conforme o autor, as mesmas precisam ser pensadas como ações planejadas e legitimadas democraticamente.

Em Saravia e Ferrarezi (2006, p. 29) também é possível encontrar definições sobre o termo políticas públicas, onde, conforme os autores, as mesmas tratam-se de “um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Neste sentido, Bercovici (2005, p. 51) faz a seguinte referência acerca do papel promotor do Estado:

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal motor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estruturas. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizadas pelo próprio Estado.

Conforme salienta Souza (2018) não há uma definição única para o termo políticas públicas, na medida em que há uma gama muito grande de autores que fazem referencia as mesmas, Mead (1995 apud SOUZA, 2018) trata o tema como um campo de estudo dentro da política que analisa o governo frente às questões públicas, Lynn (1980 apud SOUZA, 2018) as define como um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos. Porém, segundo a autora:

Definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas guiam o nosso olhar para o lócus em que os embates sobre interesses (preferências) ou ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações e ideologia contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (SOUZA, 2018, p. 14).

Diante de tal, compreende-se que o desenvolvimento e a consumação das políticas públicas passaram a representar para o poder estatal a alternativa ao alcance da democracia e também a atenção às demandas da sociedade. Porém, é válido ressaltar que a efetiva implementação das políticas públicas, bem como sua produção, é fortemente marcada e influenciada pelo cenário governamental e pelo seu desenho institucional, ou seja, no caso brasileiro, pelo modelo federativo de Estado.

A sociedade brasileira é pontuada por grandes diferenças sociais, o que a torna uma sociedade em constantes conflitos. Diante de tal contexto, é extremamente necessário que os governos promovam ações capazes de suprimir estes conflitos e prosperar para uma sociedade mais justa e fraterna. Assim, as políticas públicas surgem com a finalidade de administrar conflitos, satisfazendo as demandas dos diversos atores sociais.

Conforme Secchi (2013 p. 1) “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Ainda, mediante colocações do autor, “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.”. (SECCHI, 2013, p. 2).

Com relação a alternativas para resolver um conflito social, Rua (2014) afirma que se trata de um dos momentos mais importantes do processo decisório, pois, é quando se estabelece a preferência dos atores, bem como seus interesses, acarretando assim, em um confronto entre os mesmos. O processo de desenvolvimento de uma política pública é também conhecido como o ciclo de políticas públicas, o qual apresenta todas as fases do

progresso e efetivação das mesmas, desde seu surgimento, identificado para a resolução de um problema até a sua extinção, quando atingiu os objetivos propostos.

Souza (2007) define o ciclo de políticas públicas “como um ciclo deliberativo formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado.” (SOUZA, 2007, p. 41). Assim, o ciclo de políticas públicas evidencia-se como um método caracterizado por etapas distintas, as quais se retroalimentam e interagem entre si.

De acordo com Leonardo Secchi (2013) o ciclo de políticas públicas é um esquema que possibilita a visualização e a interpretação de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, constituída por identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

A fase de identificação do problema envolve identificar uma situação não considerada ideal, “uma diferença entre aquilo que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.” (SECCHI, 2013, p. 35). Subsequente a esta fase, tem-se a formação de agenda, ou seja, é neste momento que o problema identificado entra na lista de prioridades do governo, assim, “a agenda é compreendida como um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes.” (SECCHI, 2013, p. 36). Na formulação de alternativas são buscadas soluções para a resolução do problema; é nesta etapa que são construídas alternativas, métodos, estratégias e ações capazes de alcançar o objetivo pretendido.

A tomada de decisão é a etapa que sucede a formulação de alternativas e “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.” (SECCHI, 2013, p. 40). A implementação de uma política pública é a parte do ciclo de políticas públicas onde são produzidos os resultados concretos da política, é neste espaço em que todos os processos são convertidos de intenções para ações. Na fase de avaliação de uma política pública tem-se o julgamento das ações propostas, conforme Secchi (2013, p. 49), “a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.”

A última fase do ciclo de políticas públicas é a extinção, é nesta ocasião que a política pública morre ou é substituída por outra e isso se dá pela resolução do problema, pela ineficácia da mesma ou, pela perda de importância do problema (SECCHI, 2013). Após análise de todas as etapas do ciclo de políticas públicas e concebida a sua relevância, este trabalho volta seu foco para a fase da implementação de uma política pública.

No que se refere especificamente ao processo de implementação no ciclo das políticas públicas, RUA (2014, p. 37) destaca que, “a implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade.”. Dessa forma, segundo a autora, tal parte do processo refere-se à questão de fazer uma política pública sair do papel e funcionar efetivamente. A implementação de uma política pública envolve os mais diversos aspectos administrativos, tais como: “provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando realização de concurso para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços.”. (RUA, 2014, p. 90).

A implementação pode ser definida de forma simples como a fase da política pública em ação ou o que acontece entre os objetivos da política e seus resultados e como são coordenados atores e instituições para a execução da política. A implementação é o que liga os objetivos da política a seus resultados. A fase da implementação é crucial porque não existe garantia de que, uma vez aprovada, a política pública será implementada. (SOUZA, 2018, p. 52).

Diante de tal premissa, a implementação no ciclo de políticas públicas é a fase que revela o efetivo desenvolvimento de tal política, na medida em que representa a etapa intermediária do processo, aquela entre a elaboração e a avaliação. Conforme Silva e Mello (2000 apud JACCOUD; LICIO; LEANDRO, 2018), a implementação é compreendida como um jogo político, onde ocorrem trocas e negociações em um processo complexo de interações. Neste cenário, percebe-se que o processo de implementação de uma política pública é analisado pelos teóricos que a estudam através de duas vertentes distintas, o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*.

Os estudos pioneiros sobre a implementação de políticas públicas, como de Pressman e Wildavisky (1973 apud BARBOSA, 2014) buscavam compreender quais fatores impactavam na implementação de uma política pública “tendo em vista o distanciamento entre os objetivos pretendidos e os resultados obtidos, ou seja, procuraram desvendar o que denominaram déficit de implementação.”. (BARBOSA, 2014, p. 18). Porém, tais estudos não consideraram a complexidade do processo de implementação. Tal percepção pode ser percebida como a primeira vertente teórica, também denominada *top-down* (de cima para baixo), evidencia a política pública como uma sequência de etapas distintas (MULLER; SURREL, 2002). Assim, a implementação corresponderia “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”. (SILVA;

MELO 2000, p. 4). Tal perspectiva reflete o processo de implementação como técnicas perfeitas e exatas, neste modelo há a separação clara entre a tomada de decisão e a implementação, onde os políticos, considerados os tomadores de decisão são separados dos administradores que se referem aos implementadores. (SECCHI, 2013).

“O modelo *top-down* de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos.”. (SECCHI, 2013, p. 47). Dessa forma, ainda conforme o autor, tal modelo pode ser compreendido como uma estratégia de atenuar a culpa de possíveis problemas de implementação dos agentes políticos.

A segunda vertente teórica conhecida como *bottom-up* (de baixo para cima), parte do pressuposto de que a implementação de políticas públicas *não* deriva de técnicas perfeitas, propõe que é uma tarefa complexa, com distintos atores, onde o contexto e a discricionariedade dos atores envolvidos refletem na implementação da política pública.

Neste modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação. [...]. Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. [...], existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. (SECCHI, 2013, p. 47/48).

Seguida da análise das principais teóricas sobre a fase da implementação no ciclo das políticas públicas, tem-se a definição de Barbosa (2016) onde a autora apresenta a fase de implementação de uma política pública como um desafio em transformar intenções em resultados, o qual é intensificado pela complexidade deste processo, na medida em que envolve atores de diferentes níveis governamentais e organizações, com interesses distintos e pontuais, “*expertises* e formas institucionais, constituindo arranjos interorganizacionais para a consecução de ações governamentais específicas, sendo que sua estrutura e suas formas de interação influenciam em seu desempenho.”. (p. 47).

Ainda na perspectiva da autora, os arranjos interorganizacionais de uma política pública admitem a participação de diversas organizações que compõem a estrutura do governo federal, entes federados, como organizações privadas e do terceiro setor.

São as relações interorganizacionais delineadas pela participação desses diversos atores estatais e não estatais que traçam os contornos da complexidade do processo de implementação e que demandam um intenso esforço de coordenação interorganizacional para a efetiva transformação das políticas públicas em resultados. (BARBOSA, 2016, p. 47).

Secchi (2013) salienta que é no momento da implementação de uma política pública que funções administrativas como lideranças e coordenação são postas à prova, segundo o autor, é “nessa fase que entram em cena atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública.” (SECCHI, 2013, p. 46).

No que tange o cenário brasileiro com relação à implementação no ciclo de políticas públicas, é imprescindível considerar a formação histórica do país como fator fundamental deste processo, pois, percebe-se que, desde o início de sua formação até o contexto atual, há um forte padrão hierárquico e centralizado, mesmo quando se considera que o país é organizado por um sistema federativo de governo.

No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados. (ARRETCHE, 2004, p. 22).

Mediante contribuição de Arretche (2004) é possível entender que as características de padronização institucionais originárias de um Estado herdado ainda permeiam o processo de implementação das políticas públicas, mesmo quando o país tem como base um modelo federativo. Soares e Machado (2018) ao tratar da influência do modelo federativo nas políticas públicas inferem que em virtude de mecanismos e atributos constitucionais como a diversidade de atores envolvidos nos processos decisórios e a fragmentação institucional do poder, o federalismo impacta no processo de implementação e no resultado das políticas públicas, pois, conforme os autores:

[...], os processos de formulação e implementação das políticas públicas estariam condicionados por essas propriedades, que poderiam bloquear seu potencial de mudança – em vista do poder de veto das unidades constituintes, especialmente das menores, super-representadas em grande parte das federações – ou mesmo ir contra a uniformidade nacional – em vista da preservação de autonomia decisória no nível local. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 57).

