



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## Relatório Final de Auditoria Operacional

### A IMPLEMENTAÇÃO DO PNE NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Superintendência de Controle Externo**  
**Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais**  
**Coordenadoria de Auditoria Operacional**

**Relatório Final de Auditoria Operacional**

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PNE**  
**NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE**

**Equipe de auditoria:**

Antonieta de Pádua Freire Jardim  
Antônio de Pádua Rodrigues Alves Affonso  
Carliene Emmanuelle Camargos Lins  
Cláudio Lúcio da Silva  
Maíra Cardoso Ribeiro

Denise Maria Delgado (Coordenadora CFAMGBH)  
Ryan Brwnner Lima Pereira (Coordenador CAOP)

**Colaboradores:**

Monique Pena Kelles (estagiária da CAOP)  
Paula Fontoura Procópio (estagiária da CAOP)  
João Henrique Medeiros (CFAMGBH)  
Maíra Cardoso Ribeiro (MPC)

## **Agradecimentos**

O desenvolvimento desta auditoria relacionou-se, entre outros fatores, à parceria estabelecida entre a equipe de auditoria, os beneficiários e as entidades e órgãos envolvidos na operacionalização do tema avaliado. Nesse sentido, compete agradecer:

1. aos gestores e servidores da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED/BH) pela presteza no atendimento às solicitações apresentadas e percepção da importância de sua participação na concretização de melhorias no desempenho na implementação do Plano Nacional de Educação no ensino infantil de Belo Horizonte;
2. aos diretores e vice-diretores escolares, coordenadores pedagógicos, professores e outros servidores das Unidades de Educação Infantil de Belo Horizonte.

## Lista de Siglas

**ATRICON** - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil  
**CEDEPLAR** - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais  
**CBMMG** - Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais  
**CDPD** - Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência  
**CME** – Conselho Municipal de Educação  
**CR/88** – Constituição da República de 1988  
**CRFB** - Constituição da República Federativa do Brasil  
**CF** – Constituição Federal  
**DFME**- Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
**DVR** – Diagrama de Verificação de Risco  
**EI** – Ensino Infantil  
**EJA** - Educação de Jovens e Adultos  
**FNDE**- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
**GAO** – Grupo Temático de Auditoria Operacional  
**IDEB** – Índice de Desenvolvimento de Educação Básica  
**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
**IPEAD** - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais  
**IRB** – Instituto Rui Barbosa  
**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
**LOMBH** - Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte  
**MEC** – Ministério da Educação  
**MLPC**- Movimento de Luta Pro-Creche  
**MG** – Minas Gerais  
**PBH** - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte  
**PCI** – Prevenção e Combate ao Incêndio  
**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação  
**PDEMG** – Plano Decenal de Educação de Minas Gerais  
**PME** – Plano Municipal de Educação  
**PNE** – Plano Nacional de Educação  
**PNE** – Portadores de Necessidades Especiais  
**PPAG** – Plano Plurianual de Ação Governamental  
**PPP** – Projeto Político Pedagógico  
**PPP** - Parceria Público Privado  
**RI** - Regimento Interno  
**Sind-REDE/BH** – Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte  
**SMED** – Secretaria Municipal de Educação  
**SME/BH** - Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte  
**SUDECAP**- Superintendência de Desenvolvimento da Capital  
**SWOT** – Acrônimo das palavras inglesas: Strengths (forças), Weaknesses (fraquezas), Opportunities (oportunidades) e Threats (ameaças)  
**TCEMG** – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais  
**TCU** – Tribunal de Contas da União  
**UE** – Unidade de Educação  
**UEI** – Unidade de Educação Infantil  
**UMEI**- Unidade Municipal de Educação Infantil

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Itens avaliados nas UEs da amostra .....	18
Tabela 2 - Estudo Demográfico da Demanda por Educação Infantil e EJA em Belo Horizonte por Ano e por Regional realizado pelo IPEAD/CEDEPLAR .....	29
Tabela 3 – Número de Crianças, Número de Matrículas e Percentual de Atendimento por Ano e Etapa da Educação Infantil em Belo Horizonte.....	38
Tabela 4- atendimentos Previstos e Realizados na Educação Infantil em Tempo Integral por Modalidade da Educação Infantil .....	42
Tabela 5 -Matrículas Efetivadas na Educação Infantil por Ano e Modalidade, contabilizando a Rede Própria, Rede Privada e Rede Conveniada no Município de Belo Horizonte.....	42
Tabela 6 – Atendimento por Modalidade da Rede e Participação da Rede Pública e Conveniada no Atendimento Total por Modalidade da Educação Infantil e por Regional em Belo Horizonte em 2017 .....	44
Tabela 7- Composição do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.....	51
Tabela 8 – Composição do Fórum Permanente Municipal de Educação de Belo Horizonte....	54
Tabela 9 - Comparativo dos últimos nove anos entre o piso nacional do profissional do magistério público da educação básica e o vencimento inicial do cargo de Professor para Educação Infantil PBH .....	128
Tabela 10 - Percepção dos professores em relação aos próprios vencimentos. Pesquisa realizada em 2008 .....	129
Tabela 11- Percepção dos Professores em relação aos próprios vencimentos. Pesquisa realizada em 2017 .....	130
Tabela 12 - Comparação da percepção das professoras com relação ao próprio vencimento em 2008 e 2017 .....	130
Tabela 13 - Comparativo entre o vencimento inicial do cargo de Professor Municipal e do de Professor para Educação Infantil da PBH dos últimos nove anos.....	133
Tabela 14 - Funções próprias da docência X Funções que podem ser exercidas por auxiliares .....	139

## Lista de Figuras

Figura 1 - Planejamento, Execução, Monitoramento e Proposição de Políticas Públicas.....	60
Figura 2 - UMEI Professora Acidallia Lott – Trabalho de campo realizado no em 7/04 Área externa utilizada para lazer das crianças próxima ao armazenamento de gás sem isolamento adequado.....	64
Figura 3 - UMEI São Bernardo – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Área externa com piso que não oferece segurança e não promove mobilidade. ....	65
Figura 4 - UMEI Manacás – Trabalho de campo realizado em 17/04 – Área externa com gramado danificado, não oferecendo segurança e dificultando a mobilidade. ....	65
Figura 5- UMEI Manacás – Trabalho de campo realizado em 17/04 – Área externa com calha de água pluvial aberta muito próxima à passagem e aos brinquedos, não oferecendo segurança. ....	66
Figura 6 - UMEI Vila Calafate – Trabalho de campo realizado em 18/04 – Execução de obra sem isolamento da área de acesso aos brinquedos. ....	66
Figura 7 - UMEI Vila Calafate – Trabalho de campo realizado em 18/04 – Brinquedos com ferrugem oferecendo risco para segurança das crianças.....	67
Figura 8 - UMEI Taquaril – Trabalho de campo realizado em 5/04/2017 – Banheiro com teto danificado devido a provável vazamento e/ou infiltração. ....	68
Figura 9 - UMEI Manacás – Trabalho de campo realizado em 17/04 – Sinais de infiltração. ....	69
Figura 10 - UMEI Taquaril – Trabalho de campo realizado em 5/04 – Cozinha com forro de gesso e revestimento danificados. ....	69
Figura 11 - UMEI Céu Azul – Trabalho de campo realizado em 7/04/2017 – Depósito de material de consumo subdimensionado.....	70
Figura 12 - UMEI Professora Acidallia Lott – Trabalho de campo realizado em 07/04- Espaço insuficiente para armazenar materiais de uso diário, fazendo-se necessário o improvisado em salas de aula.....	71
Figura 13- Creche Nosso Abrigo Lactário – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Conservação e limpeza precários, muro com rachaduras e buracos comprometendo a segurança das crianças, além de aparentes sinais de infiltração.....	72
Figura 14 - Creche Oficina Escola Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 – Piso com rachaduras e sem segurança para circulação de crianças no parque infantil da UEI devido a muro de arrimo comprometido. ....	73

Figura 15 - Creche Comunitária Nossa Senhora do Carmo– Trabalho de campo realizado em 6/04 – Área externa da UEI compromete a segurança das crianças, brinquedos mal conservados, com pontas aparentes e sem manutenção, além de piso danificado. ....	74
Figura 16- Creche Irmão Otho - Trabalho de campo realizado em 18/04 – Área externa não promove mobilidade das crianças: estão conjugados o parque infantil, refeitório, lavanderia/lixreira. ....	74
Figura 17 - Creche da Oficina Escola de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04/2017 – Área externa com vários pontos em precário estado de conservação, piso não oferece segurança para crianças nem fácil acesso para PNEs.....	75
Figura 18 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova– Trabalho de campo realizado em 20/04 – Área externa com reduzido espaço para mobilidade das crianças, piso não seguro e cerâmicas danificadas.....	76
Figura 19 - Creche Nossa Senhora do Carmo Vila Oeste – Trabalho de campo realizado em 06/04 – Brinquedos insuficientes, danificados e sem mobiliário adequado para armazenamento. ....	77
Figura 20- Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Materialidade insuficiente, mobiliário obsoleto e em precário estado de conservação. ....	77
Figura 21- Creche Comunitária N. Senhora do Carmo – Trabalho de campo realizado em 06/04 – Material depositado em local inadequado por falta de almoxarifado ou insuficiência desse espaço para armazenamento do material de uso diário, inviabilizando a utilização do cantinho de leitura. ....	78
Figura 22- Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Material acondicionado em diversos ambientes devido à inexistência de depósito próprio para seu armazenamento. ....	79
Figura 23- Creche Imaculada Conceição da SSVP– Trabalho de campo em 24/04 – Secretaria sendo utilizada como almoxarifado por falta de espaço destinado para armazenamento de materiais. ....	79
Figura 24 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Insuficiência de espaço para armazenamento do material didático. ....	80
Figura 25- Creche Imaculada Conceição da SSVP – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Desorganização e ausência de mobiliário adequado ao acondicionamento de material de uso diário. Biblioteca utilizada como depósito de material. ....	80
Figura 26 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova– Trabalho de campo realizado em 20/04 – “Cantinho da leitura” na sala de atividade infantil com má conservação, livros danificados e material pedagógico em local inadequado. ....	81

