

Karin Comandulli Garcia

Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil

Porto Alegre

2017

Karin Comandulli Garcia

Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Professora Orientadora: Dra. Letícia Maria Schabbach.

Porto Alegre

2017

Karin Comandulli Garcia

Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Professora Orientadora: Dra. Leticia Maria Schabbach.

BANCA EXAMINADORA

**Prof.^a Dr.^a Leticia Maria Schabbach
(Orientadora)**

**Prof.^a Dr.^a Nalu Farenzena
(Membro)**

**Prof. Dr. André Marengo
(Membro)**

**Prof.^a Dr.^a Lúgia Mori Madeira
(Membro)**

CIP - Catalogação na Publicação

Garcia, Karin Comandulli

Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil / Karin Comandulli Garcia. -- 2017. 115 f.

Orientador: Letícia Maria Schabbach.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. políticas públicas. 2. atores de políticas públicas. 3. educação infantil. 4. tribunal de contas. 5. ministério público. I. Schabbach, Letícia Maria, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente à professora orientadora, Letícia Maria Schabbach, pelo acompanhamento durante toda a duração do mestrado, com sua extrema paciência e disponibilidade, e sempre muito encorajadora. Foi, sem dúvida, o esteio que me permitiu concluir com êxito esta importante etapa de minha formação acadêmica.

Aos colegas de trabalho, dos diferentes setores da Procuradoria-geral do Município de Caxias do Sul que integrei ao longo do período de realização do mestrado (Aline, Leonardo, Pedro, Roberto, Vinícius, Felipe, e especialmente obrigada à Bárbara e Lucimara), pela camaradagem, pelas substituições nos compromissos profissionais que não pude atender pessoalmente em razão das obrigações do mestrado, e pelo auxílio diário que tornou possível conciliar as obrigações do cargo de procuradora municipal com as obrigações acadêmicas.

Ao ex-Procurador-geral do Município de Caxias do Sul, Dr. Victório Giordano da Costa, pela sincera compreensão e confiança que sempre depositou no meu trabalho, e por me deixar livre para buscar novos caminhos. E ao Procurador-geral e Procuradora-geral adjunta que o sucederam, Leonardo e Ana Cláudia, que muito me incentivaram a não desistir.

Aos entrevistados, que cederam seu tempo e conhecimento, sem os quais seria impossível a elaboração da dissertação.

À minha família amada, e meu companheiro, pelo apoio incondicional.

RESUMO

Com base em instrumentos qualitativos de pesquisa, essa dissertação versa sobre o papel desempenhado pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul no monitoramento da implementação da política nacional de educação infantil traduzida pela meta um, do Plano Nacional de Educação editado em 2014. A proposta da pesquisa foi compreender como atuam essas instituições, que modificações elas sofreram em suas estruturas internas para tal finalidade, e como os seus agentes percebem a política em questão e a sua atuação, além de contrapor esses dados à percepção que os gestores municipais, envolvidos na operacionalização da política em nível local, têm dessa atuação. Para tanto, foram consultados e examinados (por meio de análise de conteúdo) documentos consistentes na legislação sobre educação infantil, assim como portarias, provimentos, convênios, relatórios e circulares informativas elaborados por ambas as instituições. Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com os dois auditores do Tribunal de Contas que atuam na educação infantil, no Setor de Apoio e Supervisão Municipal; com quatro, do total de oito, Promotores Regionais, e com quatro Secretários Municipais de Educação. Examinando-se publicações sobre o Ministério Público e os Tribunais de Contas, a expansão das dimensões do controle das políticas públicas realizado por esses órgãos e o debate sobre judicialização da política, e os confrontando com os dados colhidos no trabalho de campo, constatou-se a necessidade de se utilizar outro viés teórico que não fique restrito às categorias de controle/*accountability* ou judicialização, já que esses órgãos têm desempenhado papel de atores de implementação de políticas públicas formuladas em nível federal, como se pôde perceber no caso de dois dos municípios abordados (Passo Fundo e Caxias do Sul). No caso de Passo Fundo, pode-se citar iniciativa que envolve MP/RS e SMED no sentido da elaboração de uma norma para fixar critérios técnicos mínimos para a autorização do transporte escolar de alunos da educação infantil, na faixa etária entre quatro e cinco anos de idade; e no caso de Caxias do Sul, em razão da existência de ação coletiva cujo objetivo é o aumento de oferta de vagas, a política municipal foi consideravelmente alterada.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Infantil. Implementação de Políticas Públicas. Ministério Público. Tribunal de Contas. Atores de políticas públicas.

ABSTRACT

Based on qualitative research instruments, this dissertation is about the role played by both Ministério Público and Tribunal de Contas of Rio Grande do Sul when monitoring the implementation of the national education policy brought by “meta um” of the National Education Plan, published in 2014. The proposal of the research was to understand how these institutions work, what kind of institutional changes have been made in their internal structures for such purpose, and how their agents perceive the policy in question. In addition, the perception that the municipal managers, involved in the operationalization of the implementation of the policy in local level, have of the role these institutions play was also taken into account. The research involved the analysis documents consistent in legislation on child education, as well as ordinances, provisions, agreements, information and others, edited both institutions. We also interviewed the two auditors of the Tribunal de Contas, who work in children's education, in the Support and Supervision Sector; four, of the total of eight, Regional Justice Promoters, and four Municipal Secretaries of Education. Examining publications on the Public Prosecutor's Office and the Audit Courts, the expansion of the dimensions of the control of public policies carried out by these bodies, and the debate on the judicialization of the policy, and comparing them with the data collected in the field work, it was verified the need to use another theoretical bias that is not restricted to the categories of control / accountability or judicialization, since these bodies have played the role of actors of implementation of public policies formulated at federal level, as we could notice in two of the municipalities studied (Passo Fundo and Caxias do Sul). In the case of Passo Fundo, we can mention the initiative involving MP/RS and the Municipal Education Secretary consisting in the elaboration of the normative to allow transportation of pre-school pupils in the age group between four and five years, and in the case of Caxias do Sul, because of the existence of a collective action whose objective is to increase the supply of educational vacancies, the municipal policy was considerably altered.

Keywords: Public policies. Early childhood education. Implementation of Public Policies. Public prosecutor's office. Audit office. Actors of public policy.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Resumo das principais contribuições trazidas pela bibliografia consultada....p.	40
Quadro 2 – Abordagens gerais sobre atores de políticas públicas	p. 51
Quadro 3 – Roteiro das entrevistas.....	p.110
Quadro 4 – Relação das entrevistas realizadas.....	p.111
Quadro 5 – Legislação envolvendo educação infantil e sucessivas alterações.....	p.112
Tabela 1 – Municípios pesquisados e situação quanto à cobertura da educação infantil, em 2015	p. 64

LISTA DE SIGLAS

CAO – Centro de Apoio Operacional

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

EC – Emenda Constitucional

FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

FICAI – Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente

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.

MP/RS – Ministério Público do Rio Grande do Sul

PNE – Plano Nacional de Educação

SMED – Secretaria Municipal de Educação

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TCE/RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO	16
3 O TRIBUNAL DE CONTAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL E O MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL	29
3.1 Os Tribunais de Contas	30
3.2 O Ministério Público	36
4 JUDICIALIZAÇÃO VERSUS IMPLEMENTAÇÃO: O TCE E O MP COMO ATORES RELEVANTES DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	43
4.1 A judicialização da política	44
4.2 A proposta de construção de outro referencial analítico: a contribuição do campo de análise de políticas públicas para estudos específicos envolvendo os Tribunais de Contas e o Ministério Público	51
5 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS RESULTADOS	62
5.1 Procedimentos metodológicos	62
5.2.1 A percepção da política pública pelos agentes envolvidos, sua forma de atuação, mudanças institucionais e objetivos perseguidos.....	76
5.2.2 Ainda sobre a forma de atuação dos órgãos: repertórios de ação e colaboração entre as instituições	89
5.2.3 A percepção dos gestores municipais sobre a atuação do MP/RS e do TCE/RS na educação infantil	96
6 CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	111

1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação de Mestrado analisa a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul no monitoramento da implementação¹, pelos municípios, da meta um do atual Plano Nacional de Educação (lei federal nº 13.005/2014, BRASIL, 2014), mais especificamente no tocante à ampliação da oferta de vagas na educação infantil.

Atualmente a educação infantil consiste em uma etapa da educação básica, destinada a atender as crianças na faixa etária de zero a cinco anos. Trata-se de direito público subjetivo cuja prestação incumbe aos municípios, que têm obrigação de atender 100% das crianças de quatro e cinco anos de idade em pré-escolas e 50% das crianças de zero a três anos de idade em creche, mas que somente passa a ser obrigatória, para pais e crianças, na faixa etária a partir dos quatro anos (BRASIL, 1988, 2009).

Na quarta última parte dos anos 1900, a educação infantil brasileira passou por intensas transformações, segundo Kuhlmann Jr. (2000, p. 6), momento em que se inicia uma nova fase, cujos marcos se consolidaram mais adiante, com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 (BRASIL, 1996). Nessa nova fase, a “legislação nacional passa a reconhecer que as creches e pré-escolas, para crianças de 0 a 6 anos, são parte do sistema educacional, primeira etapa da educação básica.” (KUHLMANN JR., 2000, p. 6).

Como se pode depreender da ampla produção legislativa sobre o tema, que será detalhada no desenvolvimento deste trabalho, “a atenção às crianças de 0 a 5 anos é hoje uma das prioridades das políticas educacionais vigentes no Brasil.” (SCHABBACH; RAMOS, 2014, p. 2). E, dentre as prioridades na política educacional de educação infantil, está a universalização do acesso e a ampliação da oferta pública (SCHABBACH; RAMOS, 2017), meta que já vinha prevista no Plano Nacional de Educação de 2001 (BRASIL, 2001), e que, não tendo sido alcançada, foi retomada no Plano Nacional de Educação de 2014 (BRASIL, 2014).

¹ Comumente definida como sendo a fase de colocar a política em execução, a implementação neste trabalho é entendida, com base na lição de Villanueva (2007), como sendo um processo complexo e também conflitivo, que decorre das muitas oportunidades e expectativas, poderes e interesses em jogo, operações e decisões envolvendo a sua realização.

Apesar de todo o empenho legislativo, a oferta de vagas em educação infantil é ainda bastante reduzida em comparação à das outras etapas de ensino (SCHABBACH; RAMOS, 2017). Por essas razões, e por ser a meta um do PNE de 2014 (BRASIL, 2014) representativa das diretrizes e ações desenvolvidas nesta subárea de políticas públicas (inserida na área mais abrangente das políticas de educação), tomou-se a própria lei federal de 2014 - que institui o segundo Plano Nacional de Educação-, e em especial a sua meta um, como a política pública a ser estudada nesta Dissertação de Mestrado. Objetiva-se analisar como os órgãos de controle intervêm no monitoramento da implementação dessa política social, a qual, embora nacional, deve ser executada pelo município, ente federativo responsável constitucionalmente pela sua implementação local (ou por sua microimplementação, conforme BERMAN, 2007).

O Ministério Público e o Tribunal de Contas estadual, enquanto órgãos de controle, atuam no *enforcement* da política nacional em nível local, e desempenham relevante papel de atores de políticas públicas, com importantes desdobramentos na fase de implementação da referida política. Compreender a sua atuação também permite refletir sobre as dificuldades enfrentadas na articulação entre a macroimplementação e a microimplementação (BERMAN, 2007).

Partindo de tais premissas, o presente trabalho pretende contribuir com os estudos de políticas públicas que, como bem apontam Lotta, Pires e Oliveira (2014), alcançaram espaço no Brasil especialmente nas últimas décadas, embora ainda sofram, “em certa medida, da grande fragmentação organizacional e temática (FARIA, 2003 *apud* LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 465)”, bem como apresentem lacunas “quando observamos o recente espaço que a literatura de políticas públicas tem dado para ampliar as formas de análise das ações do Estado, incluindo novos atores e novos modelos analíticos” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 465).

Como ponto de partida, ao se procurar informações no sítio oficial do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul², obteve-se um primeiro contato com relatório elaborado por este órgão estatal, e que consiste no mapeamento de dados da educação infantil no Rio Grande do Sul, com a realização de levantamentos específicos sobre os percentuais de aplicação de recursos e a oferta de vagas pelos municípios. A leitura desse relatório, denominado de “Radiografia da Educação

² www.tce.rs.gov.br

Infantil” (RIO GRANDE DO SUL, 2013), fez com que constatássemos a prioridade atribuída por aquela instituição à ampliação da oferta pública em educação infantil.

A outra instituição analisada foi o Ministério Público estadual, que foi inserida na pesquisa a partir da leitura de notícias divulgadas nos *sites* de ambas as instituições (MP/RS e TCE/RS³), que referiam a existência de esforços para uma atuação conjunta voltada à ampliação da oferta de vagas na educação infantil pelos municípios gaúchos. Posteriormente, essas notícias foram confirmadas por meio da constatação da existência de um projeto de parceria institucional formal, que se encontra enunciado no Relatório Anual do Ministério Público do ano de 2014 (MP, 2014).

Também em razão da atuação profissional como procuradora do município de Caxias do Sul foi possível constatar a relevância do tema da educação infantil tanto para o Ministério Público quanto para o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, seja pelo contato que tive com a ação civil pública ajuizada pelo órgão visando a criação de 560 vagas de educação infantil no ano de 2007 (ACP nº 010/5.09.0018408-2, convertida posteriormente na execução nº 0105.12.0001010-7), seja pelos apontamentos que reiteradamente faz o TCE/RS nas contas municipais de Caxias do Sul, com relação às ações desenvolvidas no âmbito da educação infantil.

A presente Dissertação de Mestrado foi desenvolvida de forma a responder às seguintes perguntas de pesquisa: a) Em que consiste a atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul na busca pela ampliação da oferta de vagas de educação infantil em âmbito municipal? b) Qual a repercussão da atuação destes atores na formulação e implementação de políticas municipais voltadas à ampliação do atendimento em educação infantil? E, como os entrevistados (promotores, auditores e gestores municipais) percebem essa atuação? Complementarmente: c) A atuação de ambas as instituições pode ser entendida como a conformação de uma *web of accountability institutions*? (ARANTES, 1999)?

Dentre os objetivos da pesquisa, destacam-se:

- Compreender a organização interna do MP/RS e do TCE/RS e a distribuição de atribuições entre seus diferentes órgãos internos, em especial no que se refere à implementação das políticas públicas municipais na área da educação infantil.

- Identificar eventuais transformações nas estruturas organizacionais e a

³ Site do TCE/RS, já referido. Site do MP/RS: www.mprs.mp.gov.br.

existência de acordos inter-institucionais voltados à expansão da educação infantil.

- Examinar os instrumentos (auditorias, inquéritos, termos de ajustamento de conduta, ações civis públicas, dentre outros) que vêm sendo empregados no âmbito das políticas de educação infantil.

- A partir do conhecimento da atuação de ambas as instituições, identificar se, e como, ela vem repercutindo nas políticas municipais de educação infantil.

O presente trabalho consiste em uma pesquisa descritiva (que difere de uma abordagem explicativa-causal), que tem como desenho o estudo de caso da atuação conjunta de duas diferentes instituições (Ministério Público e Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul) no campo da educação infantil, cada uma delas contendo múltiplas “unidades de análise incorporadas” (YIN, 2001, p. 43). Estas últimas consistem em cinco órgãos internos que possuem atribuições na educação infantil, sendo quatro, de um total de oito, promotorias regionais do Ministério Público (Pelotas, Porto Alegre, Caxias do Sul e Passo Fundo⁴) e uma parte do Setor de Apoio e Supervisão Municipal do Tribunal de Contas (a que é responsável pela elaboração das Radiografias da Educação Infantil, sendo composta por dois auditores públicos externos). Além disto, para examinarmos a repercussão da atuação de ambas as instituições nos quatro municípios citados, foram inseridas na pesquisa as respectivas prefeituras municipais.⁵

O período compreendido pela análise estende-se desde meados de 2001, quando é editado o primeiro Plano Nacional de Educação, e teria havido uma primeira interlocução entre o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e a Secretaria Municipal de Educação de Passo Fundo, até a data de realização da última das entrevistas (2017). A estratégia de pesquisa adotada engloba: a) medidas discretas, através de pesquisa em fontes documentais pré-existentes, b) procedimentos interpretativos por meio de trabalho de campo intensivo, no qual foram realizadas entrevistas a fim de captar a estrutura de cada instituição investigada, e a percepção dos atores envolvidos

⁴ Foram criadas, por lei ordinária estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2002) dez Promotorias Regionais especializadas em educação. Destas, algumas foram desativadas, outras transformadas, e no momento da pesquisa, oito delas - com especialização em educação - encontravam-se em funcionamento, a saber: Porto Alegre, Passo Fundo, Caxias do Sul, Santa Maria, Pelotas, Santo Ângelo, Santa Cruz do Sul e Uruguaiana. Como referido, na presente pesquisa foram entrevistados quatro promotores regionais, não tendo sido possível entrevistar os promotores regionais de Santa Maria, Santo Ângelo, Santa Cruz do Sul e Uruguaiana.

⁵ Pelotas, Porto Alegre, Caxias do Sul e Passo Fundo.

sobre a temática em análise.

A análise documental abrangeu documentos legais sobre educação infantil, portarias, provimentos, convênios, relatórios e circulares informativas elaboradas tanto pelo Ministério Público estadual quanto pelo Tribunal de Contas (documentação disponível no sítio oficial de ambas as instituições já citados). Quanto às entrevistas semiestruturadas, foram contatados dois auditores do Tribunal de Contas que atuam na educação infantil, especificamente no Setor de Apoio e Supervisão Municipal; quatro promotores regionais; e quatro secretários municipais de educação, totalizando dez entrevistas. Em apêndice no final deste trabalho consta o roteiro preliminar de questões e a lista das pessoas entrevistadas.

Acredita-se que a pesquisa desenvolvida contribui com o debate acadêmico na área das políticas públicas, ao lançar luzes sobre a indução que os dois órgãos de controle externo analisados promovem nas políticas públicas locais, isto é, aquelas que são formuladas e implementadas pelas prefeituras municipais. Além disto, permite aprimorar a compreensão sobre como tais instituições se organizam e pautam as suas ações e funções institucionais, especialmente aquelas voltadas à execução de políticas públicas pelos governos subnacionais. E, a partir dessas informações, defende-se a necessidade de que as reflexões sobre o papel desempenhado por essas instituições, em específico na educação infantil, não fiquem restritas ao viés do controle/*accountability* e da judicialização, ampliando-se o escopo analítico e interpretativo por meio de vertentes próprias do campo das políticas públicas, dentro do qual ressaltamos a perspectiva dos atores desenvolvida neste trabalho.

Esta dissertação contempla, além desta introdução e da conclusão, mais quatro capítulos, assim distribuídos: o segundo capítulo aborda a política nacional de educação infantil e as suas transformações, que acompanham a vasta produção legislativa elaborada sobre o tema ao longo do tempo. Discorre, ainda, sobre o financiamento dessa modalidade de ensino, e as questões federativas, bem como tece comentários sobre o contexto em que foi elaborado o PNE de 2014, e o desafio que implica para os municípios a implementação da meta um prevista neste Plano.

O terceiro capítulo trata das duas instituições que são objeto da análise: o Ministério Público e o Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul. São mencionados o histórico de surgimento e o desenvolvimento institucional de cada órgão, com ênfase no período posterior à promulgação da Constituição Federal de

1988 e nos novos papéis que lhes foram atribuídos quanto ao controle da implantação e eficiência das políticas públicas.

O quarto capítulo, por sua vez, situa a discussão da presente dissertação em relação à vasta bibliografia sobre ambos os órgãos de controle. Nesse sentido, dialoga com obras que se dedicam ao tema da judicialização da política, mas busca na produção mais afeta ao campo de políticas públicas, em especial na discussão sobre os atores de políticas públicas, e, em específico, sobre os atores de implementação, o embasamento teórico da reflexão proposta.

Por fim, o quinto capítulo faz um apanhado sobre a metodologia empregada e examina os resultados obtidos por meio do levantamento de dados empíricos. São especialmente analisados neste capítulo: a forma de atuação de cada um dos órgãos, os objetivos perseguidos por seus agentes e a percepção deles acerca do trabalho, bem como a visão que os gestores municipais têm da atuação dessas instituições. E, ainda, com fundamento em Mahoney e Thelen (2009), examinam-se as mudanças institucionais advindas e a cooperação estabelecida entre ambas as instituições, constatando-se a existência, de fato, de uma *web of accountability institutions*.

2 A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

Historicamente, no Brasil, o atendimento das crianças em idade pré-escolar dava-se em creches, para crianças de zero a seis anos, ou em pré-escolas que atendiam apenas crianças acima de três ou quatro anos. Nesse primeiro momento o atendimento dessas crianças era tido como uma necessidade das classes mais pobres, cujas mães trabalhadoras deveriam contar com locais seguros para deixarem seus filhos.

Nesta época, o caráter assistencial de proteção aos filhos das mulheres trabalhadoras preponderava no atendimento das crianças em creches, que não era ainda considerado uma etapa da educação básica propriamente dita (CRUZ *et al.*, 2014), e não se encontrava regulamentado de modo mais preciso e objetivo (SILVA, 2011).

Segundo Kuhlmann Jr. (2000, p. 7), historicamente:

[...] as creches quase sempre atenderam crianças de 0 a 6 anos, ou mesmo as com mais idade – excluídas da escola regular ou em período complementar a esta. De outra parte, sempre existiram pré-escolas apenas para crianças acima de 3 ou 4 anos. A instituição educacional criada para as crianças até 3 anos, a creche, surgiu posteriormente àquelas destinadas às crianças maiores. Froebel, fundador do jardim-de-infância, na Alemanha, em 1840, chegou a escrever sobre a educação desde a mais tenra idade, como no seu livro para as mães com sugestões de cantigas, brincadeiras e cuidados com os bebês. Mas o jardim-de-infância não foi pensado para esses pequenos (Kuhlmann Jr. e Barbosa, 1998). Além da importância e da ênfase atribuída ao papel materno na educação dos bebês, também é preciso considerar que naquela época ainda era quase inevitável atender os menores sem as alarmantes consequências dos altos índices de doenças e de mortalidade.

[...] No período da República, criam-se as primeiras instituições, chegando a contar ao menos 15 creches, em 1921, e 47, em 1924, distribuídas por várias capitais e algumas cidades do país. Muitas instituições mantenedoras de creches conviveram com profissionais da área educacional e, desde essa época, incorporaram o atendimento das crianças de 4 a 6 anos em jardins-de-infância ou escolas maternas (Kuhlmann Jr., 2000). 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).

[...] De lá até meados da década de 1970, as instituições de educação infantil viveram um lento processo de expansão, parte ligada aos sistemas de educação, atendendo crianças de 4 a 6 anos, e parte vinculada aos órgãos de saúde e de assistência, com um contato indireto com a área educacional. A legislação trabalhista, que desde 1932 previa creches nos estabelecimentos em que trabalhassem 30 ou mais mulheres, foi como letra morta. Embora as creches e pré-escolas para os pobres tenham ficado alocadas à parte dos órgãos educacionais, as suas inter-relações se

impuseram, pela própria natureza das instituições. No estado de São Paulo, desde dezembro de 1920, a legislação previa a instalação de Escolas Maternais, com a finalidade de prestar cuidados aos filhos de operários, preferencialmente junto às fábricas que oferecessem local e alimento para as crianças. As poucas empresas que se propunham a atender os filhos de suas trabalhadoras o faziam desde o berçário, ocupando-se também da instalação de creches. Em 1925, cria-se o cargo de inspetor para escolas maternais e creches, ocupado por Joanna Grassi Fagundes, que havia sido professora jardineira e depois diretora do Jardim da Infância Caetano de Campos.

A partir da Constituição Federal de 1988, o atendimento das crianças na etapa da educação infantil passou a ser mais bem definido, e o atendimento das crianças na faixa etária de zero a três anos passou a ser considerado uma, uma questão de educação. Tal transformação é entendida pelos mais diferentes autores como um marco que permite grandes avanços, seja na ampliação da oferta de vagas, seja no fortalecimento de uma educação de qualidade (SILVA, 2011; CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014; BARBOSA et al., 2014).

A incorporação do termo “educação infantil” ao texto constitucional, por sua vez, data de 1996, e decorre da redação proveniente da emenda constitucional nº14/1996 (BRASIL, 1996), ao artigo 211, §2º, CF (BRASIL, 1988). Posteriormente, com uma nova reforma constitucional promovida pela emenda constitucional nº 53/2002 (BRASIL, 2002), o termo passou a ser adotado também no inciso IV do artigo 208 (BRASIL, 1988), tendo sido alterada, igualmente, a faixa etária atendida, cujo limite superior passou a ser até os cinco anos (ou seja, de zero até os cinco anos de idade).

Outra importante inovação trazida pela emenda constitucional nº14/1996 (BRASIL, 1996), foi, ao estabelecer as atribuições de cada ente federado em matéria de educação, fixar a competência dos municípios para prestar a educação infantil (alterando redação do art. 211, §2º, da CF., BRASIL, 1988). Esta emenda constitucional também inovou ao impor a expressa vinculação de recursos para o financiamento dessa etapa de ensino (alterando a redação do artigo 212, *caput*, BRASIL, 1988).

Até então a Constituição Federal previa, em seu artigo 212, *caput* (BRASIL, 1988), que estados e municípios deveriam destinar 25% de suas receitas ao financiamento da educação. Mas com o advento da emenda constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996), do total de 25% que devem ser empregados na educação básica, 15% passaram a se destinar ao ensino fundamental, e 10% à educação infantil, implicando na obrigatoriedade de investimento por estados e municípios nesta modalidade de ensino.

A fim de incrementar o financiamento da educação básica, o governo federal criou, em 1996, por meio da lei federal nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Muito embora este fundo tenha priorizado o investimento no ensino fundamental, consistindo em “uma clara indução federal que estimulava o investimento na educação fundamental que não contemplava a creche” (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014, p. 211), a sua criação foi igualmente importante para o futuro financiamento da educação infantil, por ter lançado o embrião de uma política nacional de financiamentos específicos por etapa de ensino.

Posteriormente, a fim de instituir diretrizes para a política nacional de educação, é editado, em 2001, o primeiro Plano Nacional de Educação, por meio da lei federal nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), que trouxe como meta para a educação infantil:

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

Visando promover ajustes no financiamento da educação básica, e buscando englobar a educação infantil, foi criado, com a emenda constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), consistindo em um “avanço na implementação progressiva do direito à educação, por meio do financiamento da educação infantil, incorporando de forma incremental as matrículas dessa etapa de ensino.” (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014, p. 213).

As principais diferenças entre o FUNDEF e a política que o sucedeu, o FUNDEB, dizem respeito às modalidades de ensino que poderiam ser financiadas com os recursos previstos. Quando da criação do FUNDEF, em 1996, o objetivo da União era equalizar a atuação estatal no ensino fundamental, que era muito desigual nos estados e municípios, os recursos sendo destinados unicamente ao financiamento daquela etapa de ensino. Posteriormente, em razão da necessidade de se garantir também recursos para financiamento da educação infantil, a legislação é reformada para criar o FUNDEB, que apesar de conter regras similares às FUNDEF, passou a abranger toda a educação básica, ou seja, desde a educação infantil até o ensino médio. Ademais, com a criação do último Fundo foi ampliada a “subvinculação das

receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios”, que passou de 15% para 20% (CRUZ; FARAH; SUGIYAMA, 2014, p. 214).

Outra importante inovação legislativa no campo educacional, que teve por objetivo fomentar os investimentos municipais na educação infantil, foi a criação, em 2007, do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, o PROINFÂNCIA, um programa que destina auxílio financeiro aos municípios para a construção e a equipagem de escolas públicas de educação infantil (SCHABBACH; RAMOS, 2017).

Apesar de todo esse esforço legislativo - que contou inclusive com variadas iniciativas de financiamento para a educação infantil em regime de colaboração entre União, estados e municípios -, quando encerrada a vigência decenal do PNE, em 2011, os municípios brasileiros encontravam-se invariavelmente distantes do atendimento da meta um ali prevista, que estipulava a inclusão de 80% das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola, e de 50% das crianças de zero a três anos em creches.

Em 2014, fruto de intensos debates, é editado o segundo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), com vigência no período 2014-2024, que reproduz e amplia a meta um - não atingida - do PNE anterior, e traz aos municípios inegáveis desafios a sua implementação. Este PNE decorre de expressa determinação constitucional (art. 201, §3º, CF., BRASIL, 1988), e consiste em verdadeira política de Estado, o que se extrai inclusive de sua vigência decenal, que ultrapassa o interregno de um mandato governamental (BARBOSA *et al.*, 2014).

Diferentemente do Plano anterior, que contou com uma série de vetos limitadores de recursos financeiros, bem como acabou não atendendo as reivindicações de setores organizados da sociedade civil⁶, em especial os vinculados à educação infantil, o segundo PNE (BRASIL, 2014) foi a debate público, e revelou o protagonismo de movimentos sociais organizados que garantiram conquistas importantes, como, por exemplo, a destinação de 10% do PIB para a educação (BARBOSA *et al.*, 2014).

⁶ Importante salientar que, muito embora não se desconheça existirem outros atores importantes da implementação municipal das políticas de educação infantil, mas que não foram incorporados nesta dissertação, tais como as comissões de educação dos legislativos estadual e municipal, conselhos estadual e municipais de educação, direção de escolas, funcionários, professores de educação infantil, etc. optou-se por abordar a atuação de dois atores institucionais: o Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, em razão do próprio desenho de pesquisa eleito.

Segundo Ximenes e Grinkraut (2014, p. 81), o segundo Plano Nacional de Educação foi editado em um contexto muito diferente do PNE anterior, em que não se discutia mais se a educação infantil era direito exigível pela via judicial, pois já havia sido reconhecido como um direito fundamental. Já existia, à época da edição daquele, jurisprudência do STF no sentido de que as normas constitucionais que versam sobre o direito à educação não são “normas programáticas”, mas prerrogativa constitucional exigível (XIMENES; GRINKRAUT, 2014). Com relação à educação infantil, o atual PNE apresenta avanços, trazendo oito novas estratégias em relação ao Plano anterior, e outras metas referentes à educação infantil, além da já citada meta um, tais como: a meta quatro (sobre a educação especial), a seis (educação em tempo integral), a sete (qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades), dentre outras (BARBOSA *et al.*, 2014). E, como prioridade, traz na meta um a universalização do atendimento de crianças de quatro e cinco anos em pré-escola até o ano de 2016, e atendimento de 50% das crianças de zero a três anos em creches, até 2024.

Dentre as estratégias contidas na meta um, algumas consistem na imposição de obrigações aos municípios relativas ao levantamento periódico da demanda por vagas na educação infantil; à publicação da demanda geral manifesta; e à chamada “busca ativa” de crianças em relação às quais, por razões de pobreza, abandono ou outras dificuldades, não tenha havido intenção expressa (de parte dos pais ou responsáveis) de frequência à creche e à pré-escola.

Nesse sentido, a meta um expressa um parâmetro mínimo nacional para o atendimento em creches, mas deve-se entender que é a demanda manifesta em cada município o indicador que definirá o percentual de atendimento adequado, uma vez que cada criança é detentora da prerrogativa de acesso à educação infantil em creche de qualidade no país, e não poderá ter seu direito negado diante da imposição de uma meta quantitativa a ser alcançada (XIMENES; GRINKRAUT, 2014). Em razão dessas situações, Ximenes e Grinkraut (2014) asseveram ser provável que a meta mínima de inclusão de 50% das crianças de zero a três anos em creche acabe sendo superada pela realidade.

E, sendo o direito à educação infantil composto de duas dimensões jurídicas - uma objetiva, consistente no dever do Estado adotar medidas para a realização do direito à educação; e a outra, subjetiva, consistente no direito inalienável da criança,

de frequentar escola de educação infantil na modalidade adequada à sua faixa etária -, pode-se cogitar que, ainda que o município venha a demonstrar o cumprimento das metas objetivas estabelecidas no planejamento educacional, se existir demanda sobressalente (para além do percentual imposto na meta), haverá a possibilidade de postulação do direito na justiça (XIMENES; GRINKRAUT, 2014).

A frequência líquida (percentual da população por faixa etária que frequenta escola de acordo com o nível de ensino da matrícula) apurada no período 2001 a 2009 pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2011, p.143 *apud* SCHABBACH; RAMOS, 2017, p. 442) foi de aproximadamente 60% para a faixa etária compreendida dos quatro aos seis anos de idade, e passou de 10% em 2001, para 18,4% em 2009, no intervalo de zero a três anos de idade. Constata-se, assim que, embora tenha aumentando 84% no período investigado, a frequência líquida na modalidade creche ainda é bastante reduzida.