Neste sentido, é possível conceber que apesar de um modelo federativo de Estado, pautado na autonomia dos entes federados, ainda prevalece um padrão hierárquico de Estado, fortemente centrado em determinações operacionais. Ante ao exposto, o próximo tópico trabalhará o federalismo e sua influência na implementação de políticas públicas.

2.2 Federalismo no Brasil: mecanismos de indução e cooperação federativa na implementação de políticas públicas

O federalismo refere-se à organização territorial de poder, isto é, países com organização federativa possuem estados e municípios com níveis de autonomia. Rocha (2011) destaca que o termo federalismo em sua dimensão histórica, funda-se através de contratos estabelecidos por unidades políticas, onde as primeiras experiências tinham como objetivo “aumentar a capacidade de defesa militar e potencializar as condições de concorrência econômica de determinadas sociedades políticas.” (ROCHA, 2011, p. 325). Em Papi (2014, p. 18) encontra-se a seguinte referência sobre o surgimento do conceito de federação, “Nesse sentido, o surgimento do conceito de federação funda-se a partir da noção de pacto supranacional capaz de estabelecer relações pacíficas entre nações e, paralelamente, a autonomia das partes.”.

Através de Elazar (1985, apud ABRÚCIO, 2005, p. 43), é possível conceber a noção de federalismo através do significado do termo federal, onde, conforme o autor:

O termo ‘federal’ é derivado do latim *foedus*, que [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Elazar (1987, apud ABRUCIO, 2005, p. 42), define o sistema federal como “uma forma inovadora de lidar-se com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional.”. Assim, a proposta do modelo federalista de Estado centra-se em uma perspectiva de interdependência, onde as três esferas de governo estão intimamente ligadas, seja por uma relação de dependência como de hierarquia.

A partir de sua definição mais simples, o federalismo pode comportar diferentes características, apresentando variações conforme o número de atores, os recursos disponíveis a cada um deles, a maior ou menor concentração de poder, as instituições criadas, dentre outros fatores. [...]. (SANO; ABRUCIO, 2009, p. 3).

No contexto brasileiro, a forma federativa de Estado afirmou-se principalmente após a Constituição Federal de 1988, onde tal marco legal propôs um modelo de federação extremamente descentralizado, fortalecendo estados e municípios à custa do Governo Federal (ARRETCHE, 2012).

Nascida da oposição ao autoritarismo centralizador dos governos militares (1964-1985), a Constituição de 1988, além de restabelecer e expandir direitos, consagrou uma forma de organização democrática que, para aproximar os governos dos

cidadãos, tratou de descentralizar recursos e capacidades de decisão para as esferas subnacionais. Ela se situaria, assim, em um dos polos de movimento pendular que, desde o final do século XIX, arrastara a República Federativa ora rumo à descentralização, ora para as formas mais centrípetas de organização do Estado. (ARRETCHE, 2012, p. 7).

Souza (2013, p. 98) evidencia que a Constituição Federal de 1988 “foi rotulada de descentralizadora e fortalecedora da federação, [...] porque adotou várias medidas voltadas para o fortalecimento financeiro dos entes subnacionais em relação com o regime anterior.”. Em Arretche (2012) percebe-se que a forma federativa do Estado Brasileiro, instituída no tempo em questão pela Constituição de 1988, apesar de propor uma alternativa inovadora, capaz de conceder autonomia para as unidades da Federação, definiu que nenhuma área de política é exclusivamente dos Estados. “Como consequência, o governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os governos subnacionais não têm competências legislativas exclusivas.”. (ARRETCHE, 2012, p. 16).

Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de política públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Diante de tal premissa, percebe-se que a implementação do modelo federativo no Brasil propiciou a descentralização do poder de decisão dos governos, atribuindo aos estados e municípios da Federação atribuições e responsabilidades por implementarem grande parte das políticas sociais, porém, de mesmo modo definiu competências comuns às três esferas de governo, principalmente aquelas referentes ao provimento de bens e de serviços sociais básicos, como educação, saúde e assistência social.

Embora a descentralização seja um tema de partilha de poder em Estados federais, deve-se analisar as políticas e as regras que orientam os vínculos dos entes subnacionais com a União. Como o federalismo é um pacto político e jurídico, a descentralização pode definir regras mais estáveis que não dependam da discricionariedade dos governos centrais. O caso brasileiro da descentralização territorial de políticas, após 1988, evidencia essa possibilidade de arranjo federativo. Desse modo, o maior desafio político não é lidar com a oposição entre a esfera central e os entes subnacionais, mas sim coordenar as relações intergovernamentais que resultam dessa divisão territorial de poder e responsabilidades. (GRIN, 2016, 38/39).

Frente a esta perspectiva é possível compreender a importância da dimensão federativa na implementação de políticas públicas, na medida em que se considera a influência dos moldes federativos em todas as fases de seu desenvolvimento. Mediante destaque de Pierson (1995, apud Sano; Abrucio, 2009, p. 3):

A presença do conjunto de atores institucionais – as unidades federadas – é uma das principais características que distinguem o sistema federal de outras formas de

organização política. Cada um dos entes representa locais autônomos de autoridade política com capacidade para não somente formular políticas próprias, mas também influenciar as políticas que surgem do centro.

Assim sendo, a existência de formas peculiares de poder formadas por instâncias distintas propicia o que os autores chamam de Relações Intergovernamentais (ou RIGs), em Sano e Abrucio (2009, p. 3) encontra-se a seguinte definição para o termo:

[...], constituem um fenômeno que ocorre sempre que dois ou mais governos interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas. Num contexto federativo, as RIGs tornam-se mais complexas, por conta da maior autonomia dos níveis de governo, que tem se coadunar com a necessária interdependência entre eles.

Através de tal concepção, as políticas públicas desenvolvidas em um cenário federativo, onde coexistem diferentes formas autônomas de governo, que por sua vez, são dependentes e independentes, necessitam considerar o imbricamento das relações entre os governos, caracterizando-se por um relacionamento interdependente (WRIGHT, 1988 apud SANO; ABRUCIO, 2009). Neste sentido, um modelo federativo de Estado propicia esta presença simultânea de diferentes atores na formulação e implementação de uma mesma política pública, tornando seu desenho mais complexo e difícil de ser operacionalizado, pois, é necessário que a mesma contemple as necessidades e interesses de cada nível de governo, incorporem regras pertinentes aos seus rumos e garanta que os interesses sejam atendidos (PIERSON, 1995 apud SANO; ABRUCIO, 2009).

A ideia de que o federalismo produza efeitos próprios sobre características, implementação e resultados das políticas públicas se deve, em grande medida, à presunção de que tenha como propriedade inerente a produção da estabilidade decisória ou a introdução de obstáculos relevantes a mudanças no *status quo*. (SOARES, MACHADO, 2018, p. 57).

No que se refere à complexidade na implementação das políticas públicas em um modelo de Estado federativo, Abrucio (2005 apud GRIN, 2016) faz referência às assimetrias horizontais e verticais entre os entes da federação, as quais não são incomuns e assim, os mecanismos de indução dificilmente tratam-se de conflitos negociáveis, o que acarreta em formas mais complexas de implementação.

Em Grin (2016), verifica-se que a União, desde a instituição da Constituição de 1988, conforme elucidado anteriormente, foi acumulando recursos decisórios, tornando os municípios dependentes deste protagonismo Central, seja através de recursos financeiros ou de meios legais. Conforme o autor, a União desenvolveu seu papel estratégico de protagonista, capaz de gerar meios de coordenação e mecanismos de indução propícios aos entes da federação.

Mas o relevante é identificar o papel da União como o ator estratégico para gerar coordenação e formas de indução que aproximem os entes subnacionais de suas iniciativas. [...]. Capacidade tributária e recursos financeiros são aspectos nada desprezíveis nas relações federativas. Assimetrias existentes podem ser realimentadas se unidades com mais recursos têm mais influência e capacidade administrativa que as habilitam a serem mais eficazes na arena federativa. (GRIN, 2016, p. 41).

No que concerne à autonomia atribuída aos municípios e suas capacidades no processo de implementação de políticas públicas, Grin (2016) faz referência a dificuldades dos municípios em desenvolver esse novo poder político administrativo, devido as suas condições estruturais, sejam elas físicas, financeiras ou sociais, pois, mediante colocações do autor:

Assim, além das enormes heterogeneidades que caracterizam o país em relação à geografia, à demografia e à desigualdade econômica e social, o maior desafio federativo está no seguinte fato: a Constituição e as leis subsequentes repassaram autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas ao plano local, só que a maioria dos governos municipais tem baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa. (GRIN, 2016, p. 18).

A disparidade dos municípios frente à federação deve ser considerada com um ponto de extrema relevância, na medida em que infere diretamente na implementação das políticas públicas. Soares e Machado (2018) evidenciam que o que ocorre é o desenvolvimento de políticas capazes de minimizar as desigualdades sociais, atribuídas a municípios sem capacidade estrutural para tal, podendo ocasionar tensões internas.

A descentralização de poder, recursos e atribuições previstos no texto Constitucional inferiram de modo direto na organização dos Estados e municípios, Soares e Machado (2018) salientam que no momento da elaboração da Constituição, os constituintes deixaram de definir minimamente as competências claras de cada um dos entes subnacionais “principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente.”. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 81).

As principais políticas sociais, como educação e saúde, foram estabelecidas como competências concorrentes, e União, estados e municípios variaram consideravelmente na forma como assumiram tais competências, gerando duplicidades e omissões e ainda grandes inequidades na oferta dessas políticas ao longo do território nacional. A descentralização fiscal também não foi acompanhada de regras de responsabilização fiscal dos entes federados, e o endividamento foi uma constante na primeira metade dos anos 1990, com ameaças à estabilidade econômica do país, que estava mergulhado em um contexto de hiperinflação. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 81).