Figura 27 - Creche Nosso Abrigo Lactário Cláudia Maria Rocha Brant– Trabalho de campo realizado em 19/04 – Cantinho da leitura no corredor da UEI. Local inadequado, sem possibilidade de reunir as crianças para atividades de leitura. ....	82
Figura 28 - Creche Oficina Escola De Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 – Necessidade de troca e/ou reparo nas cadeiras e equipamentos de uso diário. Eletroduto impróprio, exposto e desprotegido. ....	83
Figura 29 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Mobiliário em mau estado de conservação e com necessidade de reparos ou troca, tomadas sem proteção adequada, paredes com infiltrações e mofo e piso danificado e sem manutenção. ....	84
Figura 30 - Creche Grupo de Amigos da Criança – Trabalho de campo realizado em 04/04 – Vão aberto, permitindo a entrada de chuva e fiação exposta comprometendo a segurança, além de instalações elétricas em péssimo estado e caixa/tubulação sucateada. ....	85
Figura 31 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Mobiliário bastante danificado e em mau estado de conservação, cerceando a liberdade de movimento da criança. ....	86
Figura 32 - Creche Comunitária N. Senhora do Carmo – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Mobiliário danificado, obsoleto, mal conservado e inadequado para o uso e para os espaços disponíveis. ....	87
Figura 33 - Creche Comunitária N. Senhora do Carmo – Trabalho de campo realizado em 06/04 – Secretaria utilizada também como sala de professores em espaço reduzido, e ainda, com outros materiais armazenados no local, por falta de almoxarifado ou insuficiência desse espaço para armazenamento do material de uso diário. ....	88
Figura 34 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Espaço reduzido, secretaria utilizada também por professores. ....	89
Figura 35 - Educandário e Creche Menino Jesus–Trabalho realizado em 6/04 – Banheiro infantil não oferece acessibilidade, apresentado fechaduras das portas danificadas e ambiente mal conservado. ....	90
Figura 36 - Creche Oficina Escola de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 – Banheiros infantis inutilizados. Área de chuveiro sendo utilizada como depósito de material de limpeza. Paredes com cerâmica danificada. Fechaduras das danificadas. ....	91
Figura 37 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova - Trabalho de campo realizado em 20/04 – Banheiro infantil sendo utilizado como depósito de material, utilização de colchonete improvisado como local de troca de fraldas e lavatório inapropriado para a faixa etária, com altura desproporcional. ....	92
Figura 38 - Creche Imaculada Conceição da SSVV - Trabalho de campo realizado em 24/04 – Banheiro infantil com paredes e piso em mal estado de conservação. ....	93
Figura 39 - Creche Grupo de Amigos da Criança – Trabalho de campo realizado em 04/04 – Lavanderia em ambiente inadequado: espaço pequeno, estreito, sem iluminação natural e com	

pouca ventilação, localizada abaixo de uma escada onde a parede encontra-se com sinais de infiltração.....	94
Figura 40- Creche Imaculada Conceição da SSVP – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Lavanderia com más condições de conservação, sem espaço necessário para guarda de equipamentos de limpeza.....	94
Figura 41 - Creche da Oficina Escola de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 – Lavadeira em mau estado de conservação, sem mobiliário para armazenamento das roupas de banho e instalação elétrica precária. ....	95
Figura 42- Creche Jardins das Borboletas – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Brinquedos armazenados na lavanderia, ocasionando utilização inadequada do espaço.....	95
Figura 43 - Sala multiuso equipadas apenas com colchonetes e equipamentos obsoletos, além de paredes em estado precário de conservação. ....	96
Figura 44 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo em 18/04 – Depósito de lixo sem isolamento, com piso danificado, em local muito próximo ao refeitório e à área de lazer das crianças, contrariando o que recomenda a resolução 01/2015-CME. ....	97
Figura 45 - Creche da Oficina Escola de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04– Área de descanso das crianças com colchonetes, sem distância mínima de 50cm entre cada colchão.....	98
Figura 46 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado dia 18/04 – Área de descanso das crianças com colchonetes, sem respeitar a distância mínima de 50cm entre cada colchão e sala com espaço pequeno para mobilidade das crianças. ....	99
Figura 47 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova- Trabalho de campo realizado em 20/04 – Cozinha com botijão de gás muito próximo ao forno e botijões de gás acondicionados no interior de armários entre o refeitório e a cozinha, em ambiente fechado e sem ventilação. ....	100
Figura 48- Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Central de gás sem ventilação nas laterais/alvenaria, instalada muito próximo à edificação e à caixa de passagem de fiação elétrica que se encontrava aberta e desprotegida. ....	100
Figura 49 - Creche Comunitária Nossa Senhora do Carmo- Trabalho de campo realizado em 06/04 – Botijão de gás dentro da cozinha e muito próximo ao fogão. ....	101
Figura 50 - Creche Jardim das Borboletas - Trabalho de campo realizado dia 19/04 – Central de gás sem ventilação inferior e superior nas laterais/alvenaria, muito próxima à edificação e ocasionando o estrangulamento da passagem em rampa .....	101
Figura 51 - Creche Grupo de Amigos da Criança – Trabalho de campo realizado em 04/04 – Botijão de gás instalado suspenso, na área central da escola, sobre a passagem de usuários (crianças e adultos) e sem proteções nas laterais/fundo adequadas.....	102

Figura 52- Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 18/04 – Mobiliário danificado e entrada da escola com longa escadaria para acesso às salas de atividades. ....	103
Figura 53 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova–Trabalho de campo realizado em 20/04-Portas danificadas, mobília insuficiente, salas pequenas e com iluminação deficiente e divisória improvisada. ....	104
Figura 54 - Creche Grupo de Amigos da Criança - Trabalho de campo realizado dem 04/04 - Espaço insuficiente nas salas para acomodar as crianças, com ventilação insuficiente.....	104
Figura 55 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova- Trabalho de campo realizado em 20/04- Cozinha pequena e sem ventilação (sem janelas), alojando o botijão de gás no mesmo ambiente .....	105
Figura 56 - Creche Grupo Amigos da Criança - Trabalho de campo realizado em 04/04 - Cozinha sem ventilação, com equipamentos e utensílios armazenados e dispostos de maneira inadequada.....	106
Figura 57 - Creche Jardim das Borboletas -Trabalho de campo realizado em 19/04 – Cozinha sem sistema de exaustão adequado e fiação elétrica exposta e muito próxima ao fogão.....	107
Figura 58 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado dia 18/04 – Cozinha com sistema de exaustão em precário estado de conservação.....	107
Figura 59 - Educandário e Creche Menino Jesus: Trabalho de campo realizado em 06/04 – Alimentos armazenados de maneira inadequada, próximos a utensílios de limpeza .....	108
Figura 60 - Creche Imaculada Conceição da SSVP – Trabalho de campo realizado em 24/04 – Piso danificado e armazenamento inadequado de alimentos.....	108
Figura 61 - Creche Oficina de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 - Local onde transitam crianças com longa rampa sem guarda corpo/corrimão, comprometendo a segurança e oferecendo risco de acidentes. ....	110
Figura 62 - Creche Grupo de Amigos da Criança – Trabalho de campo realizado em 04/04 – Acessibilidade comprometida, com rampa estreita e muito íngreme, não é segura o suficiente para garantir a segurança de crianças e profissionais que trabalham no local. Escada para acesso à recepção, sala administrativa e parquinho infantil muito estreita, íngreme e sem corrimão. O acesso para a creche não oferece segurança e não garante o acesso de PNEs. ....	111
Figura 63- Creche Irmão Otho – Trabalho de campo em 18/04 – Acessibilidade comprometida. Não permite acesso de PNEs. Acesso à sala administrativa, de atividades, refeitório, banheiros e parque infantil na parte inferior com o trajeto sendo realizado por escada. ....	112
Figura 64- Creche Jardins das Borboletas – Trabalho de campo em 19/04 – Acessibilidade comprometida para PNE. Dificuldade de acesso às salas de atividade e parque infantil, com escadas íngremes, tanto no ambiente interno como externo. ....	112
Figura 65- Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova– Trabalho de campo realizado em 20/04 – Acessibilidade comprometida - Não oferece acesso para PNEs.....	113

Figura 66 - Creche Imaculada Conceição da SSVP– Trabalho de campo em 24/04 –  
Acessibilidade PNE comprometida, escadas sem barra de apoio para crianças. .... 113

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Governança e Gestão .....	25
Gráfico 2 - Número de Crianças em Pré-Escolas por Rede e por Ano em Belo Horizonte .....	41
Gráfico 3 – Matrículas Efetivadas na Educação Infantil por Ano e Modalidade, contabilizando a Rede Própria, Rede Privada e Rede Conveniada no Município de Belo Horizonte .....	43
Gráfico 4 – Escolaridade dos professores para educação infantil .....	121
Gráfico 5 – Escolaridade dos educadores da Rede Conveniada.....	122
Gráfico 6 - Comparativo entre os percentuais de reajuste do Piso nacional do profissional do magistério público da educação básica e do Vencimento inicial do cargo para Educação Infantil da PBH.....	129
Gráfico 7 - Comparação da percepção das professoras com relação ao próprio vencimento em 2008 e 2017 .....	130
Gráfico 8 - Comparativo entre vencimento inicial do cargo de Professor Municipal e do de Professor para Educação Infantil da PBH dos últimos nove anos.....	133
Gráfico 9- Resposta das professoras das UMEIs.....	135
Gráfico 10 - Resposta das professoras das UMEIs.....	137
Gráfico 11 - Resposta das docentes das creches conveniadas.....	141