Esses dados podem ser comparados com os extraídos do Censo da Educação Básica elaborado pelo INEP (2013) e citados na obra de Barbosa *et al.* (2014, p. 510), que mostram que, em 2012, somente 23,5% de crianças de zero a três anos de idade, e apenas 14,8% dos menores de dois anos frequentavam creche. Tal informação atualiza a anterior, mostrando que, embora a frequência líquida tenha crescido em cinco pontos percentuais de 2009 (18,4%) a 2012 (23,5%), permanece escassa a oferta de vagas em creches, especialmente para aquelas crianças de menor idade.

A situação no meio rural é ainda mais deficitária, uma vez que, além da oferta de vagas ser menor do que no meio urbano, as crianças de até três anos de idade são matriculadas em escolas precárias quanto a espaços, equipamentos e materiais pedagógicos (SCHABBACH, 2014).

Portanto, resta evidente o grande efeito do novo PNE (BRASIL, 2014) nos municípios brasileiros, que são os responsáveis pelo atingimento das metas relativas à educação infantil, modalidade de ensino que, como visto, tem os piores índices de atendimento na educação básica. Ademais, em artigo que aborda a questão da descentralização na educação, Pinto (2014, p. 642) estima que só para cumprir as metas quantitativas da educação básica (obrigatoriedade de incorporação da totalidade das crianças na faixa de quatro e cinco anos de idade, até 2016, somada ao atendimento de 50% na faixa de zero a três anos, até 2024), deveria haver um incremento de 4,5 milhões de novas matrículas no país, o que consiste em grande

desafio aos municípios.

Tal desafio é ainda maior se levarmos em consideração que o avanço da municipalização da educação, especialmente com a ampliação das matrículas no ensino fundamental após a implantação do FUNDEF (BRASIL, 1996), não foi acompanhado por uma melhoria da gestão local de educação, eis que, conforme pesquisa sobre informações básicas municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC – IBGE), citada por Pinto (2014, p. 628), 57% dos municípios brasileiros sequer possuíam secretaria exclusiva de educação no ano de 2009.

O presente trabalho destaca o Plano Nacional de Educação do período 2014-2024, e a meta um nele inserida, como a política pública central à análise proposta, e entende política pública como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Segundo Frey (2000), são três as dimensões constitutivas de qualquer política pública: (1) o sistema político como tal (*polity*); (2) o questionamento político propriamente dito, ou a análise das forças políticas cruciais ao processo decisório (*politics*); (3) os resultados que um dado sistema político vem produzindo (*policy*). Esta dissertação privilegia a terceira dimensão, embora se presuma a articulação entre todas as três.

Tendo em conta os dados e as alterações legislativas acima referidas, os desdobramentos da implementação da política de educação infantil em um contexto federativo não podem ser ignorados. E aqui se insere o movimento de descentralização das políticas públicas iniciado no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal.

É importante consignar que a política de educação, assim como as demais políticas sociais brasileiras, teve sua estrutura organizacional redefinida ao longo da década de 80, passando de um modelo extremamente centralizado, nas décadas de 1960 e 1970, para um sistema descentralizado, no qual se recuperaram as bases do Estado federativo no Brasil (ARRETCHE, 1999; RIBEIRO, 2013).

A descentralização pode ser entendida como sendo “a transferência de

autoridade dos governos centrais para os governos locais” (RODDEN, 2005, p.10), sendo que, no geral, os trabalhos sobre federalismo e descentralização no Brasil tendem a concentrar os seus esforços em “definir e medir a descentralização na autoridade fiscal, e em grau bem menor, na autoridade política e da gestão de políticas” (RODDEN, 2005, p.10). Tal opção pode ser explicada, em parte, pela importância do federalismo fiscal na conformação do modelo de federalismo de cada Estado, uma vez que ele é a sua “espinha dorsal”, como afirma Almeida (1995, p. 2):

[...] o federalismo fiscal é a espinha dorsal do sistema, em qualquer de suas versões [federalismo dual, federalismo descentralizado ou federalismo cooperativo]. A maneira como são gerados e distribuídos entre as esferas de governo os recursos fiscais e parafiscais, define, em boa medida, as características próprias dos diferentes arranjos federativos. Todavia, suas feições e sua operação efetiva são, também, fortemente condicionadas pelas características de instituições políticas, especialmente os sistemas partidários e eleitorais e as organizações de interesses.

E, mesmo que o termo descentralização fiscal padeça de imprecisão, pois serve para denominar processos de realocação, de consolidação, ou de devolução, é importante perceber que cada uma dessas formas de descentralização leva a consequências bem diversas nas relações intergovernamentais (ALMEIDA, 1995).

Em breves linhas, Almeida (1995) afirma que a realocação consiste na transferência de funções e dos recursos correspondentes da instância nacional para as instâncias subnacionais; a consolidação consistiria no financiamento de funções descentralizadas por meio do uso de recursos centralizados; e a devolução seria o fenômeno em que as funções e recursos acabam sendo descontinuados. A citada autora, prosseguindo, esclarece:

Experiências de consolidação nas quais os governos locais desempenham funções descentralizadas são perfeitamente compatíveis com um alto grau de ativismo e de capacidade decisória do governo federal. Constituem, mesmo, uma modalidade de relação frequente no federalismo centralizado, especialmente nas áreas de políticas sociais. Já a realocação e a devolução supõem redefinição mais ampla do escopo de atuação das instâncias federais e, no segundo caso, podem implicar redução da atividade de todas as esferas do governo, quando suas funções são transferidas para a área privada. Experiências de consolidação nas quais os governos locais desempenham funções descentralizadas são perfeitamente compatíveis com um alto grau de ativismo e de capacidade decisória do governo federal. Constituem, mesmo, uma modalidade de relação frequente no federalismo centralizado, especialmente nas áreas de políticas sociais. Já a realocação e a devolução supõem redefinição mais ampla do escopo de atuação das instâncias federais e, no segundo caso, podem implicar redução da atividade de todas as esferas do governo, quando suas funções são transferidas para a área privada. [...] é importante perceber que cada uma dessas formas de descentralização leva a consequências bem diversas nas relações intergovernamentais (ALMEIDA,

1995, p. 4).

Ainda acerca da descentralização e de seu significado no momento imediatamente posterior à reabertura política, Ribeiro (2013, p. 151) afirma que:

O processo de descentralização foi percebido e defendido por atores políticos e sociais relevantes, além de especialistas, como condição importante para o exercício da democracia no Brasil. O argumento apresentado nos trabalhos sobre o tema sustenta que os governos locais tendem a ser mais responsivos às demandas de sua população e possibilitam, de forma mais rápida e com menores custos, a implementação de formas participativas de gestão. [...] Segundo a literatura, a descentralização de competências e atribuições aos governos locais em contextos democráticos tende a conferir maior *accountability* à esfera política e garantir ao cidadão a fiscalização e a 'punição' das ações dos governantes, principalmente por meio do voto [...]

No caso brasileiro, os autores que se debruçaram sobre o tema (SOUZA, 2013; RIBEIRO, 2013) tendem a reconhecer que a descentralização tributária realizada pela Constituição Federal de 1988 teria sido bem definida. Todavia, o mesmo não teria ocorrido com as políticas sociais, cujas definições foram sendo estabelecidas ao longo dos anos 1980 e 1990 (RIBEIRO, 2013, p.152).

Souza (2013) salienta que a descentralização das políticas sociais teria sido permeada de indefinições, e dentre tantos direitos sociais que restaram constitucionalizados, somente saúde e educação fundamental foram objeto de emendas que regulamentaram a sua implementação:

Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido dez direitos sociais, desses, quatro foram objeto de regulamentação e apenas dois de emendas constitucionais. Ou seja, dos agora dez direitos constitucionalizados como direitos de todos e dever do Estado, alguns foram regulamentados via emendas constitucionais e outros não, assim como alguns foram delegados à implementação descentralizada e outros não. Dois desses direitos – previdência e assistência social – são aplicáveis a parcelas da população, ou seja, são focalizados. Além disso, o papel dos entes federados na implementação desses direitos é nulo (previdência) ou ainda limitado (assistência social). Os outros dois direitos – saúde e educação fundamental – foram desenhados com base no princípio da universalização, porém, mais do que isso, são os dois únicos direitos em que as esferas subnacionais tornaram-se, como decorrência das emendas, suas principais implementadoras (SOUZA, 2013, p. 106).

A explicação para tal fato, segundo a autora, pode ser dada a partir da causa evolucionista, que explica mudanças nas regras pela sua melhor capacidade de adaptação, e, como os serviços de saúde e educação já estavam instalados e distribuídos territorialmente, seria de se esperar que a transformação desses dois direitos em políticas, programas e ações “tivessem mais efetividade de implementação do que outros direitos sociais constitucionalizados” (SOUZA, 2013, p. 106).

Logo, o processo de redefinição de competências e atribuições na área da educação insere-se no contexto de redemocratização do país e de mudança de um federalismo centralizado, que vigorava durante o período autoritário, para uma nova modalidade de federalismo do tipo cooperativo, que “envolve o redesenho das funções do governo federal e implica processos diversos de realocação, consolidação e devolução de funções anteriormente situadas na órbita do poder central.” (ALMEIDA, 1995, p. 2).

Assim, à medida que as bases institucionais de um Estado federativo foram sendo retomadas, os entes federados subnacionais - estados e municípios - passaram a assumir funções de gestão de políticas públicas por iniciativa própria, por adesão a algum programa mais amplo de governo, ou por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999, p.114).

Retomando Almeida (1995), as formas e ritmos da descentralização nas áreas sociais de políticas públicas dependeram principalmente: da presença ou ausência de indução federal para a descentralização; da natureza e do poder das coalizões reformadoras; e das características prévias de cada área, especialmente as estruturas e as relações intergovernamentais preexistentes. No caso da educação, até a Constituição vigente (BRASIL, 1988) não existia uma delimitação clara das competências de cada esfera governo (as três atuavam em todos os níveis de ensino) e os estados eram historicamente os maiores responsáveis pela oferta pública de educação básica e secundária (maior quantidade de escolas e de matriculados), o que lhes conferia grande poder decisório. Neste processo, as mudanças, dependentes das decisões e do empenho dos governos estaduais, envolveram basicamente municipalização (transferência de competências, atribuições, instalações e equipamentos dos estados para os municípios) e realocação (a delegação limitada de atribuições do governo estadual para unidades administrativas regionais ou locais, para escolas ou para instituições privadas ou comunitárias). Desta forma, a descentralização da rede escolar pública ocorrida desde a década de 1990 no País foi ampla e diversificada, e se deu majoritariamente dos governos estaduais (o principal protagonista) para os municípios, incluindo situações de “municipalização por ausência” em regiões menos desenvolvidas (ALMEIDA, 1995, p. 30), em que certas administrações municipais assumiram a oferta de novas vagas em face da incapacidade dos governos estaduais responderem à

E, com o avanço da autonomia administrativa, financeira e política conferida a estados e municípios a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a existir maiores dificuldades para a delegação de funções da União aos entes subnacionais, uma vez que o sistema partidário competitivo tende a criar conflitos intergovernamentais e “barganhas federativas” (ARRETCHE, 1999, p. 115), impondo aos “governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas [...] implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais” (ARRETCHE, 1999, p. 111).

Buscando vencer esses conflitos federativos e dar efetividade ao seu papel redistributivo e supletivo na área da educação (previsto no artigo 211, §1º, CF.), a União optou por uma forma de financiamento que se dá por meio da criação de fundos, que complementam, com recursos federais, o custeio da educação infantil, dos quais o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu sucessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), são exemplos.

Tal opção funciona como um mecanismo indutor da adesão à política nacional de educação (ARAÚJO, 2012), contribuindo para um maior sucesso de sua descentralização, já que, como aponta Arretche (1999), o maior ou menor êxito neste processo decorre do legado das políticas prévias, além dos custos políticos e financeiros, e da existência de programas deliberados (ARRETCHE, 1999, p.119):

Na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem, reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias [...] e dos atributos estruturais de estados e municípios.

Essa indução também costuma ocorrer por meio da criação e desenvolvimento de programas federais implantados diretamente nas escolas, ou por meio do estabelecimento de convênios, dentre os quais se pode citar o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de

Educação Infantil, o PROINFÂNCIA (ARAÚJO, 2012, p. 51). Este Programa, criado pela Resolução nº 06, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), teve por finalidade repassar recursos para construção, reforma e melhoria das instalações de creches e pré-escolas (SCHABBACH; RAMOS, 2017).

De acordo com Araújo (2012), a política de financiamento implementada no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 tornou mais equitativa a distribuição de recursos entre as unidades federativas, graças à participação financeira da União. Todavia, mesmo que a considere benéfica, o autor comenta que tal política não anula a distribuição injusta das receitas tributárias, e por isso deve ser relativizada. Ou seja, apesar seus efeitos na diminuição das desigualdades regionais, a participação da União no financiamento da educação ainda é reduzida, fazendo com que as realidades estaduais e municipais ainda permaneçam muito díspares.

Schabbach e Ramos (2017) referem que a obrigatoriedade legal de ampliação da oferta de vagas para crianças de zero a cinco anos, reforçada pelo segundo Plano Nacional de Educação, consistiria em um forte elemento indutor da busca por recursos federais pelas prefeituras municipais, em especial daquelas sem disponibilidade de recursos fiscais.

Como restou claro das iniciativas aqui expostas, a União tem atuado como indutora da política nacional de educação infantil, e nos últimos anos criou incentivos aos municípios para que cumpram com suas atribuições na implementação das respectivas políticas locais, como bem ressaltaram Cruz *et al.* (2014, p. 230-231):

Parte da regulamentação federal criada é uma forma de coordenação federativa. Um exemplo é o Fundef e, posteriormente, o Fundeb, que trazem à discussão o uso dos recursos na manutenção e no desenvolvimento da educação. Esses fundos constituem instrumentos poderosos de influência federal sobre a municipalização e expansão da oferta de vagas (ARRETCHE, 2012). A transformação do Fundef em Fundeb constituiu uma inflexão importante na política educacional, ao incluir a educação infantil como foco do programa, ao lado do ensino fundamental e médio. [...] Os atos normativos promulgados, em especial pós-Fundeb, sofreram alterações importantes no que diz respeito à política de creches. Um exemplo é a inclusão de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público, no cômputo das matrículas para efeito da distribuição dos recursos previstos. O marco legal, após 2011, aponta nova estratégia de indução do governo federal. A União, por meio do Brasil Carinhoso, cria um novo desenho de apoio para que as localidades ampliem a oferta de vagas em creche com o foco na erradicação da pobreza. O novo regramento amplia os recursos para novas vagas abertas para crianças do PBF e possibilita que os recursos do Fundeb sejam utilizados para cuidado e segurança alimentar e nutricional, no caso de crianças que integram o programa Brasil Carinhoso.

Contudo, ainda que se pudesse cogitar que em razão do ordenamento constitucional e das iniciativas indutoras da União para o financiamento da educação infantil não haveria grande margem para discricionariedade dos municípios quanto à implementação local da política nacional de educação, inclusive porque seria crime de responsabilidade o não oferecimento do ensino obrigatório, ou sua oferta irregular (artigo 208, §2º, da Constituição Federal), deve-se reconhecer que cada Prefeitura Municipal, ao buscar implementar a meta um do atual PNE, o faz em ritmo próprio e de acordo com os recursos disponíveis, gerando resultados bastante distintos.

É fundamental, portanto, compreender como “funcionam as instituições políticas nas federações contemporâneas e, particularmente, que importância elas podem ter para o bom governo, para a democracia, para a redução das desigualdades” (ARRETCHE, 2005, p. 7). A partir deste entendimento, serão examinadas, na sequência, as duas instituições estatais inseridas na pesquisa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público do Rio Grande do Sul, com destaque para o seu funcionamento, a sua atuação no monitoramento da implementação em âmbito local de política educacional de escopo nacional, e as possíveis consequências desta atuação.

3 O TRIBUNAL DE CONTAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL E O MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A questão envolvendo o controle da administração pública é crucial em uma democracia e se insere na perspectiva de que a conduta dos agentes públicos e os resultados das políticas das quais participam devem ser passíveis de verificação e sanção permanentes (ARANTES *et al.*, 2014, p. 109), sendo o controle reconhecido como um princípio fundamental da Administração Pública (CHADID, 2013, p. 2).

A fim de atingir esse objetivo, e cientes de que o controle por meio do voto é insuficiente, os Estados nacionais foram desenvolvendo complexos mecanismos consubstanciados nas seguintes três formas de *accountability* (ARANTES *et al.*, 2014, p. 113):

- no processo eleitoral;
- no sistema de *checks and balances* (equivalente ao controle institucional, ou intra-estatal, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória);
- em normas estatais intertemporais pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade.

A importância de se diferenciar as modalidades de *accountability* reside na ampliação dos “caminhos para alcançar os ideais democráticos”, e na maior efetividade que a articulação dessas três formas traz à possibilidade de responsabilização dos governantes (ARANTES *et al.*, 2014, p. 116).

Considerando insuficiente a forma vertical de *accountability*, O'Donnell (1998) chama a atenção para a *accountability* horizontal, que consiste na:

[...] existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas com delituosas.

Neste contexto, a atuação dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos estaduais insere-se no segundo tipo de controle, de *checks and balances*; reforçando um tipo de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998). Neste caso, o controle, a partir da inserção do princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal, por

meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, teria sido ampliado para abranger, também, a fiscalização das políticas públicas, como será a seguir abordado, com o exame de cada uma dessas instituições.

3.1 Os Tribunais de Contas

Conforme reconhecido por Speck (2002), os Tribunais de Contas eram, até recentemente, instituições com reduzida visibilidade pública, sendo também limitada a literatura acadêmica dedicada ao seu estudo, tanto no Brasil quanto nos demais países que contam com instituições similares. Segundo o autor, com a recente reorientação metodológica das ciências sociais, e, em especial, com a emergência do neoinstitucionalismo, houve um novo interesse entre os cientistas sociais em torno dos arranjos de controle sobre os agentes públicos; ganhando relevo, também, o estudo dos controles horizontais, e não apenas dos verticais. Integram o sistema de controles horizontais uma série de instituições regulatórias intermediárias, caracterizadas “pelo alto grau de autonomia, e não sujeitas ao processo de controle popular”, dentre as quais podem ser citadas os Tribunais de Contas e o Ministério Público, que, talvez por essas características, passaram a despertar o interesse dos pesquisadores no período mais recente (SPECK, 2002, p. 16).

No Brasil, a criação de uma instituição que guarda relação com a ideia de controle desempenhada atualmente pelos Tribunais de Contas remonta ao ano de 1831, com a criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional, que possuía função consultiva e se voltava à racionalidade gerencial (SPECK, 2002, p. 38). Constata-se, assim, que desde o Império já havia uma preocupação com a racionalização e o controle das despesas públicas. Todavia, foi apenas em 1891, com a primeira Constituição Republicana, que passou a existir o Tribunal de Contas da União, criado por iniciativa do Executivo devido à preocupação primeira de controle dos gastos públicos. (MORAES, 2006)

Analisando as principais transformações sofridas por esses órgãos (o Tribunal de Contas da União e os tribunais estaduais) ao longo da história republicana brasileira, alguns autores (dentre eles: SPECK, 2002; MORAES, 2006; LOUREIRO *et al.*, 2009) verificaram se tratar de órgão muito suscetível às oscilações do regime político e às interferências do Poder Executivo, como aconteceu no período do Estado Novo; bem como perceberam um recuo no desenvolvimento de suas atribuições

constitucionais durante o Regime Militar, sob a vigência da Constituição Federal de 1967. A única característica que permaneceu constante em toda a trajetória dos tribunais de contas, inclusive nos períodos autoritários, foi a garantia da inamovibilidade de seus agentes (LOUREIRO *et al.*, 2009).

Em sua composição, os Tribunais de Contas, sejam eles estaduais ou municipais⁷, são constituídos por duas instâncias, sendo uma o corpo técnico, ou conforme Davies (2015), “o corpo instrutivo”; e a outra composta pelos conselheiros, que ocupam cargos vitalícios providos por indicação política. Estes últimos postos são invariavelmente ocupados por ex-políticos ou funcionários de confiança daqueles que os indicaram, e, por serem os responsáveis pela avaliação das contas dos gestores, são bastante sensíveis à influência política. Neste sentido, para Speck (2002, p. 49) as prerrogativas da vitaliciedade e da inamovibilidade, bem como a forma colegiada de decisões, serviriam para “neutralizar a origem política” dos conselheiros, como um “contrapeso” à influência política invariavelmente presente nesses órgãos.

Quanto à forma de atuação dos Tribunais de Contas, em específico no exercício de sua atividade de controle das contas públicas, uma primeira análise sobre tais contas é realizada pelo corpo técnico que emite um parecer favorável ou desfavorável à sua aprovação, e, em seguida, elas seguem para a instância superior. Nesta fase, aqueles que tiveram parecer desfavorável à aprovação de suas contas (prefeitos, presidentes das Câmaras Municipais e governadores) podem ser instados a responder questionamentos e a fornecer documentação, sendo posteriormente examinado o processo pelo conselheiro-relator, que julgará as contas, podendo inclusive desconsiderar o parecer preliminar do corpo técnico. Isto confere um grande poder ao conselheiro-relator, que é extensivo aos demais conselheiros, que votarão pela aprovação ou não das contas (MACHADO, 2012; SPECK, 2013).

Já quanto à sua atividade fiscalizadora, os Tribunais de Contas produzem dois importantes resultados, conforme Speck (2013): a) um retrospectivo, que consiste na responsabilização dos agentes públicos pelo cometimento de irregularidades,

⁷ Além dos 27 Tribunais de Contas estaduais, os municípios do Rio de Janeiro e São Paulo contam com os seus próprios Tribunais de Contas Municipais (SPECK, 2013; DAVIES, 2015). Loureiro *et al.* (2009) refere que, além dos dois Tribunais de Contas municipais citados, existiriam “quatro municipais que examinam as contas de todos os municípios de seus respectivos estados. São eles: o TCM de Goiás, criado em 1989; o TCM da Bahia, criado em 1991; o TCM do Ceará, em 1992; e o TCM do Pará, em 1994. Nesses estados coexistem assim dois TCs, um que avalia as contas do estado e outro que avalia as contas das prefeituras” (LOUREIRO *et al.*, 2009, p.745).

incluindo a aplicação de sanção; b) um prospectivo e caracterizado pela emissão de recomendações para aumentar a eficácia na alocação de recursos. Ademais, em anos eleitorais os Tribunais de Contas encaminham à justiça eleitoral lista com nomes de políticos envolvidos em irregularidades graves, o que pode resultar no indeferimento de suas candidaturas, e contribui, assim, para a responsabilização política dos mesmos. (SPECK, 2013, p. 216).

Em artigo publicado na Revista de Administração Pública, Loureiro *et al.* (2009) atribuem à Constituição Federal de 1988 o início de uma conjuntura crítica que teria desencadeado uma nova trajetória institucional dos Tribunais de Contas. Nela os autores inserem a inovação de suas funções, a seguir tratada, e a mudança na forma de indicação dos seus dirigentes, sendo que esta última alteração, a seu juízo, teria provocado um equilíbrio maior de poder, entre o Executivo e o Legislativo, nas indicações.

Os autores (LOUREIRO *et al.*, 2009, p. 752) tratam, ainda, das transformações associadas à modernização tecnológica e à reestruturação interna dos Tribunais de Contas, que seriam decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000)⁸, e teriam contribuído para alterar gradativamente o perfil institucional desses órgãos.

Moraes (2006) também identifica o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal como o fator que desencadeou a modernização e a informatização dos Tribunais de Contas, eis que o governo federal teria identificado tais órgãos - por estarem mais próximos dos gestores públicos estaduais e municipais - como peças-chave para a disseminação dos novos conceitos e práticas trazidas por aquela legislação. Isto teria levado à criação do Programa de Modernização do Controle Externo (PROMOEX), em 2001 (MORAES, 2006, p. 15).

A obra deste autor (MORAES, 2006) é interessante por tratar das transformações ocorridas nos Tribunais de Contas a partir de dados do relatório da pesquisa FIA-USP (2001), que apresenta uma radiografia dos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Com base nesta radiografia, o autor compara os desempenhos alcançados por cada tribunal e elabora dois *rankings* que destacam as

⁸ A Lei de Responsabilidade Fiscal consiste em um programa rigoroso de ajuste fiscal, que foi imposto pelo governo federal após as crises financeiras de 1997 e 1998, as quais levaram o Brasil a pedir ajuda financeira ao FMI. Como desdobramento do auxílio financeiro prestado, foi imposta a desvalorização do câmbio, em 1999, e editada a lei complementar nº 101, em 2000. Conforme Loureiro *et al.* (2009, p. 753), esse contexto “valorizou a função fiscalizatória dos TCs” e implicou na necessidade de modernização tecnológica e reestruturação interna desses órgãos.

principais deficiências em relação à capacidade operacional de desempenho de suas funções: um classificando os Tribunais de Contas em relação à capacidade operacional, e o outro quanto ao seu desempenho (MORAES, 2006, p. 77). Tal estudo concluiu que, à época em que foi realizada a pesquisa (momento muito próximo ao lançamento do PROMOEX), existia uma situação geral de precariedade na estrutura operacional dos Tribunais de Contas, bem como de baixa eficiência em algumas de suas atividades, além da grande heterogeneidade entre os tribunais subnacionais (MORAES, 2006, p. 77-78).

Independente da modernização havida, artigo elaborado por Loureiro e outros (2009) constatou que práticas de nepotismo e clientelismo, e certa ausência de transparência (especialmente falta de divulgação do número de cargos de livre nomeação existentes nos tribunais) seguem sendo comuns nesses órgãos. Tais características, segundo os autores, exprimiriam “os limites das nossas instituições democráticas que não incluem ainda mecanismos eficientes de controle para os próprios órgãos de controle” (LOUREIRO *et al.*, 2009, p. 761).

Apesar disso, os autores reconhecem que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram ampliados os critérios de controle a serem empregados pelos Tribunais de Contas, que passaram a contemplar, além da fiscalização formal das contas sob a ótica da legalidade, o controle da legitimidade e da economicidade das medidas adotadas pelos gestores, em consonância com o que prevê o texto constitucional. Tal alteração teria permitido ao Tribunal de Contas ir além do simples controle formalista, financeiro e contábil, inserindo em sua atuação a realização de auditorias próprias de avaliação (SPECK, 2002).

Para Loureiro *et al.* (2009) essa inovação nas funções dos TCEs, de elaborar auditorias sobre o desempenho das políticas públicas, representou o maior ganho destes órgãos dentro da estrutura de poder.

E nos dizeres de Chadid (2013, p. 21, grifos nossos):

[...] a ideia é que a legalidade é apenas um aspecto a ser analisado no ato do administrador, pois conforme a própria determinação do artigo 70 da Carta Magna, têm os Tribunais de Contas poderes para exercer a *fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.*

Portanto, reveste-se de inegável importância, na atuação dos Tribunais de

Contas, a realização de auditorias operacionais, com foco no controle e avaliação permanente do desempenho das entidades governamentais, não se restringindo à análise da aplicação dos recursos e se estes atingiram os percentuais impostos pela Constituição Federal. Desta forma, é ampliada a sua prerrogativa fiscalizatória com vistas a acompanhar, aprimorar e contribuir para a eficiência das políticas públicas (CHADID, 2013, p. 21-22).

Speck (2013, p. 212) corrobora tal entendimento ao sustentar que os Tribunais de Contas estaduais são órgãos de controle cuja função primordial é a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, incluindo, mais recentemente, além da auditoria governamental pautada pela legalidade e lisura contábil, avaliar se houve eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Por sua vez, o trabalho de Machado (2012), que tem por objeto a atuação do TCE/RS na implementação do FUNDEB no período de 2007 a 2009, também ressalta a importância da atuação deste tribunal na avaliação da eficiência das políticas públicas. A autora situa a criação do órgão estadual gaúcho (RIO GRANDE DO SUL, 1935), descreve a sua composição, funcionamento, procedimentos, ritos, e examina os resultados de sua atuação na produção de *accountability* quanto à aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB. Além de descrever as práticas adotadas pelo TCE/RS em busca da eficiência e bons resultados no exercício de suas funções, o que teria sido formalizado com a implantação do Sistema de Gestão pela Qualidade Total (SGQ), em 1997, e posterior implantação de planejamento estratégico no período de 2002 a 2005, Machado atesta que a atuação do TCE/RS não se restringe ao controle formalístico da aplicação dos recursos pelos municípios. Para além disto, no caso da educação infantil, é examinado o atingimento das metas normatizadas (especificamente no PNE), com recomendação aos municípios quanto à adoção de medidas concretas com vistas a tal propósito. Em síntese, o estudo concluiu que as recomendações do TCE/RS não se restringiram a verificar o volume de recursos a ser destinado, mas compreenderam orientações para o controle da eficácia das ações empregadas. Machado (2012) também constatou que a oferta de vagas na educação infantil pelos municípios gaúchos teria aumentado consideravelmente com a elaboração de estudos específicos (a exemplo das Radiografias da Educação Infantil, RIO GRANDE DO SUL, 2013; RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Como se verificou, os trabalhos mais recentes (MACHADO, 2012; CHADID,

2013; SPECK, 2013, entre outros) enfatizam que a atuação dos Tribunais de Contas estaduais não se restringe a um controle formalista de legalidade dos atos praticados pelos gestores municipais, tampouco está confinada à fiscalização contábil e financeira dos entes federativos. A partir da conjugação dos deveres e prerrogativas daqueles órgãos, ditados pelos artigos 70 e 71 da Constituição Federal⁹, a sua atuação passou a abranger, inclusive, o acompanhamento das políticas públicas de maneira a contribuir para o seu aprimoramento e eficiência (CHADID, 2013, p. 21-22).

Portanto, se é reconhecido que os tribunais de conta têm como prerrogativa atuar no controle da eficiência de determinadas políticas públicas - inclusive no caso do TCE/RS, conforme constatado por Machado (2012) – e que, mais do que deter esta prerrogativa, eles vêm, de fato, exercendo tal função; impõe-se, então, refletir sobre o papel que tal instituição desempenha nas políticas públicas que acompanha, e como este é realizado.

Loureiro e outros (2009) afirmam que o TCE/RS, assim como os Tribunais de Contas de Santa Catarina e Pernambuco, além de estarem mais próximo dos entes fiscalizados, costumam realizar reuniões, seminários e publicar cartilhas, o que permite supor que a imagem e as práticas que historicamente caracterizavam essas instituições estão sendo reformuladas (LOUREIRO *et al.*, 2009, p. 756).

Como se depreende das considerações anteriores, a partir do momento em que a atuação do TCE/RS deixou de ser apenas uma análise formalística e contábil, e que as orientações que ele repassa aos gestores municipais não mais se resumem a verificar o percentual de investimentos, incluindo também o exame da eficiência dessas escolhas, há inegável interferência do TCE/RS na política local. Neste sentido, pode-se afirmar que a análise de sua atuação sob o viés estritamente de controle e *accountability* já não dá conta da ampla gama de suas práticas institucionais e respectivos resultados.

Speck (2002) identifica haver uma expansão do controle em três dimensões: a primeira em relação aos canais de controle; a segunda quanto ao seu volume, que aumentou em função da valorização do tema no sistema político-administrativo; e a

⁹ Os artigos 70 e 71, da Constituição Federal tratam da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, a ser feita por meio de controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União, e do controle interno efetuado pelo sistema de controle interno de cada Poder. Tal fiscalização realiza análise dos atos da administração pública quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

terceira relacionada com as dimensões do controle, nesta haveria inegável produção de resultados que impactam diretamente na política pública. (SPECK, 2002).

Como exemplo, citamos o caso investigado por Machado (2012) quanto à fiscalização realizada pelo TCE/RS sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB pelos municípios. Nele foi constatado que o TCE/RS orientava os municípios gaúchos de que os recursos repassados não poderiam ser destinados ao pagamento de professores que estivessem no exercício de função de diretor de escola, apesar de que a lei federal que criou o fundo não apresentar qualquer ressalva nesse sentido (MACHADO, 2012). Ainda que o entendimento do TCE/RS tenha mudado posteriormente, reconhecendo inexistir o impedimento apontado, ressalta-se o grau de interferência que a expansão da chamada “dimensão de controle” (SPECK, 2002) implicou na política municipal, sendo que o Tribunal de Contas pareceu ter atuado como se fosse o próprio formulador.

Por este motivo, buscando entender a atuação e interferência do TCE/RS na implementação da política nacional de educação infantil em nível local, especialmente na ampliação da oferta de vagas (conforme prevê a meta um do PNE), propõe-se uma abordagem que transcenda a concepção tradicional de órgão de controle, a fim de entendê-lo como um ator relevante na produção de políticas públicas.