Diante disso, verifica-se que a descentralização proposta pelo modelo federativo de Estado nos anos 1990, acarretou em dificuldades na implementação das principais políticas

sociais, como educação, saúde e assistência social, para os demais entes da federação, principalmente nos municípios, que passaram a desenvolver políticas públicas que, até então, não eram de sua alçada, mas por outro lado colaborou para que esses entes buscassem se estruturar para prestar uma política antes centralizada.

Analisada a influência do modelo federativo de Estado na implementação de políticas públicas de educação. O próximo tópico possui a finalidade de abordar a educação infantil, em uma perspectiva histórica.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: EDUCAÇÃO INFANTIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

A educação no cenário brasileiro pode ser analisada considerando as constantes mudanças ocorridas na estrutura do país, desde sua formação até a contemporaneidade. Conforme já elucidado, as primeiras manifestações de educação escolar são também associadas à chegada dos jesuítas em solo brasileiro. Durante o período colonial, a educação ficava a cargo da Igreja Católica, a qual ministrava aulas a índios e negros, em especial, com o objetivo central de doutriná-los, possibilitando aos portugueses seu domínio frente a estes povos. Durante o Império, que se inicia em 1822 com a Proclamação da Independência, a educação escolar centrava-se na perspectiva de estrutura de classes, onde somente as classes mais abastadas possuíam o efetivo acesso a educação. Cordioli (2011) destaca que o Império fixou no Artigo 179 da Constituição de 1824, outorgada pelo Imperador, que a instrução primária era gratuita a todos os cidadãos, porém, ainda sob a análise do autor:

No entanto, apesar de ter adotado um modelo de monarquia absolutista, foi fundamentalmente gerido pelas oligarquias econômicas locais, que não desejavam alterar as condições de vida da maioria da população. As escolas de primeiras letras raramente foram implantadas, e a educação só ocorria nas pedagogias (escolas primárias) e nas escolas domiciliares em que os estudantes frequentavam a residência dos seus professores. (CORDIOLLI, 2011, p. 74).

Durante o Período Regencial, a responsabilidade para com o ensino primário e secundário foi delegada às províncias. No Segundo Império também não se desenvolveram esforços significativos visando a universalidade da educação, apesar de mesma ser prevista no texto Constitucional como um direito garantido. Conforme Cordioli (2011, p. 75), “as iniciativas educacionais mais importantes foram empreendidas por ordens religiosas católicas e igrejas evangélicas que chegaram ao Brasil com os colonos europeus.”

Anísio Teixeira (2004) em um estudo sobre a estruturação educacional no Brasil como um direito de todos, salienta que,

O movimento educacional dos fins do século XIX e começo do século XX caracterizou-se como um movimento de educação limitada, em rigor de treino das chamadas massas, mantendo-se o sistema de educação das elites fundamentalmente fechado às classes populares. As reais oportunidades educacionais continuaram apenas acessíveis às classes superiores, ou aos que tivessem enriquecido com as novas oportunidades econômicas. (TEIXEIRA, 2004, p. 29).

O Estado Novo, firmado pela chegada de Getúlio Vargas ao poder, instituiu um conjunto de políticas públicas que contribuíram para a formação de um sistema de proteção social no Brasil, dentre quais se destaca a organização do sistema educacional brasileiro. Tal

escolarização fundamentou-se com o intuito de divulgar o modelo político de Vargas, influenciado pelo fascismo. A implantação de escolas no período foi inferior a demanda existente, mas serviu de base na propagação dos ideais varguistas. (CORDIOLLI, 2011).

O período entre 1945 e 1964, também denominado pelos historiadores de Terceira República foi de intenso fortalecimento popular, onde as grandes manifestações oportunizaram mudanças na cultura da escolarização. A Constituição de 1946 possibilitou a garantia da educação a todos, tornou o ensino primário obrigatório e gratuito e o determinou como um dever do Estado. Em 1961, com a aprovação da primeira Lei nº 4.024, que fixava as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, percebe-se um significativo avanço na consolidação da concepção da educação como um direito social, porém, com o regime militar, a educação tomaria uma nova configuração.

O Regime Militar tentou transformar a educação numa ação meramente tecnoburocrática. Com isso, foi constituída a organização das grandes redes estaduais de escolas, visando estabelecer as condições para o crescimento industrial do país, em particular com a formação profissional compulsória no segundo grau. Esse processo garantiu as bases para o atendimento massivo da população brasileira nas décadas que sucederam o Regime Militar. (CORDIOLLI, 2011, p. 85).

O fim do regime militar em 1985 possibilitou ao Brasil uma nova abertura democrática, principalmente com a promulgação da Constituição de 1988. O texto constitucional de 1988, outorgado três anos após o término do regime militar viabilizou avanço significativo na área das políticas públicas, em especial da educação. Conforme artigo 205 da referida norma, “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).

O dever do Estado para com a educação previsto no Artigo 208 destaca a garantia de “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.[...] educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. (BRASIL, 1988).

Neste contexto, é fundamental analisar a concepção da importância da educação infantil, onde no Brasil, a mesma começa a ser percebida somente no final do século XIX e início do século XX, apoiando-se em visões eurocêntricas de desenvolvimento educacional. “Creches, escolas maternas e jardins-de-infância fizeram parte do conjunto de instituições modelares de uma sociedade civilizada, propagadas a partir dos países europeus centrais,

durante a Era dos Impérios, na passagem do século XIX ao XX.” (HOBSBAWM, 1988 apud KUHLMANN JR, 2000, p. 8).

Em Kramer (1988 apud ANDRADE, 2009, p. 114) percebe-se que, as políticas públicas para a infância no Brasil, do século XIX até meados do século XX, “são marcadas por ações e programas de cunho médico-sanitário, alimentar e assistencial, predominando uma concepção psicológica e patológica de criança, inexistindo um compromisso com o desenvolvimento infantil e com os direitos fundamentais da infância.” (KRAMER, 1988 apud ANDRADE, 2009).

Anterior a este período, onde cabia à competência da educação infantil para as áreas de saúde e assistência social, os cuidados com a infância eram de responsabilidade de entidades filantrópicas. Foi somente nas últimas décadas do século XIX que o Estado passou a atuar de forma mais direta na educação infantil, conforme Andrade (2009, p. 115):

Nas últimas décadas do século XIX e início do século XX, o Estado começou a ter uma presença mais direta na questão da infância, atuando, inicialmente, enquanto agente fiscalizador e regulamentador dos serviços prestados pelas entidades filantrópicas e assistenciais.

Andrade (2009) salienta que a instituição das creches no Brasil esteve atrelada diretamente ao avanço do capitalismo, da industrialização e inserção das mulheres no mercado de trabalho, ainda conforme a autora, as primeiras creches vieram para substituir a Casa dos Expostos⁸ e através de um caráter assistencial surgiram para minimizar os problemas sociais. Assim, mediante colocações de Didonet (2001, p. 12):

As referências históricas da creche são unânimes em afirmar que ela foi criada para cuidar das crianças pequenas, cujas mães saíam para o trabalho. Está, portanto, historicamente vinculada ao trabalho extradomiciliar da mulher. Sua origem, na sociedade ocidental, está no trinômio mulher-trabalho-criança. Até hoje a conexão desses três elementos determina grande parte da demanda.

Em Nascimento (2015) percebe-se que as creches eram destinadas principalmente às famílias pobres e menos abastadas, já às crianças oriundas de famílias ricas e abastadas era reservado o jardim de infância. Desse modo, “a abertura de jardins de infância privados foi financiada pela própria classe abastada, cujas instituições abrigariam seus filhos, sob a justificativa de uma proposta exclusivamente pedagógica.” (NASCIMENTO, 2015, p. 17444).

⁸ Entre os séculos XVII e XIX, a sociedade católica desenvolveu uma forma assistencialista denominada Casa da Roda dos Expostos, a qual deveria garantir a sobrevivência das crianças “rejeitadas” e preservar oculta a identidade da pessoa que rejeitasse ou encontrasse o bebê. (TORRES, 2006). A Casa dos Expostos tratava-se de uma espécie de abrigo para crianças menores e abandonadas.

Conforme elucida Nascimento (2015, p. 17446), “no Brasil primeiro fundaram-se creches para, posteriormente, instalar jardins de infância. Somente nas primeiras décadas do século XX foram implantadas instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil.”.

Diante de tal premissa, nota-se que somente a partir da década de 1920 é que educação escolar infantil começa a tornar-se relevante para a sociedade, em virtude, sobretudo, da modernização do Brasil. A instituição do Estado Novo, conforme elucidado anteriormente, fortaleceu a educação e através da criação do Ministério da Educação e Saúde, atribuiu ao Estado a competência para com a educação na infância. Porém, como nos mostra Nascimento (2015, p.17447):

[...] as propostas do Estado de modo geral para atendimento à infância estavam baseadas no estabelecimento de convênios com entidades filantrópicas e particulares, na manutenção do atendimento indireto e na implantação de programas como o “mãe crecheira”, afastando-se, desse modo, da criação e gerenciamento direto de tais instituições e, principalmente, transferindo para a sociedade civil uma responsabilidade inquestionavelmente estatal.

Até 1970, a expansão da educação infantil no país passou por um lento processo, o qual mudanças não foram percebidas. Devido a isso, a partir desta década eclode o Movimento da Luta por Creches e fortalece-se marcando o crescimento de reivindicações por instituições de educação infantil no Brasil. “A principal bandeira do Movimento de Luta por Creches e dos seus profissionais foi a defesa do caráter educacional dessas instituições, visto como positivo em oposição ao assistencialismo da ‘pedagogia da submissão’ que ocorre em instituições que segregam a pobreza.”. (NASCIMENTO, 2015, p. 17449).

A Emenda Constitucional nº 14 de 1996, definiu com maior precisão as delimitações de competências sobre a educação, estabelecendo que aos municípios pertencia “a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; aos estados e ao Distrito Federal, a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; e à União, a prioridade na oferta do ensino superior e função redistributiva e supletiva junto aos outros entes federais.” (SOUZA; MACHADO, 2018, p. 82).