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL.....</b>	<b>14</b>
<b>IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO .....</b>	<b>14</b>
<b>ANTECEDENTES .....</b>	<b>15</b>
<b>OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA .....</b>	<b>16</b>
<b>ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....</b>	<b>16</b>
<b>2. VISÃO GERAL.....</b>	<b>20</b>
<b>3. GESTÃO E GOVERNANÇA DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....</b>	<b>25</b>
<b>4. INFRAESTRUTURA .....</b>	<b>61</b>
<b>5. A IMPLEMENTAÇÃO DA META 18 NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE .....</b>	<b>118</b>
<b>6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....</b>	<b>145</b>
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>145</b>
<b>8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>150</b>
<b>RERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>154</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### MISSÃO INSTITUCIONAL DO TCEMG E A AUDITORIA OPERACIONAL

O Tribunal de Contas realiza o controle da gestão dos recursos públicos por intermédio de duas vertentes de auditoria que visam a zelar pela boa e regular aplicação desses recursos: auditorias operacionais e auditorias de regularidade.

Essa classificação alinha-se com aquela adotada pela Intosai: “*The full cope of government auditing includes regularity and performance audit*” (ISSAI 100); e relacionam-se a duas partes que se interagem com a finalidade de garantir a *accountability* do setor público.

No que se refere à auditoria operacional, a sua finalidade remete à promoção do aperfeiçoamento da gestão pública. Segundo o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União, na auditoria operacional “o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados”; já nas auditorias de regularidade ou conformidade, que são as tradicionais, “as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude”.

### IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

O documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil, publicado pelo MEC em 2006, ressalta que as crianças que frequentam a educação infantil de boa qualidade obtêm melhores resultados em testes de desenvolvimento e apresentam melhor desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental.

A Emenda Constitucional 59/2009 (nova redação ao art. 208, I e VII) tornou obrigatória a oferta gratuita de educação básica para crianças de quatro e cinco anos na pré-escola.

Nesse limiar destacam-se dois grandes desafios que as administrações municipais enfrentam: ampliação da oferta de vagas e elevação dos padrões de qualidade. O PNE 2014-2024 define como Meta 1 universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a sua oferta em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2024.

Associada a essa meta, a Lei do PNE definiu dezessete estratégias, relacionadas, por exemplo, à adequação da rede física de escolas públicas, à formação dos professores, à ampliação da oferta de vagas e à realização, pelos municípios, da chamada busca ativa de crianças em idade para começar a frequentar a pré-escola.

Além do desafio da universalização do acesso das crianças de 4 a 5 anos à pré-escola e à inclusão da população de 0 a 3 anos em situação de maior vulnerabilidade social na creche, uma das preocupações compartilhadas por especialistas refere-se à qualidade do serviço educacional

prestado na educação infantil, que inclui, entre outros fatores, a infraestrutura das redes de ensino e a valorização do seu quadro de profissionais.

A infraestrutura compreende a instalação, manutenção e condições de funcionamento de unidades de ensino, envolvendo espaço físico, materiais, equipamentos, serviços oferecidos, bibliotecas, áreas de recreação, dentre outros.

Desde a Constituição, várias foram as legislações que trataram de questões relativas à remuneração dos professores, por considerarem que a educação básica dará um salto de qualidade quando eles forem mais valorizados. A valorização do profissional da educação é uma das diretrizes do PNE, e está detalhada em várias Metas e Estratégias, inclusive na Meta 18, que garante piso e plano de carreira até junho de 2016. A desvalorização que acomete os professores é ainda maior entre os da educação infantil, pois ainda há incipiência de políticas públicas voltadas a essa etapa da educação enfatizando sua complexidade e necessidade permanente de capacitação dos docentes.

## **ANTECEDENTES**

Em decorrência do Acordo de Cooperação celebrado com vários Tribunais de Contas, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), de que a auditoria operacional na área da Educação teria por finalidade identificar os principais problemas que afetam a qualidade do ensino infantil.

A partir do “anexo único” da resolução ATRICON nº 3/2015, foi delegado aos Tribunais de Contas o poder-dever de contribuir para a melhoria da gestão e zelar para que os recursos públicos sejam destinados com probidade, afim de maximizar a eficácia da políticas relacionadas ao tema.

A partir de deliberação da Atricon e do IRB (portaria Conjunta nº 01, de 29.03.16), criou-se o Grupo de Trabalho com objetivo de implementar os compromissos feitos no Acordo de Cooperação, visando ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação. Esse Grupo de Trabalho ressaltou a importância, com base na relevância e criticidade, das Cortes de Contas alertarem ou recomendarem aos gestores jurisdicionados quanto ao cumprimento das Metas 18 - Prazo para atendimento:2016, bem como previsão legal, orçamentária e de recursos que possibilitem o custeio das medidas para conseguir alcançar os objetivos propostos.

A auditoria, por determinação da ATRICON, avaliará não apenas a fiscalização contábil, mas também, avaliará quantitativa e qualitativamente, a evolução de cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE, considerando a eficácia da gestão e a aplicação de recursos públicos destinados à educação infantil, no que se refere à infraestrutura.

Dessa forma, foi incluída no Planejamento Anual de Auditorias desta Corte de Contas para 2016 a realização de Auditoria Operacional no Município de Belo Horizonte, com escopo amplo na avaliação da educação infantil oferecida no município.

## OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

O objetivo desta auditoria foi avaliar o processo de implementação do PNE na educação infantil do município de Belo Horizonte. Com esse fim, buscou-se responder às seguintes questões:

**Questão 1-** Em que medida as funções de gestão e de governança do PNE/PME têm sido executadas de forma satisfatória e promovido a implantação tempestiva, bem como a avaliação e monitoramento das metas e respectivas estratégias previstas para a Educação Infantil, notadamente quanto ao levantamento da demanda, universalização da pré-escola, ampliação da oferta de vagas em creche.

**Questão 2 -** Em que medida a Rede Própria (UMEI) e as instituições conveniadas de educação infantil dispõem de infraestrutura que atenda aos parâmetros mínimos de qualidade.

**Questão 3 -** O cumprimento formal da Meta 18 na educação infantil de Belo Horizonte denota o alinhamento da SMED com as diretrizes do PNE? Optou-se por analisar a implementação da Meta 18 porque, assim como a Meta 1, tinha prazo de dois anos; ou seja, em 2017 já deveria estar devidamente implementada.

## ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Na fase de planejamento, as técnicas utilizadas para obtenção de dados basearam-se em pesquisa documental, por meio de consulta à legislação, à bibliografia específica e a documentos administrativos requeridos à SMED/MG, bem como em entrevistas com técnicos da SMED/MG e especialistas em Educação.

A fim de identificar as áreas prioritárias da investigação, foram aplicadas as seguintes técnicas de diagnóstico:

- Análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* – SWOT, na qual foram levantadas pela equipe e validadas com os gestores da SEE/MG, forças e fraquezas do ambiente interno e oportunidades e ameaças, do ambiente externo;
- Análise *Stakeholder*, na qual foram identificados os principais atores interessados no tema auditado, bem como opiniões e conflitos de interesse e informações relevantes.
- Diagrama de Verificação de Risco - DVR, com o objetivo de identificar as áreas mais sensíveis, que apresentam maior risco no âmbito do tema auditado.

Na fase de levantamentos preliminares, durante o mês de agosto, foram realizadas visitas exploratórias em uma creche conveniada, Centro Educacional Professor Estevão Pinto Cepep, e duas UMEIs: UMEI Lucas Monteiro Machado e UMEI Vila Estrela.

De 4 a 24 de abril do ano de 2017, durante a fase de execução da auditoria, foram realizadas visitas em uma amostra de 10 UMEIs e 10 instituições conveniadas. A amostra foi definida por amostragem estratificada, utilizando como critério do único do estrato buscar atender todas as regiões do Município de Belo Horizonte. Após a identificação das regiões, foi realizado sorteio das unidades visitadas, quais foram:

### **Unidades Municipais de Educação Infantil**

UMEI DIAMANTE	UMEI CÉU AZUL
UMEI TAQUARIL	UMEI COQUEIROS
UMEI SÃO JOÃO	UMEI MANACÁS
UMEI VILA CALAFATE	UMEI PLANALTO
UMEI PROFESSORA ACIDÁLIA	UMEI SÃO BERNARDO

### **Creches conveniadas**

CRECHE IRMÃO OTHO	EDUCANDARIO E CRECHE MENINO JESUS
GRUPO DE AMIGOS DA CRIANÇA	CRECHE JARDIM DAS BORBOLETAS
CRECHE IMACULADA CONCEIÇÃO DA SSV	CRECHE DA OFICINA ESCOLA DE ANGELIS
NOSSO ABRIGO LACTÁRIO CLÁUDIA MARIA	CRECHE DO CONSELHO COMUNIT.
ROCHA BRANT	INTEGRAÇÃO DE VENDA NOVA
CRECHE COM JOÃO AUGUSTO BITARÃES	CRECHE COMUNITÁRIA NOSSA SENHORA DO
FILHOS DE DEUS	CARMO

Na UMEI Diamante, a diretora não disponibilizou as professoras para responderem os questionários, de modo que foi realizada apenas a observação direta, quanto à infraestrutura.