3.2 O Ministério Público

Segundo Alston *et al.* (2006), o Ministério Público existe desde 1609, tendo passado por várias modificações em seu papel e em sua organização institucional verificadas ao longo do tempo, acompanhando as diferentes Constituições que se sucederam. Já Mazzilli (1997) traz outra data de criação, afirmando que o surgimento do MP ocorreu com a proclamação da República e a sucedânea promulgação da Constituição Federal de 1891. Para esse autor (MAZZILLI, 1997), durante o período do Brasil-Colônia os procuradores do rei representavam unicamente os interesses da Coroa, portanto, na primeira fase republicana o Ministério Público teria surgido, efetivamente, como instituição de defesa da ordem democrática. O autor enfatiza, ainda, que o papel e a autonomia da instituição teriam variado bastante ao longo da história republicana, por decorrência, principalmente, das oscilações políticas resultantes da alternância entre regimes democráticos e autoritários.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público

passou à condição de instituição permanente, indispensável à defesa do regime democrático (artigo 127, *caput*, CF. 1988), momento em que os integrantes dessa carreira conquistaram uma série de prerrogativas pessoais e institucionais. Além disto, o MP passou de sua histórica tradição de postulação em juízo para se transformar em uma instituição com a possibilidade de uma ampla atuação de defesa extrajudicial da cidadania, onde se incluem os poderes de investigação e de utilizar outras medidas extrajudiciais para a defesa do patrimônio público e social (RODRIGUES, 2006).

Hoje o Ministério Público é um “corpo judicial independente tanto do Estado quanto da Federação” (HOFFMANN; BENTES, 2008, p. 103), que tem como atribuição, conforme disciplina o artigo 127 da Constituição Federal, a “guarda da ordem legal, do sistema democrático de Direito e dos direitos sociais ou individuais invioláveis” (HOFFMANN; BENTES, 2008, p. 103). Para tanto, a instituição foi provida, além da autonomia frente ao Estado, de recursos (humanos e financeiros), instrumentos legais e motivação de atuar na defesa de interesses individuais e coletivos (ALSTON *et al.*, 2006).

Dentre as competências do Ministério Público, arroladas no artigo 129 da Constituição Federal, destaca-se o controle das autoridades públicas. E além de possuir largos poderes investigatórios, pode agir de acordo com sua própria iniciativa, não dependendo de provocação (HOFFMANN; BENTES, 2008).

Logo, com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a se assemelhar à figura do *ombudsman*, simbolizando a possibilidade do exercício efetivo da cidadania por traduzir a ideia de que o “controle dos atos da Administração Pública está ao alcance de qualquer um do povo” (RODRIGUES, 2006, p. 66).

Ainda, o novo ordenamento jurídico consagrou ao Ministério Público importante papel na defesa dos direitos transindividuais¹⁰, seja na condição de autor das ações

¹⁰ Os chamados direitos transindividuais são direitos que têm como titular um grupo de indivíduos (determináveis ou não), e não um único indivíduo, distinguindo-se, portanto dos direitos individuais. Trata-se, na técnica jurídica, de gênero que compreende as espécies: direitos difusos, direitos coletivos e direitos individuais homogêneos. Segundo Mazzilli (2009), a distinção entre essas categorias jurídicas é feita em razão do grupo, objeto e origem de cada direito/interesse. Assim, direitos difusos têm como titular um grupo indeterminável, o seu objeto é indivisível e têm sua origem em uma situação de fato; direitos coletivos têm como titular um grupo determinável, seu objeto é indivisível e se originam de uma relação jurídica; por fim, os direitos individuais homogêneos têm como titulares um grupo determinável, o objeto é divisível e têm origem comum. São exemplos de (a) direitos difusos: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (b) direitos coletivos: direitos dos condôminos de um mesmo condomínio, ou de acionistas de uma mesma empresa; (c) direitos individuais homogêneos: direito individual que é comum a várias pessoas, atingidas por um mesmo fato (por exemplo: um caso de intoxicação alimentar envolvendo várias vítimas que consumiram o mesmo alimento).

civis públicas¹¹, ações populares e mandado de segurança coletivo, seja como fiscal da lei com poderes de instrução e interposição de recursos em favor dos supracitados direitos, concedendo-lhes a maior proteção.

Essa tendência de abertura do ordenamento jurídico aos direitos transindividuais ampliou também a possibilidade de atuação do Ministério Público como fiscal de políticas públicas, estando autorizado a cobrar e contestar políticas implementadas pelos governos nos três níveis federativos (ARANTES *et al.*, 2014, p.139 e 140):

Essa nova legislação representou uma verdadeira “revolução processual” de acesso à Justiça no Brasil e conferiu vantagens institucionais importantes ao MP em relação às associações civis, na representação tutelar dos direitos difusos e coletivos. Entre outras prerrogativas que conferiram posição privilegiada ao MP, temos o inquérito civil público e a possibilidade de conduzir termo de ajustamento de conduta (TAC). [...] Esses dois instrumentos, por incidirem sobre os agentes públicos podem ser considerados expedientes de responsabilização política extrajudicial. Entretanto, seus críticos apontam que seu uso pelo MP tem padecido do mesmo mal que procuram sanar. Ora, como os inquéritos civis e os TACs conduzidos pelo MP não estão sujeitos a controles (de fiscalização ou supervisão) por parte de outras instituições, seus autores não estão submetidos a mecanismos externos de *accountability* e de responsabilização, podendo incorrer em excesso de discricionariedade ou mesmo abuso de poder.

Geralmente, a produção acadêmica voltada à atuação do Ministério Público e seus agentes utiliza a perspectiva da judicialização da política, com o foco no impacto que as decisões judiciais podem causar no *policy making* (vide: OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013; CORRÊA, 2014). Outras publicações sobre o tema (a exemplo de ARANTES, 2002), o abordaram a partir da perspectiva do “ativismo judicial”, buscando entender as razões para a mudança na atuação política de promotores e procuradores, que teriam passado a adotar uma postura mais ativa, e de como esse suposto “voluntarismo político” (entendido como a ideologia compartilhada por seus agentes, que justificaria as suas ações) teria influenciado a reconstrução do Ministério Público.

Assim, apesar de algumas obras já trazerem informações sobre a ideologia ou a percepção de promotores e procuradores sobre seu papel e atuação, dentre as quais

¹¹ Conforme a lei federal nº 7.347/1985 (BRASIL, 1985), que criou a ação civil pública, esta visa proteger os interesses da coletividade, e pode ser proposta pelo Ministério Público, Defensoria e entes subnacionais. Nela podem figurar como réus não apenas a administração pública, mas qualquer pessoa física ou jurídica que cause danos ao meio ambiente, aos consumidores em geral, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

pode ser citado o estudo de Arantes (2002) acima referido; e de outras terem examinado as condutas ou os “repertórios de ação” do Ministério Público, a exemplo de Hoffmann e Bentes (2008); incluindo alguns trabalhos específicos sobre a judicialização da educação, como em Oliveira e Marchetti (2013) e Corrêa (2014); não foi possível perceber, ainda, um esforço teórico consistente sobre o papel que tais iniciativas - em especial as “iniciativas pré-judiciais” enfatizadas por Hoffmann e Bentes (2008) - desempenham nas políticas públicas, seja na sua formulação, seja na sua implementação.

Em geral essa questão é percebida como inerente à judicialização da política, desconsiderando-se um aspecto relevante: o papel do MP como ator de políticas públicas. Neste sentido, entende-se que há uma lacuna nos estudos existentes, os quais, em sua maioria, encaram o Ministério Público exclusivamente como um elemento do sistema de justiça que contribui para a judicialização de direitos econômicos e sociais (HOFFMANN; BENTES, 2008; OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013; CORRÊA, 2014), e não problematizam, com base em referencial teórico do campo de análise de políticas públicas, o papel e a repercussão da atuação dessa instituição no ciclo de políticas públicas.

Neste sentido, muito embora o presente estudo não objetive aferir quantitativamente o impacto da atuação do Ministério Público na política pública de educação infantil, ele contribui para a reflexão sobre este órgão enquanto ator de políticas públicas, além de possibilitar o conhecimento da interlocução entre o MP e os gestores municipais da política, buscando identificar como se desenrola, na prática, a dinâmica dessa relação.

Com tal propósito dialogamos com Hoffmann e Bentes (2008), que analisaram detidamente o repertório de ações do MP, as suas diferenças regionais, as distintas estratégias da atuação adotadas pelos governos estaduais, e o seu relacionamento com outros atores que atuam em determinados segmentos de políticas, como a Defensoria Pública e as ONGs. Também referimos o estudo de Alston e outros (2006), que mostraram como a independência do MP e os instrumentos legais que lhe foram conferidos pela CF/88 permitiram que ele passasse a desempenhar um importante papel na conformação das políticas públicas.

Hoffmann e Bentes (2008), ao comparar Ministérios Públicos estaduais, constataram a diferença entre o MP de Goiás e o do Rio Grande do Sul, eis que o

primeiro se utiliza muito de ações individuais, ao passo que o segundo atua preferentemente em suas competências investigativas e empregando ações “pré-judiciais”, nas quais interage com as administrações estadual e municipais. Como exemplo, os autores citam dois casos de atuação do MP em Porto Alegre: a) em prol das crianças com necessidades especiais, que levou à criação do Programa “Vôo Escolar”, e b) em programa de planejamento familiar desenvolvido em parceria com o município de Porto Alegre para combater o problema da gravidez na adolescência. Nesses casos, os autores afirmam que o Ministério Público teria atuado como um co-administrador, apesar de o gestor municipal envolvido (a secretária municipal de educação de Porto Alegre) ter tecido críticas a essa atuação, no sentido de que aquele não teria nem a competência nem a qualidade/aptidão para desenhar a política pública (HOFFMANN; BENTES, 2008, p. 128).

Merece destaque, igualmente, uma pesquisa conduzida por Corrêa (2014), que trata da judicialização da educação infantil no município de São Paulo com base em um estudo de caso do Grupo de Trabalho Interinstitucional para Educação Infantil (GTIEI). O autor ressalta que a chamada “judicialização atomizada” (por ele definida como sendo a proliferação de ações que postulam o direito individual à vaga em educação infantil) produz resultado diverso daquele que decorre das ações propostas por meio do GTIEI, que busca solução mais “dialógica”, tendo, inclusive, produzido como resultado a realização da primeira audiência pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (CORRÊA, 2014).

Em razão da repercussão do tema envolvendo a educação em São Paulo, o Ministério Público daquele estado criou, em 2010, o Grupo Especial de Atuação em Educação (GEDUC), que recebe reclamações e atua na mediação de conflitos no âmbito da educação. Na visão de Corrêa (2014, p. 86), a experiência deste grupo é de “virtual ausência de judicialização”, com a obtenção de resultados por meio da instauração de inquéritos civis que são arquivados quando atendidas as demandas. Como visto, os achados de Corrêa (2014) dialogam com os das soluções “pré-judiciais”, salientadas por Hoffmann e Bentes (2008).

Também no que se refere ao sucesso das ações judiciais, os dois estudos se aproximam. Hoffmann e Bentes (2008) apontaram que as ações individuais ajuizadas pelo MP, fundamentadas no direito à educação, costumavam ter êxito, ao passo que as ações coletivas não eram exitosas. Corrêa (2014, p. 72), por sua vez, ao analisar

o assunto, demonstra que a causa do sucesso ou do insucesso da demanda proposta pelo MP com fundamento no direito à educação independe de ser a ação coletiva ou individual, estando relacionada com o tipo de pedido formulado. Se ele for genérico, solicitando alterações na política ou um número indeterminado de vagas, o juiz tende a não intervir, e acaba rejeitando o pedido sob o argumento da indesejada ingerência do Poder Judiciário na esfera dos outros poderes. Já se ação ajuizada pelo MP tem como objeto um pedido de vaga em creche para determinadas crianças, devidamente nominadas na ação, ainda que se trate de uma demanda coletiva, o desfecho tende a ser exitoso (CORRÊA, 2014, p. 72 e 111).

Com a análise acima é possível concluir que o papel do Ministério Público, com a edição da Constituição Federal de 1988, foi substancialmente alterado, principalmente pela independência que lhe foi conferida. A instituição tem sido objeto de um bom número de publicações que enfocam principalmente a sua atuação na tutela dos direitos coletivos e no controle das políticas públicas, geralmente associadas à temática da judicialização da política (ARANTES, 1999; HOFFMANN; BENTES, 2008; OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013; ARANTES *et al.*, 2014; CORRÊA, 2014).

Por fim, da bibliografia examinada destacamos as seguintes contribuições para os propósitos desta dissertação, que aparecem reunidas no quadro a seguir.

Quanto aos TCs	Quanto ao MP
- Loureiro <i>et al.</i> (2009), Machado (2012), Chadid (2013), Speck (2013) - modernização dos TCs e sua importância na avaliação de eficiência das políticas públicas.	- Alston <i>et al.</i> (2006) – MP com importante papel na formatação externa de políticas públicas, no seu <i>enforcement</i> , e no constrangimento de outros atores políticos.
- Loureiro <i>et al.</i> (2009) – modernização na estrutura dos TCs, realização de seminários, reuniões e publicação de cartilhas aproximou TCs dos entes fiscalizados e da população em geral.	- Hoffmann e Bentes (2008) – MP como co-administrador e importância das soluções pré-judiciais.
- Machado (2012) – o efeito das radiografias (TCE/RS) não se restringe a verificar o volume de recursos e sua aplicação, permite aferir eficiência das ações desenvolvidas pelos Executivos municipais	- Oliveira e Marchetti (2013) – impacto da atuação do MP no <i>policy making</i> .
- Chadid (2013) – relevância das auditorias operacionais.	- Arantes (2014) – MP como fiscal de políticas públicas.
- Speck (2013) – a sua incumbência de avaliar a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos decorrente da ampliação das dimensões do controle no período pós 1988.	- Correa (2014) – Judicialização atomizada <i>versus</i> mediação e solução dialógica. Virtual ausência de judicialização.

Quadro 1 – Resumo das principais contribuições trazidas pela bibliografia consultada

Fonte: Elaboração própria, com base nos autores citados no quadro.

As contribuições trazidas pelos autores que estudaram a atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público sinalizam a necessidade e a oportunidade de se aprofundar teoricamente o papel desempenhado por ambas as instituições como atores relevantes para a produção de políticas públicas, que transcende a sua atuação no processo conhecido como judicialização da política, dentro de uma perspectiva exclusivamente de controle. Este é o enfoque que desenvolveremos no próximo capítulo.

4 JUDICIALIZAÇÃO VERSUS IMPLEMENTAÇÃO: O TCE E O MP COMO ATORES RELEVANTES DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A pesquisa bibliográfica realizada para elaboração da presente Dissertação de Mestrado permitiu concluir que as publicações que se dedicam ao estudo do Ministério Público são pesquisas conduzidas principalmente no âmbito da Ciência Política, ou do Direito, e têm como preocupação fundamental a judicialização da política.

Todavia, apesar de os trabalhos que analisam a atuação do Ministério Público estar inseridos majoritariamente na temática da judicialização da política -mesmo quando esta atuação é caracterizada pela utilização de instrumentos “pré-judiciais”, conforme Hoffmann e Bentes (2008), julgamos que, para um enfoque que privilegie a atuação do MP na fase de implementação de políticas públicas e seus desdobramentos, como pretende esta Dissertação de Mestrado, é mais apropriado deslocar o o foco da discussão sobre a judicialização da política para a atuação, em si, desse ator , privilegiando um conhecimento mais aprofundado dessa instituição e seus agentes, bem como das dinâmicas que envolvem a subárea das políticas de educação infantil.

Além do mais, a multiplicidade de casos que vêm sendo relatados nos estudos mais recentes, e com a produção de resultados tão diversos (HOFFMANN; BENTES, 2008; OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013; CORRÊA, 2014), parece favorecer a utilização de outra perspectiva analítica como a que aqui defendemos, que ultrapasse a percepção da atuação de atores políticos importantes como (mais) um simples efeito da judicialização da política.

Similarmente ao que ocorre com os trabalhos sobre Ministério Público, as pesquisas sobre Tribunais de Contas tendem a se pautar unicamente pela questão do controle e da produção de *accountability*. Embora alguns estudos já reconheçam a interferência que a atuação desses tribunais gera nas políticas públicas municipais (dentre eles, o de Machado, , 2012, é um bom exemplo), em razão da expansão do controle, não foi possível localizar referências que problematizem o seu papel enquanto ator de políticas públicas.

Esta problematização é mais bem desenvolvida no tópico seguinte, para depois apresentarmos, com o auxílio de conceitos próprios da área de análise de políticas públicas, um novo olhar sobre os dois atores em relevo nesta Dissertação de

Mestrado.

4.1 A judicialização da política

Como já referido, embora uma série de publicações venha destacando a atuação do Ministério Público desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 a partir do conceito de “judicialização da política”, que ganhou maior visibilidade com a obra de Tate e Vallinder (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 114), não é esta a abordagem adotada por este estudo, e a seguir explicaremos o porquê de nossa escolha, após analisarmos as principais referências sobre o citado conceito.

A publicação, em 1995, da obra “The Global Expansion of Judicial Power”, organizada por Tate e Vallinder, como resultado de encontro sediado na Universidade de Bologna, em junho de 1992, que tinha como tema a judicialização da política, representa um esforço na tentativa de definir em que consistiria tal fenômeno, distinguir as suas características e formas, bem como demonstrar a sua recente expansão (TATE; VALLINDER, 1995).

Como destacam Maciel e Koerner (2002, p. 114):

A expressão passou a compor o repertório da ciência social e do direito a partir do projeto de C.N Tate e T. Vallinder (1996), em que foram formuladas de linhas de análise comuns para a pesquisa empírica comparada do Poder Judiciário em diferentes países. “Judicialização da política” e “politização da justiça” seriam expressões correlatas, que indicariam os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. Judicializar a política, segundo esses autores, é valer-se dos métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos. O primeiro resultaria da ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseado na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de *checks and balances*. O segundo contexto, mais difuso, seria constituído pela introdução ou expansão de *staff* judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos casos de tribunais e/ou juízes administrativos) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito).

O termo aplica-se não só à ação dos juízes, mas também à dos profissionais de outras carreiras jurídicas (especialmente os membros do Ministério Público), que seriam os responsáveis pela judicialização da política por utilizar “excessivamente” as suas atribuições para levar os conflitos à justiça, ou para resolvê-los extrajudicialmente, tendo a lei e seu *savoir-faire* como referência. A expressão faz parte do repertório das ações de grupos políticos que defendem o recurso das arenas judiciais para ampliar a proteção estatal em relação à efetividade de direitos de grupos

discriminados ou excluídos (MACIEL; KOERNER, 2002, p.116).

Como bem reconheceu Madeira (2014), a obra de Tate e Vallinder (1995) representa um primeiro esforço de sistematização sobre o tema judicialização da política, que foca nos aspectos e arranjos institucionais referentes ao Judiciário e sua relação com o meio político. Existe, ainda, outra vertente, que tem se dedicado a investigar o papel político das cortes, deslocando um pouco a discussão sobre o aumento do poder do Judiciário no *policy making*, para focar o uso da judicialização por grupos e atores políticos, de maneira a transformar questões políticas em questões jurídicas, e que teria Ferejohn entre seus defensores (MADEIRA, 2014, p. 59).

Influenciada fortemente, mas não exclusivamente, pela obra de Tate e Vallinder (1995), formou-se no Brasil uma robusta agenda de pesquisa acerca do tema, a qual, na visão de Avritzer e Marona (2014), encontra a sua fundamentação teórica principalmente na tradição liberal, seja no campo do constitucionalismo seja no da teoria democrática.

Contudo, e inserindo o seu trabalho na segunda vertente de estudos especificada por Madeira (2014), os autores (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 70) defendem a necessidade de aproximar o fenômeno da judicialização com as lutas de cidadania, especialmente em contextos de desigualdade social e diversidade cultural, como é o caso brasileiro. Segundo essa perspectiva - que desloca a análise para os direitos fundamentais, tendo como ponto de partida a identificação entre o cidadão e o sujeito de direito -, o sujeito de direitos, a partir da adjudicação judicial de seus direitos fundamentais, poderia buscar a eficácia da lei em seu benefício.

Daí que a discussão em torno do fenômeno aproxima-se definitivamente dos embates em torno das lutas de cidadania (e do acesso à justiça), em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, porque se exige efetividade das instituições judiciais, especialmente do Poder Judiciário, na reversão do quadro de ineficácia da lei e de recorrentes violações de muitos direitos básicos, o que exclui da cidadania civil um conjunto alargado da população, pressupondo, aliás, que mesmo a desigualdade socioeconômica afeta o desempenho da democracia. Em segundo lugar porque, pela via do controle de constitucionalidade das leis, o Poder Judiciário e, especialmente, as Cortes Constitucionais, oferecem interpretações acerca do direito que afetam o escopo da cidadania, embora não alterem os seus parâmetros. (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 76-77).

Portanto, para esta última vertente a crescente intervenção do Judiciário no âmbito de conformação das políticas públicas “é um fenômeno que (re) coloca, dentre

outras importantes questões, a do conteúdo democrático do intervencionismo judiciário”, e, lembrando a precursora obra de Vianna *et al.* (1999), busca na sociedade civil o fundamento desse tipo de iniciativa (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 84-85).

A obra de Taylor (2007; 2008) cujo objetivo é investigar o papel das cortes de justiça no *policymaking*, especialmente na América Latina, onde sua atuação no “desenho” das políticas públicas tem se destacado, refere a existência de quatro “ondas” sobre o assunto no âmbito da ciência política: a primeira, que teve como foco as reformas políticas e os efeitos das cortes judiciais no desenvolvimento econômico; a segunda que tem como objeto de análise o legado de autoritarismo relacionado com a justiça; uma terceira com foco na contribuição dos Tribunais para a justiça social; e a quarta, cujo enfoque seria a política judicial e a judicialização da política (TAYLOR, 2008.)

O autor (TAYLOR, 2007 e 2008) sustenta que o Poder Judiciário tem significativo impacto na elaboração das políticas públicas, motivando-o a explorar, a partir de ampla revisão bibliográfica, os impactos que as cortes podem ter na formulação e implementação de políticas. Esta pode ser considerada uma abordagem rara, se considerarmos o volume de trabalhos acadêmicos que abordam o tema da judicialização. Tal lacuna, no que toca à interferência das cortes no *policymaking* é, inclusive, reconhecida pelo autor em suas produções.

Em que pese o esforço de Tate e Vallinder (1995) para melhor definir e delimitar o fenômeno com o estabelecimento de parâmetros generalizantes, deve-se admitir que a expressão “judicialização da política” passou a ser empregada pela literatura com significados distintos, e, por vezes, até antagônicos.

Buscando fugir dessa imprecisão, outros autores cunharam novos conceitos, mais analíticos, podendo ser aqui citado o estudo de Brinks e Gauri (2008, p. 4), que propõe o termo “legalização da política”, que consistiria “no desejável engajamento da Justiça no *enforcement* dos direitos sociais e econômicos à saúde e educação”, e seria constituído de quatro estágios: (1º) *legal mobilization*, que consiste na decisão de levar a reivindicação à corte; (2º) decisão judicial; (3º) resposta ou decisão de cumprimento (*compliance*) do ator demandado e (4º) *follow up*, que contemplaria as consequências da resposta do terceiro estágio e envolveria: ou a resposta dada pelo autor inicial da ação, ou por novos atores (novas pessoas acionando a justiça pelo

mesmo direito) dentro de um novo “cenário” da política pública, como decorrência dos estágios dois e três. Legalização da política seria, portanto, para os autores, a “extensão em que cortes e advogados, incluindo promotores públicos, tornam-se atores relevantes e a linguagem e as categorias da lei e dos direitos tornam-se conceitos relevantes no desenho e implementação da política pública.” (BRINKS; GAURI, 2008, p. 4). Assim, a expressão “legalização da política” também parte das duas dimensões trazidas por Tate e Vallinder (envolvimento judicial na *policy decision making* e discussão em termos legais - *legal argumentation* - na discussão das políticas públicas fora do âmbito das cortes), mas introduz um elemento complementar: não depender da decisão final das cortes (BRINKS; GAURI, 2008, p. 4).

Para Brinks e Gauri (2008) as cortes não seriam apenas um ator estratégico, a sua tomada de decisões incorporaria elementos de uma lógica colaborativa (agregativa) utilitária, podendo trazer avanços nos direitos sociais e econômicos em algumas condições, justamente devido a fato de as decisões não serem completamente independentes de pressão política. Por conseguinte, elas conseguem ultrapassar barreiras políticas, canalizar informações importantes para atores políticos e burocráticos, criar espaços de deliberações e compromissos entre aqueles que disputam interesses, bem como teriam maior impacto nos casos em que a política pública não responde aos anseios populares.

Ocorre que, independentemente do fundamento teórico e do recorte de pesquisa proposto, os trabalhos desenvolvidos dentro da agenda da judicialização estariam fadados a receber as mesmas críticas que costumavam ser feitas ao conceito de judicialização, principalmente pela sua imprecisão e emprego de maneira muito fluída.

As arguições de Maciel e Koerner (2002), acima referidas, podem ser reforçadas pelo trabalho de Barreto e Graeff (2016), no qual são tecidas críticas ao significado dos termos “judicialização da política” e “expansão global do poder judicial”, que, embora não equivalentes, seriam amplamente empregados pelos mais diversos autores, contribuindo desta forma, para a “vagueza semântica do conceito de judicialização da política” (BARRETO; GRAEFF, 2016, p. 587).

Como alternativa a esta situação, Maciel e Koerner (2002) defendem a necessidade de serem empregados conceitos mais específicos para a elaboração de problemas de pesquisa, sugerindo que:

No plano macro-institucional, seria o caso de avaliar o papel das instituições judiciais no conjunto de transformações do Estado brasileiro, nas duas últimas décadas, centrando a atenção no *path* histórico desse conjunto, assim como na dinâmica organizacional das diversas burocracias que compõem o sistema judicial. (MACIEL; KOERNER, 2002, p.131)

Tal opção permitiria abordar, segundo os autores, “um plano mais complexo de interações entre os agentes sociais, políticos e judiciais nas diferentes arenas de decisão” (KOERNER; MACIEL, 2002, p. 131), que ganha especial relevo se considerarmos o importante papel que os órgãos estatais de controle acabam desempenhando nas políticas públicas.

Desta forma, considerando as críticas à fluidez com que o termo “judicialização da política” é empregado na produção acadêmica, concordamos com Maciel e Koerner (2002) quando advogam que “o conceito deixaria de ser suficiente para a formulação de problemas de pesquisa de instituições judiciais” (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 129), e tendo em vista a lacuna de estudos que se debruçam justamente sobre os impactos da atuação das cortes na formulação e implementação das políticas públicas, já reconhecida por Taylor (2007; 2008) -lacuna esta que é ainda maior se considerarmos o foco específico desta pesquisa: a atuação do Ministério Público e não dos Tribunais propriamente ditos-, pretendeu-se neste trabalho incorporar uma abordagem teórica que deslocasse o foco nas questões inerentes à judicialização, e privilegiasse as ações empregadas no *enforcement* da política, e seus desdobramentos.

Com essa opção não se despreza a bibliografia existente sobre a temática da judicialização da educação, que apesar de incipiente se comparada à da área da saúde, conta com alguns importantes trabalhos que contribuem para o entendimento do objeto de nossa pesquisa. O que se busca aqui, em verdade, é adotar um marco teórico que permita explorar outros aspectos da atuação do TCE e do MP, enfocando mais a produção de políticas públicas do que propriamente o processamento judicial das demandas e conflitos, ou seja, com ênfase na fase “pré-judicial”, com as suas características e possíveis impactos.

Dentre os trabalhos que tratam da judicialização da educação, cita-se, preliminarmente, o estudo de Oliveira e Marchetti (2013), referente ao município de São Paulo. Neste caso, os autores apontaram que o *déficit* de vagas em educação infantil foi levado à apreciação do Judiciário, que determinou que a Prefeitura Municipal de São Paulo realizasse “a matrícula de crianças menores de cinco anos

em escolas próximas ao seu local de residência, ou ao local de trabalho dos seus responsáveis” (OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013, p. 6), decisão que foi posteriormente mantida pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A partir dessa judicialização e com a confirmação, pelo STF, da decisão imposta àquele Executivo municipal, a questão foi alcançando outros contornos, como a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional para a educação infantil (GTIEI), o qual foi detidamente analisado em recente dissertação de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (CORRÊA, 2014). Este último trabalho, ao trazer detalhes sobre a judicialização em São Paulo, desde os seus antecedentes até os resultados gerados pela decisão judicial, contribuiu para a reflexão sobre um dos casos pesquisados na presente Dissertação de Mestrado, o do município de Caxias do Sul, que se mostrou bastante semelhante ao paulistano.

Por sua vez, Ximenes e Grinkraut (2014), analisando o conteúdo da meta um do atual Plano Nacional de Educação em relação ao sistema normativo brasileiro, em seus aspectos político e jurídico, acabam também abordando o caso da judicialização da educação no município de São Paulo. Os autores discutem, entre outras coisas, quais seriam os indicadores mais adequados para se avaliar o atingimento, ou não, da meta um do PNE. E a falta de consenso entre o município de São Paulo¹² e os autores das ações¹³ acerca dos índices utilizados inviabilizou uma solução conciliada das demandas, que acabaram indo a julgamento no Tribunal de Justiça da cidade (XIMENES; GRINKRAUT, 2014).

Dentre os trabalhos que merecem ser citados por contribuírem diretamente na reflexão que vem sendo desenvolvida nesta pesquisa, além dos já citados, está o artigo de Engelmann e Cunha Filho (2013) que, ao analisarem a judicialização de políticas, procuraram identificar as doutrinas jurídicas subjacentes às demandas judiciais e às respostas do Poder Judiciário. Os autores constataram que, em muitos trabalhos produzidos por juristas e cientistas políticos, as doutrinas jurídicas que fundamentam as demandas judiciais “são dadas como evidentes”, como se “as diretrizes constitucionais e legais existissem independentemente da formação de consensos entre os juristas sobre a ação política” (ENGELMANN; CUNHA FILHO,

¹² O município de São Paulo afirmava que, com a criação de 43 mil novas vagas em creche, estaria atendendo a meta um do PNE, ou seja, 50% da população de zero a três anos.

¹³ Os autores das ações eram as ONGs Ação Educativa, o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CDHEP) e o Instituto Padre Jósimo Tavares.

2013, p. 67). Neste trabalho, como se perceberá na citação abaixo, os autores opõem os promotores, que são defensores do ativismo judicial, e os procuradores de estados e municípios, contrários a tal protagonismo.

Este trabalho traz importante contribuição ao presente estudo, em especial na análise das entrevistas realizadas com promotores regionais, na medida em que são discriminados os argumentos jurídicos empregados em demandas que versam sobre questões envolvendo direitos econômicos e sociais, por meio de categorias que permitem inferir, pela trajetória dos atores, o tipo de posicionamento que adotam.

O exame mais sistemático dos livros de doutrina jurídica que aborda a “judicialização” de políticas permite um inventário dos principais perfis de argumentos mobilizados, assim como a construção de categorias sobre os conteúdos que dividem a discussão dos juristas sobre essa questão. Por exemplo, uma primeira oposição – que não será aprofundada neste artigo – indicada por trajetórias profissionais [e] encontrada na amostra de autores de livros de doutrina sobre o “controle jurisdicional de políticas” distingue doutrinadores que exercem a função de promotores de justiça, cumulativamente com a atividade de magistério, da produção intelectual de procuradores de estado e do município. Os promotores tendem a posicionar-se favoravelmente ao ativismo judicial nas questões sociais, e os procuradores do estado e dos municípios tendem a ser contrários, o que evidentemente coaduna-se com as posições ocupadas por esses agentes no espaço das práticas judiciais. Embora essas indicações demandem uma pesquisa à parte, elas contribuem para mostrar a imbricação entre o espaço da produção das doutrinas e as oposições que se firmam no campo das práticas judiciais. [...] Já os argumentos favoráveis à “judicialização” de políticas baseiam-se principalmente em “princípios gerais” e em um movimento doutrinário que atribui aos juristas, como intérpretes da Constituição, um grande poder de agenda política. (ENGELMAN; CUNHA FILHO, 2013, p. 59 e 60)

Portanto, muito embora não seja a proposta da presente pesquisa debater a judicialização da política, há inegável intersecção entre o nosso objeto de análise - a atuação do MP/RS e do TCE/RS na política da educação infantil -, com a temática da judicialização, até porque o Ministério Público é um órgão que compõe o sistema de justiça (conforme o artigo 127 da Constituição Federal). Todavia, buscamos outro olhar sobre ambas as instituições, de forma a entendê-las como atores de políticas públicas. Esta perspectiva, desenvolvida mais adiante, permitirá compreender, por meio dos achados empíricos, como esses atores pautam as suas ações e quais resultados produzem nas políticas municipais de educação.

Em adendo, muito embora os estudos sobre judicialização da educação permitam municiar o presente estudo com dados extraídos de casos como o do município de São Paulo, também encontrados no de Porto Velho (capital do estado de Roraima), levando à conclusão de que se trata de “um fenômeno geral, verificado

em diferentes estados e municípios do país, [que] aponta para as consequências sociais da inação do Poder Executivo.” (OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013, p. 8), é importante salientar que nem sempre a suposta “inação do Poder Executivo” quanto à criação de novas vagas em educação infantil resulta na propositura de demandas e ações específicas pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas.