A competência do Estado frente a educação infantil, onde creches e pré-escolas passariam a compor o sistema de ensino é reforçada quando, em 1996 é promulgada a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

No Artigo 29 da Lei nº 9.394/96 – LDB a educação infantil é considerada a “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.”. (BRASIL, 1996). Além disso, o Artigo 30 desta legislação

dispõe que: A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.”. (BRASIL, 1996).

A Constituição de 1988 e a LDB trazem novidades em relação a estruturação da educação infantil, onde delegam aos municípios a responsabilidade para com esta etapa de ensino. Neste sentido, conforme Artigo 11 da LDB, os municípios incumbir-se-ão de:

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996).

Ante ao exposto, percebe-se que mesmo com a promulgação da Constituição e da LDB a União eximiu-se da responsabilidade para com a educação infantil, conforme ocorria no período anterior a estas legislações, atribuindo aos municípios às competências para com esta etapa de ensino.

A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. Neste caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política. (ARRETCHE, 2004, p. 23/24).

Diante desta perspectiva, é possível sustentar que em um primeiro momento a educação infantil ficou a cargo das entidades filantrópicas, vinculadas as áreas de saúde e assistência social; subsequente a isso, coube a criação das creches e jardins de infância, propiciando uma verdadeira estratificação social. Ressalta-se também, que o surgimento de instituições de educação infantil esteve diretamente ligado a modernização e industrialização do país, que passava por um intenso processo de transformação.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 propiciaram a inclusão da educação infantil enquanto etapa de ensino, colocando-a como competência do Estado, delegando-a aos municípios que necessitaram destinar parte considerável de suas receitas à manutenção da educação infantil. Porém, cabe salientar que, apesar de transferir tal atribuição aos municípios, a União dispõe de mecanismos de indução e cooperação, capazes de auxiliar na garantia da efetiva implementação do ensino.

Atualmente, novas normativas foram pactuadas no sentido de dar maior coordenação e apoio aos municípios na implementação de políticas públicas de educação infantil, como os Indicadores de Qualidade de Educação Infantil, publicado pelo Ministério de Educação – MEC em 2009, o qual dispõe das características básicas que esta etapa de ensino deve conter, desde o processo de ensino-aprendizagem até a estruturação física; as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, disponibilizado pelo MEC em 2010, também dão suporte aos municípios na implementação de políticas públicas; e a Lei nº 13005/14 – que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação e estabelece metas para a educação infantil.

Ante ao exposto, a complexidade da implementação de políticas públicas educacionais em municípios com baixa capacidade acarretou na redistribuição de recursos para o fortalecimento deste processo, a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), possibilitou a redefinição de valores mínimos constitucionais que deveriam ser aplicados pelos entes em educação. Além da criação do FUNDEF, uma série de outras políticas públicas foram criadas pela União com o intuito de fortalecer a educação e garantir este direito mínimo social, dentre as quais é possível citar o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, implantado em 1955 e definido como PNAE em 1979.

3.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE possui o objetivo de ofertar, através de recursos financeiros, alimentação escolar a todos os alunos da educação básica, visto que, conforme Artigo 4º da Lei nº 11.947/2009:

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. (BRASIL, 2009).

A referida Lei, também estabelece em seu Artigo 3º a alimentação escolar como um direito de todos os alunos, sendo dever do Estado garanti-la. Historicamente, os programas de alimentação escolar no Brasil sofreram constantes transformações, conforme disponibilizado pelo Portal do FNDE as campanhas de merenda escolar tiveram sua origem na década de 1940, porém, em virtude da falta de recursos, as mesmas não obtiveram sucesso. Foi somente

a partir de 1950 que os programas de merenda escolar se estruturaram em uma dimensão pública.

Em 1955, no governo de Juscelino Kubitschek é criada a Campanha de Merenda Escolar, através do Decreto nº 37.106, visando o atendimento em âmbito nacional, “o nome dessa campanha foi se modificando até que, em 1979, foi denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido popularmente por ‘merenda escolar’.”. (CHAVES, 2006, p. 16). Vale ressaltar, que até 1993 a execução do programa se deu de forma centralizada, conforme dados divulgados pelo FNDE, “o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.”. (FNDE, 2014).

O PNAE reafirma o compromisso firmado na CF/88 de ofertar atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, atuando como um programa suplementar de alimentação, implementado pelos Estados e Municípios, com o apoio do Governo Federal. A Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994 dispôs sobre a municipalização da merenda escolar, onde foi instituída a descentralização dos recursos para a execução do programa. A partir de então, valores eram repassados aos municípios conforme o número de alunos matriculados. Além disso, cabia aos mesmos as responsabilidades para com as demais etapas de execução dos programas, como compra de insumos e desenvolvimento de cardápios.

Cronologicamente o Programa sofreu sucessivas alterações. Em 1998 o repasse passou a ser de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, através de repasse direto a todos os municípios, permitindo maior agilidade no processo. Em 2001 exigiu-se a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e em 2006, a disponibilização por parte dos municípios de profissional responsável para o desenvolvimento do cardápio, propiciando assim avanços na sua implementação. Em 2009, através da Lei nº 11.947, o PNAE passa a estender-se a toda a rede pública de educação básica, objetivando atender as necessidades nutricionais dos alunos e alcançando todos os municípios brasileiros.

Diante de tal perspectiva, visando a importância do Programa para a efetivação das garantias previstas no texto constitucional, o próximo tópico abordará a implementação deste Programa no município de Relvado, considerando primeiramente a formação da educação infantil neste cenário e após as pertinências do PNAE frente a efetivação da educação infantil enquanto direito constitucional.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de compreender a complexidade que envolve a implementação da política públicas de educação infantil em um Estado federativo, baseado na descentralização, optou-se, nesse trabalho, por analisar um caso específico: a implementação do Programa de Alimentação Escolar no município de Relvado. Com o objetivo de analisar sob a perspectiva do conceito de *enforcement* e de cooperação federativa a evolução da educação infantil no município no que se refere à alimentação escolar, estabeleceu-se como ponto de partida de análise, a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (2008), com ênfase no suporte ofertado pelo ente federativo na execução da política pública de educação infantil. Entretanto, de forma a oportunizar a compreensão do fenômeno optou-se por analisar a forma como esta política pública se dava em momentos anteriores PNAE, possibilitando assim a comparação entre o antes e o depois dos mecanismos de *enforcement*.

Para atendimento do escopo e objetivando compreender a complexidade que envolve a implementação de uma política pública, este trabalho desenvolve-se em termos metodológicos através de uma pesquisa qualitativa, onde para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores e profissionais de educação infantil, conforme tabela disposta abaixo, visando a compreensão da estruturação do programa de merenda escolar e possibilitando o entendimento da relevância do PNAE frente a efetivação de políticas públicas de alimentação escolar nesta etapa de ensino.

Tabela 4.1: Código de identificação dos entrevistados

Entrevista	Sexo	Município	Cargo que ocupa/ocupou
1	Feminino	Relvado	Secretária Municipal de Educação
2	Feminino	Relvado	Nutricionista
3	Feminino	Relvado	Adjunta de Secretaria/Secretaria Municipal de Educação
4	Feminino	Relvado	Professora de educação infantil
5	Feminino	Relvado	Professora/Secretária Municipal, de Educação/Coordenadora Municipal de Educação/Supervisora de Ensino Municipal

Fonte: a autora (2019)

De mesmo modo, realizou-se a busca por fontes capazes de garantir a fundamentação do trabalho, onde foram analisadas publicações oficiais pertinentes a programas suplementares de alimentação escolar, voltados à educação infantil, como instruções normativas disponibilizadas pelo Governo Federal, leis, cartilhas de apoio e orientação e sites

oficiais que fazem referência ao Programa. A procura por sites oportunizou a localização de uma página oficial do FNDE que dispõe sobre todos os recursos repassados pelo PNAE aos municípios, caracterizando o montante recebido e dispondo os programas separadamente e por etapa de ensino. Além de todo este aporte, as legislações municipais também possibilitaram definir com maior precisão datas e marcos da estruturação da educação infantil e de suas políticas públicas em Relvado.

O acesso aos dados elencados acima se deu durante todo desenvolvimento da pesquisa, visto que, os mesmos tornaram-se subsídios fundamentais para o efetivo desenvolvimento do trabalho. Ademais, para o cumprimento do estudo foram utilizados dados secundários, informações disponíveis em bases de dados de acesso público e entrevistas semiestruturadas com gestores do município, conforme disposto anteriormente.

5 O CASO DE RELVADO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE NA EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE DOS MECANISMOS DE COOPERAÇÃO FEDERAL

Após as ponderações metodológicas apresentadas, este capítulo desenvolve-se com o intuito de traçar a trajetória da implementação de políticas públicas de educação infantil no município de Relvado, compreendendo como a mesma efetivou-se e alcançou a população relvadense, sendo possível conceber como era a alimentação escolar na educação infantil antes do PNAE. Na sequência analisar-se-á a implementação do PNAE no município, estabelecendo quais foram as mudanças ocorridas e as principais dificuldades encontradas. Posteriormente, os mecanismos de indução do Governo Federal serão analisados, compreendendo o aporte ofertado pela União ao município de Relvado. Para finalizar este capítulo será possível verificar a forma como o Programa estrutura-se na atualidade a partir da concepção e avaliação dos gestores de educação.

5.1 O município de Relvado e a formação da educação infantil

Relvado é um município gaúcho localizado na região alta do Vale do Taquari, desmembrado do município de Encantado através da Lei Estadual nº 8.604/1988 de 09/05/1988, tendo sido instalado oficialmente no dia 1º de janeiro de 1989. Conforme dados disponibilizados pelo IBGE, no ano de 2017, possui uma extensão territorial de 123, 437 km², população estimada, no ano de 2018, de 2.101 pessoas, caracterizando uma densidade demográfica de 17,46 hab./km². Em se tratando de questões econômicas, possui o PIB per capita de R\$ 22.403,94 (vinte e dois mil e quatrocentos e três reais e noventa e quatro centavos) (IBGE, 2016) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0, 731 (IBGE, 2010). No que se refere a questões educacionais, apresenta uma taxa de escolarização de 06 a 14 anos de idade de 98,2%, e taxa de alfabetização para população de 15 anos ou mais de 95,1% (IBGE, 2010).