De acordo com cada uma das questões de auditoria, as informações foram coletadas e analisadas da seguinte forma:

### **Gestão e governança no Plano Municipal de Educação**

Com o objetivo de investigar as questões de auditoria, diante dos riscos encontrados, adotaram-se como estratégias metodológicas:

- a) entrevistas com gestores vinculados à educação infantil e com especialistas;
- b) consulta a bancos de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), quanto ao Censo Escolar: e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quanto à Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua e Censo Demográfico;
- c) aplicação de questionários aos órgãos responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação do plano;
- d) pesquisa documental.

Buscou-se identificar, mediante reuniões com gestores e análise documental, quais eram as estimativas e metas vislumbradas pelo Poder Público na área da educação com a finalidade de contrapô-las com bases de dados mantidas pelo INEP e pelo IBGE. A partir dessa análise o objetivo consistiu em verificar como se processava o monitoramento e a avaliação do PME, com entrevistas com os atores responsáveis por tal procedimento e com base em análise documental, tendo como referencial a meta 1.

### **Infraestrutura**

Em cada uma das 20 UEs visitadas, foram aplicados questionários a vice-diretor (UMEI)/ diretor (Creche conveniada) e professores de ambas as unidades escolares, referente às condições de infraestrutura. Além disso, foram observados e registrados por meio fotográfico dados gerais de infraestrutura pela equipe auditora em cada UE visitada.

Foram obtidas ainda, informações em reuniões com componentes do Sind-Rede/BH, em 18/08/16; bem como, em reunião com membros da instituição Movimento Pró-Creche, em 07/10/16.

Os instrumentos de coleta de dados foram elaborados pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e alguns adaptados de outros Tribunais.

Dos 20 questionários de infraestrutura para professores aplicados em 10 UMEIs, 2 não foram respondidos e dos 10 questionários para diretor de Creches conveniadas, 1 não foi respondido. Para a coleta de dados referentes à infraestrutura das 20 UEs (UMEI's e Creches conveniadas) da amostra, realizou-se observação direta dos itens da Tabela 1, a partir de roteiro elaborado pelo TCEMG, além de registros fotográficos durante as visitas in loco.

**Tabela 1 - Itens avaliados nas UEs da amostra**

1	RECEPÇÃO
2	SALA PARA ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E PEDAGÓGICAS
3	SALA DE PROFESSORES
4	SALA DE ATIVIDADES/REPOUSO
5	REFEITÓRIO
6	COZINHA
7	BANHEIROS INFANTIS
8	BANHEIRO INFANTIL PNE
9	BANHEIRO EXCLUSIVO ADULTO
10	ESPAÇO EXTERNO
11	LAVANDERIA
12	SALA MULTIUSO
13	DEPÓSITO DE LIXO
14	BIBLIOTECA/CANTINHO DE LEITURA
16	LOCAL PARA BANHO E TROCA/BERÇÁRIO (CRIANÇAS DE 0 A 2 ANOS)
17	LACTÁRIO (CRIANÇAS DE 0 A 2 ANOS)
18	LOCAL PARA GUARDA DE MATERIAL DE HIGIENE E USO INDIVIDUAL (CRIANÇAS DE 0 A 2 ANOS)
19	MATERIALIDADE E BRINQUEDOS ADEQUADOS À FAIXA ETÁRIA
20	LOCAL DE BANHO (0 A 2 ANOS)
22	MOBILIÁRIO E EQUIPAMENTOS
23	INSTALAÇÃO ÁGUA POTÁVEL
24	ACESSIBILIDADE
25	INSTALAÇÕES PCI (Prevenção e Combate a Incêndio)

Elaboração: TCEMG

Quanto às limitações encontradas no decorrer deste trabalho, registra-se a não obtenção de respostas de dois questionários para professores (infraestrutura) em uma UMEI (Diamante) e em uma creche Conveniada um questionário para diretor (Creche Comunitária João Augusto Bitarães Filho de Deus). Portanto, foram aplicados um total de 18 questionários para professores e 9 para vice-diretores em UMEIs, das 20 UEs visitadas.

### **Valorização dos professores**

Para a elaboração desta parte da auditoria, além de questionários aplicados aos professores durante a visita técnica, foram colhidas informações das seguintes formas:

- Troca de ofícios e e-mails com a SMED, além de duas reuniões, realizadas em julho de 2016 e abril de 2017;
- Esclarecimentos encaminhados pela Secretaria Municipal Adjunta de Recursos Humanos por meio de ofício;
- Impressões adquiridas na participação, como ouvinte, no “Seminário do Sind-Rede-BH sobre educação infantil em Belo Horizonte”, promovido pelo Sindicato dos Trabalhadores da Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (Sind-Rede-BH) em setembro de 2016;
- Pesquisas sobre o assunto na internet, durante as quais foram encontrados inclusive pareceres do Ministério Público de Minas Gerais.

Com relação aos questionários, 105 foram respondidos por professores de UMEI e 70 por educadores de instituições conveniadas.

## 2. VISÃO GERAL

### 2.1 - A EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEGISLAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 considera a educação um direito social fundamental (Art. 6º), sendo dever do Estado oferecê-la:

Art. 205: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No que tange a educação infantil, o artigo 208 define o dever do Estado da seguinte forma:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)  
(...)  
IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

A Emenda Constitucional nº 59/2009 incluiu a pré-escola entre as etapas de ensino obrigatórias; antes a obrigatoriedade era apenas para o ensino fundamental e médio. Já a Emenda Constitucional nº 53/2006 estabeleceu a educação infantil para crianças de até cinco anos, anteriormente era para crianças de até seis.

O artigo 211 da Constituição Federal expressa o dever dos Municípios em relação à educação infantil:

Art. 211: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.  
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

No mesmo sentido, o artigo 30 expõe a competência dos Municípios quanto à oferta de educação infantil.

Art. 30; Art. 30. Compete aos municípios:  
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Em 1996, foi instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB, nº9.3494. Nessa lei, há um capítulo que trata especificamente da educação infantil.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. ([Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013](#))

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. [\(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

Em seguida, foi aprovado a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, (Estatuto da Criança e do Adolescente), que regulamenta o art. 227 da Constituição da República. Com relação à educação infantil, o art. 54, inciso IV determina que o Estado deve assegurar "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade".

Com o objetivo de planejar a educação para aprimorá-la, universalizá-la e ampliá-la, a União elaborou o primeiro Plano Nacional de Educação, Lei 10.172 de 2001, com validade de 2001 a 2011. No que tange a educação infantil, ele estabeleceu como meta a ampliação da oferta, de forma a alcançar 50% de crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5.

A Emenda Constitucional nº 59/2009, que incluiu a pré-escola entre as etapas de ensino obrigatórias, também expressou que planos de educação deveriam ser elaborados periodicamente:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (grifo nosso)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Inclusão da EC 59/ 2009)

Dessa forma, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu o atual Plano Nacional de Educação (2014 - 2024) com as seguintes diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental

Na medida em que no ano de 2014 a Constituição já havia tornado obrigatória a pré-escola, o atual PNE pôde estabelecer para a educação infantil, além de 17 estratégias, a seguinte Meta:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

## **2.2 - HISTÓRICO DA CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL**

As primeiras creches no Brasil possuíam um caráter assistencialista e quase sempre eram financiadas por grupos religiosos. Essas instituições, além de ampararem a criança enquanto a mãe trabalhava, pretendiam promover a diminuição da mortalidade infantil no país, já que os índices de desnutrição e de acidentes domésticos eram muito altos. (PASCHOAL, MACHADO, 2009, p. 82 a 84)

Dessa forma, a creche era o local onde as crianças eram alimentadas e aprendiam hábitos de higiene, de modo que a tarefa de educar permanecia função da família. Paralelamente foram surgindo os jardins de infância, como um estágio preparatório para o ensino fundamental. A palavra “creche” era associada a criança pobre, enquanto os jardins de infância eram frequentados pelos filhos da classe média. (PASCHOAL, MACHADO, 2009, p. 82 a 84)

Na década de 70, disseminou-se no Brasil a ideia de educação compensatória, e foi nessa época que o poder público começou, ainda que timidamente, a investir de forma mais sistemática nessa faixa etária. A ideia de educação compensatória considerava que a pré-escola poderia suprir as carências cognitivas dos filhos das famílias social, econômica e culturalmente marginalizadas, para que eles ingressassem no ensino fundamental em condições adequadas.

Após a Constituição de 1988, a educação infantil se tornou um direito social de todos e o Estado passou a ter o dever de oferecê-la. Mas na prática, a oferta era muito insuficiente. Por isso, muitas comunidades carentes se viam na necessidade de improvisarem creches comunitárias com o objetivo de possibilitar que as mães pudessem participar do mercado de trabalho.

Concomitantemente, dos ambientes acadêmicos disseminou-se uma nova concepção de educação infantil, a qual não se alinha com o assistencialismo nem com os jardins de infância e suas rotinas pedagógicas semelhantes às das demais etapas de ensino.

Nesse sentido, essa nova concepção leva em conta a especificidade das crianças. De acordo com o Parecer CNE/CEB nº 20/2009, elas têm direito a vivenciar a infância em sua integralidade:

A proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil deve ter como objetivo principal promover o desenvolvimento integral das crianças de zero a cinco anos de idade garantindo a cada uma delas o acesso a processos de construção de conhecimentos e a aprendizagem de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e interação com outras crianças.