E, justamente por ter-se constatado que houve no estado do Rio Grande do Sul uma “mudança de rumos” na atuação do MP no âmbito da educação infantil, por volta do ano de 2011 ou 2012, com a criação de “projeto piloto” que visava atingir melhores resultados na implementação da política pública de educação infantil, buscando alternativas que evitassem o ajuizamento de demandas, conforme mencionado no Planejamento Estratégico daquela instituição (MP, 2014) – de cujo projeto também participaram o Tribunal de Contas estadual e a Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS) -, torna-se importante trazer outras referências e argumentos que ampliem o nosso conhecimento sobre o fenômeno em estudo.

Sendo assim, e considerando que não é o objetivo desta Dissertação de Mestrado discutir a judicialização da política de educação infantil em si, realizamos um esforço de síntese para destacar, dentro da extensa lista de publicações sobre o tema, os estudos considerados clássicos (TATE; VALLINDER, 1995; BRINKS; GAURI, 2008), e, dentre as abordagens mais recentes, as voltadas à área da educação (OLIVEIRA; MARCHETTI, 2013; XIMENES; GRINKRAUT, 2014), e as que apresentavam relação mais direta com o tema aqui estudado (ENGELMANN; CUNHA FILHO, 2013; MADEIRA, 2014; AVRITZER; MARONA; 2014).

Faltaria, ainda, examinar estudos específicos sobre atores de políticas públicas desenvolvidos no âmbito da análise de políticas públicas (*Public Policies Analysis*), para que se complete o quadro teórico-analítico utilizado na presente Dissertação de Mestrado. É o que faremos na sequência.

4.2 A proposta de construção de outro referencial analítico: a contribuição do campo de análise de políticas públicas para estudos específicos envolvendo os Tribunais de Contas e o Ministério Público

Conforme já salientado no item anterior, a presente pesquisa não estuda a judicialização da educação infantil propriamente dita, mas pretende analisar a atuação dos dois órgãos estatais investigados (MP/RS e TCE/RS) em seu papel de atores de

políticas públicas¹⁴. Nesse sentido, a proposta é compreendê-los não tanto pela concepção de burocratas, mas, em especial, como “atores que vêm desempenhando papel de coordenação e mediação entre as diversas agências estatais, valendo-se de maneira significativa de instrumentos extrajudiciais na resolução de disputas.” (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 126).

Conforme a definição de Secchi (2010, p. 77) atores de políticas públicas consistem em “indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política [...], que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública”. Para tanto, é preciso considerar que:

Cada arena política tem uma configuração de atores bastante peculiar, com prevalência de alguns e ausência de outros. A arena política da área da saúde é ocupada por atores diferentes dos da arena de segurança pública, que, por sua vez, tem configuração diferente da arena de reformas administrativas. A presença de atores em uma arena acontece em função de quão diretos são os resultados da política pública sobre suas atividades, a probabilidade de efeitos positivos ou negativos da política pública sobre suas atividades, a presença territorial do ator na área de aplicação da política pública, bem como a acessibilidade aos processos decisórios e/ou de **implementação** das políticas públicas. (SECCHI, 2010, p. 79, grifo do autor).

É notória nesta citação de Sechi (2010), a influência de Theodor Lowi (1964, 1972) no tocante ao seu conceito de “arenas de poder” ou “arenas políticas”. Estas, segundo descreve Maria das Graças Rua (2013, p. 37):

[...] não são um espaço físico, tampouco um espaço institucional, como as Assembleias Legislativas ou o Congresso Nacional. Arenas são padrões de interação dos atores envolvidos em uma política pública, configurados a partir da combinação das suas preferências e das suas expectativas quanto a ganhos e perdas em uma política potencialmente em fase de formulação. Em outras palavras, arenas constituem uma certa disposição das forças políticas e das relações entre atores políticos em torno de um tema de política pública que pode vir a existir. Com base nisso se mobilizam o conflito, as alianças e as negociações entre os atores. Vale mencionar brevemente que as arenas políticas não se confundem com as redes de políticas públicas. As arenas são um conceito abstrato, teórico, e podem até abranger as redes, que são elementos com existência concreta. As arenas se formam sempre vinculadas a uma política pública potencial específica: não há arena na qual aconteçam as interações associadas a várias políticas públicas simultaneamente. Já as redes podem se envolver e se aliar em torno de várias políticas públicas.

¹⁴ Outra possibilidade, apontada por um dos avaliadores desta Dissertação de Mestrado, seria analisar os atores políticos aqui investigados dentro da perspectiva do neo-institucionalismo. Certamente este seria um enquadramento pertinente e a ser possivelmente desenvolvido em futuros trabalhos, mas com o cuidado de não menosprezar o grande esforço que empreendemos para repertoriar a produção existente sobre atores de políticas, em especial, os atores da implementação de políticas públicas, revisão bibliográfica esta que representa uma das contribuições do presente trabalho ao debate na área de Análise de Políticas Públicas.

Um conceito muito próximo ao de “arenas de poder” é o de “*policy domain*”, de Birkland (2005, p. 97 *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015), que representa a área substantiva de política pública sobre a qual os participantes de sua produção competem e fazem concessões para chegar a um acordo, a exemplo do domínio da política ambiental e do da política de saúde.

A identificação dos atores relevantes dentro das arenas políticas esclarecida por Rua (2013, p. 37), nos seguintes termos:

Como identificar os atores em uma política pública? Para tanto, há critérios variados. O mais simples e eficaz deles, no entanto, é perguntar: quem tem alguma coisa em jogo na política pública em questão. Ou seja, quem estará preocupado em ganhar ou perder, direta ou indiretamente, com uma *policy*? Que indivíduos, grupos, órgãos públicos, entidades privadas, setores da vida econômica ou social têm seus interesses efetiva ou potencialmente afetados pelas decisões e ações que compõem a política pública em tela?

As abordagens mais gerais sobre os atores de políticas públicas invariavelmente destacam a sua participação nas fases preliminares do Ciclo de Políticas Públicas, majoritariamente na definição da agenda ou na formulação de alternativas para o enfrentamento dos problemas públicos, e, ao mesmo tempo, tendem a desconsiderar as fases da implementação e da avaliação de políticas públicas.

Reunimos três dessas referências no quadro 2, onde se constata a ausência tanto do Ministério Público quanto dos Tribunais de Contas nas classificações propostas, embora apareçam os juízes. Ainda assim, aproveitando-se a tipologia proposta por Cortes e Lima (2012), é possível indexar ambas os órgãos na categoria de “atores estatais”, situados externamente aos governos ou aos poderes executivos da União, dos estados e dos municípios. Ademais, eles participam de *policy communities*, que, na visão de Souza (2014, p. 99), representam comunidades onde as ideias são geradas e colocadas em circulação.

Autor	Categorias de atores de políticas públicas
Sechi (2010) – os atores podem atuar nas diferentes fases do ciclo de política e possuírem interesses conflitantes entre si.	<ul style="list-style-type: none"> • Atores governamentais: políticos; designados politicamente; burocratas e juízes. • Atores não governamentais: grupos de interesse; partidos políticos; meios de comunicação; destinatários das políticas públicas (<i>policy takers</i>); organizações do terceiro setor; outros <i>stakeholders</i> (fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas, etc.).
Kingdon <i>apud</i> Capella (2014) - atores estão inseridos nos três	<ul style="list-style-type: none"> • Atores visíveis (atuantes na fase de definição da agenda):

fluxos decisórios (dos problemas, das alternativas e da política)	<p>Presidente¹⁵; indivíduos nomeados pelo presidente¹⁶ para os altos escalões burocráticos; atores legislativos; participantes do processo eleitoral (partidos políticos, ativistas e aliados); grupos de interesse; mídia; opinião pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atores invisíveis (atuantes na fase da formulação das alternativas): servidores públicos; ministro ou secretário¹⁷ que consulta os burocratas de carreira; acadêmicos; consultores e pesquisadores; assessores parlamentares e do executivo; analistas de grupos de interesse; coalizões de defesa (<i>advocacy</i>); redes de política (<i>policy networks</i>); comunidades epistêmicas.
Cortes e Lima (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Atores estatais: tanto indivíduos que ocupam cargos de direção em órgãos do Executivo ou em organizações governamentais como aqueles que têm algum vínculo com órgãos do Legislativo ou do Judiciário. • Atores societais: da sociedade civil ou do mercado. • Atores cuja natureza não permite que sua posição seja determinada em relação ao Estado, ao mercado ou à sociedade civil. Exemplo: comunidades de políticas (<i>policy communities</i>), que agem em contextos de redes de políticas públicas (<i>policy networks</i>). Estes arranjos abrangem relações de atores individuais e coletivos inerentes às redes existentes em áreas específicas de políticas públicas.

Quadro 2 – Abordagens gerais sobre atores de políticas públicas

Fonte: Elaboração própria, com base nos autores citados no quadro.

Conforme Lotta, Pires e Oliveira (2014), não obstante a ampliação dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, especialmente nas duas últimas décadas - que trouxeram categorias como *issue networks* e *policy communities*, bem como contemplaram a diversificação dos atores envolvidos -, a agenda de pesquisa privilegia frequentemente os processos iniciais da tomada de decisão, em detrimento dos processos de implementação, fase estudada por “uma quantidade ainda relativamente limitada de trabalhos sobre o assunto desde o memorável trabalho de Lipsky sobre a *Street-Level Bureaucracy* (1980)” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 465).

Portanto, é reduzida a produção acadêmica sobre os atores que atuam na implementação das políticas; sendo igualmente pouco frequentes os estudos sobre os burocratas de médio escalão, entendidos, de forma simplificada, como “funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 470).

Todavia, embora a atuação dos atores pesquisados possa se aproximar do conceito de burocracia de médio escalão - por se tratar de servidores que se localizam

¹⁵ Por analogia, abrange todos os chefes do poder executivo, nas três esferas governamentais.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Por analogia, abarca os cargos similares nos governos subnacionais.

no meio da estrutura hierárquica de sua organização, entre os cargos e funções de níveis hierárquicos superior e inferior, e que não apenas executam ordens, mas refletem sobre “as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública, e prioriza as alternativas que considera as mais apropriadas” (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992 *apud* LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 475), tendo que, muitas vezes “coordenar atividades que transpõem múltiplas fronteiras de autoridade” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 476) -, a expressão “burocrata” não dá conta de certas características peculiares destes profissionais, dentre elas:

- têm autonomia decisória e de planejar as suas atividades;
- possuem recursos de poder e autoridade, *expertise* e destacada posição política em sua área profissional, permitindo que atuem como empreendedores de políticas (KINGDON *apud* CAPELLA, 2014), articuladores, indutores e *fixers* (BARDACH, 1977);
- são atores externos que influenciam o *locus* central de implementação das políticas sociais: o poder executivo;

De fato, tais aspectos distanciam esses atores do tipo ideal de burocrata weberiano, que se caracteriza pela observância de regras impessoais, pelo amparo legal das ordenações e da autoridade, pela fidelidade ao cargo e ao que ele prescreve, de modo estritamente formal segundo regras racionais, sem a influência de motivos pessoais ou sentimentais, livre de arbítrio ou capricho (WEBER, 1991). Neste sentido, não apenas o burocrata de médio escalão, como também o burocrata de nível de rua, conforme apresentado por Lipsky (1980), não seriam propriamente “burocratas” na acepção weberiana, pois, ao contrário do perfil elaborado pelo sociólogo alemão, ambos atuam com discricionariedade e possuem relativo poder decisório no processamento das políticas públicas.

Entendemos que promotores e auditores públicos são atores “básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação”, como “pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados”, bem como destacamos a relevância de se analisar as relações entre eles. É também importante contemplar as regras (formais e informais) e os recursos - financeiros, materiais, informativos e políticos - que influenciam o seu agir. (SECCHI, 2010, p. 46).

Além disso, as interações institucionais geram, inclusive, críticas usualmente

formuladas pelas autoridades públicas à atuação pré-judicial dos atores de políticas públicas. Isto é, por decorrência da típica tensão existente entre os órgãos controladores (MP e TCE) e aquele que é fiscalizado (o administrador público, ou o Poder Executivo), geralmente são tecidas críticas no sentido de que os primeiros não teriam nem a competência nem a qualificação para desenhar a política pública, faltando-lhes legitimidade para impor ao administrador as prioridades a serem atendidas durante o seu mandato, eis que mobilizam cargos não eletivos em sua atuação (HOFFMANN; BENTES, 2008, p. 128). Lembrando que, como já destacado anteriormente, Hoffmann e Bentes (2008) analisam a atuação do MP/RS na política de educação infantil por meio de ações “pré-judiciais” e, ao interagir com as administrações estadual e municipais, estaria exercendo um papel de “co-administrador” (Idem, p. 128) ou co-formulador de políticas públicas.

Traz-se para a análise, também, o artigo de Alston *et al.* (2006), no qual analisam a influência das instituições políticas brasileiras¹⁸ no processo de elaboração e nos próprios resultados das políticas públicas, enquanto atores políticos. Em específico, ao usufruir de independência em relação aos três poderes, e contando com instrumentos legais e recursos expressivos, o Ministério Público estaria desempenhando um importante papel: o de moldar as características das políticas públicas e o de um “cão de guarda” extremamente ativo das ações de outros atores políticos (ALSTON *et al.*, 2006, p. 32). Citando o controle sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF como um exemplo, na área da educação, de como a produção de políticas públicas em nível federal e local é afetada pela atuação do MP, os autores ressaltam que tal atuação facilitou o monitoramento e pode ter melhorado o funcionamento desta política educacional federal, revelando-se, portanto, útil à União. Todavia, os autores adiantam que a interferência no MP no processo de formulação de políticas tem suscitado reações contrárias dos outros atores políticos, de forma similar às críticas citadas por Hoffmann e Bentes (2008).

Com efeito,

Enquanto que os conselhos locais [de educação] e os tribunais de conta promovem alguma investigação sobre o uso impróprio de recursos, faltam-lhes a independência, os recursos, os instrumentos legais e a motivação que fazem do MP muito mais efetivo na consecução dessa tarefa [...] Este

¹⁸ A saber: a Constituição; os poderes executivo, legislativo e judiciário; os partidos políticos; as comissões parlamentares; as regras eleitorais; os governos estaduais; o Ministério Público; as agências reguladoras e a burocracia. (ALSTON *et al.*, 2006).

exemplo mostra que outros atores políticos usam o MP para garantir o bom funcionamento da política. O MP não serve apenas para garantir que as regras sejam aplicadas, ele também reforça o compromisso do executivo de que essa política fortemente conectada será rigidamente seguida em nível estadual e local. Com o MP tão intimamente envolvido, torna-se mais difícil, ainda, para o executivo descumprir as limitações constitucionais sobre as despesas educacionais, caso tal necessidade surja. [...] Estes exemplos mostram que o MP vem cumprindo um importante papel no *policymaking process* no Brasil, não somente ao constranger outros atores políticos, mas também ao reforçar políticas públicas, servindo como árbitros, mediadores, mecanismos de coordenação e notários. (ALSTON *et al.*, 2006, p. 32, 36 e 37, tradução nossa)

E, assim, ao se abordar nesta Dissertação de Mestrado a atuação de dois órgãos estatais na fase de implementação de uma determinada política, convém incorporar uma visão crítica do *police cycle*, reconhecendo que nem a implementação é uma fase estanque e nem o ciclo deve ser apreendido de forma linear. Desta forma, reconhece-se que, quando as vicissitudes da implementação são incorporadas à análise - enquanto “um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’” (SILVA; MELO, 2000, p. 10) - o monitoramento e a avaliação das políticas podem funcionar como instrumentos que possibilitam “correções de rota” (SILVA; MELO, 2000, p. 5). Disto se depreende que o papel desempenhado pelo TCE/RS e pelo MP/RS assume, por vezes, características de formulação e, por outras, de implementação.

Além disto, é importante tomar em conta elementos inerentes à implementação, tais como “a troca, a negociação e barganha; o dissenso e a contradição quanto aos objetivos”, (SILVA; MELO, 2005, p. 9). Nesta perspectiva, são determinantes as interações entre as instituições ora estudadas (bem como os instrumentos utilizados em sua atuação) e entre estas e os governos locais, sem desconsiderar as consequências de tais interações, por exemplo, o acúmulo cognitivo sobre as políticas envolvidas (*policy learning*) e a própria efetivação das ações municipais.

Ainda refletindo sobre a fase de implementação de uma política pública, importante trazer a lição acerca da questão da macroimplementação *versus* a microimplementação, de Berman (2007, p. 289, tradução nossa):

Por um lado, o governo federal deve levar a cabo suas políticas de tal maneira que possa exercer influência sobre as organizações locais prestadoras de serviços, para que se comportem de acordo com o desejado; chamamos este problema de macroimplementação. Por outro lado, em resposta às ações federais, as organizações locais têm que desenhar e colocar em execução suas próprias políticas internas; e a isto chamamos o problema da microimplementação.

Estes dois momentos do percurso de implementação de uma política mais abrangente referem-se, portanto, à “transição entre o programa federal e a adoção de projeto específico pelos municípios”, este último sendo um desdobramento do primeiro (SCHABBACH; RAMOS, 2017, p. 459). Ou seja, na medida em que o governo municipal - responsável pela microimplementação e que ocupa uma posição de relativa autonomia frente ao governo central formulador-, possui os seus próprios problemas de processamento das políticas públicas, é improvável que ocorra uma adesão “automática” daquele à política federal, ou que a execução do projeto local tenha futuro assegurado. Portanto, a implementação da política ora analisada exige um arranjo complexo que envolve a cooperação interfederativa (União, estados e municípios), a participação de atores não governamentais (família, entidades, associações, etc.), bem como de outros atores estatais externos ao Poder Executivo, a exemplo do TCE e do MP.

Ganham relevo, portanto, as disputas em torno da efetivação do direito à educação infantil, e da implementação da política nacional delineada pelo Plano Nacional de Educação promulgado em 2014, especialmente a sua meta um, que formulada em nível nacional pela União, tem sua implementação a cargo dos municípios. É nesse contexto de uma trajetória macro-micro da política pública, e por meio do conceito de “integração débil” trazida por Berman (2007), que podem ser pensados os atores destacados por esta pesquisa (MP/RS e TCE/RS), sendo fundamental ter em mente que tanto o plano formalizado quanto as organizações participantes transformam-se por decorrência de suas interações, em um processo de “adaptação mútua” (BERMAN, 2007, p. 306).

Por fim, trazendo a contribuição de Bardach (1977) sobre os jogos de implementação, chegamos ao conceito que parece ser o que mais se aplica ao papel que vem sendo destacado nessa Dissertação de Mestrado sobre a atuação dos auditores e promotores na área da educação infantil: o de “*fixer*”. Ele se refere a uma pessoa ou grupo, com prestígio, visibilidade e legitimidade para facilitar, vetar ou barganhar a fim de que a execução da política prossiga sem problemas. Para Desai (1989) um “*fixer*” tenta negociar, arbitrar, persuadir ou, de outra forma, ‘consertar’ as coisas para que a execução da política aconteça.

Em sua obra “The Implementation Game” (1977), Bardach descreve o *fixer* como aquele que “repara” a política, seja corrigindo o seu desenho com a inclusão de uma

nova dimensão substantiva, seja ajustando alguns elementos dos jogos de implementação, a partir de certo poder de coerção (BARDACH, 1977, p. 274). Para tanto, o *fixer* deve ter condições de intervir de forma efetiva, sabendo quando, onde e sobre o que intervir, sendo imprescindível que tenha acesso a um grande volume de informações (BARDACH, 1977, p. 277). E, considerando que os jogos de implementação são, em última análise, jogos políticos e de governança, o *fixer* seria, fundamentalmente: um político da cúpula do Executivo, um legislador em posição similar, ou, ainda, um funcionário público, desde que detenha recursos políticos importantes (BARDACH, 1977, p. 279-280). Nas palavras do autor: “[...] *fixing the game* é um trabalho para uma coalizão de parceiros políticos com recursos diversos mas complementares” (BARDACH, 1977, p. 278, tradução nossa)

Apoiando-se na contribuição de Bardach (1977), Villanueva (2007, p. 76, tradução e grifos nossos) complementa:

[...] "*fixing the game*", no sentido de "reparar", "ajustar", "corrigir". Para levar a cargo a implementação, é necessário reparar os desgastes, deficiências, vazios, danos, distorções, atrasos que os jogos provocam. Isto significa ajustar certos elementos do sistema de jogos (interesses, personalidades, poderes, contribuições, tempos). Requer-se, então, um *fixer*, um alto cargo político, comprometido inteiramente com o êxito de determinada política, por convicção ou interesse. O mediador-reparador-ajustador possui um grande capital de recursos políticos (informação, autoridade formal e/ou real, influência no orçamento e nos meios de comunicação, relações e amizade em postos políticos e burocráticos chave) e é capaz de convocar as partes morosas ou conflitivas, fazê-las negociar, dissuadir os opositores, derrotar adversários, agregar consensos, atrair contribuições, vencer obstáculos. Na forma de "governo de homens e não de leis", essa personalidade política, a **estrela do jogo e seu árbitro**, atuará segundo as necessidades, tanto em segredo como em público, não se preocupará em usar a mão dura, desde que legalmente apoiado, ou de lançar mão de outros meios impróprios, ainda que não necessariamente ilegais. Pode ser a tarefa de uma pessoa politicamente dotada, ou a tarefa de uma coalizão de sócios políticos com recursos complementares. [...] Não é diversa de qualquer outra tarefa política [pois] Os jogos da implementação são jogos políticos [...]

Também na visão de Sabatier e Mazmanian (2007, p. 354, tradução nossa) "*fixer*" seria uma espécie de "mediador", que "pode ser um importante legislador, ou um funcionário executivo que controla recursos atrativos para os atores cruciais, e que tem o desejo e o pessoal necessários para acompanhar de perto o processo de implementação, e intervir de maneira quase permanente nele". Segundo os autores, esta figura seria especialmente importante para atenuar as dificuldades de implementação de programas intergovernamentais, em que as instâncias subordinadas respondem a diferentes autoridades e têm que executar diretrizes por

vezes contraditórias.

As instituições (TCE/RS e MP/RS) envolvidas na implementação da política aqui analisada passaram por mudanças organizacionais que permitiram o desempenho de seus papéis enquanto atores de políticas públicas. Assim, como última referência neste capítulo traz-se obra de Mahoney e Thelen (2009), intitulada “Teoria da Mudança Institucional Gradual” (2009). Os autores, contrapondo-se às abordagens institucionalistas históricas que atribuem às “conjunturas críticas” (sempre envolvendo fatores exógenos) as razões das mudanças, e partindo do pressuposto que estabilidade e mudança estão intimamente ligadas, ressaltam que, em certos contextos, os mecanismos endógenos são mais influentes do que os exógenos para a ocorrência de modificações.

O conceito de conformidade (*compliance*) é a outra contribuição de Mahoney e Thelen (2009), significando a necessidade das instituições se autorregularem, o que traz em seu bojo a potencialidade de mudança, uma vez que as regras devem ser interpretadas e cumpridas (e nem sempre o são da forma esperada). Ou seja, mesmo que as instituições sejam formalmente codificadas e suas expectativas orientadas, as regras institucionais muitas vezes permanecem ambíguas e sujeitas à interpretação, debate e contestação. Portanto, as lutas sobre o significado, a aplicação e a execução das regras fazem “parte do jogo” institucional.

Tal noção de ambiguidade das regras relaciona-se com a da “base não contratual de contratos” formulada por Durkheim (*apud* MAHONEY; THELEN, 2009, p. 14), no sentido de que a existência de entendimentos implícitos compartilhados e mantidos pela comunidade é condição para a eficácia das regras. Esses entendimentos podem mudar com o passar do tempo, resultando em mudança institucional, embora as regras formais permaneçam intactas. Como os próprios autores afirmam “as instituições contêm, dentro delas mesmas as possibilidades para mudança”. As grandes mudanças emergiriam, assim, das “brechas” ou “pontos fracos” entre a regra e sua interpretação, ou entre a regra e sua execução. (MAHONEY; THELEN, 2009, p.14).

Como síntese da reflexão trazida nesta última seção, destacamos, inicialmente, as contribuições trazidas por Secchi (2010), Kingdon *apud* Capella (2014) e Cortes e Lima (2012), a partir das quais se pode identificar o TCE/RS e o MP/RS como atores estatais. E, conforme aparece em Lotta, Pires e Oliveira (2014, p. 470), pode-se

identificar na atuação desses agentes – auditores e promotores públicos – algumas características inerentes à “burocracia de médio escalão”, embora não seja apropriado designá-los com a expressão “burocrata”, pois estão distantes do perfil da burocracia weberiana.

Em acréscimo, considerando que a análise da atuação dessas instituições refere-se à fase de implementação de uma política social formulada pela União, que deve ser executada pelos municípios, as obras de Silva e Mello (2000) e Berman (2007) contribuem para o entendimento do contexto da implementação, sinalizando as dinâmicas, conflitos e problemas inerentes. Alston e outros (2006) e Hoffmann e Bentes (2008), por sua vez, trazem aportes importantes sobre a atuação do MP que reforçam o nosso entendimento de que esta instituição, no exercício de sua função de fiscal de políticas públicas, faz mais do que simplesmente controlar execução das mesmas pelo Poder Executivo; podendo, inclusive, redesenhá-las e produzir resultados próprios de um ator diretamente envolvido na produção das políticas públicas.

Por fim, levando em conta as características do MP/RS e do TCE/RS examinadas no capítulo anterior, foram incorporadas as análises de Desai (1989), Villanueva (2007) e Sabatier e Mazmanian (2007), ancoradas na obra de Bardach (1977), a partir das quais se utilizou o conceito de *fixer* para compreender a atuação daqueles enquanto atores de políticas públicas que participam do jogo da implementação da política nacional de educação infantil, meta um do PNE de 2014, e, que, para tal, ambas as organizações têm passado por mudanças graduais e endógenas (MAHONEY; THELEN, 2009).

5 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo é detalhada a metodologia da pesquisa, com a descrição de seu tipo, recorte, os processos que levaram à seleção de determinados documentos para análise, e os fatores que influenciaram a seleção dos entrevistados. Também é abordada a metodologia empregada na análise de conteúdo, seja dos documentos, seja das entrevistas, sendo narradas, igualmente, as dificuldades encontradas na realização do trabalho de campo. Na sequência, são apresentados os resultados empíricos, organizados em três diferentes eixos de análise: o primeiro, que toma como base as entrevistas conduzidas com auditores e promotores regionais e tem como foco a percepção destes acerca da política em questão, o estabelecimento de seus objetivos e sua forma de atuação; o segundo, que segue analisando as entrevistas realizadas com auditores e promotores, mas privilegia a identificação dos instrumentos empregados em sua atuação cotidiana e a interação promovida entre as instituições a que pertencem, com ênfase no Projeto Piloto desenvolvido a partir de 2012; por fim, o terceiro eixo analisa as entrevistas realizadas com os gestores municipais, buscando identificar a sua percepção sobre a situação da educação infantil em seus respectivos municípios e sobre a atuação do MP/RS e do TCE/RS nesta área específica.

5.1 Procedimentos metodológicos

O presente trabalho consiste em uma pesquisa descritiva (que difere de uma abordagem explicativa-causal), que tem como desenho um estudo de caso (YIN, 2001) sobre a atuação conjunta de duas diferentes instituições (Ministério Público e Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul) no campo da educação infantil.

O nosso estudo de caso abrange “unidades de análise incorporadas” (YIN, 2001, p. 43), que consistem em cinco órgãos que possuem atribuições na educação infantil, sendo quatro promotorias regionais (Pelotas, Porto Alegre, Caxias do Sul e Passo Fundo¹⁹) e uma parte do Setor de Apoio e Supervisão Municipal, do TCE/RS, a que é responsável pela elaboração dos estudos denominados “Radiografia da Educação

¹⁹ Em 2002 foram criadas, por lei estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2002) 10 Promotorias Regionais, especializadas em educação, sendo que até o presente momento, oito destas foram instaladas e encontram-se em funcionamento, a saber: Porto Alegre, Passo Fundo, Caxias do Sul, Santa Maria, Pelotas, Santo Ângelo, Santa Cruz do Sul e Uruguaiana. Como referido, na presente pesquisa quatro promotores regionais foram entrevistados, não tendo sido possível entrevistar os de Santa Maria, Santo Ângelo, Santa Cruz do Sul e Uruguaiana.

Infantil” (RIO GRANDE DO SUL, 2013; RIO GRANDE DO SUL, 2015), composta por dois auditores públicos externos.

Adota-se aqui o conceito de estudo de caso proposto por Yin (2001, p.21):

[...] o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Não surpreendentemente, o estudo de caso vem sendo uma estratégia comum de pesquisa na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, no trabalho social e no planejamento (Yin, 1983). [...] Em todas essas situações, a clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos. Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores.

O autor defende que o estudo de caso possibilita a descrição e a análise de eventos, podendo-se ir até a identificação das relações entre os fenômenos e o contexto. Desta forma, ele contesta a visão que – ao estabelecer uma hierarquia evolutiva entre as estratégias de pesquisa e privilegiar as investigações explanatórias ou causais – atribui uma posição menor ou acessória aos estudos de caso, no sentido de que eles seriam mais “apropriados à fase exploratória de uma investigação”, que culminaria com a realização de análises causais (YIN, 2001, p. 22). Para o autor tal visão resultou em uma posição equivocada de que os estudos de caso não poderiam ser utilizados para descrever ou testar proposições, ou que não eram válidos *per se*.

A escolha por esse desenho de pesquisa decorreu da modalidade de questões que se pretendeu responder com a Dissertação de Mestrado, do tipo “como” e “por que”, bem como por se tratar de análise de eventos contemporâneos ainda pouco explorados no campo acadêmico das políticas públicas, e sob os quais o pesquisador não tem qualquer espécie de controle (como o teria em desenhos experimentais, por exemplo). Portanto, a pesquisa realizada enquadra-se perfeitamente no modelo proposto por Yin (2001, p. 24).

O período compreendido pela nossa pesquisa estende-se de meados de 2001 - quando é editado o primeiro Plano Nacional de Educação e teria havido uma primeira interlocução entre o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e a Secretaria Municipal de Educação de Passo Fundo -, até a data de realização da última entrevista (2017).

As estratégias adotadas na investigação englobam: a) medidas discretas, por meio de levantamento de informações em fontes documentais e sistemas de informações pré-existentes, b) procedimentos interpretativos ou trabalho de campo

intensivo, no qual foram realizadas entrevistas a fim de captar a forma de atuação dos agentes entrevistados, o seu contexto institucional; os efeitos dessa atuação, incluídas aí as mudanças institucionais ocasionadas; e a percepção dos atores envolvidos acerca de todo o processo.

Dentre as primeiras estratégias, foram analisados documentos relacionados com educação infantil, tais como: legislação, portarias, provimentos, convênios, artigos, relatórios, e circulares informativas elaboradas tanto pelo Ministério Público estadual quanto pelo Tribunal de Contas, acerca do tema (documentação disponível no sítio oficial de ambas as instituições, que inclui a Radiografia da Educação Infantil (RIO GRANDE DO SUL, 2013; RIO GRANDE DO SUL, 2015; HOMERCHER, 2012)²⁰.

Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas (com roteiro preliminar de questões em Apêndice) com os dois auditores do Tribunal de Contas que atuam na educação infantil²¹, do Setor de Apoio e Supervisão Municipal; com quatro, de um total de oito, promotores regionais de justiça; e com quatro secretários municipais de educação.

Além destas, em razão da indisponibilidade para realização de entrevista presencial, foi encaminhado questionário à procuradora de justiça coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões do Ministério Público (CAO Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões), que respondeu a questionamentos sobre a estrutura e as mudanças ocorridas na instituição por conta da atuação específica na educação infantil. As respostas ao questionário foram incorporadas às entrevistas discriminadas no Apêndice II.

Os critérios de seleção dos entrevistados conduziram ao estabelecimento dos seguintes três grupos, sendo na sequência detalhados: a) auditores do TCE/RS; b) promotores regionais de justiça; c) gestores das Prefeituras Municipais.

Os dois auditores contatados representam os únicos profissionais que trabalham diretamente na área da educação infantil dentro de sua instituição, sendo responsáveis, atualmente, pela elaboração das Radiografias da Educação Infantil do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2013; RIO GRANDE DO SUL, 2015), publicadas anualmente pelo Tribunal de Contas estadual.

²⁰ Os já citados sites: www.mprs.mp.br e www.tce.rs.gov.br

²¹ Foi realizada uma única entrevista com os auditores públicos externos do TCE, em que os dois estavam presentes.

A escolha dos promotores regionais ocorreu após a constatação de que houve uma reestruturação organizacional no Ministério Público, por meio do Provimento N. 12/2000, posteriormente alterado pela lei estadual nº 11.852/2002 (RIO GRANDE DO SUL, 2002), com a criação de Promotorias Regionais que possuem atribuições específicas voltadas à tutela dos direitos coletivos e difusos relativos à educação, cuja área territorial de abrangência é idêntica à dos juzizados regionais da infância e juventude existentes à época. Pela especificidade de sua atuação em casos coletivos e difusos de maior expressão e repercussão na política pública de educação infantil, em comparação com as ações individuais de impacto mais restrito, os promotores regionais foram considerados atores qualificados para fornecer informações pertinentes à pesquisa.