A implementação da educação infantil no município, mediante pesquisas realizadas em arquivos da Secretaria de Educação do município, bem como, através de realização de entrevistas, iniciou-se no ano de 1994, com estruturas e condições totalmente

diferenciadas daquelas que encontramos hoje, sem políticas públicas voltadas à educação infantil como encontramos na atualidade.

Quando instituída, a educação infantil foi encarada pela sociedade como um grande progresso ao sistema de ensino, pois, seria ofertado um espaço em que a criança em sua tenra idade era acolhida e podia desenvolver o conhecimento e a socialização com os demais indivíduos. Além disso, houve uma grande procura por matrículas, visto que, as crianças que tinham acesso a esta etapa de ensino deveriam ter mais de 03 (três) anos e não utilizar mais fraldas. (ENTREVISTA 5, 15/03/2019).

Em uma perspectiva histórica, o cenário educacional para crianças no município era desenvolvido através de uma instituição chamada “Casa da Criança Relvadense”, a qual estava situada no centro da cidade, em uma residência alugada e que atendia por volta de 50 crianças, vinculada ao poder público municipal. Neste contexto, nem todos os profissionais que exerciam atividades possuíam qualificação necessária, além disso, o município responsabilizava-se por todas as etapas da alimentação escolar, desde a compra de gêneros alimentícios, preparo, cardápio e ainda arcava com os custos provenientes do transporte escolar dessas crianças. (ENTREVISTA 5, 15/03/2019).

Diante de tal contexto, este cenário não apresentava necessidades legais de obrigatoriedade da educação infantil, visto que, as famílias não eram obrigadas a matricular as crianças nesta etapa de ensino, dessa forma, o que ocorria era que muitas acabavam ingressando diretamente na primeira série do ensino fundamental.

Conforme nos mostra a legislação através da Constituição de 1988, o ECA de 1990 e a LDB de 1996, a educação infantil não foi colocada como ensino obrigatório, como o caso das crianças a partir de 06 (seis) anos de idade através da Lei nº 11.114/2005, porém, tais marcos legais estabeleceram sua relevância para a formação cidadã e classificaram-na como a primeira etapa da educação básica, cabendo aos pais e responsáveis a matrícula dessas crianças mediante necessidade e desejo.

No que concerne a estruturação definitiva da educação infantil no município de Relvado, nos moldes que encontramos na atualidade, porém, com as disparidades ocasionadas pelas modificações nas legislações, verifica-se a existência do Decreto Municipal nº 026/99 de 15 de setembro de 1999 que cria e denomina a Escola Municipal de Educação Infantil Amiguinhos da Natureza, com atendimento à educação infantil fixada em seu Artigo 1º às crianças de 02 (dois) a 06 (seis) anos de idade.

No ano de 2008, através da Lei nº 11.700, a qual alterou a LDB, a vaga na escola pública para todas as crianças a partir dos 04 (quatro) anos de idade tornou-se um dever do Estado para com a educação, neste sentido, coube aos municípios atender o que estabelecia a legislação. Diante de tal contexto, o município de Relvado buscou recursos junto ao Governo Federal para a construção de uma nova escola de educação infantil, visto que, até o presente momento a mesma ocupava espaços alugados de particulares e cedidos pelo município, assim, crianças de 03 (três) anos ocupavam um espaço, enquanto aquelas de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos estavam em outro.

Ante ao exposto, conforme buscas em arquivos do município e entrevistas realizadas, no ano de 2012 foi inaugurada a nova escola de educação infantil, com espaços e normas estabelecidos pelo MEC e estrutura padrão a todas as demais escolas desta etapa de ensino. Neste cenário, eram atendidas crianças de 03 (três) a 05 (cinco) anos de idade, no ano de 2015 este atendimento foi ampliado e passaram a ser atendidas crianças com idade a partir de 18 (dezoito) meses, estrutura esta que se estende até o presente momento, com 49 crianças matriculadas no ano de 2019.

5.2 Educação infantil e alimentação escolar antes do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Relvado

O PNAE desenvolve-se com o objetivo de ofertar alimentação escolar a toda à rede pública de ensino, buscando satisfazer as necessidades nutricionais de seus alunos, porém, anterior à adesão dos municípios ao Programa, a merenda escolar ainda necessitava estar disponível aos alunos que frequentavam as etapas da educação básica. Neste sentido, entrevistas realizadas com gestores que atuavam anteriormente a implementação do PNAE no município de Relvado nos mostram a realidade que o governo local enfrentava para possibilitar este direito básico.

Anterior ao PNAE, Relvado era o responsável por todo o custeio da merenda escolar da educação infantil, após a implantação desta etapa de ensino, em 1994. Conforme relatam os entrevistados, o município contava com o apoio das famílias dos alunos, as quais ofertavam doações de alimentos, bem como, quantias em dinheiro, possibilitando a aquisição de merenda escolar (ENTREVISTA 4, 22/03/2019) (ENTREVISTA 5, 15/03/2019).

“Antes do PNAE a aquisição da merenda escolar era feita pelo município, através de recursos próprios. Os pais doavam uma grande parte da merenda escolar, traziam alimentos que colhiam e também ajudavam com dinheiro.” (ENTREVISTA 5, 15/03/2019).

Através de coleta de dados desenvolvida no Portal do FNDE, onde é possível consultar a liberação de recursos provenientes ao PNAE, verifica-se que até o ano de 2008 o município de Relvado recebia apenas repasses para o ensino fundamental, o qual representava o montante de R\$ 13.478,40 para o ano de 2006, não havendo destinação de recursos para a etapa da educação infantil. Dessa forma, cabia ao município todo o custeio para com a merenda escolar da educação infantil.

Com relação ao aporte ofertado pela União, no pós Constituição que, descentralizou a prestação de serviços básicos, é possível perceber que no espaço temporal em estudo, pouco ou nenhum mecanismo de cooperação era ofertado por este nível de poder estatal. Primeiramente pelo fato de que nos primeiros anos do município o Sistema de Ensino não possuía a estruturação que possui atualmente, apesar de possuir ato de criação do mesmo, a educação enquanto política pública existia, porém, não com a relevância que encontramos na atualidade. Ademais, todas as dificuldades e questões apresentadas eram referenciadas a 3ª Coordenadoria Regional de Educação, denominada na época como 3ª Delegacia de Ensino, vinculada ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a qual ofertava o apoio necessário para a efetivação de políticas públicas de educação em Relvado. (ENTREVISTA 5, 15/03/2019). *“Dentre todos esses fatores, destaca-se a política pública como um dos principais instrumentos para que mudanças significativas aconteçam, haja vista que as políticas públicas representam as transformações das diretrizes políticas em ação do Estado.”*. (LOPES, 2017, p. 2).

Neste sentido, as orientações, capacitações e formações aos profissionais de educação eram desenvolvidas pela Coordenadoria Regional de Educação, vinculada ao Governo do estado. Já os mecanismos de indução e cooperação oriundos do Governo Federal eram praticamente inexistentes (ENTREVISTA 5, 15/03/2019).

“Os contatos com o Governo Federal eram praticamente inexistentes, o sistema de ensino no município estava estruturando-se, assim, que ofertava apoio e suporte às ações de educação era o Governo do estado, através da 3ª Coordenadoria Regional de Educação, na época 3ª Delegacia de Ensino.” (ENTREVISTA 5, 15/03/2019).

Conforme relatam as entrevistadas, a implementação da política pública de educação infantil no município, enquanto etapa de ensino foi muito bem recebida pela comunidade,

havendo grande demanda por matrículas, mesmo não sendo considerada obrigatória. (ENTREVISTA 4, 22/03/2019).

“A sociedade civil apoiou a ideia, pois, seria um espaço em que a criança em sua tenra idade era acolhida e podia desenvolver o conhecimento e a socialização entre seus pares. Houve sim grande procura de matrícula, mesmo não sendo obrigatória.” (ENTREVISTA 4, 22/03/2019).

Ante ao exposto, percebe-se que o município de Relvado conseguiu estruturar a educação infantil e mantê-la em questões de merenda escolar mesmo sem subsídios do Governo Federal, contando com o apoio de pais e familiares das crianças que auxiliavam com a disponibilização de comida para os alunos.

A promulgação da Constituição de 1988 atribuiu aos municípios a responsabilidade para com a educação infantil, prevendo no mesmo ato legal formas de cooperação e indução capazes de garantir este direito constitucional. Porém, a partir dos dados apresentados verifica-se que até o ano de 2008, as medidas previstas no texto constitucional não lograram grande êxito no município de Relvado, o qual após a implementação da educação infantil no período citado, necessitou custear todas as despesas provenientes da implantação desta etapa de ensino. Somente em 2008 o município foi contemplado com a destinação dos recursos do PNAE, praticamente 14 anos após a estruturação da educação infantil no município.

5.3 Educação infantil e a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Relvado: análise de mecanismos de cooperação

Visando à análise dos mecanismos de cooperação disponibilizados pelo Governo Federal na implementação de políticas públicas de alimentação escolar na educação infantil, o PNAE é um programa suplementar de alimentação escolar que teve sua origem na década de 1950, porém, com alcance a todos os municípios somente no ano de 2009. Diante de tal perspectiva cronológica encontra-se o caso do município de Relvado, o qual, conforme dados coletados na Secretaria de Educação do município e nas entrevistas realizadas, conta com a disponibilização deste recurso para a educação infantil desde o ano de 2008. Neste cenário, segundo dados do FNDE, o valor repassado mensalmente pelo Fundo ao município era de R\$ 158,40, em dez parcelas anuais.