As propostas curriculares da Educação Infantil devem garantir que as crianças tenham experiências variadas com as diversas linguagens, reconhecendo que o mundo no qual estão inseridas, por força da própria cultura, é amplamente marcado por imagens, sons, falas e escritas. Nesse processo, é preciso valorizar o lúdico, as brincadeiras e as culturas infantis.

Ainda de acordo com o parecer, a primeira condição para a organização curricular da educação infantil é ser ministrada” em sua integralidade, entendendo o cuidado como algo indissociável ao processo educativo”.

As práticas envolvidas nos atos de alimentar-se, tomar banho, trocar fraldas e controlar os esfíncteres, na escolha do que vestir, na atenção aos riscos de adoecimento mais fácil nessa faixa etária, no âmbito da Educação Infantil, não são apenas práticas que respeitam o direito da criança de ser bem atendida nesses aspectos, como cumprimento do respeito à sua dignidade como pessoa humana. Elas são também práticas que respeitam e atendem ao direito da criança de apropriar-se, por meio de experiências corporais, dos modos estabelecidos culturalmente de alimentação e promoção de saúde, de relação com o próprio corpo e consigo mesma, mediada pelas professoras e professores, que intencionalmente planejam e cuidam da organização dessas práticas.

### **2.3 - HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE**

A partir da década de 80, a Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Secretaria de Assistência Social, começou a firmar convênios com creches comunitárias e filantrópicas. Esses convênios se multiplicaram na década de 90, quando começou a haver uma intenção pedagógica na prestação do serviço, pois a prefeitura passou a fornecer materiais educativos e a incentivar as trabalhadoras das creches a se graduarem como professoras em supletivos de nível médio.

Em 2002, os convênios passaram para a responsabilidade da Secretaria de Educação, mas remanescem resquícios do assistencialismo. Um exemplo disso é que os docentes dessas instituições até hoje sequer recebem o título de professor. (VIEIRA, SOUZA, 2010)

Até 2003, a oferta de educação infantil pública no município era pequena e atendia apenas crianças com mais de quatro anos. As cerca de sete mil vagas se dividiam em Escolas de Educação Infantil (EMEIs) e turmas de educação infantil em salas de escola de ensino fundamental. (VIEIRA, SOUZA, 2010)

Doutoras da UFMG, descrevem a educação infantil oferecida naquela época com traços que lembram a dicotomia entre creche e jardim de infância mencionada acima:

Em Belo Horizonte, a educação infantil consistia em uma política desenvolvida no campo da assistência social, pouco inserida nas políticas educacionais do município. Segundo estudos de Dalben et al. (2002), essa política acompanhava as tendências históricas de expansão dessa etapa da educação no Brasil, ou seja, a localização, a idade, a renda, a cor e a escolaridade dos pais, principalmente das mães, colaboravam para melhores ou piores condições de acesso das crianças à primeira etapa da educação básica. Os estudos apontavam que as crianças brancas e pertencentes às famílias com renda mensal acima de cinco salários mínimos tinham mais possibilidades de frequentar a educação infantil. Em contrapartida, as oportunidades educacionais para as crianças negras eram aquelas de pior qualidade, ofertadas pelo sistema. (DUARTE, PINDO, VIEIRA, 2012, p.612)

Nesse contexto, a lei nº 8.679/2003 representou um marco no ensino de Belo Horizonte, pois criou as Unidades de Educação Infantil (UMEIs). A partir de então, a rede pública passou a atender também crianças de zero a três anos, e ampliou consideravelmente o atendimento de crianças de quatro e cinco anos.

Essa lei também criou o cargo de Educador Infantil, posteriormente denominado Professor para Educação Infantil, para exercer a docência nas UMEIs. Esse cargo possui habilitação mínima e carreira inferiores aos do cargo de Professor Municipal, que leciona nos primeiros anos do ensino fundamental, o que causa muitas críticas.

A Lei Municipal nº 10.917 de 2016 estabeleceu o Plano Municipal de Educação do Município de Belo Horizonte. Alinhado com o PNE, ele estabelece meta semelhante para a educação infantil:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

Atualmente existem 41.108 crianças matriculadas na educação infantil da rede pública própria e 23.925 na rede conveniada, de acordo com dados obtidos via SMED através do ofício SMED/EXTER/0702-2017.

Segundo dados da Transição de Governo 2016, a rede pública municipal possui 129 UMEIs e 27 escolas municipais com turmas de educação infantil. Na rede conveniada, são contabilizadas 194 instituições.

### 3. GESTÃO E GOVERNANÇA DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Com o intuito de avaliar as funções de gestão e governança do Plano Municipal de Educação (PME), Lei nº 10.917 de 14 de março de 2016, optou-se por segmentar este capítulo em três temas: planejamento, execução e monitoramento (incluindo-se a avaliação e direcionamento das políticas públicas), considerando-se como referencial a meta 1.

Quanto ao primeiro tema, buscou-se avaliar em que medida o planejamento do Poder Executivo foi suficiente para subsidiar a implementação da meta 1. No que tange à execução, buscou-se avaliar se a primeira parte da meta (com termo final em 2016) fora implementada tempestivamente bem como qual é a situação da segunda parte da meta (com termo final em 2024). Quanto ao monitoramento, buscou-se apreender a eficácia da atuação das instâncias estabelecidas em lei para a atividade de monitoramento e avaliação, bem como a proposição de políticas públicas decorrentes de tais atividades a fim de assegurar a implementação do PME.

As três análises se complementam e se articulam ancoradas nas premissas relacionadas aos conceitos de governança e de gestão, a saber:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Governança e gestão são funções complementares. Enquanto esta faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, aquela provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.<sup>1</sup>

Gráfico 1 - Governança e Gestão



A análise do planejamento e da execução passam pela perspectiva da meta 1 do PNE/PME, considerando-se que o vencimento de parte dela ocorreu ao final do exercício de 2016, permitindo-se analisar de forma objetiva a proficiência da atuação do Estado (em suas diversas instâncias). Esse referencial permite que se promova uma análise ancorada em modelo que privilegie o interesse da sociedade como principal interessada e, por essa razão, demandante de uma estrutura de governança que lhe permita exercer as funções de avaliação, direcionamento e avaliação dos resultados das ações governamentais.

<sup>1</sup> <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>

### **3.1 - LEVANTAMENTO DA DEMANDA POR EDUCAÇÃO INFANTIL E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DE GESTÃO ESCOLAR**

Na busca por universalizar a modalidade pré-escola e oferecer vagas na modalidade creche para pelo menos metade do universo, é imprescindível que o Poder Executivo disponha de dados acerca da população de crianças no Município, a fim de subsidiar as políticas públicas que visem à expansão da educação infantil. A ausência ou deficiência dos dados faz emergir o risco de subestimar ou sobrestimar os investimentos necessários na expansão e manutenção da estrutura, o que geraria uma estrutura deficitária ou excessiva de instituições de educação infantil, distribuída geograficamente de forma inadequada.

Nesse sentido, é necessário que o Poder Executivo disponha de informações consistentes a respeito da estrutura etária da população do município, que permitam estimar qual é o universo de crianças a ser atendido para que a meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005 nº 25 de junho de 2014, seja implementada.

Trata-se de informação relevante, cuja ausência tem potencial de comprometer os resultados do planejamento municipal em relação ao cumprimento da meta. Afinal, não se pode pretender universalizar um serviço sem possuir conhecimento prévio a respeito da demanda total pelo serviço.

Nesse contexto, torna-se necessária a existência de um sistema de informações consistente, que contenha informações confiáveis a respeito do universo de crianças a ser atendido e do número de vagas em pré-escola e creches ofertadas pelo município. A ausência desse sistema compromete o diagnóstico da situação atual, mas também o progresso necessário ao atendimento da meta em sua plenitude.

Por sistema de informações, entende-se o conjunto de mecanismos que visem ao gerenciamento de dados pertinentes à consecução de políticas públicas na área da educação. Os mecanismos que compõem o sistema de informação municipal devem ser capazes de representar fidedignamente a situação da educação municipal, contendo bases de dados que sejam constantemente alimentadas por fontes consistentes e que possibilitem o cruzamento de dados entre si. Trata-se de dados, por exemplo, relacionados à frequência da criança, ao seu desempenho escolar e à condição socioeconômica da sua família.

O objetivo deste tópico é avaliar o resultado do mapeamento da demanda por educação infantil em Belo Horizonte realizado pelo Poder Executivo e mencionado na estratégia 1.3 do PME e as informações constantes nos sistemas de informação da Secretaria Municipal de Educação. O art. 5º do PNE determina quais devem ser os parâmetros utilizados para mensuração do progresso no cumprimento das metas:

Art. 5º - As metas previstas no Anexo Único desta lei terão como referência, para a aferição de seu alcance, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico, os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, além de outras fontes de informação disponibilizadas pelo Ministério da Educação, pela Secretaria de Estado de Educação, pela Secretaria Municipal de Educação ou por instituições oficiais de pesquisa, na data da publicação desta lei.

O art. 4º do PME, no mesmo sentido, determina parâmetros:

Art. 4º As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

Em relação ao mapeamento da demanda por educação infantil, o principal critério adotado pela equipe de auditoria foi a estratégia 1.3 do PME, a seguir:

1.3) atualizar o estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD/UFMG, para identificar a demanda por educação infantil em Belo Horizonte;

Destaca-se a existência de um estudo demográfico contratado junto ao IPEAD (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais) / UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) cujo objetivo foi a identificação da demanda por educação infantil em Belo Horizonte, bem como necessidade de atualizá-lo.