Acrescenta-se aos critérios de seleção o fato de a atuação dos promotores regionais não se restringir à circunscrição de uma comarca (divisão territorial da competência do Poder Judiciário que costuma ser reproduzida pelo MP na estruturação de sua atuação institucional) ou de um município, abrangendo regiões de dimensões variadas. Isto exige que os profissionais tomem conhecimento e acompanhem a realidade de vários municípios, tornando-os informantes qualificados e distintos dos promotores da Infância e Juventude que atuam circunscritos a uma comarca (de abrangência menor em comparação com as promotorias regionais) e possuem muitas outras atribuições não relacionadas, diretamente, com as políticas educacionais (a exemplo das medidas protetivas e socioeducativas envolvendo crianças e adolescentes).

Conforme esclareceu a procuradora de justiça coordenadora do CAO -Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões (entrevista 3), o projeto do MP que as instituiu previa a criação de dez promotorias regionais, de forma a abarcar todo o território estadual. Entretanto, à época da pesquisa tinham sido instaladas apenas oito delas.

Dentre as oito promotorias regionais do MP/RS existentes, foram selecionadas quatro para realização das entrevistas, diante da impossibilidade de se abranger a totalidade dos promotores regionais, seja em razão do exíguo prazo para a realização da pesquisa de Mestrado, seja devido à indisponibilidade de agenda de alguns promotores contatados ou, ainda, por não terem respondido os e-mails encaminhados.

Ainda assim, as entrevistas realizadas permitiram cobrir parte considerável do território do estado, uma vez que Promotoria Regional de Pelotas tem como área de abrangência toda a região sul do RS; a Promotoria Regional de Passo Fundo possui 145 municípios sob sua jurisdição, contemplando todo o noroeste do estado; a Promotoria Regional de Caxias do Sul abrange toda a região serrana; e a Promotoria Regional de Porto Alegre engloba a capital e toda a região metropolitana. Sendo assim, permitiram retratar as mais diferentes realidades (escolas indígenas, quilombolas, em assentamentos agrícolas; regiões predominantemente rurais, outras quase que integralmente urbanas, e com diferentes índices de desenvolvimento humano), bem como abarcaram diferentes experiências de atuação do TCE/RS e do MP/RS, a saber:

a) Região metropolitana, onde se desenvolveu o Projeto-Piloto que integrou MP e TCE;

b) Região de Passo Fundo, onde teria surgido a intenção de articulação entre o TCE/RS e as Secretarias Municipais de Educação²², segundo relatos dos auditores do TCE/RS entrevistados, e onde a então promotora de Infância e Juventude da comarca participava do grupo de promotores que reivindicavam a criação das Promotorias Regionais;

c) Região de Pelotas, onde foi instalada a primeira promotoria regional; e a

d) Região de Caxias do Sul, onde a experiência com a judicialização da ampliação da oferta de vagas na educação infantil teve grande repercussão, levando em conta a atuação do Poder Executivo e dos próprios promotores regionais, que costumam citar o caso em suas falas.

Por fim, foi contatado um gestor da Prefeitura Municipal do município-sede de cada promotoria regional, sendo ele o secretário municipal de educação ou outro representante governamental.

Entende-se que o grupo de municípios – representativos de cada uma das quatro promotorias regionais – engloba processos distintos de implementação da política de educação infantil, bem como apresenta resultados diversos quanto à atuação das promotorias regionais. Com este conjunto será possível realizarmos um mapeamento inicial da atuação de todos os órgãos envolvidos – MP/RS, TCE/RS e Prefeituras

²² Como será referido a seguir, o primeiro contato entre um Executivo municipal e o TCE/RS partiu da Secretaria Municipal de Educação de Carazinho, pertencente à região de Passo Fundo.

Municipais -, identificando as relações, disputas e conflitos entre eles.

A fim de contextualizar a situação dos municípios no tocante à demanda e à oferta na área de educação infantil, apresenta-se a Tabela 1, cujas informações para a construção dos indicadores foram coletadas diretamente nos microdados do Censo Escolar de 2015 (BRASIL, INEP, 2015), e, desta forma, mostram resultados distintos dos encontrados pelo TCE/RS na Radiografia da educação infantil de 2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015). No Apêndice IV desta Dissertação de Mestrado consta uma análise comparativa entre os dados provenientes da referida Radiografia e os que pesquisamos diretamente no Censo Escolar de 2015; bem como são expostos os motivos pelos quais não se utilizou o mapeamento elaborado pelo TCE/RS.

Analisando-se a tabela subsequente se constata, em primeiro lugar, que o atendimento escolar de crianças de zero a três anos (sem considerar a etapa de ensino), é bastante inferior ao das crianças de quatro e cinco anos, tanto em nível estadual (27% contra 61%), quanto nos municípios pesquisados.

Os quatro municípios atingiram percentuais inferiores ao estadual de atendimento para crianças de zero a cinco anos, com exceção de Caxias do Sul, que superou a média estadual quanto às matrículas de crianças pequenas (28%). Destaca-se, também, o município de Porto Alegre, que teve as menores taxas de atendimento para ambos os intervalos etários, respectivamente 9% e 25%.

Além disto, embora nenhum dos espaços sociais estudados tenha atingido 100% de adequação entre idade e etapa prevista de ensino (devido às matrículas em outras etapas de ensino, que não creche ou pré-escola) os percentuais estadual e municipais foram altos, situando-se entre 88% e 98%.

Tabela 1 – RS e municípios pesquisados e situação quanto à cobertura da educação infantil, em 2015, conforme microdados do Censo Escolar (INEP)

Itens	Intervalo etário (2)	Caxias do Sul	Passo Fundo	Pelotas	Porto Alegre	RS
População 2015 (1)	0 a 3	23.418	10.098	15.348	65.718	533.222
	4 e 5	12.168	5.328	8.275	33.717	291.355
Matrículas 2015	0 a 3	6.512	2.567	2.873	5.893	145.584
	% creche (3)	5.842 90%	2.514 98%	2.644 92%	5.190 88%	137.342 94%
	4 e 5	6.347	2.729	4.263	8.577	178.942
	% pré-escola (4)	5.998 95%	2.431 89%	3.985 93%	7.908 92%	164.131 92%
Taxa atendimento por intervalo etário (%)	0 a 3	28%	25%	19%	09%	27%
	4 e 5	52%	51%	52%	25%	61%
Vagas a criar	0 a 3	16.906	7.531	12.475	59.825	387.638
	4 e 5	5.821	2.599	4.012	25.140	112.413

Fontes: INEP. Censo Escolar 2015 (Microdados); IBGE. Censo Demográfico de 2010 e Estimativa populacional de 2015. Compilação das informações, organização dos dados e cálculos pela autora.

Notas:

(1) A população foi atualizada considerando-se a estimativa de 2015 (IBGE). A população por grupos etários foi extrapolada (de 2010 para 2015) a partir da participação percentual de cada intervalo na população registrada no Censo Demográfico de 2010. Informações sobre natalidade, mortalidade e migração seriam importantes para se aprimorar o cálculo da população estimada, todavia, elas não existem para anos intercensitários, como é o caso de 2015,

(2) A referência para a informação da idade é a data de realização do Censo Escolar, em 31 de maio de 2015.

(3) O percentual total não atingiu 100%, devido aos casos em que não aparecia a etapa de ensino (*missing*) e de matriculados em outras etapas de ensino que não a creche, como: pré-escola, ensino fundamental de 9 anos – 1º ano.

(4) O percentual total não atingiu 100%, devido aos casos em que não aparecia a etapa de ensino (*missing*) e de matriculados em outras etapas de ensino que não a pré-escola, como: creche, ensino fundamental de 9 anos – 1º ano, ensino fundamental de 9 anos – 2º ano, ensino fundamental de 9 anos – 3º ano, ensino fundamental de 9 anos – 4º ano.

Além das informações quantitativas examinadas anteriormente, os demais procedimentos de análise dos dados foram do tipo qualitativo e interpretativo dos depoimentos (no geral e com a citação de alguns trechos ilustrativos das argumentações). A fim de justificar tal escolha, citamos Mahoney (2007 *apud* LOUREIRO *et al.*, 2009, p. 745):

O método qualitativo tem sido considerado abordagem metodológica valiosa para a especificação de variáveis intervenientes em processos complexos, para o desenvolvimento de novos conceitos, hipóteses e teorias e, especialmente, para a análise dos mecanismos, cadeias e processos causais presentes em processos de longo prazo.

Procedeu-se à análise de conteúdo do material produzido na pesquisa,

entendida como sendo “uma categoria de procedimentos explícitos de análise textual para fins de pesquisa social.” (BAUER; GASKEL, 2003, p. 191). Para tanto, o conteúdo dos documentos institucionais e das entrevistas foi examinado da seguinte forma:

a) Documentos: categorias de busca e de análise: (a) objetivos e forma de atuação de ambas as instituições no tocante à educação infantil; (b) identificação da rede de atores envolvidos; (c) existência de algum instrumento que formalize a colaboração entre TCE/RS e MP/RS, e em que moldes ela acontece; (d) repercussão da atuação dessas instituições (se eventualmente for possível apurar consequências registradas nos documentos).

b) Entrevistas: foram analisadas por meio de quatro eixos: (a) objetivos e forma de atuação de ambas as instituições no tocante às políticas de educação infantil; (b) interação entre elas; (c) papel do MP/RS e do TCE/RS como atores políticos que influenciam as políticas municipais de educação infantil; (4) diagnóstico da educação infantil no município e percepção do gestor (secretário municipal de educação ou outro representante governamental) sobre a atuação do MP/RS e do TCE/RS no âmbito da educação infantil.

As entrevistas, em sua maioria, foram presenciais e realizadas nos locais de trabalho dos informantes, utilizando-se um roteiro semiestruturado de questões (ver Apêndice I), gravador digital e caderno de anotações. Na entrevista semiestruturada o roteiro de perguntas prévias é seguido de forma não exaustiva, permitindo que durante a conversa sejam inseridos novos questionamentos decorrentes do processamento das informações, quando eles forem relevantes para a compreensão do que está sendo investigado. Essa dinâmica foi essencial a fim de se obter um mapeamento abrangente das experiências e percepções dos entrevistados sobre a atuação dos respectivos órgãos e as suas consequências na política municipal de educação infantil.

A partir das categorias e dos eixos analíticos acima referidos foram operacionalizados os conceitos centrais e efetuada a descrição do conteúdo – do manifesto e, quando possível, do não manifesto - das mensagens, já que, como bem observaram Bauer e Gaskel (2003, p. 213): “a AC [análise de conteúdo] tende a focalizar frequências, e desse modo não descuida do que é raro e do que está ausente [...]. Este é um problema de enfoque: devemos estar atentos ao presente, ou ao ausente? Em princípio, a AC faz ambas as coisas”.

Os depoimentos dos entrevistados podem ser considerados representações sociais ou: “mecanismos de mediação entre o indivíduo e a realidade, operacionalizados através da linguagem, por meio dos quais os sujeitos dão sentido às suas práticas” (SCHABBACH, 2016, p. 1). Por intermédio do registro das representações de nossos interlocutores, que “compõem o *ethos* institucional” (PORTO, 2010, p. 254) dos órgãos pesquisados, buscou-se entender como eles percebem o seu ofício, os resultados de suas atividades e as interações inerentes à implementação da política de educação infantil.

A pesquisa de campo intensiva iniciou em abril de 2016, com a realização da primeira entrevista com o promotor regional lotado de Pelotas; estendeu-se por todo aquele ano (considerando-se os contatos prévios, o agendamento e as entrevistas propriamente ditas), tendo sido concluída em setembro de 2017, quando, finalmente, conseguimos contar com a participação da secretária municipal de educação de Pelotas.

Como toda pesquisa, esta também enfrentou dificuldades que merecem ser descritas, ainda que sucintamente.

Em primeiro lugar, destaca-se a dificuldade de obtenção de dados objetivos, especialmente do Ministério Público, já que apesar de o sítio oficial da instituição possuir *links* para relatórios²³ que supostamente demonstram em números gerais a movimentação de processos e inquéritos, não é possível aferir o objeto de cada um deles, inviabilizando a seleção específica de casos envolvendo educação infantil.

Apenas para exemplificar a dificuldade na coleta desses dados, no caso do portal de dados abertos do MP (<http://dados.mprs.mp.br>), em sendo realizada a escolha de pesquisa com o critério “Termos de Ajustamento de Conduta”²⁴, passa-se a uma

²³ O *site* www.mprs.mp.br possui na sua *homepage* dois ícones que remetem aos dados da instituição, um denominado “Dados abertos MP”, o outro “Transparência Ministério Público”. Ainda que ao longo do desenvolvimento desta pesquisa tenham se operado modificações significativas no *layout* do *site*, até a conclusão deste trabalho ambos os *links* continuavam dispostos naquela *homepage*. E, clicando-se no primeiro ícone (“dados abertos”), a pessoa é direcionada à página <http://dados.mprs.mp.br/>, na qual se poderia, supostamente, obter acesso a dados de promotorias (quais são elas?), atuação judicial, extrajudicial e termos de ajustamento de conduta. Ocorre que a busca não resultou em informações que pudessem ser aproveitadas no presente trabalho. Também o ícone “Transparência Ministério Público” redireciona o interessado a outra página (<http://transparencia.mprs.mp.br/>), onde haveria uma categoria chamada “atividade fim” que permitiria acesso a informações sobre TACs (http://transparencia.mprs.mp.br/atividade_fim/tacs/#/consulta). Todavia, não foi possível identificar a matéria que é objeto dos TACs ali dispostos, não sendo possível identificar se existe algum que se refira ao tema que é objeto desta pesquisa (educação infantil), tornando inócua a tentativa de levantamento de dados por meio deste portal.

²⁴ O Termo de Ajustamento de conduta é um instrumento de resolução negociada de conflitos

segunda tela, no qual é dada a opção de busca por dois critérios (firmados; encerrados). Uma vez feita a escolha, são apresentados *links* com as informações listadas por período (mês e ano). Ao clicar sobre determinado *link*, é aberto um arquivo em *excel* contendo os seguintes dados: ano, mês, região, comarca, promotoria, área, grupo de assunto (que é a matéria geral, classificada como: meio ambiente, direito da criança e adolescente, direito do idoso, entre outros), assunto (que é uma subclasse de matérias, existindo a categoria “educação”, que compreende uma ampla gama de assuntos que não aparecem discriminados), e o número de TACs firmados. O uso desse banco de dados para os propósitos da presente pesquisa foi infrutífero, a começar pelos dados fornecidos, genéricos e pouco informativos, restringindo-se ao número de TACs firmados por assunto e região. Em adendo, a classificação dos TACs firmados ou encerrados por assuntos é bastante genérica, a exemplo do assunto “educação”, que não permite dados desagregados por etapa de ensino (educação infantil) e, dentro desta, por tipo de ação (no caso, oferta de vagas). Outras subclasses que poderiam estar contidas no vasto assunto da educação poderiam ser: educação inclusiva, transporte escolar, merenda escolar, educação de jovens e adultos, etc.

O outro ícone disponível no *site* do MP/RS é o Transparência MP, que redireciona para o Portal da Transparência (<http://transparencia.mprs.mp.br/>), onde existe um quadro denominado “atividade fim”, no qual são agrupados *links* por assunto, sendo “Termos de Ajustamento de Conduta – TACs - firmados” um dos assuntos que se poderia consultar. Clicando-se sobre tal *link*, o consultante é direcionado para a página http://transparencia.mprs.mp.br/atividade_fim/tacs/#/consulta²⁵, onde é possível consultar os TACs firmados, por assunto (com classificação diferente daquela disponível nos arquivos *excel* obtidos no portal “dados abertos”). No caso do assunto educação, por exemplo, existem os seguintes desdobramentos, dentre outros: Infância e Juventude – Educação; Infância e Juventude – Educação/Defesa da Cidadania – Educação; Infância e Juventude – Educação/Investigação Prévia

envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, que é muito utilizado por órgãos públicos, principalmente pelo Ministério Público. Hoffmann e Bentes (2008) o descrevem como um instrumento “pré-judicial” que muitos gestores preferem em detrimento da judicialização, por permitir à autoridade administrativa maior margem de negociação, inclusive no aspecto orçamentário, do que em uma decisão judicial (HOFFMANN; BENTES, 2008, p.135).

²⁵ Acessos realizados em dezembro de 2015, julho de 2016 e outubro de 2017.

Educação - Difuso. Ao ser realizada a seleção por assunto, é disponibilizada uma lista de *links*, com as seguintes informações: número de processo, ano, assunto (sendo o assunto aquele que foi selecionado), atuação, comarca, situação e tipo de sigilo. Clicando-se sobre quaisquer dos *links*, obtém-se pouco ou nenhuma informação a mais do que o título do *link* já esclarece, em razão da maioria dos processos ali disponibilizados ser protegida por algum tipo de sigilo (informação pessoal, ostensivo, etc.).

Ainda no sítio oficial do MP/RS, é possível consultar o planejamento estratégico da instituição; quando o fizemos, no início da pesquisa, confirmamos a existência de um projeto de colaboração entre aquele órgão e o TCE/RS. Porém, o aprofundamento das informações foi bastante dificultado, e somente se tornou possível por meio do encaminhamento de questionário à titular do CAO Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, sem se conseguir contatar outros órgãos da administração do Ministério Público.

Diante das dificuldades de acesso e de aprofundamento das informações produzidas pela própria instituição (MP) e disponibilizadas via *internet*, optou-se por não seguir adiante com o levantamento das mesmas, pois, ao fim e ao cabo, trariam pouca contribuição ao objeto do presente trabalho. Como via alternativa, a pesquisa documental no MP/RS limitou-se à consulta das Circulares Informativas da área da Infância e Juventude disponíveis no sítio eletrônico da instituição (que se estendem do número 75, de maio de 2005, ao número 112, de novembro de 2010), e à leitura do Relatório Anual do Ministério Público de 2014. Nas Circulares Informativas identificamos a assinatura de alguns TACs no âmbito da educação infantil, e outras iniciativas adotadas, dentre elas, a propositura de ações civis públicas destinadas a garantir a vaga em educação infantil de uma criança, ou de um grupo de crianças (em conformidade com o direito individual à educação). Tais Circulares consistiam de comunicações internas que informavam aos promotores atuantes na área sobre as iniciativas de seus pares. Porém, elas pararam de ser publicadas depois do número 112 (em 2010), não tendo sido substituídas por outra comunicação equivalente, conforme informação a nós fornecida pelo CAO Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, *via e-mail*.

Por sua vez, no sítio eletrônico do Tribunal de Contas estadual foram consultados os seguintes documentos: a) Convênios firmados por aquela instituição,

tendo sido localizados dois Convênios cujo conteúdo relacionava-se com o objeto desta pesquisa (Termo de Cooperação firmado entre TCE/RS, MP/RS e FAMURS, em 19/01/2010, que envolvia a cooperação entre as instituições e os municípios associados àquela Federação, na área da educação; e Termo de Cooperação firmado entre o TCE/RS e MP/RS, em 24/06/2014, visando o compartilhamento de dados informatizados)²⁶; b) Regimento Interno e alterações; c) Organograma²⁷; d) Radiografias da Educação Infantil²⁸; e) Publicação do auditor público externo Evandro Homercher (2012), intitulada “ Educação Infantil na pauta do TCE-RS”.

Quanto às entrevistas, destacam-se alguns inconvenientes e dificuldades decorrentes do momento em que foi conduzido o trabalho, 2016, ano de eleições municipais, impactando consideravelmente o cotidiano das administrações locais. Neste sentido, em que pese os telefones de contato dos secretários municipais da educação estarem disponíveis nos sítios eletrônicos de cada Prefeitura Municipal, e tenha sido fácil entrar em contato com as respectivas assessorias, o agendamento das entrevistas mostrou-se mais difícil, especialmente em Porto Alegre e Pelotas.

Em Porto Alegre, não foi possível entrevistar a então secretária municipal da educação (no cargo até 2016), apesar das inúmeras tentativas de agendamento realizadas, seja por meio de reiterados telefonemas ou envio de *e-mails*. Em razão disto, somente em junho de 2017 foi realizada a entrevista, não com o atual secretário municipal de educação, mas com servidoras ocupantes de função diretiva na área da educação infantil da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (entrevista 9), e que, tendo experiência na matéria, assumiram os cargos com a posse da nova administração municipal, no início de 2017. Frise-se que a entrevista somente foi possível devido à insistência da orientadora deste trabalho, depois de várias tentativas de agendamento.

²⁶ Documentos disponíveis no site:

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/parceiros_institucionais. Acesso em: 16/09/2016.

²⁷ Regimento Interno do TCE aprovado pela Resolução nº 1028/2015, disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno/2NovoRIR1028Ret.pdf. Acesso em 16/09/2016. Organograma disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/organograma/organograma_atual_baixa_resolucao.pdf. Acesso em: 16/09/2016.

²⁸ Radiografias da Educação Infantil disponíveis em:

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil

Outra dificuldade refere-se às constantes trocas dos titulares da Secretaria Municipal de Educação de Pelotas, levando a que no curso do mandato que era contemporâneo à realização da pesquisa tivesse havido pelo menos três diferentes secretários municipais. Procurou-se, então, entrevistar a secretária de educação que fora titular da pasta na época em que o promotor regional de Pelotas foi entrevistado, para permitir uma maior congruência e simultaneidade das informações registradas. Todavia, após 15 meses no cargo (ela já havia sucedido outro secretário de educação daquela mesma gestão), a secretária solicitou afastamento, e, conforme fomos informados, teria voltado a lecionar na rede municipal. Este fato gerou toda uma série de telefonemas e insistências para localizá-la, sendo que o primeiro contato somente veio a acontecer no ano de 2017, quando ela já ocupava o atual cargo de secretária de educação do município de Morro Redondo, que, embora pertença à mesma região, possui características muito distintas das de Pelotas. A sua participação foi garantida, finalmente, em setembro de 2017, não por entrevista presencial, mas por meio de questionário enviado e respondido.

Diferentemente dos gestores municipais, o contato com os promotores regionais do Ministério Público foi mais fácil, em um primeiro momento com suas assessorias, quando a metade (quatro deles) prontificou-se a conceder entrevistas. Já a outra metade, ou não retornou as ligações e contatos via *e-mail*, sempre intermediados por suas respectivas assessorias, ou reiteradamente manifestou problemas de agenda, o que inviabilizou a realização de entrevistas.

Sendo assim, em razão do exíguo tempo disponível para o desenvolvimento da pesquisa, das questões logísticas envolvendo disponibilidade dos entrevistados e da pesquisadora, e dos recursos disponíveis para efetivação do trabalho de campo, optou-se por reduzir pela metade o universo de promotores regionais. Não obstante tal redução, e conforme já referido, os promotores entrevistados estão à frente de promotorias bem distribuídas no território estadual, por meio das quais é possível conformar um panorama geral bem variado, bem como identificar distinções regionais.

Com relação à entrevista conduzida com os auditores do TCE/RS, buscou-se contato com aqueles cujos nomes apareciam como autores das Radiografias da Educação Infantil, em especial aquela do ano de 2013 (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Um primeiro contato por e-mail foi realizado com um desses profissionais, que se mostrou muito solícito, desde o início se prontificando a conceder entrevista e a

intermediar o agendamento do contato com o outro profissional envolvido na elaboração das supracitadas Radiografias.

Sendo assim, acabou sendo agendada uma única entrevista, na qual os dois auditores estiveram presentes e ajudaram a esclarecer a forma como atuam, a origem dos relatórios específicos sobre educação infantil (Radiografias da Educação Infantil, RIO GRANDE DO SUL, 2013, 2015), como funciona, na prática, a cooperação entre TCE/RS e MP/RS, entre outros assuntos. Inclusive, uma dúvida que surgiu durante a condução da pesquisa, envolvendo as mudanças institucionais do TCE/RS e as atribuições dos auditores entrevistados, pôde ser sanada. Ela dizia respeito à crença desta pesquisadora de que haveria uma Divisão da Educação Infantil no Tribunal de Contas, mas que não era possível identificar, seja no organograma, seja no Regimento Interno do órgão. Com a entrevista realizada, foi possível compreender que, formalmente, não há um órgão específico para desenvolver esse trabalho. Contudo, dentro do Setor de Apoio e Supervisão Municipal, que ambos os auditores entrevistados integram juntamente com outros colegas, os informantes são os únicos responsáveis pela análise dos dados específicos da educação infantil nos municípios.

Na apresentação dos depoimentos dos entrevistados os seus nomes foram omitidos por questão de sigilo, indicando-se apenas o cargo que ocupam e o município onde estão lotados.

Findo o trabalho de campo, pôde-se constatar que promotores regionais e os auditores do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul trouxeram a perspectiva de sua atuação profissional, ao passo que os representantes dos poderes executivos locais (secretários municipais de educação) acrescentaram um contraponto às representações dos primeiros.

A seguir são apresentados os principais aspectos emergentes das entrevistas, agrupados nos seguintes eixos analíticos: (a) entre os auditores e promotores regionais: percepção acerca da política; objetivos e forma de atuação do MP/RS e do TCE/RS no tocante às políticas de educação infantil; (b) ainda entre auditores e promotores, a interação entre as instituições a que pertencem; e como percebem sua atuação junto aos gestores locais; (c) entre os gestores municipais (da área da educação): percepção da educação infantil no município quanto à meta um do PNE (BRASIL, 2014) e a sua opinião sobre a atuação do MP/RS e do TCE/RS nessa subárea específica de políticas públicas.

5.2 Análise dos resultados

Em geral, os entrevistados consideraram muito importantes iniciativas como a da presente pesquisa, uma vez que partilham uma visão de que a educação é política pública que impacta em outras políticas, e por isso merece ser evidenciada. Também demonstraram interesse em retorno posterior sobre os seus resultados da presente pesquisa.

Os profissionais contatados contribuíram com dados e experiências que permitiram delimitar de forma bastante precisa os meios empregados na atuação de cada órgão (TCE/RS e MP/RS), bem como a crença compartilhada sobre a importância do investimento em educação infantil como forma de combater a evasão escolar futura e promover a redução dos níveis de violência envolvendo jovens (praticada ou sofrida por eles).

5.2.1 A percepção da política pública pelos agentes envolvidos, sua forma de atuação, mudanças institucionais e objetivos perseguidos

A partir da análise de notícias e publicações divulgadas nos sítios eletrônicos de ambas as instituições²⁹, e da leitura de artigo disponibilizado no *site* do Tribunal de Contas do Estado (HOMERCHER, 2012), foi possível constatar uma especial dedicação desses órgãos no monitoramento da implementação da política de educação infantil, que teria ocasionado mudanças institucionais para a obtenção de melhores resultados.

Além das informações documentais, a análise das entrevistas permitiu evidenciar a existência de um consenso entre os agentes de ambas as instituições acerca da importância de se priorizar a política de educação infantil. Partindo desse pressuposto, buscou-se identificar, no material reunido, as percepções que os promotores regionais e os auditores têm sobre tal política, quais são os objetivos de sua atuação, e de que forma vêm atuando.

Ilustrando a citada percepção em torno da importância da educação infantil, apresenta-se o depoimento do promotor regional de Pelotas (entrevista 1):

[...] existem estatísticas que dizem que quanto mais cedo tu ingressar [na

²⁹ Circulares Informativas do MP, disponíveis no portal da Infância e Juventude, no *site* do MP/RS (<http://www.mprs.mp.br/infancia/>) e Radiografias da Educação Infantil disponíveis no site do TCE (https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil)

escola], é menor a probabilidade que tu vá abandonar lá na frente. Aqueles que cumpriram creche, pré-escola, fundamental, normalmente ele vai terminar o médio, o que não ocorre com quem entra diretamente no fundamental, no primeiro ano. [...] A escola de agora é diferente da de antigamente. Antes escola transmitia conhecimento, também servia para socializar. Mas as crianças já vinham com algumas regras, determinado tipo de comportamento de casa. Hoje não tem nada. Em casa que não tem regras. [...] Hoje a escola é a melhor forma de proteção para a criança. Especialmente para aquele que não tem uma estrutura familiar adequada. Ou que tem uma estrutura familiar comprometida.

Acrescenta-se o seguinte depoimento, extraído da entrevista com a promotora regional de Passo Fundo (entrevista 5):

[...] crianças em situação de vulnerabilidade social, em situação de risco, como se chama, precisam trilhar um caminho de independização. Na maioria das vezes não têm um responsável que seja responsável por elas. Que possa dar o rumo, ajudar uma solução. A educação é o único caminho que elas têm.

No TCE/RS também foi verificada esta mesma percepção. Os auditores contatados, que trabalham na área da educação infantil, partilham da concepção de que o investimento na educação infantil se justifica pelo aspecto da proteção da criança, inclusive contra a violência de que muitas vezes é vítima; além da repercussão futura da política, que impacta em outras, como se depreende da fala desta auditora pública externa (entrevista 7):

Essa política tem desdobramento em outras questões: políticas para mulheres, possibilidade de inserção da mulher no mercado de trabalho. Também na questão da criança não só ter a educação formal, mas na socialização. Isso impacta na área da saúde, violência urbana. Investimento na criança, na 1ª infância vai ter uma repercussão futura.

Na introdução da Radiografia da Educação Infantil de 2013 (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 3 e 4) a relevância do tema é ressaltada, como se demonstra:

Dada a relevância do tema, o TCE-RS, que tem dentre suas competências o controle das ações implementadas pelos entes governamentais e a avaliação do atendimento às metas estipuladas, desenvolve trabalho permanente de monitoramento da oferta de vagas na educação infantil pelos Municípios gaúchos. O trabalho visa estimular a constante ampliação da oferta de vagas em creches, com o atendimento pelos Municípios de, no mínimo, o previsto nas metas do Plano Nacional de Educação, qual seja, 50% das crianças de 0 a 3 anos. Quanto à pré-escola, o trabalho tem por objetivo não apenas verificar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, de atendimento mínimo de 80% das crianças de 4 e 5 anos, mas também acompanhar o progressivo aumento das vagas, até atingir a totalidade das crianças em 2016, tal como determina o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda nº 59/2009. O processo de acompanhamento específico na educação infantil iniciou em 2008, priorizando [-se] o exame das situações consideradas mais críticas em relação à necessidade de criação de vagas.

Percebe-se, portanto, que existe realmente uma atuação específica desses órgãos voltada à educação infantil, e esta decorre da percepção da importância dessa política no enfrentamento de problemas que geralmente são associados à falta de acesso à educação nas idades iniciais, e que se relacionam, entre outros fatores, a altos índices de evasão escolar e violência.

A última Radiografia da Educação Infantil (RIO GRANDE DO SUL, 2015) traz, em sua análise geral, alguns estudos que demonstram a já citada repercussão dessa política pública no futuro desempenho escolar das crianças (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 4), nestes termos:

É digna de nota, porém, a influência positiva da frequência na Educação Infantil sobre o desempenho das crianças nas demais etapas de ensino. Tal fato é evidenciado quando se compara a taxa de atendimento das crianças de 0 a 5 anos com o percentual de alunos dos dois níveis mais elevados na Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). [...] Também quando se comparou a taxa de matrícula das crianças de 0 a 5 anos com a nota média no IDEB do ensino fundamental séries iniciais, verificou-se que quanto maior o atendimento na Educação Infantil, melhor o desempenho dos alunos.

E, a seguir (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 7):

A influência da oferta de vaga em Creche na inserção da mulher no mercado de trabalho também pode ser observada através do resultado apresentado no Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM 2014), da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República. Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2012), a Secretaria de Política para as Mulheres constatou que, em 2012, das mulheres com todas/os as/os filhas/os de 0 a 3 anos na Creche, 72,9% estavam ocupadas, enquanto somente 42,6% daquelas sem nenhum/filha/o na Creche tinham ocupação.

Interessante notar a visão que os agentes que atuam na defesa da ampliação da oferta de vagas na educação infantil têm da própria política, conferindo importância à educação infantil como uma etapa para garantir um desempenho futuro, e não privilegiando esta etapa da infância *per se*, distanciando-se, desta forma, das discussões de área que contribuíram para a construção das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil que “potencializam o significado de *ser criança* na sociedade, na família e na escola, sendo compreendida como um cidadão de direitos desde o seu nascimento, incluindo-se, dentre os direitos sociais, a educação, conforme determina a CF/88” (FLORES; ALBUQUERQUE, 2015, p.19, grifos das autoras).

Essas últimas concepções, insculpidas nas atuais diretrizes curriculares, qualificam o direito à educação infantil e o lugar em que ele se efetiva, e chama a

atenção o fato de que nenhum desses aspectos e pressupostos mais caros ao direito que os agentes buscam tutelar foi mencionado por ocasião das entrevistas.