A cooperação por meio de políticas públicas é apoiada em arranjos de cooperação intergovernamental que combinam coordenação central com algum nível de divisão

e/ou descentralização de responsabilidades para a sua implementação subnacional. Por essa razão, demandam a existência de arenas de pactuação entre representantes territoriais para definir regras de funcionamento, critérios de adesão, objetivos e formas de financiamento. (GRIN, 2016, p. 54).

Nesse sentido, após a implementação do programa que ocorreu primeiramente ao ensino fundamental e após a educação infantil, foi preciso por parte do município, constantes adequações na sua estruturação, com a contratação de uma nutricionista para desenvolver o cardápio escolar e a reformulação do Conselho de Alimentação Escolar. O Conselho de Alimentação Escolar – CAE do município de Relvado foi criado através da Lei nº 357/97, reformulado pela Lei nº 480/00 e pela Lei nº 1.047/10. De mesma forma, foi necessária, por parte do Governo Federal, a disponibilização de mecanismos de cooperação para que o município pudesse desenvolver e atingir as obrigatoriedades estabelecidas.

A Cartilha Nacional de Alimentação Escolar, publicada pelo FNDE no ano de 2015, trata-se de um dos mecanismos de cooperação disponibilizados pelo MEC para a efetiva implementação deste Programa, tal material salienta a importância da atuação do CAE nos municípios, bem como, fornece subsídios para a estruturação do mesmo, destacando passo a passo, conforme tal normativa de orientação:

Em especial, os CAEs têm como principal função zelar pela concretização da Segurança Alimentar e Nutricional dos escolares, por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que complementa o recurso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar e o acompanhamento da execução desta política. (BRASIL, 2015, p. 8).

Assim, verifica-se que a instauração do CAE, bem como, sua manutenção, são essenciais para a fiscalização da aplicação dos recursos oriundos do PNAE. Porém, constata-se que é indispensável por parte da União a disponibilização de orientações capazes de auxiliar na execução e implementação do programa.

Mediante buscas realizadas no Portal do FNDE, foi possível encontrar uma série de normativas e orientações que buscam dar subsídio aos municípios para a execução do programa, porém, tais normativas só são disponibilizadas com frequência constante após a promulgação da Lei nº 11.947/2009, anterior a este período as mesmas são praticamente inexistentes. A Resolução nº 1 de 11 de fevereiro de 2019 é a normativa mais recente de que se tem acesso com relação ao PNAE, onde orienta sobre a Prestação de Contas do Exercício de 2018. Além dessa, averigua-se que há uma série de resoluções, posteriores ao ano de 2009, com o intuito de esclarecer possíveis dúvidas oriundas ao Programa, bem como dispor sobre novas orientações que visem a transparência das ações realizadas pelos entes públicos.

A Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 26/2013 estabelece a execução do PNAE sob responsabilidade das Entidades Executoras (EEx), sendo elas, instituições federais, estados e municípios. Desse modo as mesmas são responsáveis pela aplicação dos recursos e sua respectiva prestação de contas, conforme nos mostra Raimundo (2017, p. 32):

Tais entidades são responsáveis, não só pela aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE e pela prestação de contas do Programa, mas também por garantir a oferta de alimentação nas escolas, durante todo o período letivo de, no mínimo, 200 dias de efetivo trabalho escolar durante o ano. Além dessas questões relacionadas à aplicação dos recursos e da garantia de oferta da alimentação escolar, é de responsabilidade das EEx, a complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, a prestação de contas do programa, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

Diante de tal premissa, percebe-se que o PNAE é muito mais do que uma simples transferência de recursos, trata-se de um programa que exige dos gestores planejamento de ações, visando com a quantidade de recursos disponibilizados, ofertarem merenda escolar a todos os alunos da rede pública municipal, durante no mínimo 200 dias letivos. Além disso, gestores e profissionais de educação necessitam adequar-se as orientações advindas do Programa, as quais seguem uma norma padrão, sem considerar a realidade e as pertinências de cada município, principalmente no que se refere a estruturação de pessoal, onde foi necessário a contratação de pessoal capaz de auxiliar na gestão do Programa, bem como, a contratação de um profissional de nutrição, responsável pela elaboração do cardápio alimentar escolar.

No ano de 2017, a Resolução CD/FNDE/MEC nº 1/2017, alterou os valores per capita a serem disponibilizados aos municípios para a compra de merenda escolar, conforme tal normativa, os repasses passaram a ser de 0,53 centavos para alunos matriculados na pré-escola.

Frente ao exposto é possível constatar que o compartilhamento de atribuições imposto pelo texto constitucional de 1988 e a forma colaborativa determinada pelo mesmo marco legal possibilitaram a execução de políticas públicas através de mecanismos de indução e cooperação ofertados pelo Governo Federal. De mesmo modo, averigua-se que, no que concerne a política pública de alimentação escolar para a educação infantil, em especial o caso do PNAE, a efetivação destes mecanismos aos municípios levou um grande período de tempo após a sua implementação, fazendo com que os mesmos, com suas estruturas frágeis e precárias desenvolvessem uma política pública que não se enquadrava na sua realidade social, econômica e estrutural.

5.4 Avaliação do PNAE pelos gestores e profissionais da educação infantil no município de Relvado

Dados disponibilizados na página do PNAE/FNDE (2019) através de reportagem escrita pela Assessoria de Comunicação Social do Órgão, mostram que atualmente o Programa destina cerca de R\$ 356,76 milhões de reais mensais para a aquisição de merenda escolar a todos os alunos da educação básica. O montante transferido para cada município e ente que tenha acesso ao Programa é transferido em dez parcelas mensais, com o intuito de alcançar os 200 dias letivos do ano escolar.

Conforme página do FNDE que dispõe sobre a disponibilização de recursos, o repasse para o município de Relvado apresentou-se da seguinte forma:

Tabela 4.2: Relação de repasses de recursos do PNAE por período:

Ano	Valor da parcela mensal ⁹	Valor do montante	Número de crianças matriculadas ¹⁰
2008	R\$ 228,80	R\$ 2.288,00	48 alunos
2009	R\$ 215,60	R\$ 2.156,00	49 alunos
2010	R\$ 384,00	R\$ 3.840,00	47 alunos
2011	R\$ 372,00	R\$ 3.720,00	51 alunos
2012	R\$ 354,00	R\$ 3.540,00	49 alunos
2013	R\$ 630,00	R\$ 6.300,00	38 alunos
2014	R\$ 480,00	R\$ 4.800,00	36 alunos
2015	R\$ 450,00	R\$ 4.500,00	38 alunos
2016	R\$ 390,00	R\$ 2.730,00 ¹¹	40 alunos
2017	R\$ 596,60	R\$ 5.966,00	47 alunos
2018	R\$ 768,20	R\$ 7.682,00	46 alunos
2019	R\$ 703,60		49 alunos ¹²

Fonte: a autora (2019)

Gestores e profissionais da educação infantil do município avaliam como benéfico o repasse dos valores do PNAE, porém, salientam que hoje o mesmo não é o suficiente para o custeio da disponibilização da merenda escolar diária na educação infantil. Diante disso, o

⁹ Valor referência considerando parcelas disponibilizadas para as etapas de Creche e Pré-escola.

¹⁰ Conforme dados disponibilizados pelo Censo Escolar realizado anualmente.

¹¹ Dados disponibilizados na página do FNDE demonstram que neste ano o município recebeu apenas 07 (sete) parcelas dos recursos provenientes do PNAE.

¹² Dados conforme pesquisa realizada *in loco*.

governo municipal através de recursos próprios, necessita suplementar esses valores para atingir a quantidade de merenda necessária. *“Os recursos ofertados através do PNAE, apesar de contribuírem em muito para a aquisição da merenda escolar, não são suficientes, assim, o município complementa com recursos próprios.”* (ENTREVISTA 1; ENTREVISTA 2; ENTREVISTA 3, 15/03/2019).

Conforme entrevistas realizadas com gestores de educação infantil, atualmente o repasse de recursos não é suficiente devido a grande disponibilidade de merenda ofertada ao público-alvo do Programa, bem como a quantidade necessária e ao custo que a aquisição dos alimentos reflete na atualidade, fazendo com que o município necessite suplementar. (ENTREVISTA 1; ENTREVISTA 2; ENTREVISTA 3, 15/03/2019).

No que se refere aos mecanismos de indução e cooperação ofertados pelo Governo Federal para a efetivação de programas suplementares de alimentação no cenário relvadense, salientam, que há a disponibilização de normativas enviadas periodicamente ao município a serem cumpridas, bem como, a oferta de cursos de capacitação aos profissionais responsáveis pelo desenvolvimento do cardápio com o intuito de garantir uma alimentação diversificada e de qualidade. Conforme as entrevistas, a viabilização de meios que propiciem uma melhor gestão dos recursos ofertados pelo Programa possibilita que o mesmo seja aplicado de forma necessária, e que a merenda escolar alcance a todas as crianças que dela necessitam. Assim, destacam que além da oferta de normativa e cursos de capacitação para gestores do Programa, normalmente são disponibilizadas capacitações, pelo Governo Federal, para educadores e outros profissionais da área. (ENTREVISTA 1; ENTREVISTA 2; ENTREVISTA 3, 15/03/2019).

Hoje, o município conta com uma nutricionista responsável pelo desenvolvimento do cardápio, aquisição dos alimentos e execução da prestação de contas vinculada ao PNAE. Visto que, a Lei nº 11.947/2009 institui como diretrizes da alimentação escolar: alimentação saudável e adequada, onde orienta para o uso de alimentos variados, que respeitem a cultura e os hábitos alimentares saudáveis; universalização, atendendo a todos os alunos matriculados na educação básica; educação alimentar e nutricional, a qual deve desenvolver-se no processo de ensino-aprendizagem; participação social, através do acompanhamento, controle e execução por parte da comunidade pelo CAE, desenvolvimento sustentável, incentiva a aquisição de gêneros alimentícios saudáveis produzidos em âmbito local, preferencialmente pela agricultura familiar; e, direito à alimentação escolar, garantindo a segurança alimentar e

nutricional aos alunos de forma igualitária. Neste cenário, faz-se necessária a contratação de um profissional de área capaz de atender as demandas previstas na legislação em questão.