Destaca-se, ainda, na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – LOMB o art. 157, §4º:

Art. 157 - A educação, direito de todos, dever do Poder Público e da sociedade, tem como objetivo o pleno desenvolvimento do cidadão, tornando-o capaz de refletir sobre a realidade e visando à qualificação para o trabalho (...).

§ 4º - Compete ao Município recensear as crianças em idade de creche e pré-escola e os educandos no ensino de primeiro grau e zelar pela frequência à escola.

A Lei Orgânica determina que é obrigação do Município promover o recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola. Trata-se de mecanismo de extrema importância, capaz de produzir informações intimamente associadas à Meta 1 do PNE/PME, também utilizado como critério na presente auditoria.

Ainda, destaca-se o art. 19, § 1º da Resolução 1/2015 do Conselho Municipal de Educação – CME/BH:

Art. 19 - Os parâmetros de organização dos grupos de crianças devem considerar as especificidades das faixas etárias que constituem a educação infantil, da proposta pedagógica e das condições do espaço físico.

§ 1º - Os parâmetros de organização dos grupos de crianças devem considerar a seguinte relação professor/criança:

I - crianças de 0 a 12 meses - até 7 (sete) crianças por professor;

II - crianças de 1 a 2 anos - até 12 (doze) crianças por professor;

III - crianças de 2 a 3 anos - até 16 (dezesseis) crianças por professor;

IV - crianças de 3 a 4 anos - até 20 (vinte) crianças por professor;

V - crianças de 4 a 5 anos - até 20 (vinte) crianças por professor;

VI - crianças de 5 a 6 anos - até 25 (vinte e cinco) crianças por professor.

§ 2º - Os padrões abaixo do máximo estipulado no parágrafo anterior não serão impeditivos para o funcionamento de turmas.

Em relação ao funcionamento dos sistemas de informação de gestão escolar do Poder Executivo, foram adotados os critérios fixados nas seguintes estratégias do PME:

1.2) implementar banco de dados, a ser disponibilizado no Sistema de Gestão Escolar – SGE – da Rede Municipal de Educação, para identificar a renda per capita anual das famílias atendidas, no ato da efetivação e da renovação de matrícula das crianças;

- 1.4) aprimorar o Sistema de Cadastramento da Educação Infantil – SICEI, de forma a qualificar a demanda pela educação infantil, considerando cada criança inscrita, independentemente do número de instituições em que realizou a inscrição;
- 1.8) criar um sistema de inscrições, disponível na Rede Mundial de Computadores – internet, para viabilizar o levantamento e a publicação da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas;
- 1.9) criar um sistema de inscrições, disponível na internet, para a rede de instituições parceiras, visando aprimorar o levantamento de demanda manifesta na cidade;
- 4.1) assegurar a atualização permanente do Sistema de Gestão Escolar – SGE, com as informações de matrícula nas escolas municipais de ensino regular e da matrícula no Atendimento Educacional Especializado, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;

Em relação ao resultado do mapeamento da demanda por educação infantil, apurou-se que o Poder Executivo contratou o IPEAD/CEDEPLAR para realização de um estudo demográfico da demanda por educação infantil e educação de jovens e adultos. O estudo consubstancia-se numa projeção da população do Município de Belo Horizonte por faixas etárias específicas em cada unidade de planejamento até o 2030. A tabela a seguir sintetiza os resultados do estudo para os anos de 2012 a 2017 para as faixas etárias pertinentes ao objeto da auditoria aqui relatada:

**Tabela 2 - Estudo Demográfico da Demanda por Educação Infantil e EJA em Belo Horizonte por Ano e por Regional realizado pelo IPEAD/CEDEPLAR**

Regional	Faixa Etária	Ano						
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017c*
Barreiro	0 a 3	13.931	13.572	13.209	12.840	12.473	12.102	12.102
	4 a 6	10.948	10.707	10.461	10.210	9.955	9.697	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	7.758
Centro Sul	0 a 3	8.850	8.681	8.507	8.328	8.144	7.956	7.956
	4 a 6	7.165	7.315	7.461	7.603	7.740	7.871	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	6.297
Leste	0 a 3	9.454	9.091	8.733	8.380	8.033	7.692	7.692
	4 a 6	7.484	7.206	6.930	6.659	6.391	6.127	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	4.902
Nordeste	0 a 3	12.672	12.366	12.055	11.740	11.422	11.100	11.100
	4 a 6	9.960	9.715	9.467	9.215	8.960	8.704	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	6.963
Noroeste	0 a 3	12.157	11.712	11.271	10.836	10.407	9.984	9.984
	4 a 6	9.846	9.508	9.173	8.840	8.511	8.185	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	6.548
Norte	0 a 3	10.087	9.793	9.497	9.202	8.906	8.610	8.610
	4 a 6	8.408	8.260	8.107	7.948	7.785	7.617	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	6.094
Oeste	0 a 3	12.542	12.240	11.932	11.620	11.305	10.987	10.987
	4 a 6	9.718	9.556	9.388	9.214	9.033	8.847	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	7.078
Pampulha	0 a 3	8.630	8.625	8.612	8.590	8.559	8.521	8.521
	4 a 6	6.464	6.471	6.471	6.465	6.453	6.434	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	5.147
Venda Nova	0 a 3	12.567	12.218	11.866	11.513	11.158	10.804	10.804
	4 a 6	10.984	10.707	10.461	10.210	9.955	9.697	-
	4 a 5	-	-	-	-	-	-	7.758
<b>Total</b>	<b>0 a 3</b>	<b>100.890</b>	<b>98.298</b>	<b>95.682</b>	<b>93.049</b>	<b>90.407</b>	<b>87.756</b>	<b>87.756</b>
	<b>4 a 6</b>	<b>80.977</b>	<b>79.445</b>	<b>77.919</b>	<b>76.364</b>	<b>74.783</b>	<b>73.179</b>	<b>-</b>
	<b>4 a 5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>58.545</b>

\* Os valores de 2017 foram corrigidos pelo Poder Executivo Municipal a fim de contemplar a faixa etária de 4 e 5 anos no novo corte etário, multiplicando-se por 0,8 o valor da estimativa de 4 e 6 anos resultado demonstrado na coluna 2017c.

Fonte: 2012 a 2017, Ofício SMED/EXTER/0572-2017. 2017c, Ofício SMED/EXTER/0702-2017.

Dois pontos merecem destaque em relação ao levantamento da demanda por educação infantil. O primeiro deles é que o estudo abarcou estimativas a respeito das faixas etárias de 0 a 3 anos e 4 a 6 anos. A primeira delas, 0 a 3 anos, corresponde às crianças em idade de creche (0 a 3 anos). A segunda, 4 a 6 anos, extrapola a faixa das crianças em idade de pré-escola (4 a 5 anos), excedendo-a em um ano.

O segundo ponto que merece destaque é a Lei Estadual 20.817 de 29 de julho de 2013/MG, que alterou o corte etário, marco inicial do ensino fundamental, que passou do dia 31 de março para o dia 30 de junho. A fim de corrigir as estimativas feitas no estudo do IPEAD/UFMG, as estimativas foram multiplicadas por 0,8 (resultados que constam na última coluna da tabela acima, que representa as estimativas corrigidas para o ano de 2017).

Ressalta-se também o fato de que o estudo não foi atualizado conforme estratégia 1.3 do PME. Em relação ao recenseamento previsto no art. 157, §4º da Lei Orgânica de Belo Horizonte, não há indícios de que ele tenha sido efetuado.

Em relação aos sistemas de informações de gestão escolar, através do ofício SMED/EXTER/0702-2017 o Poder Executivo informou a existência de três sistemas principais que subsidiam na gestão da educação infantil: CADWEB, SGE e CAT. As informações levantadas podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- a) O CADWEB gerencia o cadastro realizado pela internet de crianças de pré-escola para a Rede Própria. Utiliza o georreferenciamento (mecanismo mencionado no ofício SMED/EXTER/0780/2016) para alocação dos candidatos na instituição mais próxima de sua residência. Alimentação do sistema é realizada pela própria família da criança, via internet. O Poder Executivo destacou a excelente performance do sistema no processo de distribuição de vagas em pré-escolas;
- b) O SGE gerencia a vida escolar pós-matrícula dos estudantes. Realiza a gestão de turmas, do quadro de pessoal das escolas, da movimentação de alunos da escrituração escolar, da rede física, da frequência e do transporte dos alunos. Alimentação do sistema é realizada via pela própria SMED. O poder executivo destacou que se trata de um sistema com boa usabilidade, mas com uma restrição específica relativa à incapacidade de filtrar as diversas inscrições de uma mesma criança realizadas em diversas creches, que atualmente são registradas manualmente em cada instituição. Um novo sistema encontra-se em fase de planejamento, visando à automatização e unificação o processo de matrícula.
- c) O CAT gerencia o cadastro de alunos e turmas nas creches conveniadas. Semelhante ao SGE, mas para alunos da rede conveniada. Alimentação do sistema é efetuada pelas secretarias das instituições da rede conveniada.

Os sistemas aparentemente apresentam consistência nas informações armazenadas, que subsidiam com qualidade políticas públicas na área da educação infantil. No entanto, não restou esclarecido como e quando será implementado, tal como consta na estratégia 1.2, banco de dados para identificar a renda *per capita* anual das famílias de crianças atendidas pelo Município.

Em relação ao levantamento da demanda por educação infantil, foi verificado no ofício SMED/EXTER/0572-2017 que o estudo encomendado ao IPEAD/UFMG contempla as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos. A primeira, de 0 a 3, está em conformidade com a idade escolar das creches. A última, de 4 a 6 anos, por sua vez, está em desconformidade com a idade escolar das pré-escolas. Ademais, o estudo foi elaborado tendo como parâmetro o recorte etário desatualizado de 31 de março, devendo ser ajustado para o novo recorte do ensino fundamental em 30 de junho.