Constatou-se, ainda, a existência de um consenso no âmbito do Ministério Público - que envolve tanto o órgão federal quanto os estaduais – acerca da importância da educação infantil como política que impacta em outras diferentes políticas, existindo um movimento nacional denominado de “MP pela educação”, que reúne os Ministérios Públicos de todos os níveis federativos (entrevista 4). Isso explica a difusão de ações dessa instituição na área da educação infantil, e a recente produção acadêmica sobre o tema, da qual podemos citar os estudos de Oliveira e Marchetti (2013) e Ximenes e Grinkraut (2014).

Na pesquisa realizada identificou-se que o objetivo com relação à educação infantil, tanto do MP/RS quanto do TCE/RS, é garantir o cumprimento da meta um do vigente Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), consistente em universalizar, até 2016, o atendimento (em 100% da demanda) das crianças na faixa etária de quatro e cinco anos em pré-escola; e atender em creche, até 2024, 50% das crianças na faixa etária de zero a três anos.

Mas, em que pese o foco da atuação do Ministério Público seja a meta um, a ela não se restringe, sendo consenso entre os promotores entrevistados a necessidade de se atender a demanda real. Ou seja, ainda que superem o percentual estipulado na meta um, os municípios deverão atender a demanda real, e serão cobrados para que o façam, não sendo aceita a alegação de que teriam obrigação de observar apenas o estipulado no PNE quanto à faixa etária de até três anos de idade: a cobertura de 50% da demanda. (BRASIL, 2014)

Verificou-se, também, que os objetivos estabelecidos por ambas as instituições decorrem da percepção que os atores têm de sua própria atuação: sendo recorrente nas declarações a preocupação com o *enforcement* da política pública, já que são órgãos de controle e existe uma política pública específica, com metas delineadas que devem ser atingidas, uma necessidade intensificada por não terem sido atingidas as metas do PNE anterior (BRASIL, 2001). Apenas para fins de ilustração, colaciona-se o seguinte excerto (entrevista 7):

O tema começou lá em Passo Fundo, na época 2001/2002. [...] Auditorias verificaram que municípios não investiam em educação infantil. Daí surgiu o interesse. [a] auditoria operacional começou a isolar dados da educação infantil. Na época, por volta de 2002, só 8,83% das crianças, na faixa etária de zero a três anos, eram atendidas, no RS.

Artigo disponível no *site* do TCE (HOMERCHER, 2012) refere que o trabalho do TCE-RS com ênfase na educação infantil teria iniciado em 2008, a partir do oferecimento de representação do então procurador-geral do Ministério Público de Contas, que depois ocupou cargo de presidente do TCE/RS, com o objetivo de que a matéria fosse tratada como prioridade pela instituição. Referida proposição foi aprovada pelo Tribunal Pleno, e após o tema passou a ser pontualmente examinado a partir do Plano Operativo de 2008 (documento de planejamento que apresenta as diretrizes e a programação das auditorias anuais). Portanto, iniciou em 2008 o acompanhamento específico da educação infantil pelo TCE/RS (HOMERCHER, 2012).

Na entrevista realizada com os auditores públicos externos que atuam na área da educação infantil, foi referido um início anterior ao citado na publicação (HOMERCHER, 2012), que remonta ao ano de 2001 ou 2002, quando o auditor entrevistado e o então procurador de contas referido no artigo de Homercher (2012) atuavam na promotoria regional de Passo Fundo.

Segundo o auditor público externo entrevistado, a Secretária Municipal de Educação de Carazinho, na época (2001 ou 2002), apontou que a certidão que era fornecida pelo TCE/RS sobre o percentual de orçamento investido na educação contribuía para o subfinanciamento daquela etapa do ensino, por incluir nos percentuais de gastos com educação investimentos que não eram propriamente educacionais (por exemplo, permitia que o município lançasse uma obra no passeio público de uma escola de educação infantil na rubrica gastos com educação). Esta informação ensejou estudos sobre a Portaria 09/74 do TCE/RS que trazia instruções sobre os gastos em educação, e resultou em alteração na interpretação até então dada pelo Tribunal ao tema, por concluir que, realmente, a discriminação das despesas por função e subfunção permitia a utilização de recursos da educação em outras finalidades.

Assim, foi a partir dessa situação que os dados relativos à educação infantil passaram a ser isolados. Posteriormente, por volta de 2008, um conselheiro do TCE/RS precisou contar com dados mais específicos sobre os gastos em educação, por conta de alguns processos que estava analisando, e “encomendou” um estudo nos mesmos moldes do que já vinha sendo realizado em Passo Fundo, fato que contribuiu para a futura decisão do Tribunal Pleno do TCE/RS, de examinar com maior

minúcia a educação infantil.

Conforme relato dos auditores públicos externos entrevistados, que então trabalhavam em Porto Alegre no Setor de Apoio e Supervisão Municipal, eles reivindicaram ao seu supervisor que a realização do estudo passasse a ser centralizada na capital, e foram atendidos, ficando o citado setor responsável pela elaboração dos relatórios da educação infantil de todo o estado do Rio Grande do Sul.

Ainda de acordo com a percepção dos auditores, essa atribuição centralizada de trabalhar com os dados teria sido uma vitória, pois segundo entendimento preponderante do TCE/RS de então, o monitoramento dos investimentos municipais era uma análise fria do quanto de recurso de determinada rubrica foi empregado em determinada finalidade, sem qualquer preocupação com informações que permitissem aferir a eficácia da política pública e a eficiência no emprego do recurso.

Na visão da auditora pública externa (entrevista 7), a mentalidade preponderante no TCE/RS da época era “um tanto burguesa, de considerar que as crianças deveriam ficar com suas famílias”. Segundo ela, caso o trabalho de elaboração dos relatórios fosse delegado à cada Divisão Regional, como defendia o Supervisor dos auditores entrevistados, haveria um esvaziamento da proposta, pois em razão desta mentalidade não se poderia esperar um real esforço ou adesão à realização dos levantamentos. Sendo assim, era importante que a atribuição de elaboração dos relatórios que passariam a isolar os dados da educação infantil ficasse centralizada em um único setor, em razão da necessidade de padronização no tratamento dos dados, dentro de uma nova metodologia. Foi assim que, dos 45 relatórios elaborados no ano de 2009, a produção passou para 65 em 2010, 72 em 2011, 120 em 2012 e chegou a mais de 200 em 2012, com a ressalva de que, embora sua elaboração tenha iniciado em 2008, a publicação começou em 2010.

Esses primeiros achados de nossa pesquisa, brevemente relatados aqui, dialogam com a literatura mais recente dedicada ao estudo dos Tribunais de Contas, especialmente no que concerne ao exercício de sua atividade fiscalizadora. Por exemplo, o trabalho de Speck (2013) que aborda, entre outros temas, os resultados produzidos pelos TC's, que seriam de dois tipos: a) um retrospectivo que consiste na responsabilização dos agentes públicos pelo cometimento de irregularidades, com a aplicação de sanção; b) um prospectivo, caracterizado pela emissão de recomendações para aumentar a eficácia na alocação de recursos. É justamente

nessa segunda categoria de resultados que se pode enquadrar o tipo de atuação que passou a ser realizada pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul a partir de, pelo menos, 2008; se não antes, como já referido.

Assim, houve uma mudança de rumos no tratamento dos dados pelo TCE do Rio Grande do Sul, decorrente do aprimoramento na fiscalização e da elaboração dos relatórios da educação infantil, o que permitiu a ampliação dos mecanismos que permitem acompanhar e contribuir para a eficiência das políticas públicas, exatamente nos moldes já expostos por Chadid (2013, p. 21-22). Tal movimento pode ser ilustrado pelo seguinte excerto da entrevista realizada com auditores públicos externos (entrevista 7):

Eu acho importante destacar que o Tribunal sempre pautou a auditoria pela legalidade, pela regularidade das contas. Uma auditoria muito legalística. Mas ao TCE também compete a auditoria de políticas públicas [...], esse trabalho todo mostrou que não é só o quanto gasta, o como gasta, mas se aquele gasto está atendendo a uma finalidade pública. Exemplo, entre dois bairros numa cidade grande caiu a ponte em razão de uma chuva. Faz licitação e tem algum problema na licitação, isso pode levar a um apontamento do Tribunal. Porque teve alguma irregularidade na execução. E se ele não executar nada, vai ter dinheiro em caixa, vai ser considerado um bom gestor, mas não vai atender as necessidades sociais. [...] Não basta só ver se prefeito aplicou, mas se aplicou corretamente o recurso no atendimento das necessidades sociais. [...] Evidência é direcionar o gasto público. Qualidade do gasto público em ações que efetivamente revertem em benefício. É uma visão de orçamento que não é a visão tradicional de orçamento, mas uma visão de orçamento destinado a atender as necessidades sociais. [...] Não se preocupa apenas em ter conformidade de receita e despesa, sem que a despesa seja destinada a atender a finalidade, que são as políticas públicas.

No Ministério Público, por sua vez, a afirmação da educação como matéria relevante, e, conseqüentemente, a consagração da educação infantil como prioridade teria se dado por volta do ano 2000, quando um grupo de promotores que atuava na área da Infância e Juventude passou a sentir necessidade de que fosse dada maior atenção às questões envolvendo educação, conforme relataram os promotores regionais e a procuradora de justiça responsável atualmente pelo CAO Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões (entrevistas 2, 3, 4 e 5).

A origem mais espontânea das promotorias regionais do Ministério Público do RS, fruto de um grupo de colegas que atuavam na Promotoria da Infância e Juventude - como afirmado pela promotora regional de Caxias do Sul (entrevista 4) e confirmado pela procuradora de justiça coordenadora do CAO Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões (entrevista 3) e pela promotora regional de Passo Fundo (entrevista 5) -, refutou a nossa suposição inicial sobre uma possível relação entre a

criação das promotorias regionais (pela lei estadual 11.852/de 2002, RIO GRANDE DO SUL, 2002), e o primeiro Plano Nacional de Educação (editado em 2001, BRASIL, 2001). Não sendo, portanto, uma decorrência direta do primeiro PNE, a criação desses órgãos e de seus respectivos cargos viria atender à demanda de um grupo de promotores que já percebia “um novo olhar para a educação” (entrevista 5), em razão das especificidades da legislação e do conhecimento teórico concernente. Nas palavras da entrevistada (entrevista 5), “é um outro mundo”, por envolver uma série de atos normativos específicos (leis, resoluções e portarias próprias), além de implicar uma abordagem interdisciplinar. Para ela, tal especialização é extremamente difícil de ser atribuída ao promotor ingressante, que, via de regra, acumula grande variedade de atribuições.

Logo, para aprimorar o trabalho nessa área, e a partir da sensibilização do então procurador-geral de Justiça, começou a ser implantado o projeto de regionalização do MP/RS, pela lei estadual já referida (RIO GRANDE DO SUL, 2002), que também criou os cargos de promotores regionais e prescreveu que as atribuições e áreas de abrangência dessas promotorias seriam definidas por ato do Procurador-geral de Justiça, como se demonstra:

Art. 2º - Cria, no “Quadro nº 3 - Anexo à Lei nº 7.669/82 - Promotorias de Justiça e Cargos de Promotores de Justiça de Entrância Intermediária” da Lei nº 7.669/82 - Lei Orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Sul -, as seguintes Promotorias de Justiça:

- I - Promotoria de Justiça Regional de Frederico Westphalen;
- II - Promotoria de Justiça Regional de Santo Ângelo;
- III - Promotoria de Justiça Regional de Santana do Livramento;
- IV - Promotoria de Justiça Regional de Pelotas;
- V - Promotoria de Justiça Regional de Caxias do Sul;
- VI - Promotoria de Justiça Regional de Passo Fundo;
- VII - Promotoria de Justiça Regional de Erechim;
- VIII - Promotoria de Justiça Regional de Santa Maria;
- IX - Promotoria de Justiça Regional de Santa Cruz do Sul;
- X - Promotoria de Justiça Regional de Uruguaiana. [...]

Art. 7º - As áreas de abrangência das Promotorias de Justiça Regionais de que trata esta Lei e as atribuições dos cargos de Promotor de Justiça que nelas atuarão serão definidas através de ato do Procurador-Geral de Justiça, ouvido o Órgão Especial do Colégio de Procuradores.

As atribuições de cada promotor de justiça regional encontram-se previstas nos Anexos I e II, do Provimento nº 12/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000), com redação atualizada pela lei supracitada (RIO GRANDE DO SUL, 2002).

Foi, portanto, a partir da leitura de ambas as normativas, bem como por meio

das informações prestadas pela Coordenadora do CAO, que se pôde apurar que, inicialmente foram criadas as dez Promotorias Regionais acima relacionadas, com competência para atuar de forma regionalizada na tutela dos direitos coletivos e difusos relativos à educação. Porém alterações posteriores no Provimento nº 12/2000 levaram à desativação das Promotorias Regionais de Frederico Westphalen, Santana do Livramento e Erechim, e à transformação³⁰ do cargo de 9º Promotor de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Porto Alegre, que embora continue com esta mesma denominação, teve suas atribuições transformadas, para atuar de forma regionalizada na educação.

Assim, conforme se depreende da entrevista 3:

A previsão, segundo o Projeto que instituiu as Promotorias Regionais da Educação, são dez Promotorias, dando cobertura a todo o território do estado. No momento, duas regiões carecem de instalação: Novo Hamburgo e Osório. [...] Até o presente momento, oito Promotorias Regionais da Educação estão instaladas e em funcionamento, a saber: Porto Alegre, Passo Fundo, Caxias do Sul, Santa Maria, Pelotas, Santo Ângelo, Santa Cruz do Sul e Uruguaiana. [...] a partir de 2013, Promotores de Justiça foram classificados para atuar, de forma regionalizada, em oito Promotorias Regionais de Educação, à exceção de Novo Hamburgo e Osório, que ainda aguardam classificação regional no âmbito da educação.

E como esclareceu o promotor regional de Pelotas, o objetivo dessas Promotorias Regionais de Justiça é o de “garantir o direito fundamental à educação, ou seja, garantir o acesso, a permanência e uma educação com qualidade.” (entrevista 1).

Analisando-se a regionalização da questão da educação no âmbito do MP/RS, constatou-se que esta se insere no processo de ressignificação pelo qual passou a instituição após a promulgação da Constituição de 1988. De acordo com Rodrigues (2006), o novo ordenamento jurídico consagrou ao Ministério Público um importante papel na defesa dos direitos transindividuais, seja na condição de autor das ações civis públicas, das ações populares e do mandado de segurança coletivo; seja como fiscal da lei com poderes de instrução e interposição de recursos em favor daqueles direitos, concedendo-lhes maior proteção.

Portanto, pode-se entender a iniciativa de regionalização do Ministério Público

³⁰ A transformação do cargo, com a alteração de suas atribuições foi formalizada pelo Provimento nº 44/2012, que inseriu o artigo 17-B, §7º no Provimento nº 12/2000, e de acordo com o que informou a Coordenadora do CAO (entrevista 3), foi consequência do Projeto Piloto envolvendo MP/RS e TCE/RS, que será analisado mais adiante nesta dissertação.

no Rio Grande do Sul como uma necessidade de reorganização institucional para melhor cumprir com o seu dever constitucional de zelar pela defesa dos direitos transindividuais, como se depreende dos relatos obtidos especialmente nas entrevistas 3, 4 e 5, o que acarretou, também, uma maior interferência deste órgão nas políticas públicas, outra decorrência da promulgação da CF/88.

Conforme referido pelos entrevistados, a proposta de regionalização do MP já vinha sendo pensada para abarcar outras matérias (a exemplo dos temas do meio ambiente e da administração de presídios), mas a única que acabou sendo, de fato, implantada foi a regionalização da educação. A iniciativa contou com apoio, à época, do Gabinete de Assessoramento Técnico (GAT), que elaborou estudos, e, na falta de outro modelo, acabou optando pela mesma distribuição territorial da justiça comum estadual, a exemplo dos Juizados Regionais da Infância e Juventude (entrevistas 4 e 5).

Por essa peculiaridade, a distribuição das regiões ficou um pouco desigual, pois contaria com regiões que abrangem um número exagerado de municípios, como a de Passo Fundo, com 145 municípios, segundo informou a Promotora Regional de Passo Fundo (entrevista 5), e, de outro lado, regiões que, apesar de menores na quantidade de municípios abrangidos, concentram aqueles mais populosos e com os piores índices de atendimento na educação infantil, como afirmou a Promotora de Porto Alegre (entrevista 2), que referiu que a região concentra dois dos mais populosos municípios gaúchos³¹, e os piores índices de atendimento na educação infantil (segundo ela, Alvorada e Viamão, detêm os piores desempenhos na educação infantil).

De fato, a regionalização da educação no âmbito do MP/RS é algo relativamente novo, que tem como foco o direito coletivo à educação, para além do direito individual dos sujeitos que acessavam o MP. Ela contemplou a criação do cargo de promotor com atribuição específica na tutela dos direitos coletivos e difusos em educação, profissional que passou a atuar ao lado dos promotores de comarca, encarregados precipuamente de ajuizar ações individuais em favor dos indivíduos que tiveram algum direito violado. Ademais, segundo a opinião de alguns entrevistados, a regionalização

³¹ O que foi confirmado por meio de consulta ao site da FEE (Fundação Estadual de Estatística: <www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/estado/municipios-do-rio-grande-do-sul-com-mais-de-100-mil-habitantes/>, acesso em 08/11/2017), que demonstra ser Porto Alegre o município mais populoso do Estado, com 1.479.277 habitantes, e Canoas o terceiro mais populoso, com 352.097 habitantes.

ainda não está bem consolidada, verificando-se, ainda, que promotores individuais das comarcas por vezes tomam iniciativas que seriam de competência dos promotores regionais (entrevista 2).

Além das entrevistas, quando do levantamento dos documentos normativos oficiais (Provimentos, Resoluções e Instruções Normativas) expedidos pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público estaduais, que versam sobre a criação ou a alteração de cargos, bem como sobre o funcionamento de ambas as instituições, foi realizada uma análise comparativa do antigo e do novo Regimento Interno do TCE/RS (em vigor desde 01/06/2015, por meio da Resolução nº 1.028/2015), não tendo sido observadas mudanças expressivas, por exemplo, a criação de uma divisão ou setor específico voltado à educação infantil. Porém, os entrevistados referiram a fixação de novas atribuições ao Setor de Apoio e Supervisão Municipal, que são exercidas com exclusividade pelos auditores entrevistados, representando, na sua percepção, inegável mudança institucional a partir da qual esse Setor assumiu a responsabilidade de elaborar estudos e realizar levantamentos de dados municipais no campo da educação, de forma centralizada.

As mudanças institucionais acima examinadas, que alteraram tanto a organização do Ministério Público quanto do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul (muito embora neste último não tenha ocorrido a criação de um órgão específico), podem ser entendidas à luz da teoria da mudança institucional gradual (MAHONEY; THELEN, 2009). Nesta abordagem, as transformações institucionais envolvem mudanças graduais e endógenas (tal como ocorreu com as instituições estudadas nesta Dissertação de Mestrado), e não decorrem necessariamente de conjunturas críticas ou rupturas. Foi este o caso de ambas as alterações, ocorridas em um período de estabilidade política posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 e concomitante à edição do primeiro Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001). Ressalta-se que, para Mahoney e Thelen (2009), a estabilidade e a mudança estão intimamente ligadas, sendo preciso aguçar a atenção sobre os processos incrementais de mudança que ocorrem durante longos episódios de relativa estabilidade política e acabam por produzir uma transformação gradual nas organizações.

Considerando o longo período de estabilidade observado nas duas instituições estudadas, seria pertinente remeter à teoria do “Equilíbrio Interrompido” ou “Equilíbrio

Pontuado”, de Baumgartner e Jones (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006), para analisar o rompimento da estabilidade provocado pelas mudanças institucionais relatadas, já que esta teoria também considera as mudanças incrementais. Porém, como estes autores defendem que as mudanças institucionais mais expressivas que ocorrem após longos períodos de equilíbrio representam rupturas decorrentes de fatores exógenos, pareceu-nos mais apropriado incorporar o modelo de Mahoney e Thelen (2009), uma vez que não foi possível identificar um fator de ruptura no período abrangido pelo recorte da pesquisa (da entrada em vigor do primeiro PNE até 2017)

Sendo assim, tendo em vista que as mudanças observadas tanto no MP/RS quanto no TCE/RS não foram uma consequência daquele primeiro PNE (BRASIL, 2001), hipótese que havia sido levantada no início da investigação, e considerando que não se constatou outro fator externo que teria repercutido nas mudanças institucionais aqui descritas, optou-se pela utilização da abordagem de Mahoney e Thelen (2009).

Outros aspectos que podem ser associados à não escolha da teoria do equilíbrio pontuado neste estudo, foram: a dificuldade de se trabalhar com o conceito de *policy images* (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006, p.11), e a falta de informações mais minuciosas sobre o processo de implementação das mudanças e sobre os atores que as protagonizaram, principalmente as suas preferências.

Portanto, entende-se ser perfeitamente aplicável o conceito de conformidade (*compliance*) de Mahoney e Thelen (2009) para explicar as mudanças institucionais verificadas no desenvolvimento da presente pesquisa. A partir de expectativas geradas e ações orientadas de seus agentes foram sendo promovidas alterações no significado e interpretação de normas internas que levaram à incorporação de novas atribuições para o Setor de Apoio e Supervisão Municipal do TCE/RS, bem como à criação das Promotorias Regionais com competência na área da educação. Ambas as modificações resultaram na intensificação do trabalho de fiscalização e monitoramento das ações municipais, e de acompanhamento especializado da implementação da política de educação infantil, avaliada como importante para a proteção das crianças e adolescentes.

Em paralelo, embora o conceito de conformidade possa evocar a existência de atores e coalizões que defendem a mudança institucional, na medida em que “vencedores” e “perdedores” nutrem diferentes interesses quanto à interpretação das

regras ou à destinação de recursos, não foi possível, no âmbito desta pesquisa, verificar a existência de divisões e disputas internas no âmbito do MP/RS ou do TCE/RS. Entretanto, em algumas entrevistas emergiram certos posicionamentos divergentes em disputa, especialmente no TCE/RS, no que se refere à concepção de qual o papel a ser desempenhado por aquela instituição quanto às políticas públicas, conforme se evidencia nos seguintes trechos da entrevista 7 (grifos nossos):

Nós estávamos no setor de apoio ali da supervisão municipal e aí fizemos essa análise. E, a partir daí, dialogamos entre nós que deveria ser feito relatórios da educação infantil específicos para os municípios. O supervisor à época achava que lá deveria fazer [...] ficar cada serviço regional fazendo, e eu digo: “não, eu acho que essa é uma matéria que está começando e tem que ficar centralizada aqui no setor para ter um entendimento uniforme”. **Porque também existia uma questão assim ó, o tribunal... os tribunais não estavam pensando na questão das políticas públicas e aí [falou] assim, “o quê que o tribunal tem a ver com isso?”**

P [pergunta]: *Era uma atuação muito mais contábil, né?*

R [resposta]: **É. Então teve muito o que explicar internamente [...] de qual a relação do tribunal.** E também existia uma visão muito assim, um público... digamos assim, uma visão classe média da situação, como se “não, mas a criança fica com a família” como existe até hoje aquela ideia “não, no campo”. [...] Aí nós... eu tinha esse pensamento, e inclusive meu pensamento era o seguinte: que a gente faria os cálculos, as taxas, enfim, e mandaria... [para o] Centro de Apoio da Infância do Ministério Público. [...] deveriam mandar e ele mandar para as promotorias, para as promotorias ajuizarem as ações ou fazer um “Termo de Ajustamento de Conduta”. Mas foi uma coisa, foi conversada entre nós, né? Que nós dependíamos que a instituição tomasse esse caminho, e na época não foi tomado.

P [pergunta]: *Isso foi mais ou menos o quê? Dois mil e...*

R [resposta]: 2008. O que nós conseguimos convencer, digamos, internamente, é que nós fizéssemos os relatórios aqui, e que não fosse descentralizado [pra cada unidade do TCE no Estado] **Porque senão ia se perder, porque muitos colegas, inclusive, criticavam essa ideia.** Aí começamos assim ó, “nós precisamos fazer as pessoas entenderem que tem criança que vive em situação de extrema vulnerabilidade”. Não é todo mundo escolhendo se vai ficar em casa com a mãe, com a vó. E aí achamos naquela CPI da exploração sexual infantil, que foi de 2004, que o relatório trazia uma conclusão de que com a mudança do perfil das famílias se desfez essa rede de proteção.

É. E as crianças ficaram expostas e que a falta de creche pra suprir esse papel contribuiu pra que as crianças ficassem mais expostas e que houvesse um aumento da violência contra as crianças dessa faixa etária. E aí então nós passamos a colocar isso nos relatórios de auditoria, até onde chegamos a mandar e-mail para todos os colegas explicando porque, né? Porque que essa etapa, né? **Porque nós estávamos concentrando nessa etapa justamente porque a preocupação era não só na questão educação, mas na proteção mesmo das crianças.** E aí se passou assim, se analisou e a gente continuou fazendo e fomos aumentando os relatórios, em 2009 eram 45 relatórios.

A mudança na visão institucional do TCE/RS sobre a sua atuação (sua forma e

seus limites) pode ser confrontada com um modo de fazer impositivo, um legado da atuação anterior à Constituição de 1988, quando não havia previsão expressa de fiscalização das políticas públicas. Tal postura competia com uma visão mais inovadora acerca das dimensões do controle. Esta última adquiriu importância e prevaleceu devido às circunstâncias peculiares acima descritas (o diálogo entre a Secretaria Municipal de Carazinho e a Promotoria Regional de Passo Fundo, no início dos anos 2000; e a priorização da sistematização de dados específicos sobre educação infantil e a sua centralização em Porto Alegre).

Já com relação à organização do MP/RS, as características do contexto político e da própria instituição provocaram um tipo de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2009), decorrente, em grande medida, da atuação de um grupo de promotores que convenceu o Procurador-geral de Justiça da época (2001 ou 2002) sobre a importância da atuação regionalizada na questão da educação.

5.2.2 Ainda sobre a forma de atuação dos órgãos: repertórios de ação e colaboração entre as instituições

Continuando a análise sobre a atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul na educação infantil, serão brevemente identificadas as ações e os instrumentos empregados por cada uma das instituições, iniciando pela análise da atuação dos promotores regionais, passando pelas ações empregadas pelos auditores externos com atuação na área da educação infantil, e depois aprofundando a reflexão acerca da cooperação entre ambos os órgãos, que foi iniciada pelo chamado “Projeto Piloto”, a qual se enquadra nos conceitos de *accountability* horizontal e *web of accountability institutions*.

Analisando as entrevistas realizadas com os promotores regionais de justiça, foi possível identificar que, embora a sua atuação tenha elementos comuns, ela não é uniforme, na medida em que cada promotor tem o seu próprio modo de conduzir o trabalho, advindo de aspectos pessoais e das características específicas de cada região. Assim as experiências relatadas foram bastante variadas (entrevistas 1, 2, 4 e 5).

Dentre os elementos comuns, destaca-se, preliminarmente, o estabelecimento de metas gerais a orientar a sua atuação individual, tendo sido citadas especialmente: a implementação da meta um do PNE, o combate à evasão e à infrequência escolar

(atualmente monitorada pela FICAI), bem como a educação inclusiva (entrevistas 1, 2, 4 e 5).

A partir da análise do conteúdo das Circulares Informativas disponíveis no sítio oficial, identificou-se a existência no MP/RS de um grupo de trabalho sobre educação. Também foi constatado, por meio de notícia na Circular Informativa nº 112 (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 15), ter sido instituída Comissão sobre a educação, em 2009, e que vinha realizando reuniões “em diversas ocasiões (em 10/12/2009, 5/3/2010, 16/4/2010, 21/5/2010, 18/6/2010, 9/7/2010 e 20/8/2010), com o objetivo de proceder a estudos e buscar o enfrentamento de problemas relativos à educação”.

Prosseguindo, referida Circular Informativa divulgou:

Nos encontros, debateram-se diversos temas relacionados à educação, tais como reprovação e evasão escolar, educação infantil, carência de orientadores educacionais, violência escolar, FUNDEB, capacitação de professores etc. O grupo apresentou relatório das suas atividades à Procuradora-Geral de Justiça, em 18 de junho de 2010, oportunidade em que propôs a fixação das atribuições de proteção à educação, mediante ativação das Promotorias Regionais de Entrância Final existentes, com cargos vagos, e o seu imediato provimento (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p.15).

Por sua vez, os entrevistados mencionaram a existência de um grupo de trabalho que se reúne mensalmente no CAO Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, com sede em Porto Alegre (entrevistas 3 e 4), bem como a criação de um grupo de *whatsApp* por meio do qual os promotores trocam informações e notícias, não sendo possível afirmar se o citado grupo de trabalho deu continuidade ou substituiu a comissão referida na Circular Informativa (RIO GRANDE DO SUL, 2010). Mesmo assim, tais iniciativas promovidas pelas promotorias regionais demonstram a preocupação por uma atuação padronizada. Na visão de um promotor regional e da representante do CAO (entrevistas 3 e 4) a busca por uma atuação coordenada e homogênea não é prerrogativa apenas dos promotores regionais de justiça, mas também dos promotores da infância e juventude das respectivas comarcas, por entenderem que a atuação de um pode repercutir na do outro.

Por ocasião da condução das entrevistas todos os promotores regionais afirmaram ter instaurado ao menos um inquérito civil por município sob a sua circunscrição, com objetivo de acompanhar a adoção, pelos gestores locais, de medidas para implementação da meta um do PNE (BRASIL, 2014). Todos os promotores entrevistados haviam iniciado um trabalho direcionado ao aumento de vagas em creche, em razão dos índices de atendimento escolar das crianças de zero

a três anos (atinge 27% no RS) serem piores aos matriculados de quatro e cinco de idade (61% no RS), como se pode constatar na Tabela 1, acima. Todavia, em certo momento o foco sobre a creche foi alterado para o da pré-escola, uma vez que, com a edição do novo Plano Nacional de Educação (de 2014), o prazo para cumprimento da meta para aquela etapa de ensino (50% da demanda de até três anos de idade) passou de 2016 para 2024, mantendo-se o prazo para a universalização da pré-escola (ano de 2016). (entrevistas 1, 2, 4 e 5)

Todos os entrevistados referiram a utilização de instrumentos para evitar a judicialização da ampliação da oferta de vagas, tais como: realização de audiências públicas, seminários temáticos locais, oferecimento de TACs nos inquéritos, dentre outros. E mesmo quando já existiam demandas ajuizadas anteriormente à criação da respectiva promotoria regional, encaminharam a sua resolução propondo a suspensão da ação, ou, quando possível, a assinatura de TACs. Na opinião da promotora regional de Porto Alegre (entrevista 2) os resultados desses procedimentos extrajudiciais de composição são bastante variados devido às características regionais e às “habilidades de convencimento” de cada promotor. Essas práticas confirmam os resultados encontrados por Hoffmann e Bentes (2008) concernentes às ações “pré-judiciais” utilizadas pelo MP.

Outras iniciativas pré-judiciais podem ser citadas. Por exemplo, o promotor regional de Pelotas (entrevista 1) costuma realizar seminários nos municípios de sua área de abrangência para sensibilizar os gestores municipais no início e ao longo do seu mandato. Segundo ele, isto permite um acompanhamento próximo das iniciativas adotadas pelas Prefeituras Municipais, e, quando eventualmente é encontrada resistência, adotam-se medidas mais coercitivas, dentre elas a propositura de TAC. O promotor regional de Pelotas, cuja área de atuação abrange 28 municípios, referiu a instalação de um inquérito civil para acompanhar a criação de vagas para crianças de quatro e cinco anos em cada um dos municípios, existindo, ainda, vários TACs firmados naquela região em prol do direito coletivo à educação infantil. Como informou, apenas em última instância ocorre ajuizamento de demandas isoladas, sendo elas evitadas ao extremo.

Da mesma forma que Hoffmann e Bentes (2008, p. 128) – que, conforme já citado, examinaram dois projetos de atuação conjunta entre MP e SMED de Porto Alegre - foi possível apurar, nos depoimentos da promotora regional de Porto Alegre

(entrevista 2) e das representantes da SMED do mesmo município (entrevista 9), a existência de um canal direto de comunicação entre ambos os órgãos, utilizado sistematicamente para a troca de informações, e cuja origem remonta à criação de um “Projeto Piloto” (entrevista 2 e 3) iniciado no ano de 2010, que contou, também, com a participação do TCE/RS.

Este projeto teria iniciado com a realização de várias reuniões entre MP/RS e TCE/RS visando definir uma forma de atuação mais efetiva no âmbito da educação infantil, e culminou com a seleção coletiva de municípios onde a atuação do MP deveria ser intensificada, tendo em vista a necessidade de ampliação da oferta de vagas de educação infantil. Os critérios para a escolha dos municípios foram definidos conjuntamente pelas duas instituições, com base em dados processados pelo TCE/RS (entrevistas 2, 3 e 7), e resultaram na seleção, naquele primeiro momento, dos municípios que não possuíam creche pública municipal, ou que atendiam menos de 60% das vagas necessárias na pré-escola, totalizando 184 municípios (entrevistas 2, 3, 7). Nestes municípios foram realizadas reuniões com os representantes governamentais a fim de que as prefeituras apresentassem um cronograma organizando a criação escalonada de vagas na educação infantil. Por outro lado, embora tenham sido propostos para a região de Porto Alegre, não foram firmados TACs na ocasião (entrevista 2).