Diante de tal perspectiva, no que concerne a oferta da merenda escolar nas instituições de educação infantil hoje, comparada àquela de tempos anteriores, gestores destacam que hoje há um cuidado maior com sal, açúcar e óleo na alimentação das crianças. (ENTREVISTA 1; ENTREVISTA 2; ENTREVISTA 3, 15/03/2019). Porém, enfatizam que em tempos anteriores, como naquele da implementação do PNAE, a merenda escolar oferecida também era de excelente qualidade, com a variedade e quantidade adequadas ao período. Conforme o entrevistada 4, evidencia-se que havia uma preocupação dos gestores do período em oferecer uma alimentação de qualidade aos alunos da educação infantil, contando com a disponibilidade de merenda necessária ao público atendido. (ENTREVISTA 4, 22/03/2019). *“Acredito que a merenda escolar oferecida hoje seja melhor do que em tempos anteriores, mas isso não quer dizer que antes a merenda não era boa. Ela era variada e de qualidade, o município procurava disponibilizar alimentos de qualidade e aceitabilidade aos alunos.”* (ENTREVISTA 4, 22/03/2019).

De acordo com a entrevistada 2, hoje os programas de alimentação escolar possuem uma preocupação maior com a qualidade de alimentação das crianças devido aos índices de obesidade e de doenças caracterizadas por uma má alimentação que caracterizam a população brasileira. Assim, a escola, como um espaço de educação por natureza, necessita possibilitar às crianças a compreensão de que, uma alimentação saudável é imprescindível para uma melhor qualidade de vida e para a garantia de um futuro melhor. Ainda conforme a mesma, hoje o cardápio escolar é pensado analisando as estações do ano e disponibilidade de alimentos naturais para a época, oportunizando uma alimentação mais natural possível, enfatiza também que é levada em consideração a cultura da região para o desenvolvimento do cardápio. Desse modo, atualmente o cardápio conta com a disponibilização de frutas de três tipos uma vez por semana, sucos naturais de frutas provenientes de agricultura familiar de duas a três vezes por semana, além da combinação entre alimentos que possuam proteínas, carboidratos e fibras, nutrientes esses, necessários ao desenvolvimento infantil. (ENTREVISTA 2, 15/03/2019).

Ainda no que se refere a análise gestores de educação infantil, a entrevistada de nº 5 concebe as políticas públicas de educação infantil como melhores na atualidade, segundo a mesma, hoje as crianças contam com uma maior variedade de alimentos, os cardápios são elaborados por nutricionista que também acompanha a sua execução, há um quadro de

funcionários e instalações que favorecem o seu preparo, além, do fortalecimento do controle social, o qual tem conhecimento dos repasses efetivados pelo Governo Federal e acompanha a sua execução. (ENTREVISTA 5, 15/03/2019).

Mediante a análise dos dados coletados através das entrevistas, verifica-se que as políticas públicas de alimentação escolar para a educação infantil fortaleceram-se muito nos últimos dez anos, alcançando os municípios e permitindo que os mesmos sejam capazes de executar essas políticas públicas e garantir às crianças o direito a alimentação conforme previsto na CF88.

A disponibilização de dados, normativas e reportagens encontradas nas páginas mantidas pelo FNDE propiciaram o alcance de informações capazes de mensurar a forma como a disponibilização de recursos aos municípios se dá, bem como, tornaram possível o acesso a todas as normativas que caracterizaram o programa, possibilitando a efetivação do PNAE. Dessa forma conclui-se que o PNAE é muito mais do que uma simples transferência de recursos, trata-se de um programa complexo e com muitas particularidades que exige dos gestores adequações e planejamento. Assim, é imprescindível que a União ofereça mecanismos capazes de oportunizar tais adequações e planejamentos, viabilizando o direito de todos os alunos ao acesso a merenda escolar.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa desenvolveu-se com o objetivo de analisar sob a perspectiva do conceito de *enforcement* e de cooperação federativa a evolução da educação infantil no município de Relvado, no que se refere a alimentação escolar, estabelecendo como ponto de partida a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (2008), com ênfase no suporte ofertado pelo ente federativo na execução da política pública de educação infantil, tecendo considerações sobre a forma como esta política pública se dava em momentos anteriores a sua efetivação, para assim comparar o antes e o depois do PNAE.

Diante de tal objetivo, partiu-se da perspectiva que a consumação de políticas públicas representam a alternativa de alcance à justiça social e à democracia. Por isso é fundamental que os governos promovam ações para propiciar a ascensão dos indivíduos que se encontram a margem desta sociedade, acarretando na promoção de uma sociedade mais justa e fraterna. A concretização da política pública de educação é central para atingir esses objetivos.

Primeiramente no trabalho foram traçadas considerações sobre os conceitos de federalismo e implementação de políticas públicas, analisando a forma como um modelo federativo de Estado interfere no processo de implementação de uma política. Ressaltando que a efetiva implementação das políticas públicas, bem como sua produção, são fortemente marcadas e influenciadas pelo cenário governamental e pelo seu desenho institucional, ou seja, no caso brasileiro, pelo modelo federativo de Estado.

Neste sentido, pontuou-se a Constituição de 1988, como um marco para os moldes federalistas do Estado, o qual propiciou aos municípios e demais entes federativos uma autonomia frente a etapa da implementação das políticas públicas, em especial àquelas de educação, saúde e assistência social, consideradas essenciais ao desenvolvimento humano.

O modelo federativo de Estado também atribuiu aos municípios competências que até então não eram de sua alçada, fazendo com que os mesmos, com sua estruturação precária e baixos mecanismos de desenvolvimento, efetivassem políticas públicas que não estavam ao seu alcance. Exemplo disso foi o município de Relvado, que com a implantação da educação infantil em 1994, só foi contemplado com repasses de recursos do Programa de Alimentação Escolar em 2008, interferindo assim diretamente, em toda a sua estruturação administrativa e financeira, que teve de contar com a ajuda dos pais e da comunidade escolar para garantir a merenda escolar aos alunos da educação infantil.

Cabe destacar que o texto constitucional, além de propor a descentralização de atribuições, também garantiu mecanismos de cooperação e indução para a implementação de políticas públicas. Porém, conforme considerações apresentadas, percebe-se que na grande maioria das vezes não foi isso que aconteceu, fazendo com que os municípios, as suas custas, arcassem com obrigações que até então pertenciam a União.

De mesmo modo, considerando a sua pertinência para o desenvolvimento deste estudo, o PNAE enquanto programa suplementar de alimentação escolar, previsto na CF88, foi aprofundado, onde se entendeu que o mesmo teve sua origem na década de 1940, porém, efetiva-se enquanto campanha de merenda escolar na década de 1950, em 1979 alcança a denominação que possui hoje e em 2009 estende-se a toda a rede pública de ensino.

O desenvolvimento empírico deste trabalho possibilitou estabelecer conexões entre a teoria e a prática. Através da realização de entrevistas semiestruturadas foi possível alcançar a compreensão de que, mesmo dispondo constitucionalmente de mecanismos de indução e cooperação para a efetivação de políticas públicas nos municípios, não foi isso que ocorreu. O Estado demorou em estabelecer e implementar estes mecanismos. Além disso, atualmente, mesmo dispondo de recursos para a implementação de políticas públicas de alimentação escolar à educação infantil, ainda exige muito das gestões municipais, fazendo com que gestores e profissionais de educação cumpram com o estabelecido através de normativas e determinações. Assim, compreende-se que a disponibilização de recursos por parte da União não se trata de um simples repasse de recursos, e sim, de uma complexa estruturação que exige dos gestores públicos as adequações necessárias.

Ao mesmo tempo, gestores e profissionais de educação avaliam como benéfico o repasse deste recurso, visto que, apesar de não ofertar o montante total de recursos necessários para a aquisição de merenda escolar, é de extrema relevância para a efetivação desta política pública, e atualmente o programa dispõe de mecanismos capazes de auxiliar os profissionais em sua gestão.

Dessa forma, conclui-se que as políticas públicas tomaram uma nova dimensão quando em 1988 através do texto constituinte é proposta a descentralização e amplia-se a responsabilidade de estados e municípios para com a efetivação de políticas públicas, em especial as de educação. O mesmo texto, apesar de prever os mecanismos de indução e cooperação capazes de auxiliar os gestores no desenvolvimento desta política, demorou a alcançar tal determinação, cabendo aos entes federados, com suas estruturas precárias, o desenvolvimento de políticas públicas que não eram de sua alçada. Exemplo disso foi o

município de Relvado que somente após 14 (quatorze) anos da implementação da educação infantil passou a ser contemplado com os recursos do PNAE, para aquisição de merenda escolar. Apesar de sua trajetória complexa, gestores hoje avaliam como positiva a disponibilização deste recurso que garante a efetivação daquilo previsto na Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: **Revista de Sociologia e Política Curitiba**, n 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 12 de fevereiro de 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no Federalismo brasileiro**: a situação das administrações estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, Mar/Abr., 2005, p. 401-420.
- ANDRADE, Lucimary Bernabé Pedrosa de. **Educação Infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais. Franca: UNESP, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – Vol. 14, Nº 40, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s010269091999000200009&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em 21 de fevereiro de 2019.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: **São Paulo em Perspectiva**, vol.18 nº 2: São Paulo, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003. Acesso em 17 de dezembro de 2018.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora FIOCRUZ, 2012.
- BARBOSA, Mirella Vasconcelos Ferreira. **Implementação de políticas públicas com a perspectiva da ação intersetorial**: uma análise comparada do Programa Travessia e do Programa Cultivar, Nutrir e Educar. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.
- BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. In: **Boletim de Análise Político-Institucional** | n. 9 | Jan.-Jun. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7107/1/BAPI_n9_capacidade.pdf. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 06 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 06 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 10 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.024/1961** – Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/leis/L4024.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996** – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em 10 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.796/2013** - Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm. Acesso em 10 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14/1996** - Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em 22 de fevereiro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.913/1994** – Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm. Acesso em 14 de março de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 37.106 de 1955** – Institui a Companhia da Merenda Escolar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 14 de março de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 39.007 de 1956** - Dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 14 de março de 2019.