No ofício SMED/EXTER/0702-2017 o Poder Executivo demonstra a metodologia utilizada para promover esse ajuste, *in verbis*:

O estudo do IPEAD foi realizado considerando que o público da pré-escola tinha recorte de crianças com aniversário até 30 de março. Ocorre que, em 2013, o Estado de Minas Gerais passou a adotar o recorte etário de 30 de junho, assim, para atualização, foi realizada a seguinte ponderação:

Foi retirado 20% do valor estimado pelo IPEAD. O IPEAD havia considerado alunos de 4 a 6 anos. Como precisávamos de alunos apenas da Educação Infantil e estes são considerados até 5 anos e meio, separamos os alunos de 6 em 6 meses (4 anos, 4 anos 6 meses, 5 anos, 5 anos e seis meses e 6 anos) totalizando 5 grupos de 6 meses, então subtraímos 1/5 ou 20% do total, considerando até o grupo de 5 anos e seis meses. (SMED/EXTER/0702-2017)

Destaca-se que o texto transcrito corresponde à única explicação fornecida pelo Executivo Municipal a respeito da metodologia utilizada. Não consta nenhum tipo de referência acadêmica que forneça subsídio teórico à metodologia utilizada.

Não resta esclarecido, por exemplo, por que o Poder Executivo considera apenas 5 grupos de 6 meses na projeção. A equipe de auditoria entende que o agrupamento de seis em seis meses de crianças de 4 a 6 anos contempla seis grupos, e não cinco, como explicitado a seguir:

- i) Crianças de 4 anos até 4 anos e meio;
- ii) Crianças de 4 anos e meio até 5 anos;
- iii) Crianças de 5 anos até 5 anos e meio;
- iv) Crianças de 5 anos e meio até 6 anos;
- v) Crianças de 6 anos até 6 anos e meio;
- vi) Crianças de 6 anos e meio até 7 anos incompletos (haja vista que a projeção subsequente inicia-se na idade de 7 anos completos).

Na metodologia utilizada pelo Poder Executivo, contudo, foram utilizadas apenas os cinco primeiros agrupamentos, excluindo as crianças de seis anos e meio até 7 anos incompletos. Por que as crianças de seis anos e meio até 7 anos incompletos, incluídas na estimativa de 4 a 6 anos, foram excluídas do agrupamento utilizado na metodologia de ajuste?

Também não ficou claro por que um agrupamento completo de 6 meses foi desconsiderado (deduzido dos demais agrupamentos), sendo que o recorte etário da pré-escola foi reduzido em apenas 3 meses (de 31 de março até 30 de junho).

Registre-se, ademais, que não restou claro o que a metodologia visou corrigir: o recorte etário (de 31 de março para 30 de junho), o ajuste da faixa etária (de 4 a 6 anos para 4 a 5 anos), ou ambos. De acordo com a nota transcrita, entende-se que a metodologia buscou corrigir apenas o recorte etário. Contudo, na tabela demonstrada, a coluna com os valores corrigidos é nomeada

“IPEAD (4-5 anos) – Previsão de Demanda”, passando a ideia de que a metodologia, além de ajustar a estimativa para o novo recorte etário, também excluiu da estimativa as crianças do corte subsequente, mantendo apenas as crianças de 4 e 5 anos.

Em relação aos sistemas de informação, as informações prestadas pelo Executivo Municipal por meio do ofício SMED/EXTER/0702-2017 não permitiram esclarecer como e quando será implementada banco de dados para identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas. No documento, cada um dos sistemas e módulos foi descrito, mas nada foi mencionado acerca da base de dados em questão.

Em relação ao levantamento da demanda por educação infantil, a equipe de auditoria entende que a ausência de realização do recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola tal como previsto no art. 157, §4º da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte constitui-se em o principal fator que contribui para a incerteza a respeito da medida do universo de crianças de 4 a 5 anos no Município. Caso o recenseamento fosse realizado periodicamente, seriam produzidos dados mais apurados em relação à população de criança em idade de educação infantil, além de se estar cumprindo uma determinação legal.

Atualmente depende-se em grande medida dos dados coletados no Censo Demográfico do IBGE, que ocorre a cada dez anos. O estudo feito pelo IPEAD/CEDEPLAR, a título de exemplo, utilizou dados do Censo Demográfico de 2010. Caso o recenseamento em foco fosse realizado anualmente, o Poder Executivo obteria uma quantidade maior de informações para o subsídio de políticas públicas. Um hipotético recenseamento realizado em 2015, por exemplo, poderia ser utilizado para confrontar os dados do estudo feito pelo IPEAD/CEDEPLAR, a fim de avaliar se as estimativas populacionais para cada faixa etária estão próximas da realidade ou, caso contrário, se o estudo carece de atualização para se adequar a uma nova realidade demográfica.

Em relação aos sistemas de informação, a equipe de auditoria entende que o Poder Executivo pode ter priorizado a implantação de outras estratégias (tais como a 1.8 e a 1.9, focadas na criação de um novo sistema de cadastro unificado) em detrimento da criação do banco de dados para identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas.

Em relação ao levantamento da demanda por educação infantil a equipe de auditoria apurou que a ausência do recenseamento gera incerteza quanto à real demanda por educação infantil em cada faixa etária. Isso pode gerar dificuldades no planejamento das políticas públicas principalmente em relação à faixa etária de 4 a 5 anos, que não foi especificamente enfrentada no estudo feito pelo IPEAD/UFMG.

Em relação aos sistemas de informação a equipe de auditoria entende que a inexistência de um banco de dados capaz de identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas pelo Município é um fator limitador das informações à disposição do Poder Executivo para a orientação de políticas públicas destinadas ao combate às desigualdades sociais.

Em relação ao levantamento da demanda por educação infantil a equipe de auditoria entende que se trata de uma boa prática a contratação de um estudo junto a uma instituição especializada a fim de mensurar a demanda por educação infantil por regional e para um período de 20 anos.

Em relação aos sistemas de informação a equipe de auditoria entende que o Executivo Municipal mantém um sistema que contém informações suficientes para o subsídio de políticas públicas. Trata-se de uma boa prática, que deve ser mantida e aperfeiçoada.

Em relação ao levantamento da demanda por educação infantil deve-se determinar, em primeiro lugar, que o Poder Executivo realize o recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal. Em segundo lugar, deve-se determinar que o estudo demográfico da demanda por educação infantil e EJA em Belo Horizonte realizado pelo IPEAD/CEDEPLAR seja atualizado, conforme prescreve a estratégia 1.3 do PME.

Em relação aos sistemas de informação, deve-se determinar que seja implementado banco de dados para identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas pelo Município, tal como consta na estratégia 1.2 do PME.

Em relação ao levantamento da demanda por educação infantil espera-se que a realização do recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal, e a atualização do estudo demográfico da demanda por educação infantil e EJA em Belo Horizonte, realizado pelo IPEAD/CEDEPLAR, permita uma quantificação mais apurada da demanda por educação infantil.

Em relação aos sistemas de informação a equipe de auditoria entende que a implementação de um banco de dados para identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas pelo Município seria uma importante fonte de informação para o Poder Executivo na orientação de políticas públicas destinadas ao combate às desigualdades sociais.

### **3.2 - UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA PRÉ-ESCOLA (4 E 5 ANOS) E A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE VAGAS EM CRECHES (0 A 3 ANOS)**

Durante os trabalhos de auditoria verificou-se o risco de a universalização da educação infantil, notadamente para as crianças de 4 e 5 anos (pré-escola), não estar sendo alcançada, contrariando a o que preconiza o art. 208, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CRFB/88). Ainda, verificou-se o risco de existirem crianças de 4 e 5 anos excluídas do atendimento obrigatório, diminuição da oferta de vagas para crianças de 0 a 3 (creche) e restrição de acesso às Unidades (Unidades Municipais de Educação Infantil) para as crianças de famílias em condições de vulnerabilidade.

A pré-escola, segunda e última etapa da educação infantil, constitui, com o ensino fundamental e ensino médio, a educação básica obrigatória. A creche, em que pese a sua não obrigatoriedade, é dever do Estado garanti-la (art. 208, I, CRFB/88), como é direito público subjetivo de qualquer cidadão exigi-la do Poder Público (art. 205, *caput* da CRFB/88).

Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, ao art. 208, I da CRFB/88 a universalização da pré-escola passou a estar contemplada como garantia constitucional e dever do Estado, que deverá ser efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. A mesma Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, trouxe em seu art. 6º a fixação de prazo para implementação progressiva da universalização, até 2016, ou seja, para efetivar a garantia de educação básica obrigatória e gratuita.

Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União. (grifo nosso)

Verifica-se que o texto da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 condicionou a implementação da Educação Básica obrigatória à edição do PNE. Passados quase 5 anos da garantia constitucional e do dever imposto ao Estado, o Congresso Nacional aprova o PNE de duração decenal em junho de 2014, cumprindo com o que determina o art. 214 da CRFB/88.

O art. 8º do PNE prescreve que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação da referida Lei.

Passados quase 8 meses do prazo fixado no art. 8º do PNE e restantes apenas 9 meses para efetivar a garantia de educação básica obrigatória e gratuita, notadamente a pré-escola, o Município de Belo Horizonte aprova em 14 de março de 2016 seu PME.