Esta situação da promotoria regional de Porto Alegre contrasta com a de Passo Fundo, onde, após muitas tratativas e um prolongado esforço de convencimento das administrações locais, foram firmados aproximadamente 90 TACs, um para cada município, em média. Todavia, conforme informou a promotora regional (entrevista 5), vários deles já foram arquivados por terem sido cumpridos integralmente. A entrevistada também comentou que, para além do convencimento, a articulação realizada é positiva na medida em que o gestor que cumpre as metas é parabenizado publicamente.

[...] a articulação, primeiro com os gestores, a sensibilização com os secretários e com os conselhos municipais nesses seminários. Muito, muito assim, desmistificar a ideia de tu ter um ajustamento de conduta é algo pra punir o município, embora eu estabeleça pena (pecuniária) de 500 a mil reais o descumprimentos das metas. E também valorizar os municípios que faziam assim ó, de 15 a 20, eu assino os termos também (vários), chamando, o que a gente chama de unidade móvel do MP, que é um ônibus que tem toda uma estrutura. [...] E aí a gente faz discursos, elogia os prefeitos, embora seja um TAC. Também utilizo uma técnica que é de trocar o nome do TAC de **Termo de Integração Operacional**, mas que tem todas [as características de TAC].

(entrevista 5, grifo nosso).

Por sua vez, a região de Caxias do Sul apresenta resultados distintos dos examinados anteriormente, que variam conforme as suas sub-regiões internas: a) de um lado, existem municípios, especialmente os da parte alemã (Picada Café, São Vendelino, Vale Real, Feliz) que atendem à demanda real de vagas em educação infantil³²; b) de outro, em alguns municípios foi firmado TAC (Farroupilha, Canela, Nova Prata e Boa Vista do Sul), e ação civil pública em Caxias do Sul, conforme detalharemos a seguir.

Em 2007, portanto antes da instalação da promotoria regional, houve o ajuizamento de uma ação civil pública em Caxias do Sul (identificada na Circular Informativa n. 95 do MP, RIO GRANDE DO SUL, 2007), cujo pedido consistia na “criação de 560 vagas de educação infantil mais a demanda natural no município”. Esta ação impactou profundamente no planejamento das ações da Secretaria Municipal da Educação, trazendo desdobramentos peculiares. De forma inusitada, tal ação fundamentava-se no direito coletivo à educação, enquanto que eram mais frequentes as ações civis públicas baseadas no direito individual à educação, ou de um grupo de indivíduos.

Outra peculiaridade da atuação do MP no município serrano é que a ação civil pública foi julgada procedente, ao contrário da constatação feita por Hoffmann e Bentes (2008) de que as ações individuais envolvendo o direito à educação seriam mais exitosas do que as coletivas. Na visão dos autores isto sinalizaria uma postura reticente do Poder Judiciário em ratificar a intervenção do MP/RS na produção de políticas públicas. Ao final, em 2012, uma vez convertida em execução coletiva de sentença, tal ação acabou gerando um resultado diverso do usual: a compra direta de vagas em estabelecimentos privados de educação infantil, o que teria fomentado a criação de uma espécie de “comércio de vagas privadas com custeio público”, e resultando na distorção dos rumos e resultados da ação inicial. Tais peculiaridades da região e do município de Caxias do Sul foram destacadas pela secretária municipal de educação (entrevista 8), e citadas tangencialmente por outros entrevistados

³² Aqui também se insere Nova Petrópolis, que poderia estar atendendo mais do que a sua demanda real, porém, devido à interrupção da construção de uma escola de educação infantil contratada por meio do Proinfância (interrupção feita pela empresa contratada, a MVC Componentes Plásticos Ltda., que provavelmente não concluirá as suas obras no RS), acabou não cumprindo a meta um do PNE. (entrevista 4).

(entrevistas 2 e 4).

Quanto à atuação do TCE/RS, destaca-se a sua participação, inclusive como organizador, de seminários promovidos conjuntamente com o MP/RS, e a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS (órgão que tanto representa os municípios quanto intermedia ações conjuntas), que buscavam incentivar os gestores locais a concentrarem esforços na ampliação da oferta de vagas em educação infantil, incluindo homenagens públicas aos prefeitos e secretários que cumpriam as suas metas, conforme verificado nas notícias publicadas no sítio do TCE/RS.³³

Ademais, e representando talvez a mais importante iniciativa coletiva, cita-se a constituição de atuação conjunta entre o MP/RS e o TCE/RS, em regime de cooperação, conforme consta no planejamento estratégico da primeira instituição (RIO GRANDE DO SUL, 2014), com a denominação de “Projeto Piloto”, o qual foi desenvolvido em várias fases. Este “Projeto Piloto” em educação infantil representou um primeiro esforço de atuação conjunta surgido do consenso mútuo em torno da importância da educação infantil, a demandar uma atenção mais especializada de parte dos órgãos envolvidos.

O surgimento do Projeto remonta a um contato entre o auditor público externo do TCE/RS (entrevista 7) e a coordenadora do CAO Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, por ocasião de palestra por ele proferida em evento promovido pelo MP/RS, em Santa Cruz do Sul, no ano de 2012. A partir daí, o citado auditor trabalhou “informalmente” no MP/RS por certo período, elaborando estudos específicos que contribuiriam para a fixação dos critérios que norteariam a atuação coletiva: o foco prioritário inicial seriam os municípios que não possuísem matrículas em creche pública, bem como atendiam menos de 60% da demanda da pré-escola. O TCE/RS também subsidiaria a atuação dos promotores regionais com o fornecimento de dados sociais e econômicos municipais (entrevista 7), além, por óbvio, do mapeamento nas já citadas “Radiografias da Educação Infantil”.

Durante a implementação do “Projeto Piloto”, a FAMURS também foi convidada

³³ Pode ser citada como exemplo a notícia: “TCE-RS e Ministério Público homenageiam Municípios com destaque na Educação Infantil”, disponível em https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE/RS%20e%20Minist%20rio%20P%20F%20Ablico%20homenageiam%20Munic%20EDpios%20com%20destaque%20na%20Educa%20E3o%20Infantil. Acesso em: julho de 2015.

a participar, na condição de parceira e mediadora junto aos municípios. A entidade colaborou na promoção de eventos sobre o tema e de encontros entre os gestores municipais e os órgãos estatais ora estudados, tendo firmado, em janeiro de 2012, Termo de Cooperação do qual também participam o TCE/RS e o MP/RS, com o seguinte objeto:

[...] a manutenção de um canal aberto e permanente de troca de informações, no sentido da efetivação dos direitos contemplados no ordenamento jurídico brasileiro, em prol da população infanto-juvenil, com ênfase à aferição do efetivo respeito à garantia de prioridade absoluta à criança e ao adolescente nos orçamentos públicos, em especial no que se refere à garantia ao direito à educação de qualidade (RIO GRANDE DO SUL, TRIBUNAL DE CONTAS; MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012)

Encerrada a primeira fase do Projeto, já descrita, durante a qual foram realizadas reuniões entre MP/RS e TCE/RS que envolveram a fixação de critérios para a atuação conjunta, e que culminou com a assinatura do Termo de Cooperação, seguiu-se uma segunda fase em que o Ministério Público passou a instaurar inquéritos para acompanhar as ações promovidas em cada um dos municípios selecionados, e a realizar um trabalho de convencimento direto junto aos executivos municipais, atentando para a importância da criação de vagas em educação infantil. Operacionalmente, foram realizadas audiências públicas, reuniões e seminários, que contaram muitas vezes com a participação do auditor do TCE/RS; ao mesmo tempo em que eram empregados instrumentos mais coercitivos, como os TACs (entrevistas 2 e 7).

Depois de concluída esta segunda fase do Projeto, o TCE/RS prosseguiu realizando o seu trabalho costumeiro de auditoria e de levantamento de dados, enquanto o MP/RS continuou a efetuar o seu monitoramento específico junto a gestores municipais.

Atualmente o MP/RS e o TCE/RS praticamente não realizam mais reuniões conjuntas, porém, eventualmente promovem, em parceria, eventos sobre educação infantil, que incluem os representantes das Prefeituras Municipais. Em paralelo, os órgãos seguem cooperando por meio da troca de informações, existindo, inclusive, Termo de Cooperação (RIO GRANDE DO SUL, 2014) que viabiliza o acesso do MP/RS aos dados informatizados e aos relatórios do TCE/RS, via sistema digital.

Em síntese, em um primeiro momento ambas as instituições aproximaram-se dos gestores municipais, buscando o diálogo e o convencimento em torno do

fortalecimento da política de educação infantil (ou seja, o foco central da cooperação não era a punição), contando com parceria com a FAMURS para tais propósitos. Já em um segundo momento, a aproximação com os governos municipais decorreu de iniciativas preponderantemente do Ministério Público, ao passo que o Tribunal de Contas manteve uma atuação mais abrangente e indireta, de monitoramento dos resultados alcançados pelos municípios e de elaboração de estudos específicos para subsidiar as ações empreendidas. A FAMURS, por sua vez, não teve grande participação nas iniciativas adotadas a partir deste segundo momento, não tendo sido mais referida pelos entrevistados (entrevistas 2, 3 e 7).

Desta forma, a esta cooperação envolvendo, principalmente, o MP/RS e o TCE/RS, no escopo do citado “Projeto Piloto”, é possível aplicar o conceito de *accountability* horizontal, tal como formulado por O’Donnell (1998, p. 43, grifos nossos):

A *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas mas de **redes de agências** que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional “se fecha” mediante dicções últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability*. [...] A ideia básica é a prevenção, e se necessário, a punição [...].

Além da constituição de redes de agências imprescindíveis à *accountability* horizontal (O’DONNELL, 1998, p. 43), pode-se afirmar que, com o desenvolvimento da cooperação e da parceria, as trocas entre MP/RS e TCE/RS intensificaram-se e se tornaram constantes, representando, principalmente no período entre 2010 e 2012, um exemplo bem-sucedido de *web of accountability institutions* (ARANTES, 1999). Posteriormente, percebeu-se um afrouxamento da cooperação entre as duas instituições, ao menos da forma como ela se operacionalizara nos primeiros anos.

5.2.3 A percepção dos gestores municipais sobre a atuação do MP/RS e do TCE/RS na educação infantil

As entrevistas com os secretários municipais de educação dos quatro municípios estudados permitiram trazer à tona a perspectiva dos gestores responsáveis pela implementação local da política nacional de expansão da educação infantil, cuja atuação é acompanhada pelos órgãos estaduais de controle e monitoramento das políticas públicas. Desta forma, as Prefeituras Municipais são atores diretamente implicados na atuação do TCE/RS e do MP/RS nessa área de políticas.

O nosso interesse foi o de, a partir das informações trazidas pelo grupo de

entrevistados, traçar, preliminarmente, um “diagnóstico” da situação da educação infantil nos respectivos municípios (diagnóstico este condizente ou não com os dados mostrados na Tabela 1, pois baseado na opinião dos gestores municipais); bem como captar a percepção dos mesmos sobre a atuação do TCE/RS e do MP/RS, indagando se ela teria provocado mudanças na política municipal de educação infantil, principalmente quanto às estratégias e ações voltadas à expansão das vagas e melhoria dos índices de atendimento.

Em um segundo momento, buscou-se contrapor à percepção dos promotores e auditores a dos gestores locais sobre a atuação dos primeiros, com especial interesse em examinar se a oposição entre “a “visão dos juristas”, imbuída de uma espécie de “guarda do universal”, e a “visão do profissional da política, vinculada predominantemente às lógicas específicas da atividade de representação e reprodução eleitoral.” enfatizada por Engelman e Cunha Filho (2013, p. 58), seria confirmada – ou não – no presente trabalho.

Como se viu na Tabela 1, em 2015 todos os municípios apresentaram um expressivo déficit de vagas na educação infantil, porém, a avaliação feita pelos gestores municipais mostrou-se discrepante em relação à situação delineada pelos dados levantados pelo TCE/RS. Esta divergência foi verificada em Passo Fundo, onde, muito embora o secretário municipal tivesse informado o atendimento de quase 100% das crianças na faixa etária de quatro e cinco anos (faltando 5%), e sustentasse que o déficit estaria na faixa etária de até três anos de idade (creche), os dados provenientes do Censo Escolar de 2015, por nós compilados, demonstraram que, em 2015, o município atendera em torno de 51% do total de crianças de quatro e cinco anos, e 25% das de zero a três anos, restando, respectivamente, 2.599 e 7.531 novas vagas a serem criadas (BRASIL, 2015).

Interessante resgatar os argumentos que os representantes governamentais utilizaram para justificar o déficit de vagas na educação infantil em seus respectivos municípios. O gestor de Passo Fundo, por exemplo, afirmou que o gargalo não estaria precisamente na inexistência de vagas, mas em inadequações quanto ao turno de atendimento e à localização das vagas disponíveis. Para ele, em alguns casos as mães não aceitam a escola onde está sendo ofertada a vaga; em outros, solicitam turno integral, mas não estaria constatada, de fato, a necessidade das crianças permanecerem todo o dia na escola infantil (entrevista 6).

O mesmo foi verificado em Porto Alegre: as representantes da secretaria municipal de educação afirmaram que o município estaria atendendo 100% da demanda de quatro a seis anos³⁴ e que somente não teria atingido a meta um, no que se refere ao atendimento em pré-escola, porque recentemente o governo estadual estaria fechando turmas de “jardim”, situação que exigiu da Prefeitura a absorção de uma demanda não planejada (entrevista 9).

Todavia, a Tabela 1 já demonstrou que o município atende, em realidade, apenas 25% das crianças de quatro e cinco anos de idade, e 9% das de zero a três anos de idade. Inclusive, a promotora regional de Porto Alegre comentou que, após longa negociação com a Prefeitura Municipal para efetivar a assinatura de um TAC com objetivo de criação escalonada de vagas em pré-escola, o Termo acabou não se concretizando porque a SMED não aceitara o indicador utilizado para mensurar a demanda, somente o assinaria se fosse contemplada a “demanda espontânea”, por elas apontada que se refere ao número de pessoas que buscam, efetivamente, vaga em pré-escola. A promotora regional então ponderou: “[...] não, assim eu não tenho interesse em fazer um TAC, né? Porque quando, na verdade, a lei fala que são 100% das crianças, não são 100% das crianças que os pais procuram vaga, que era a lógica deles, né? [...] não pode ser conforme a demanda espontânea.” (entrevista 2).

Assim, após longa negociação, o TAC com o MP/RS acabou não sendo firmando (entrevista 2). Em contrapartida, o município de Porto Alegre desenvolveu uma iniciativa denominada de “Pró-metas”: um planejamento em que a Prefeitura prevê as metas para os quatro anos de gestão e depois realiza audiência pública. Um dos objetivos estipulados neste plano, dentro da área da educação, teria sido, segundo as gestoras municipais (entrevista 9), o de atingir a universalização do atendimento tanto das crianças de quatro e cinco anos quanto das de zero a três anos de idade, superando, desta forma, a própria meta um do PNE.

Os municípios de Pelotas (que cobriu, em 2015, 19% da demanda de zero a três anos de idade e 52% da de quatro e cinco anos) e Caxias do Sul (com, respectivamente, 25% e 52%) também apresentaram déficit de vagas em ambas as

³⁴ Na rede conveniada de Porto Alegre, conforme explicaram as servidoras públicas, ainda existem muitas escolas de educação infantil que atendem a faixa etária de zero a **seis** anos, sendo comum na rede o modelo de escola de educação infantil anterior à alteração trazida pela Emenda Constitucional 53/2006 (BRASIL, 2006), depois reproduzida na LDB por meio da lei federal nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013).

modalidades de educação infantil (creche e pré-escola), mas contrariamente aos outros dois, os gestores de ambos os municípios reconheceram tal carência nas entrevistas, e narraram diferentes estratégias de enfrentamento da situação.

Em Pelotas, a secretária municipal de educação (entrevista 10) referiu que o município efetuou um planejamento que permitiu, “com grandes esforços”, aumentar gradativamente a oferta de vagas e diminuir a demanda represada. Por exemplo, em 2015 foi elaborado um plano de ação que tinha por meta, além de vagas na pré-escola, a criação de 668 vagas de berçário, 459 de maternal I, e 520 de maternal II. A SMED também participou – em 2015 e 2016 – de diferentes reuniões de monitoramento promovidas pelo MP/RS, além de outros encontros, por iniciativa própria, na busca por auxílio à formulação de alternativas direcionadas à criação de vagas, bem como para elaborar, junto ao Conselho Municipal da Educação, uma resolução sobre o número de alunos por profissional na educação infantil. Após todo o planejamento realizado, a Prefeitura Municipal acabou firmando um TAC na área da Educação Infantil com o MP/RS, cujo objeto previa a reforma e ampliação das escolas municipais de educação infantil, que apresentavam aspectos estruturais e espaços físicos inadequados.

No caso de Caxias do Sul, em que houve o ajuizamento de ação civil pública pelo MP/RS em 2007, com fundamento no direito coletivo à educação³⁵, a secretária municipal entrevistada informou ter assumido o cargo quando a demanda já se encontrava em fase de execução. Conforme relatado, em paralelo à extrema dificuldade de planejar e implementar medidas para atingir a meta um do PNE, ela recebera uma enorme quantidade de solicitações de vagas na educação infantil pela via judicial (ação coletiva). Em sua opinião, esta situação acabou prejudicando o planejamento e o estabelecimento de prioridades pela administração recém-eleita.

Em adendo, a secretária de educação de Caxias do Sul classificou como *sui generis* o caso do município, ressaltando as dificuldades decorrentes da via judicial de processamento das políticas públicas, em suas palavras:

[a questão do atingimento da meta] ela ficou bem... Ela é *sui generis*. Inclusive em todas as audiências públicas e encontros que a gente tem tido com o Ministério Público, com todos os órgãos de controle, a UNDINE, que é uma que representa todos os secretários municipais de educação, a própria coordenação de educação da FAMURS, Caxias... É senso comum de todos

³⁵ A ação civil pública em questão foi referida na Circular Informativa nº 95/2007, tendo sido citada em tópico anterior desta Dissertação de Mestrado.

os magistrados, promotores e os auditores do Tribunal de Contas, [que] ela é *sui generis*. Por que? Porque Caxias perdeu uma ação civil em 2007. Então, além já de toda essa situação que nós temos em cumprir a meta do Plano Nacional de Educação, nós temos ainda o cumprimento de uma decisão judicial. E essa decisão, ela passou a ser cumprida justamente no meu primeiro ano de gestão, porque ela pegou o finalzinho de 2012. E aí, naquele momento, o governo... a gestão, ela optou por fazer um trabalho junto com o “Mão Amiga” [projeto assistencial mantido pelos freis capuchinhos que consiste no encaminhamento para escolas particulares, de crianças carentes de zero a quatro anos, que não conseguem vaga no ensino gratuito], comprando vagas, que eram 560, de acordo com a decisão judicial, por ano (entrevista 8).

No entanto, ainda que a entrevistada expressasse as dificuldades ocasionadas pela intervenção do MP/RS no planejamento e implementação da política nacional de educação infantil em nível local, e tivesse criticado a reação da representante do CAO da Infância, Juventude, Família e Sucessões em relação às ponderações trazidas pelos gestores em uma das primeiras reuniões da qual participou, por aquela denominada de “chororô”, ela avaliou como muito positiva a atuação da promotoria regional de Caxias do Sul. Ela salientou, inclusive, que tal especialização (termo que interpretamos mais no sentido de focalização da atuação em prol da educação infantil) alcançada pelo órgão auxilia o gestor a entender melhor o funcionamento das instituições e as relações entre os poderes estatais, como nesta fala:

A promotoria de educação foi de um apoio muito grande. Eu sei que ela é um órgão de controle. Mas eu digo apoio no sentido de que eu pude discutir as questões legais e dizer: “Mas eu posso fazer isso?” Sabe, [reivindicar] “me ajuda”. Eu cresci muito dentro da parte legal com a ajuda deles. Eu acho que a intenção é essa. Mas quando que não ajuda? E não é só o caso de Caxias. Isso eu tô falando como todos os secretários. Se tu falar, tu vai ver que todos eles são assim. Existe uma...uma...não é uma incompatibilidade. Não seria esse o termo. Mas existe um choque, conflito, melhor dizendo, das legislações. Porque nós temos um plano. Aí que começou o problema e aí que os secretários no geral sentem-se sempre como eles dizem: “com a faca na cabeça”. Por que é isso. (entrevista 8).

Além de salientar o lado positivo dessa intervenção do Ministério Público, que orientaria os gestores, a entrevistada enuncia, embora não aprofunde a crítica, que nem sempre a atuação da promotoria da educação “ajuda”, pois a coerção que esta exerce sobre o gestor, que tem uma série de obrigações a cumprir, decorrentes do grande volume de leis no âmbito da educação, e a impossibilidade de implementar todas as políticas e programas de uma só vez, implica em uma gestão “com a faca na cabeça” (entrevista 8), o que revela a alta coerção dessa interação.

Os demais gestores municipais também avaliaram manter com o Ministério Público uma boa interlocução (entrevistas 6, 9 e 10). A gestora de Pelotas (entrevista

10), inclusive, comentou que a atuação do MP/RS “proporcionou o diálogo de enfrentamento da realidade e colaboração no sentido de exemplos de ações e situações de outros municípios”. Por sua vez, as professoras da SMED de Porto Alegre (entrevista 9) avaliaram satisfatoriamente a interlocução estabelecida com o TCE/RS, que participa de reuniões conjuntas agendadas de forma esparsa; enquanto que secretária municipal de Pelotas (entrevista 10) enfatizou a participação de alguns promotores públicos – como palestrantes e debatedores - em eventos organizados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Citando um destes eventos, onde foram apresentadas as informações municipais, a entrevistada afirmou que estes dados são importantes como norteadores do processo, já que os do IBGE são insatisfatórios para se planejar a execução da meta um do PNE vigente.

Apesar de terem ressaltado o bom relacionamento institucional, todos os entrevistados confirmaram a existência recorrente de ações individuais ajuizadas pelo MP/RS envolvendo pedidos de vaga em educação infantil (entrevistas 6, 8, 9 e 10). E, em Porto Alegre, o TCE/RS realizou recente auditoria especial, que resultou em um relatório de 453 páginas, no qual, dentre outras questões, foi enfatizada a discrepância entre o elevado gasto em educação efetuado pela Prefeitura Municipal *versus* os baixos valores atingidos pelo Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) municipal.

Assim, analisando-se os relatos dos gestores da educação, dois pontos chamaram a nossa atenção: o primeiro é que todos destacaram o bom relacionamento institucional entre os respectivos Executivos municipais e o MP/RS. Sobre o TCE/RS, apenas a secretária municipal de Pelotas manifestou-se, ressaltando que o órgão provê dados mais apropriados do que os do IBGE, “como norteadores do processo” (entrevista 10). Para além desse satisfatório relacionamento, todos os entrevistados mencionaram a positiva interlocução colaborativa com o MP/RS, muito embora todas as administrações municipais abrangidas pela pesquisa possuam expressivo número de ações ajuizadas com pedidos de vaga na educação infantil em favor de crianças determinadas; Pelotas possui TAC firmado no âmbito da educação infantil³⁶ e, no caso da Prefeitura de Porto Alegre, o TCE/RS realizou auditoria no âmbito da educação, que resultou em extenso relatório.

³⁶ Este foi o único município, dos quatro pesquisados, em que se constatou assinatura de TAC no âmbito da educação infantil.

Por outro lado, constata-se que, muito embora as avaliações positivas proferidas pelos entrevistados, a atuação do TCE/RS e do MP/RS tem promovido inegável constrangimento aos secretários municipais de educação, mesmo que estes não o tenham referido explicitamente. Tal situação ficou evidenciada na fala da secretária municipal de educação de Caxias do Sul, quando mencionou um encontro realizado com a, então, Coordenadora do CAO Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, que teria classificado como um “chororô” a justificativa daquela gestora em não cumprir com a meta estipulada pelo atual PNE (entrevista 8). E, igualmente, mas de forma indireta, quando o secretário municipal de educação de Passo Fundo (entrevista 6) referiu que o Estado não pode ser “vilão” ou “refém”, deixando antever o desconforto que geram as ações coercitivas, ou o agir “com a faca na cabeça” (já mencionado – entrevista 8):

Lógico, nós temos também as ações que chegam aqui frequentemente, nós temos uma assessoria jurídica aqui na nossa secretaria, que nos ajuda na resposta, né? Geralmente as ações que envolvem os pedidos aqui da promotoria, que envolve as vagas na escola, nós não questionamos, até porque eu trabalho com o princípio que o Estado não pode ser **vilão**, ou seja, **o Estado não pode só dar respostas mediante uma ação de tipo de força, de órgãos, de ação judicial.**

Pesquisadora: *De coerção, né?*

Acho que esse é o **Estado vilão**, e muito menos a gente não pode ser o **Estado refém**, que é aquele Estado que só responde as coisas, só dá resposta, porque não têm dados, não tem comparação. Então, com o Ministério Público a gente tem feito um trabalho muito sério nesse sentido de definir qual é o indicador que nós vamos levar em consideração nesse processo (entrevista 6, grifos nossos)

Eu lembro que a Dra. xxx, que era diretora geral do Ministério Público do Rio Grande do Sul (coordenadora do CAO), eu tenho um respeito muito grande. Na primeira vez que eu conversei com ela, e eu fui representando todos os secretários [municipais], nossa eu me senti muito mal! Porque ela disse assim que os secretários tinham um “**chororô**” e [que] **era o mesmo “chororô”**[sempre]... Mas não era “chororô”. Aí depois, também, nessas conversas [...] Por isso que eu acho que a importância do Ministério Público ser especializado ajudou. Porque são realidades diferentes, alguns municípios pequenos conseguiram atingir a meta num instante. Mas pensa bem... Tem municípios que uma escolinha atende toda a sua população infantil e ainda sobra vagas. Caxias... hoje eu fiz um cálculo em cima daquele levantamento do Tribunal de Contas. O número de crianças que nós atendemos em Caxias, seria o atendi [...] Zeraria o atendimento de 12 municípios da nossa região. Então é, que é muito grande. Aí, qual é o problema? Veio o Plano Nacional e nós com essa decisão judicial de ter que atender as demandas (entrevista 8).

O outro ponto interessante advindo do exame das entrevistas, e que confirma a proposição central desta Dissertação de Mestrado, é a constatação de que o Ministério Público, em sua atuação direta junto aos secretários municipais de

educação, exerce papel de verdadeiro formulador e/ou implementador da política pública de educação infantil. Isto aparece de forma clara na entrevista com o secretário municipal de Passo Fundo, quando este refere a existência de dois trabalhos desenvolvidos em conjunto pelo Executivo municipal e a promotora regional do município: o “Projeto Egrégora”, que promove mediação escolar em escolas que atendem crianças em alta vulnerabilidade social; e o esforço conjunto voltado à elaboração de uma norma para fixar critérios técnicos mínimos para a autorização do transporte escolar de alunos da educação infantil, na faixa etária entre quatro e cinco anos de idade³⁷. Neste caso, diante da inexistência de regulação, pode-se sustentar que o Ministério Público estaria atuando em colaboração com a administração municipal, como formulador da política (legislação específica) de transporte escolar público municipal para crianças de quatro e cinco anos de idade.

E, mesmo no caso de Caxias do Sul, quando da execução da sentença da ação civil pública que condenou o município à criação de 560 novas vagas em educação infantil (entrevista 8), houve tentativa de obter o cumprimento da decisão de forma dialógica (caso muito similar ao do município de São Paulo, citado em outro capítulo e analisado por CORRÊA, 2014) que culminou, em determinado momento, na compra direta pela Prefeitura Municipal, de vagas existentes em estabelecimentos privados, como forma de atender aos pedidos individuais judicializados. Este fato, além de gerar problemas de planejamento e de execução orçamentária na política educacional e em outras ações governamentais, implicou, em última análise, no redesenho da política municipal de educação infantil, com a destinação de considerável volume de recursos para a execução daquela ação judicial. Desta forma, novamente ficou evidenciado o papel desempenhado pelo Ministério Público enquanto importante ator, tanto da implementação quando da formulação e redesenho da política ora analisada.

Como contraponto à visão dos gestores, apresenta-se a percepção que os promotores públicos e auditores externos (MP/RS e TCE/RS) têm da sua própria atuação, e em relação à dos gestores. Nesse sentido, os entrevistados foram unânimes em afirmar que o monitoramento que vem sendo realizado pelas duas instituições contribui com a ampliação da oferta de vagas na educação infantil pelos

³⁷ Atualmente a norma que regula o transporte escolar prevê a sua destinação a alunos da faixa etária relativa ao ensino fundamental, ou seja, inexistente qualquer legislação que autorize e regulamente o transporte escolar público de crianças com idade inferior a seis anos, o que torna irregular, portanto, qualquer prestação deste tipo de serviço.

municípios (entrevistas 1, 2, 4, 5 e 7). Conforme se percebe neste depoimento da promotora regional de Porto Alegre:

Eu acredito que sim, isso estimulou um debate sobre uma temática que talvez não iria ter toda a atenção que teve, em função da instauração de inquérito civil público. Essa informação de que é necessário um planejamento por parte do município, sob pena do ajuizamento de uma ação, embora nunca tenha sido o que nós pretendíamos... Mas entender que o Ministério Público está olhando e que vai tomar as providências quando for necessário, tanto que agora a gente faz essa reflexão. O que nós vamos fazer? Vamos ajuizar? Porque a gente está aguardando. (entrevista 2)

Com relação à atuação dos secretários municipais de educação, a percepção dos atores pesquisados, principalmente os do MP/RS, é de que, muito embora exista o reconhecimento do desafio que a implementação da meta um do PNE representa para os municípios, existem algumas inconsistências entre os discursos daqueles, e os dados que costumam ser considerados para o diagnóstico da situação do atendimento na educação infantil, como demonstra a seguinte fala do promotor regional de Pelotas (entrevista 1):

Pesquisadora: As prefeituras têm priorizado a educação infantil?

R. Vou te dar uma resposta que tu interpreta como tu queres: se conversar com todos os prefeitos e todos os secretários, a educação é prioridade, mas se tu vai nos orçamentos, não sei se é prioridade. Faz convênio com associações de estudantes de faculdade, e pagam o transporte. [...] Pergunta pra qualquer prefeito: “Prefeito, educação inclusiva é prioridade?” “Não, é, claro que é!”. Mas de quatro milhões [que recebe de repasse federal] para educação especial, [emprega só] 107 mil. É prioridade?

Aqui se cita, igualmente, uma crítica verificada na entrevista com a promotora regional de Porto Alegre, no sentido de que faltam investimentos dos municípios na rede própria de educação infantil para atingir a meta um do PNE, especialmente no caso de Porto Alegre: “Só que uma dificuldade que me parece... por exemplo, em Porto Alegre é... por que a rede própria não aumenta? E é isso o que o Tribunal cobra com razão, porque o ideal seria o sistema próprio, correto?” (entrevista 2).

A percepção dos agentes do Ministério Público, portanto, seria de que embora os gestores afirmem, em seus discursos, priorizar a educação infantil, suas práticas, que podem ser aferidas em razão do volume de investimentos que realizam nessa etapa de ensino, divergem do discurso. Os gestores, por outro lado, tendem a justificar a escassez de investimentos na educação infantil na escassez de recursos disponíveis para seu financiamento, demonstrando a existência de conflito entre as opiniões de gestores e promotores.

Enfim, os casos analisados nesta Dissertação de Mestrado somam-se a vários outros que evidenciam que o MP/RS tem agido conjuntamente com as autoridades públicas municipais, propondo e supervisionando a implementação de políticas públicas específicas, como é o caso da educação infantil. Ao mesmo tempo, eles demonstram que o TCE/RS também tem se aproximado dos gestores municipais com o intuito de orientar e supervisionar a implementação da meta um do PNE atual, apesar de fazê-la de forma menos intensiva e direta do que o MP/RS. Isto se explica pelas próprias características desta instituição que não conta, como aquela, com mecanismos coercitivos mais efetivos, a exemplo do ajuizamento de demandas ou da propositura de TACs. Por fim, também foi constatada uma divergência entre os dois grupos de atores políticos – os do TCE/RS e do MP/RS *versus* os gestores municipais– quanto à validade dos indicadores e informações utilizadas para mensurar o déficit de vagas na educação infantil existente nos municípios e assim monitorar a meta um do PNE vigente. Os profissionais das Prefeituras Municipais parecem não reconhecer, em sua totalidade, os dados apurados pelo TCE/RS e considerados pelo MP/RS, pois distantes da realidade local e das informações que eles selecionam, de fato, para o planejamento das ações (entrevistas 6 e 9). Um último ponto a ser destacado, é o ceticismo com que os atores envolvidos com o monitoramento da política pesquisada percebem a atuação dos gestores locais (especialmente os do MP/RS, de acordo com as entrevistas 1 e 2).