BRASIL. **Portal FNDE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em 14 de março de 2019.

BRASIL. **FNDE – Liberações e consultas**. Disponível em:

https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2008&p_programa=&p_uf=RS&p_municipio=430003. Acesso em 22 de março de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.947/2009** - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em 14 de março de 2019.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/relvado/pesquisa/1/74454>. Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.700/2008** - Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm#art1. Acesso em 19 de março de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.796/2013** - Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm. Acesso em 19 de março de 2019.

BRASIL. **Cartilha Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ministério da Educação: FNDE, 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.114/2005** - altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm. Acesso em 19 de março de 2019.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 26**, de 17 de junho de 2013 – dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em 20 de março de 2019.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE/MEC nº 1**, de 08 de fevereiro de 2017 – altera o valor per capita para a oferta de alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/10900-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-1,-de-8-de-fevereiro-de-2017>. Acesso em 20 de março de 2019.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 1**, de 11 de fevereiro de 2019 – dispõe sobre o recebimento das prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, relativas à competência de 2018, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12660-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-1,-de-11-de-fevereiro-de-2019>. Acesso em 20 de março de 2019.

BRASIL. **INEP/MEC**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>. Acesso em 04 de abril de 2019.

CASTANHA, André Paulo. O Ato Adicional de 1834 na história da educação brasileira. **Revista Brasileira de História da Educação**: nº 11 jan./jun. 2006. Disponível em: <http://eduem.uem.br/ojs/index.php/rbhe/article/viewFile/38639/20170>. Acesso em 06 de dezembro de 2018.

CHAVES, Lorena Gonçalves. BRITO, Rafaela Ribeiro de. **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

CORDIOLLI, Marcos Antonio. **Sistemas de ensino e políticas educacionais no Brasil**. Curitiba: Ibpex, 2011.

CUNHA, Rosani Evangelista. **Federalismo e relações intergovernamentais**: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, Ano 55, nº 3, jul-set 2004. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249/254>. Acesso em 22 de março de 2019.

DAVID, Ellen Adriana. Et al. Aspectos da evolução da educação brasileira. In: **Revista Eletrônica de Educação da Faculdade Araguaia**, 5: 184-200, 2014.

DIDONET, Vital. Creche: a que veio... para onde vai... In: **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 73, p. 11-27, jul. 2001. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2133/2102>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

ELMORE, R. F. 1979. **Backward Mapping**: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, New York, v. 94, n.4, p. 601- 616, Winter.

FAUSTO. Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

GRIN, Eduardo José. **Rotas Federativas para a promoção capacidades estatais municipais**: uma análise da experiência brasileira. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2016.

HOBBSBAWM, Eric. **A Era dos Impérios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

JACCOUD, Luciana. LICIO, Elaine Cristina. LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, Daniel de Aquino [org.]. **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais** Brasília: ENAP, 2018.

KRAMER, Sônia (Org.). **Infância e educação infantil**. Campinas: Papirus, 1999.

KUHLMANN JR, Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. In: **Revista Brasileira de Educação**, Mai/Jun/Jul/Ago, 2000, nº 14. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

LIMA, Luciana Leite. D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. In: **Revista de Sociologia e Política**. [online]. 2013, vol.21, n.48. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006. Acesso em 14 de fevereiro de 2019.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

LOPES, Brenner. AMARAL, Jefferson Ney. CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MEAD, L. M. **Public policy: vision, potential, limits**. Policy Currents, 59, p. 1-4, fev. 1995.

MULLER, Pierre. SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002. 156p.

NASCIMENTO, Edaniele Cristine Machado do. Processo histórico da educação infantil no Brasil: educação ou assistência?. In: **XII Congresso Nacional de Educação**. PUCPR - 26 a 29/10/2015. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/17479_9077.pdf. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

OHLWEILER, Leonel. **A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno**. Verba Juris ano 6, n. 6, jan./dez. 2007. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/vj/article/view/14868>. Acesso em 14 de fevereiro de 2019.

PAPI, Luciana Pazini. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

PIERSON, P. *Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy*. Governance: An International Journal of Policy and Administration, 8(4), 1995.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in**

Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes, Berkeley, CA: University of California Press, 1973.

RAIMUNDO, Rogério Robis Fanti. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais:** desenvolvimento sustentável por meio de aquisições da agricultura familiar. Lavras/MG: Universidade Federal de Lavras, 2017.

RELVADO (Município). **Decreto nº 26/99**, de 15 de setembro de 1999 – cria e denomina a Escola Municipal de Educação Infantil e dá outras providências.

RELVADO (Município). **Lei nº 357/97** de 09 de outubro de 1997 – cria o Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE e dá outras providências.

RELVADO (Município). **Lei nº 480/00** de 21 de dezembro de 2000 – reformula o Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE e dá outras providências.

RELVADO (Município). **Lei nº 1.047/10** de 02 de setembro de 2010.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. MACIEL, Ana Paula Magalhães. **Federalismo, cooperação e políticas públicas:** as experiências brasileiras. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=aa768fe5e5cf9cfd>. Acesso em 22 de março de 2019.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei Estadual nº 8.604/1988 – cria o município de Relvado. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-8604-1988-rio-grande-do-sul-cria-o-municipio-de-relvado>. Acesso em 20 de março de 2019.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo: Dilemas de uma definição conceitual. *In: Revista de Ciências Sociais Civitas*, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio-ago. 2011.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2002.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANO, Hironobu. ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual. *In: XXXIII Encontro da ANPAD*. São Paulo/SP: 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3070.pdf>. Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Gleidson. AMORIM, Simone Silveira. Apontamentos sobre educação no Brasil Colonial (1549 – 1759). In: **Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local**: Campo Grande: MS, v. 18, n. 4, p. 185-196, out./dez. 2017.

SILVA, Pedro Luiz Barros. MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em 14 de fevereiro de 2019.

SOARES, Márcia Miranda. MACHADO, José Angelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Celina. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto. FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

TEIXERIA, Anísio Spíndola. **Educação é um Direito**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras. In: **Revista da Faculdade de Direito**: v. 5, n. 5, 2008. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/issue/view/47>. Acesso em 06 de dezembro de 2018.

TORRES, Luiz Henrique. A Casa da Roda dos Expostos na cidade de Rio Grande. In: **Biblos**, Rio Grande, 20: 103-116, 2006.

WRIGHT, D. S. *Understanding intergovernmental relations*. 3rd ed. California: Books/Cole Publishing Company, 1988.

APÊNDICE A**INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS (1)****Identificação**

Município

Nome do(s) entrevistado (s)

Cargo/função/setor

Data: ___/___/___

Entrevistador: Andressa Venço

Pesquisa realizada para desenvolvimento do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado de **RELAÇÕES FEDERATIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: Mecanismos de indução do governo federal ao local, uma análise no município de Relvado** – desenvolvido através do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

1 – Em que ano a Educação Infantil foi instituída no município de Relvado? Quais as principais dificuldades que surgiram no momento desta implementação?

2- O Governo Federal auxiliou com mecanismos de cooperação (capacitações, instruções normativas e orientações) no momento da implantação deste atendimento? Quais?

3- Como a sociedade civil aderiu a ideia de instituir no município este nível de ensino? Houve grande procura por matrículas?

4- Neste contexto, a partir de que idade as crianças tinham acesso a Educação Infantil? Em sua opinião, o acesso das crianças à educação infantil é melhor hoje ou a tempos atrás?

5- Com relação a Merenda Escolar, o Governo Federal disponibilizava recursos para a compra da mesma? Qual era o valor e com que frequência?

6- Além dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal (se existiam), de que outras formas a merenda chegava até as escolas?

7 – Em sua opinião, a merenda escolar ofertada nas instituições de educação infantil, é melhor hoje ou em tempos anteriores (considerando variedade, quantidade e disponibilidade).

APÊNDICE B

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS (2)

Identificação

Município

Nome do(s) entrevistado (s)

Cargo/função/setor

Data: ___/___/___

Entrevistador: Andressa Venço

Pesquisa realizada para desenvolvimento do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado de **RELAÇÕES FEDERATIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: Mecanismos de indução do governo federal ao local, uma análise no município de Relvado** - desenvolvido através do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

1 – Considerando a educação infantil como foco desta pesquisa, quantas crianças hoje tem acesso a educação infantil? A partir de que idade as mesmas podem ingressar nesta etapa de ensino?

2- O Governo Federal auxilia com mecanismos de cooperação (capacitações, instruções normativas e orientações) para o desenvolvimento deste atendimento? Desde quando?

Quais são os mecanismos?

3- Há grande procura por matrículas nesta etapa de ensino? O município consegue atender a demanda existente?

4- Em sua opinião, o acesso das crianças à educação infantil é melhor hoje ou a tempos atrás? Por que?

5- Com relação a Merenda Escolar, o Governo Federal disponibiliza recursos para a compra da mesma? Através de quais programas? Qual o valor e com que frequência (considerar valor total e valor unitário)?

7- O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foi implementado no ano de 2009 em todos os municípios, com o intuito de garantir a merenda escolar para todos os alunos da rede pública municipal de ensino, neste sentido, qual o valor disponibilizado pelo Programa? Com que frequência há a disponibilização deste recurso? O mesmo é suficiente para a oferta de merenda escolar?

6- Além dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal, através de que outras formas a merenda é adquirida (considerar recursos próprios e estaduais alocados)?

6.1 Há outras formas de incentivo por parte do governo federal para aquisição e promoção da merenda escolar? Cite quais (normas, cadernos de orientação, cursos, etc).

7 – Em sua opinião, a merenda escolar ofertada nas instituições de educação infantil, é melhor hoje ou em tempos anteriores (considerando variedade, quantidade e disponibilidade). Justifique