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa analisou a atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul no monitoramento da implementação da meta um do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), pelas prefeituras municipais do Rio Grande do Sul, considerando tal meta como a política pública central à análise proposta.

Após uma breve contextualização sobre a evolução normativa da educação infantil, que abrangeu também as suas formas de financiamento e os desdobramentos da política nacional no contexto de descentralização federativa, analisou-se o desenvolvimento institucional pelo qual ambas as instituições estudadas passaram, no momento posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, em razão das novas atribuições que lhes foram conferidas, em especial a fiscalização da eficiência das políticas públicas.

Em razão da inclusão deste novo e importante encargo no rol de atribuições de ambas as instituições, a forma como estas atuam foi sofrendo mudanças e produzindo novos resultados, que carecem de análise específica no campo das políticas públicas. Assim, com foco na análise desta ressignificação das instituições estudadas, e de seus respectivos desdobramentos, optou-se pela utilização de um referencial teórico que permitisse situar a atuação do MP/RS e do /RS no âmbito das políticas públicas, privilegiando o seu papel na produção (formulação e implementação) daquelas, em detrimento do enfoque estrito sobre a sua função de controle da administração pública.

Com base na contribuição de autores como Alston *et al.* (2006), Hoffmann e Bentes (2008), Oliveira e Marchetti (2013), entre outros, foi possível perceber que as mudanças na atuação do Ministério Público já haviam sido destacadas por vários autores, o mesmo ocorrendo com relação aos tribunais de contas (MACHADO, 2012), referências que reforçaram a nossa convicção quanto ao reconhecimento dessas instituições como verdadeiros atores de políticas públicas.

Na sequência, a afirmação de que desempenham este papel abrangente foi possível após a identificação dos diferentes atores de políticas, da fase em que atuam e do tipo de resultado que produzem, aspectos usualmente tratados pela literatura do campo da *Policy Analysis* (SECCHI, 2010; CORTES; LIMA, 2012; KINGDON *apud* CAPELLA, 2014). A incursão neste debate possibilitou-nos refinar a nossa proposta

analítica, que foi ampliada com o conceito de *fixer* formulado por Bardach (1977), permitindo-nos analisar as instituições pesquisadas como integrantes da estrutura estatal, mas que possuem um poder coercitivo para implementar as suas ações, além de contarem com instrumentos privilegiados para a obtenção de informação (os inquéritos civis no caso do MP/RS, e as auditorias operacionais e as radiografias da educação infantil, no caso do TCE/RS).

A pesquisa abrangeu, em um primeiro momento, consulta à documentação produzida por ambas as instituições (por exemplo, Portarias, Provimentos, Circulares Informativas, Termos de Cooperação, entre outros), que permitiram conhecer a sua forma de organização e os mecanismos e instrumentos empregados em sua atuação.

Na sequência, como trabalho de campo intensivo, foram realizadas entrevistas com agentes lotados nesses dois órgãos (dois auditores públicos externos com atribuição para elaboração dos relatórios da educação infantil, e quatro promotores regionais de justiça). Foram também realizadas entrevistas com os quatro gestores municipais (três secretários municipais de educação, de Caxias do Sul, Passo Fundo e Pelotas, e duas professoras exercendo função diretiva na SMED de Porto Alegre) dos municípios sede das promotorias regionais selecionadas.

A escolha dos promotores regionais (quatro de um total de oito) permitiu cobrir parte considerável do território do estado, uma vez que Promotoria Regional de Pelotas tem como área de abrangência toda a região sul do RS; a Promotoria Regional de Passo Fundo possui 145 municípios sob sua jurisdição, contemplando todo o noroeste do estado; a Promotoria Regional de Caxias do Sul abrange toda a região serrana; e a Promotoria Regional de Porto Alegre engloba a capital e toda a região metropolitana. Sendo assim, permitiram retratar as mais diferentes realidades (escolas indígenas, quilombolas, em assentamentos agrícolas; regiões predominantemente rurais, outras quase que integralmente urbanas, e com diferentes índices de desenvolvimento humano), bem como abarcaram diferentes experiências de atuação do TCE/RS e do MP/RS, a saber: na Região Metropolitana desenvolveu-se o Projeto-Piloto que integrou MP e TCE; na Região de Passo Fundo surgiu a intenção de articulação entre o TCE/RS e as Secretarias Municipais de Educação; na Região de Pelotas foi instalada a primeira promotoria regional; e na Região de Caxias do Sul a experiência com a judicialização da ampliação da oferta de vagas na educação infantil teve grande repercussão.

O levantamento empírico realizado permitiu identificar as mudanças institucionais ocorridas no MP/RS e no TCE/RS no que diz respeito à sua atuação no âmbito da educação infantil. Elas consistiram na própria criação do cargo de promotor regional, no Ministério Público do Rio Grande do Sul, com atribuição para as questões envolvendo o direito coletivo à educação; bem como a mudança de orientação sobre o tipo de fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, que passou de uma análise técnica e estritamente contábil dos recursos empregados pelos municípios no financiamento dessa etapa da educação, para um controle mais voltado à eficiência, o que exigiu a separação dos dados específicos da educação infantil do conjunto de gastos municipais com educação. Essas mudanças foram reconhecidas, à luz da teoria de Mahoney e Thelen (2009), como endógenas e incrementais, não tendo origem em uma conjuntura externa altamente crítica ou em algum processo explícito de ruptura.

Ainda com relação aos dados coletados, eles permitiram identificar a percepção dos agentes envolvidos enquanto representações sociais, tendo sido constatada a existência de um consenso sobre a importância da educação infantil como política que impacta na proteção da criança, inclusive contra a violência de que muitas vezes é vítima, além dos desdobramentos em outras políticas (de segurança, de saúde, drogas, etc.). Além deste reconhecimento, foi identificada entre os membros do MP/RS uma forma de atuação homogênea, com a preponderância do uso de métodos pré-judiciais (HOFFMANN; BENTES, 2008) para a resolução de impasses na implementação da política de educação infantil. Também foi constatada a existência de uma verdadeira rede de colaboração entre o MP/RS, o TCE/RS, e a FAMURS, especialmente entre 2010 e 2012, que consistiu na realização de eventos e reuniões conjuntas buscando o enfrentamento das dificuldades na implementação da meta um do PNE de 2014. Todavia, com o passar do tempo, tal cooperação passou a ser menos empregada.

Por fim, ouvidos os gestores municipais, como forma de buscar um contraponto à visão institucional fornecida pelos promotores públicos e auditores externos, pôde-se perceber que existe uma grande interlocução entre esses atores e órgãos públicos, e, em que pese todos os entrevistados terem avaliado como positiva a cooperação interinstitucional, ela não estaria livre de dos constrangimentos interpostos à gestão municipal. Tal situação apareceu de forma direta na entrevista realizada com a

secretária de educação do município de Caxias do Sul, e, de maneira mais velada, na entrevista realizada com o secretário, da mesma pasta, de Passo Fundo. Também foi possível constatar a existência de algumas contradições entre o discurso dos gestores e os dados apurados pelo TCE/RS e considerados pelo MP/RS, acerca do déficit de vagas na educação infantil, discursos que são vistos com algum ceticismo pelos agentes principalmente do MP/RS.

Essas constatações acerca da divergência de informações e da discrepância entre os indicadores (externos e internos às Prefeituras Municipais) que quantificam o atendimento (matrículas), o déficit, as vagas a criar, etc., na área da educação infantil, e em suas duas subáreas, creche e pré-escola, demonstram a existência de uma verdadeira “guerra entre números”, na qual estão inseridas as diferentes instituições e atores pesquisados e onde está em disputa a proposição de indicadores válidos e confiáveis. Trabalhar com dados verossímeis e mais próximos da realidade a ser enfrentada representa um desafio, não apenas para pesquisadores do assunto, mas principalmente pelos profissionais que atuam diretamente no planejamento e implementação das políticas de educação infantil (promotores – MP; auditores – TCE, gestores – SMEDs), bem como, do lado da demanda, para os pais e a comunidade em geral.

Enfim, os resultados confirmaram o papel de atores de políticas públicas que vem sendo desempenhado pelo MP/RS e pelo TCE/RS na implementação municipal da política nacional de educação infantil, em específico a meta um do PNE de 2014, dentro de uma forma de atuação que muito se assemelha ao conceito de *fixer* de Bardach (1977), pois promovem a articulação de vários órgãos estatais (inclusive os do próprio Executivo local), que apresentam problemas de coordenação e de execução, sendo estes enfrentados com o emprego de meios negociais ou coercitivos de resolução, a depender da realidade local. Ambos os atores detêm grande conhecimento sobre os marcos normativos próprios da política de educação infantil, contam com mecanismos eficientes de obtenção de informação (no caso do MP/RS, a instauração de inquéritos civis permite reunir um grande volume de dados; enquanto o TCE/RS se vale de auditorias operacionais e das radiografias da educação infantil), além de possuírem autoridade para, quando julgarem necessário, redesenharem a política que está (ou não) sendo implementada em nível local, como ocorre quando os órgãos expedem recomendações aos gestores ou ajuízam ações em defesa do

direito, individual ou coletivo, à educação infantil.

Conclui-se este trabalho afirmando que, apesar das limitações de tempo e de fontes primárias documentais, ele permitiu identificar as principais mudanças organizacionais ocorridas nas instituições pesquisadas para atender às exigências do novo papel desempenhado no âmbito das políticas públicas, especialmente no que diz respeito à sua atuação concreta na educação infantil; bem como possibilitou refletir sobre os significados dessas mudanças e atuação. Ao mesmo tempo, espera-se que a presente Dissertação de Mestrado possa contribuir com a produção acadêmica sobre Ministério Público, Tribunais de Contas e, principalmente, sobre os atores de políticas públicas, em todas as fases de sua produção.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/rbcs/209-rbcs-28>.
- ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil. Nova York: Inter-American Development Bank, 2006.
- ARANTES, Rogério. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Jurídicas e Sociais**. v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>> Acesso em: 23/09/2015.
- ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2014, p.109-147.
- ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. O federalismo, os fundos da educação e a diminuição das desigualdades. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n.10, p. 49-63, 2012.
- ARRETCHE, Marta T.S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheRBCS1999.pdf>> Acesso em: 26/11/2015.
- ARRETCHE, Marta T. S. Introdução. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 7-8, 2005 (Dossiê Federalismo).
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie C. A Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.15, p. 69-94, set-dez. 2014.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICA STUDIES; HARVARD UNIVERSITY. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina – Relatório 2006**. Tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro. Elsevier, Washington, D.C., BID, 2007.
- BARBOSA, Ivone G.; ALVES, Nanci N.L; SILVEIRA, Telma A.T.M.; SOARES, Marcos A. A educação infantil no PNE: Novo plano para antigas necessidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 505-518, 2014.
- BARDACH, Eugene. **The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge: MIT Press, 1977.
- BARRETO, Álvaro Augusto B.; GRAEFF, Caroline B. Judicialização da Política: arqueologia de um conceito. **Revista Eletrônica de Direito e Política**, Itajaí, v.11, n.2, 2º quadrimestre de 2016. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica 1.

BAUER, Martin W.; GASKEL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BERMAN, Paul. **The study of macro and micro implementation of social policy**. Santa Monica, California, 1978. Disponível em: <<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P6071.pdf>> Acesso em: 27/11/2015.

BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 281-321.

BHERING, Eliana Maira Bahia. Monitoramento da educação infantil pública: possibilidades e conteúdos. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v.25, n. 58, p.74-99, 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm> Acesso em: 10 de novembro de 2016.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2015 - Microdados**. Brasília: 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/microdados>; Acesso em: 10 ago. 2017.

BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. Introduction: The Elements of Legalization and the Triangular Shape of Social and Economic Rights. In: BRINKS, D.; GAURI, V. (Orgs). **Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University, 2008. p. 01- 37.

CAMPOS, Maria Machado Malta. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe G. análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 101, p. 57-76, maio de 2015.

_____ Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014, P.87-122.

CHADID, Ronaldo. **Os Tribunais de Contas e a eficiência das políticas públicas**, 2013. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/os-tribunais-de-contas-e-a-eficiencia-das-politicas-publicas/>>. Acesso em: novembro 2015.

CORRÊA, Luiza Andrade. **A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade

de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas; LIMA, Luciana Leite. A Contribuição da Sociologia para a análise de Políticas Públicas. **Lua Nova** (Impresso), v. 87, p. 32-62, 2012.

CRUZ, Maria do Carmo M.T.; FARAH, Marta F.S.; SUGIYAMA, Natasha B. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241, 2014.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas de Sergipe e suas resoluções para avaliar a receita e despesa em educação. **ETD - Educação Temática Digital** 13, n.1, p 134-151, 2011. Disponível em <URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-286186>.> Acesso em abril 2016.

DESAI, Uday. The Politics of Implementation Design. **Journal of urban and contemporary law**, Washington, v. 36, n. 3, p. 3-19, 1989.

ENGELMANN, Fabiano; CUNHA FILHO, Márcio C. Ações Judiciais, Conteúdos Políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 57-72, mar. 2013.

FLORES, Maria Luiza R.; ALBUQUERQUE, Simone S. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil: algumas interfaces entre as políticas e as práticas. In: FLORES, M.L.R; ALBUQUERQUE, S.S (Orgs). **Proinfância no Rio Grande do Sul: Perspectivas Políticas e Pedagógicas**. Porto Alegre: Edipuc, 2015, p.17-38.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HOFFMANN, Florian F.; BENTES, Fernando R. N. M. Accountability for Social and Economic Rights in Brazil. In: BRINKS, D.; GAURI, V. (Orgs). **Courting Social Justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p.100-145.

HOMERCHER, Evandro. **Educação Infantil na pauta do TCE-RS**. 2012. Disponível em:<<https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/artigos/2012/0F76AE3B6DA5BCE05010AC3C020148>> Acesso em: 16/09/2016.

KUHLMANN JR., Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 5-18, 2000.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto R.C.; OLIVEIRA, Vanessa E. Burocratas de médio escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n.4, p. 463-492, out/dez. 2014.

LOUREIRO, M. R; TEIXEIRA, M.A.C; MORAES, T.C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

MACHADO, Maria Gorete. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul**: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009. Tese (Doutorado em Educação). Porto Alegre, Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política:

duas análises. **Lua Nova**, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MADEIRA, Lígia Mori. STF como ato político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações de políticas sociais entre 2003 e 2013. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 27-95, set-dez. 2014.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge University Press, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 179-180, p. 139-151, 1997.

MORAES, Tiago Cacique. **O processo de modernização dos tribunais de contas no contexto da reforma do Estado no Brasil**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

MOREIRA, Luiz (org). **Judicialização da Política**. São Paulo: 22 editorial, 2012.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.4 4, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Vanessa E.; MARCHETTI, Vitor. **O Judiciário e o controle sobre as políticas públicas: a judicialização da educação no município de São Paulo**. Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, Descentralização e Planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.44, n.153, p.624-644, 2014.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Sociologia da Violência: do conceito às representações sociais**. Brasília: Verba Editora, 2010.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p.151-210.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei N. 11.852**, de 28 de novembro de 2002. Dispõe sobre criação de promotoria de justiça, de cargos no Ministério Público e em seus serviços auxiliares e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do RS, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS. **Radiografia da Educação Infantil 2013, com dados de 2012**. Porto Alegre, 2013 . Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS. **Radiografia da Educação Infantil 2016, com dados de 2015**. Porto Alegre, 2015 . Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de**

Conduta. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas**. V. 1: Conceitos e teorias. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013. [Curso *online* Políticas Públicas].

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: um marco de análisis. In: VILLANUEVA, Luis F. A. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 323-372.

SCHABBACH, Letícia. Políticas de educação infantil e escolarização de crianças do meio rural. In: BRITES, J. G.; SCHABBACH, L. **Políticas para família, gênero e geração**. Porto Alegre: Ufrgs/Cegov, 2014.p. 77-99.

_____ A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr./jun. 2017.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília. **A implementação do PROINFANCIA no Rio Grande do Sul e os fatores condicionantes da adesão dos municípios**. VI Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA), Porto Alegre, novembro 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. A legislação brasileira e as mudanças na educação infantil. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 229-244, 2011.

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. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, 2000. (Caderno nº 48)

SOUZA, Celina. Instituições e Mudanças: Reformas da Constituição de 1988, Federalismo e Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-118.

SPECK, Bruno Wilhelm. Tribunais de Contas. **Revista Gestão e Controle**, Porto Velho, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, v. 1, n. 1, p. 211-219, 2013.

_____ **Caminhos da transparência. Análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. 1 ed. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova York: New York University Pres, 1995, p. 01- 37.

TAYLOR, Matthew. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p.229-257, 2007.

_____ **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TRUE, James; JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. Punctuated-equilibrium theory in policymaking. In: SABATIER, Paul A. (org). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007, p.01-57.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de Políticas Públicas para a**

educação infantil. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

VILLANUEVA, Luis F. A. Estudio Introductorio. In: **La implementacion de las politicas.** México: Miguel Ángel Porrua, 2007. p. 15-92.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (org.). **Weber.** São Paulo: Ática, 1991. p. 128-141. [Sociologia].

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec,** São Paulo, v. 4, n. 1, p. 78-101, jun. 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

LEGISLAÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO INFANTIL (em ordem cronológica):

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 1988.

BRASIL. **Lei nº 9394,** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14,** de 12 de setembro de 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. Brasília: 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art2> Acesso em: novembro de 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.114,** de 16 de maio de 2005. Altera os artigos 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 06 (seis) anos de idade. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.274,** de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília: 2006. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm Acesso em: 10 de novembro de 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53,** de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1> Acesso em 10 de novembro de 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59,** de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares

para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília: 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.796**, de 04 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília: 2013. Disponível em: <http://planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm> Acesso em: 10 de novembro de 2015.

Outros documentos consultados:

RIO GRANDE DO SUL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Circular Informativa** n. 95, Porto Alegre, jul. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Circular Informativa** n. 112, Porto Alegre, 01 nov. 2010.

_____ **Planejamento Estratégico**, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/areas/principal/arquivos/relatorio_anual_2014.pdf> Acesso em dezembro 2015.

RIO GRANDE DO SUL. MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS, FAMURS. **Termo de cooperação técnica** para facilitar atuação integrada e prol dos direitos da população infanto-juvenil, em especial no que se refere a uma educação de qualidade. Tramandaí, 2012. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/parceiros_institucionais> Acesso em dezembro 2015.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS, MINISTÉRIO PÚBLICO. **Termo de cooperação** para intercâmbio de dados informatizados. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/parceiros_institucionais> Acesso em 16/09/2016.

APÊNDICE I

EIXOS ANALÍTICOS E ROTEIRO DE QUESTÕES DAS ENTREVISTAS

EIXOS ANALÍTICOS	QUESTÕES
<input type="checkbox"/> Objetivos e forma de atuação de ambas as instituições no tocante às políticas de educação infantil municipais	- Como está estruturada a Divisão de Educação Infantil do TCE-RS/ Promotoria Regional? (quadro de servidores, Portaria/Resolução/Provimento que a instituiu, atribuições) - Qual o objetivo desta Divisão/ Promotoria Regional? - Por que a preocupação com a educação infantil, em específico?
<input type="checkbox"/> Interação entre as instituições (<i>web of accountability institutions</i>)	- A atuação tem sido realizada em parceria com algum outro órgão? - O que sabe dizer sobre o Projeto de Educação Infantil do MP?
<input type="checkbox"/> Papel como atores políticos na produção de políticas públicas municipais de EI (passagem da macro para a microimplementação)	- Que trabalho vêm realizando junto aos municípios? (MP: nºs de ações individuais, TACs, ações coletivas, inquéritos civis? Alguma outra ação?) (TCE: auditorias e algum outro tipo de acompanhamento?) - Quais os objetivos buscados na adoção dessas medidas específicas? - Os objetivos foram alcançados? Quais? De que forma? - Como percebem o impacto das ações que vêm promovendo? É possível visualizar que resultados? Quais? - Como as prefeituras têm respondido a essa atuação? Têm priorizado a educação infantil? Têm formulado e implementado ações específicas em decorrência da atuação do MP/TCE?
<input type="checkbox"/> Diagnóstico da educação infantil no município e percepção do gestor (secretário municipal de educação) sobre atuação do MP e do TCE no âmbito da educação infantil	- Qual a situação da educação infantil no município? (atende meta 1 do PNE? Tem lista de espera?) - Município tem algum TAC firmado/ ação civil pública ajuizada na área da educação infantil? - Como funciona a relação da SME com o MP? E com o TCE? - A atuação desses órgãos (MP e TCE) influenciou a atuação do município? A atuação desses órgãos levou ao aumento da oferta de vagas na educação infantil?

Quadro 3 – Roteiro das entrevistas

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE II

RELAÇÃO DAS ENTREVISTAS E CONTATOS

Entrevista	Cidade	Sexo	Cargo	Instituição
Entrevista nº 01	Pelotas	Masculino	Promotor Regional de Pelotas	Ministério Público
Entrevista nº 02	Porto Alegre	Feminino	Promotora Regional de Porto Alegre	Ministério Público
Entrevista nº 03 (por questionário)	Porto Alegre	Feminino	Centro de Apoio Operacional do da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões do Ministério Público (CAO)	Ministério Público
Entrevista nº 04	Caxias do Sul	Feminino	Promotora Regional de Caxias do Sul	Ministério Público
Entrevista nº 05	Passo Fundo	Feminino	Promotor Regional de Passo Fundo	Ministério Público
Entrevista nº 06	Passo Fundo	Masculino	Secretário municipal de educação	Executivo Municipal
Entrevista nº 07	Porto Alegre	Masculino/ Feminino	Dois Auditores externos do Tribunal de Contas	Tribunal de Contas
Entrevista nº 08	Caxias do Sul	Feminino	Secretária municipal de educação	Executivo municipal
Entrevista nº 09	Porto Alegre	Feminino	Servidoras da SMED, ocupantes de função diretiva na área da educação infantil	Executivo municipal
Entrevista nº 10 (por questionário)	Pelotas	Feminino	Secretária municipal de educação	Executivo municipal

Quadro 4 – Relação das entrevistas realizadas

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE III

A LEGISLAÇÃO ENVOLVENDO EDUCAÇÃO INFANTIL E SUAS SUCESSIVAS ALTERAÇÕES

PRECEITOS CONSTITUCIONAIS	REDAÇÃO ORIGINAL E ALTERAÇÕES	DESCRIÇÃO
Art. 30, caput Compete aos Municípios:	Redação original - CF/1988	
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;	Redação original – CF/1988	Define competência municipal para manutenção do ensino fundamental e da educação pré-escolar (que até então compreendia faixa etária de 0 a 6 anos)
VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;	Redação dada pela EC53/2006	Emenda Constitucional retifica a nomenclatura para que passe a constar <i>educação infantil</i> , termo que foi incorporado à Constituição pela EC 14/1996 (no artigo 211, §2º)
Art. 208, caput Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:	Redação original – CF/1988	
Art. 208, inciso I I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;	Redação original – CF/1988	Na redação original havia obrigatoriedade e gratuidade apenas do ensino fundamental.
I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita, para todos que a ele não tiveram acesso na idade própria;	Redação dada pela EC 14/2006	Permanece obrigatoriedade e gratuidade apenas do ensino fundamental.
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;	Redação atual - dada pela EC 59/2009	Obrigatoriedade e gratuidade da educação básica é estendida para compreender também a pré-escola (+ ensino fundamental + ensino médio)
Artigo 208, inciso IV IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade	Redação original – CF/1988	Educação infantil contemplava atendimento de crianças de zero a seis anos
IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;	Redação atual - dada pela EC 53/2006	Educação infantil passou a englobar a faixa etária de zero a cinco anos.
Artigo 208, inciso VII VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	Redação original – CF/1988	Atendimento por meio de programas se destinava a atender apenas ao ensino fundamental.
VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	Redação atual - dada pela EC 59/2009	Atendimento por meio de programas passou a atender todas as etapas da educação básica.

PRECEITOS CONSTITUCIONAIS	REDAÇÃO ORIGINAL E ALTERAÇÕES	DESCRIÇÃO
Artigo 211, §1º § 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória	Redação original – CF/1988	Definição do papel da União.
§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;	Redação atual - dada pela EC 14/1996	Redefine o papel da União: funções e objetivos.
Artigo 211, §2º § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.	Redação original – CF/1988	Nomenclatura não fazia distinção, na “educação pré-escolar” entre creche e pré-escola.
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.	Redação atual - dada pela EC 14/1996	Com a reforma, foi alterada a nomenclatura.
Artigo 211, §4º § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.–	Redação original – CF/1988	Originariamente, apenas Estados e Municípios estavam incluídos no sistema de colaboração.
§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.	Redação atual - dada pela EC 59/2009	Redação atual incluiu União no regime de colaboração.
Artigo 212, §5º § 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.	Redação original – CF/1988	Previa meio de financiamento adicional apenas do ensino fundamental.
§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.	Redação dada pela EC 14/1996	Continuou mantendo financiamento adicional apenas para ensino fundamental.
§ 5º A educação básica pública terá	Redação atual – dada	Passou a incluir a educação

como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei	pela EC 53/2006	infantil.
---	------------------------	-----------

Quadro 5 – Legislação envolvendo educação infantil e sucessivas alterações

Fonte: Elaboração própria com base na legislação consultada.

APÊNDICE IV

INDICADORES DISCREPANTES SOBRE DEMANDA E OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Aqui são apresentadas duas tabelas que contêm informações coletadas em fontes distintas (constantes na Radiografia da Educação Infantil de 2015, elaborada pelo TCE/RS, a partir de dados do Censo Escolar; e consulta **direta** nos microdados do Censo Escolar de 2015, no site do INEP), nas quais é possível constatar expressivas discrepâncias entre os dados, que já haviam sido sinalizadas por alguns autores consultados, bem como foram apontadas por uma das avaliadoras desta Dissertação de Mestrado, durante a banca de defesa em dezembro de 2017.

Os valores discrepantes observáveis nas duas tabelas exemplificam a disputa em torno dos indicadores considerados mais fidedignos para mensurar dimensões importantes ao planejamento das políticas públicas de educação infantil, especialmente: demanda (população residente conforme a idade, no respectivo ano), atendimento ou oferta (matrículas efetuadas), defasagem de vagas, quantidade de novas vagas a serem criadas, adequação da etapa de ensino com a idade da criança, dentre outras.

Tabela A – RS e municípios pesquisados e situação quanto à cobertura da educação infantil, em 2015, conforme dados da Radiografia da educação infantil no Rio Grande do Sul

Itens	Intervalo etário	Caxias do Sul	Passo Fundo	Pelotas	Porto Alegre	RS
População 2010	0 a 3	NC	NC	NC	NC	506.957
	4 e 5	NC	NC	NC	NC	277.004
Matrículas por etapa de ensino	Creche	NC	NC	NC	NC	168.793
	Pré-escola	NC	NC	NC	NC	208.438
Taxa atendimento por intervalo etário (%)	0 a 3 (creche)	34%	34%	23%	42%	35%
	4 e 5 (pré-escola)	68%	76%	68%	75%	75%
Vagas a criar (n. absolutos)	0 a 3 (creche)	3.679	1.625	3.984	5.107	89.849
	4 e 5 (pré-escola)	3.507	1.135	2.404	7.920	66.642

Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Radiografia da educação infantil no Rio Grande do Sul em 2015. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015/Radiografia_2015.pdf. Compilação das informações pela autora.

Nota: NC = não consta a informação.

Tabela B – RS e municípios pesquisados e situação quanto à cobertura da educação infantil, em 2015, conforme microdados do Censo Escolar (INEP)

Itens	Intervalo etário (2)	Caxias do Sul	Passo Fundo	Pelotas	Porto Alegre	RS
População 2015 (1)	0 a 3	23.418	10.098	15.348	65.718	533.222
	4 e 5	12.168	5.328	8.275	33.717	291.355
Matrículas 2015	0 a 3	6.512	2.567	2.873	5.893	145.584
	% creche (3)	5.842 90%	2.514 98%	2.644 92%	5.190 88%	137.342 94%
	4 e 5	6.347	2.729	4.263	8.577	178.942
	% pré-escola (4)	5.998 95%	2.431 89%	3.985 93%	7.908 92%	164.131 92%
Taxa atendimento por intervalo etário (%)	0 a 3	28%	25%	19%	09%	27%
	4 e 5	52%	51%	52%	25%	61%
Vagas a criar	0 a 3	16.906	7.531	12.475	59.825	387.638
	4 e 5	5.821	2.599	4.012	25.140	112.413

Fontes: INEP. Censo Escolar 2015 (Microdados); IBGE. Censo Demográfico de 2010 e Estimativa populacional de 2015. Compilação das informações, organização dos dados e cálculos pela autora.

Notas:

(1) A população foi atualizada considerando-se a estimativa de 2015 (IBGE). A população por grupos etários foi extrapolada (de 2010 para 2015) a partir da participação percentual de cada intervalo na população registrada no Censo Demográfico de 2010. Informações sobre natalidade, mortalidade e migração seriam importantes para se aprimorar o cálculo da população estimada, todavia, elas não existem para anos intercensitários, como é o caso de 2015,

(2) A referência para a informação da idade é a data de realização do Censo Escolar, em 31 de maio de 2015.

(3) O percentual total não atingiu 100%, devido aos casos em que não aparecia a etapa de ensino (*missing*) e de matriculados em outras etapas de ensino que não a creche, como: pré-escola, ensino fundamental de 9 anos – 1º ano.

(4) O percentual total não atingiu 100%, devido aos casos em que não aparecia a etapa de ensino (*missing*) e de matriculados em outras etapas de ensino que não a pré-escola, como: creche, ensino fundamental de 9 anos – 1º ano, ensino fundamental de 9 anos – 2º ano, ensino fundamental de 9 anos – 3º ano, ensino fundamental de 9 anos – 4º ano.

Comparando-se as tabela A e B, percebe-se uma grande diferença entre os valores das taxas de atendimento por intervalo etário, em que os da segunda tabela são bastante inferiores aos da primeira, demonstrando que os municípios estão muito distantes de atingir a meta 1 do PNE (BRASIL, 2014). Os quatro municípios pesquisados atingiram percentuais inferiores ao estadual (27%) de atendimento para crianças de zero a três anos e para as de quatro e cinco anos (61%), com exceção de Caxias do Sul, que superou a média estadual quanto às matrículas de crianças pequenas (28%). Destaca-se, também, o município de Porto Alegre, que apresentou as menores taxas de atendimento, respectivamente 9% e 25%.

Considerando-se que os indicadores da tabela B foram construídos com base

nos intervalos etários e não na etapa de ensino (creche ou pré-escola), verificaram-se algumas inadequações entre ambos os quesitos: a) entre as crianças de zero a três anos – algumas apareciam como matriculadas em pré-escola ou no 1º ano do ensino fundamental, e não em creche, b) entre as crianças de quatro ou cinco anos – algumas matrículas em creche ou em anos iniciais do ensino fundamental (do 1º ao 4º ano), e não em pré-escola. Além disto, alguns casos não indicavam a etapa de ensino dos matriculados de zero a cinco anos, não sendo possível computá-los. Estas situações atípicas explicam porque o percentual de matrículas das crianças na etapa prevista, nos respectivos intervalos etários, não atingiu a totalidade (100%) dos casos em nenhum dos espaços sociais analisados, embora se verifiquem elevados percentuais estadual e municipais de adequação entre idade e etapa de ensino, entre 88% e 98%.

No texto desta dissertação optou-se por utilizar as informações da tabela B (coleta direta nos microdados do Censo Escolar 2015), ao invés das da tabela A (Radiografia da educação infantil de 2015), pelos seguintes motivos:

- a) Uma pesquisa direta nos microdados é sempre preferível a qualquer coleta em fontes que apenas organizam informações já existentes e/ou já compiladas;
- b) A população considerada pelo TCE/RS é a de 2010, sem atualização para 2015, como foi feito com os dados da tabela B. Além disto, não constam na citada Radiografia os dados populacionais usados para cada município;
- c) Também não são apresentados os valores absolutos das matrículas efetuadas por município, existindo apenas os percentuais das taxas de atendimento e a quantidade de vagas a criar.
- d) A metodologia de compilação e de cálculo não é explicitada, então não se sabe se o recorte para a construção dos indicadores abrangeu o intervalo etário ou a etapa de ensino (creche ou pré-escola).
- e) Não se sabe se a variável utilizada para o cômputo da idade foi a da data de referência (no momento de realização do Censo Escolar, em 31 de maio de 2015), ou do ano de referência.

Assim, devido a tais inconsistências, optou-se por utilizar no texto desta Dissertação de Mestrado a tabela B, cujos números se mostraram mais fidedignos para mensurar variáveis relevantes às políticas de educação infantil.