Em consonância com o art. 6º da Emenda Constitucional nº 59 e com as diretrizes do PNE, o Anexo Único do PME fixa como Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Deve-se registrar que o Município de Belo Horizonte, na promulgação de sua Lei Orgânica Municipal, nos idos de 1990, à frente de seu tempo, já assegurava o atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos. O Ato das Disposições Transitórias, em seu art. 14, previu que seria gradual a implantação da jornada de ensino de oito horas e do horário integral, previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 157 da Lei Orgânica Municipal.

#### CAPÍTULO V DA EDUCAÇÃO

Art. 157 - A educação, direito de todos, dever do Poder Público e da sociedade, tem como objetivo o pleno desenvolvimento do cidadão, tornando-o capaz de refletir sobre a realidade e visando à qualificação para o trabalho.

§ 1º - O dever do Município com a educação implica a garantia de:

I - ensino de primeiro grau, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, em período de oito horas diárias para o curso diurno;  
II - atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, em horário integral, bem como acesso automático ao ensino de primeiro grau;

III - expansão progressiva da escola pública de segundo grau;

IV - acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

V - atendimento à criança em creche, pré-escola e no ensino de primeiro grau, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, de assistência à saúde e de alimentação, inclusive, para a carente, nos períodos não-letivos;

VI - expansão e manutenção da rede municipal de ensino, com a dotação de infraestrutura física e equipamentos adequados;

- VII - preservação dos aspectos humanísticos e profissionalizantes do ensino de segundo grau;
- VIII - atendimento educacional especializado ao portador de deficiência, sem limite de idade, na rede regular de ensino, bem como vaga em escola próxima a sua residência;
- IX - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- X - programas específicos de atendimento à criança e ao adolescente superdotados;
- XI - criação e manutenção, no currículo das escolas públicas, de cursos técnico-profissionalizantes adequados às peculiaridades e potencialidades dos educandos;
- XII - supervisão e orientação educacional em todos os níveis e modalidades de ensino nas escolas públicas, exercidas por profissional habilitado;
- XIII - passe escolar gratuito ao aluno do sistema público municipal que não conseguir matrícula em escola próxima à sua residência, observado os requisitos da lei.

.....  
ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 14 - Será gradual a implantação da jornada de ensino de oito horas e do horário integral, previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 157 da Lei Orgânica.

O Conselho Municipal de Educação, órgão de caráter deliberativo, normativo e consultivo das diretrizes da educação no âmbito do Município, por meio da Resolução CME/BH nº 001/2015 de 5 de março de 2015, antes mesmo da promulgação do PME, já havia prescrito que o dever do município com a educação infantil pública seria efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e mediante a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de 0 até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

Da mesma forma deve-se registrar que o Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte, atento aos desafios da universalização e da ampliação da oferta de educação infantil em creches contemplados em sua LOMBH, já em 2012 contratou, junto ao IPEAD/UFMG, estudo demográfico da demanda por educação infantil e EJA, a nível de unidade de planejamento, para subsidiar políticas públicas na área da educação infantil.

Atualmente umas das estratégias para implementar a Meta 1, de modo absoluto, consiste na atualização do estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD/UFMG, para identificar a demanda por educação infantil em Belo Horizonte.

Tendo esse cenário em conta o Executivo Municipal de Belo Horizonte na 1ª (primeira) revisão de seu Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2015-2017 previu, por meio do programa Expansão da Educação Infantil, ofertar, até 2016, 52.571 vagas em rede própria e conveniada para crianças de 4 e 5 anos e 19.446 vagas em tempo integral disponibilizadas em Rede Própria e Conveniada para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos.

Diante dos dados de matrículas efetivas no Sistema Municipal de Ensino do Município de Belo Horizonte no exercício 2015 e dos riscos verificados, a auditoria procurou investigar a oferta de vagas e as matrículas efetivadas na educação infantil, em uma dimensão de acesso à educação, busca ativa e superação das desigualdades sociais, a fim de mensurar o cumprimento do art. 157, § 1, II da Lei Orgânica do Município c/c a Meta 1 do Anexo único do PME, que se materializa em assegurar o atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola.

Para tanto foram considerados a rede pública, entendida como as instituições criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal e a rede privada, entendida como as instituições mantidas e administradas por pessoa física ou jurídica de direito privado, que se classificam de acordo com as seguintes categorias:

- a. **particulares** em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características das discriminadas abaixo;
- b. **comunitárias**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam, na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade;
- c. **confessionais**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideológica específicas e ao disposto na alínea anterior;
- d. **filantrópicas**, na forma da lei.

### 3.2.1 - Critérios

Neste tópico, o principal critério adotado pela equipe de auditoria foi o art. 208, inciso I da CRFB/88 combinado com o art. 6º da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, a seguir:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
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;

.....  
Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

O art. 4º do PNE combinado com o art. 5º e a Meta 1 do PME também consubstanciam critérios importantes:

Art. 4º As metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.

.....  
Art. 5º - As metas previstas no Anexo Único desta lei terão como referência, para a aferição de seu alcance, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico, os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, além de outras fontes de informação disponibilizadas pelo Ministério da Educação, pela Secretaria de Estado de Educação, pela Secretaria Municipal de Educação ou por instituições oficiais de pesquisa, na data da publicação desta lei.

Anexo Único

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

Ainda, destacam-se os arts. 6º e 19 da Resolução CME/BH nº 1/2015 do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte;

Art. 6º - O dever do município com a educação infantil pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;  
II - educação básica obrigatória e gratuita às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade;

III - ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei Federal nº 13.005/2014;

IV - oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica;

V - atendimento educacional especializado e gratuito à crianças com deficiência, transtornos do espectro do autismo e altas habilidades/superdotação;

VI - atendimento às crianças em situação de risco social e pessoal;

VII - recenseamento anual da população alvo da educação infantil;

VIII - elaboração e implantação de estratégias e mecanismos que assegurem a frequência das crianças às instituições educativas, garantindo pelo menos 60% (sessenta por cento) do total de horas;

IX - divulgação e realização da chamada pública para o cadastramento escolar para pré-escola;

X - vaga na instituição pública de educação infantil mais próxima de sua residência, a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

.....  
Art. 19 - Os parâmetros de organização dos grupos de crianças devem considerar as especificidades das faixas etárias que constituem a educação infantil, da proposta pedagógica e das condições do espaço físico.

§ 1º - Os parâmetros de organização dos grupos de crianças devem considerar a seguinte relação professor/criança:

I - crianças de 0 a 12 meses - até 7 (sete) crianças por professor;

II - crianças de 1 a 2 anos - até 12 (doze) crianças por professor;

III - crianças de 2 a 3 anos - até 16 (dezesseis) crianças por professor;

IV - crianças de 3 a 4 anos - até 20 (vinte) crianças por professor;

V - crianças de 4 a 5 anos - até 20 (vinte) crianças por professor;

VI - crianças de 5 a 6 anos - até 25 (vinte e cinco) crianças por professor.

Outro critério reside na 1ª Revisão do PPAG 2015-2017, vide anexo PME, em que constam no Relatório Analítico de Programas por Área de Resultado as metas do Município. O instrumento de planejamento – Área de Resultado “Educação”, Programa: 205 – Expansão da Educação Infantil – Projeto Sustentador – prevê a oferta de 52.571 vagas para crianças de 4 e 5 anos, visando a universalização da modalidade pré-escola até 2016, e a oferta de 19.446 vagas em tempo integral para crianças de 0 a 3 anos.

O PPAG previu ainda a meta de ofertar 1.248 vagas na rede própria, em horário integral, em área de vulnerabilidade, para crianças de 4 e 5 anos, no prazo de vigência do PPAG.

Por fim, destaca-se o art. 157, §1º, inciso II da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, que garante atendimento obrigatório e gratuito em creches e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos:

Art. 157 - A educação, direito de todos, dever do Poder Público e da sociedade, tem como objetivo o pleno desenvolvimento do cidadão, tornando-o capaz de refletir sobre a realidade e visando à qualificação para o trabalho.

§ 1º - O dever do Município com a educação implica a garantia de:

II - atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, em horário integral, bem como acesso automático ao ensino de primeiro grau;

### 3.2.2 - Situações encontradas

Em relação à oferta de vagas para a educação infantil, apurou-se que o Executivo Municipal, por meio do PPAG, 1ª Revisão – 2015-2017, previu universalizar o atendimento na educação infantil para crianças de 4 e 5 anos, em rede pública e conveniada, ofertando 52.571 vagas até 2016, o que não foi realista com as matrículas até então efetivadas nas redes próprias, conveniadas e rede privada não conveniada, conforme censo escolar de 2015 e de 2016, estudo demográfico da demanda por educação infantil contratado pelo Executivo Municipal e dados atualizados até 05/06/2017 pela Secretaria Municipal de Educação quanto à matrículas efetivadas na rede pública e conveniada.

Ainda quanto à oferta de vagas, o PPAG 1ª Revisão previu o atendimento escolar em tempo integral para 1.248 crianças de 4 e 5 anos na rede própria, privilegiando áreas mais vulneráveis, e de 19.446 crianças de 0 a 3 na rede própria e conveniada, até 2016, metas que não foram tempestivamente cumpridas de acordo com dados do Censo Escolar 2016.

Em relação à segunda parte da Meta 1 do PNE/PME, com termo final em 2024, é possível verificar, vide histórico do Censo Escolar 2010-2016, um engajamento do Executivo Municipal na ampliação da oferta de vagas para crianças de 0 a 3.

**Tabela 3 – Número de Crianças, Número de Matrículas e Percentual de Atendimento por Ano e Etapa da Educação Infantil em Belo Horizonte**

Etapa de Ensino	Descrição	Ano					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Creche	Nº de Crianças	100.890	98.298	95.682	93.049	90.407	87.756
	Nº de Matrículas	32.571	35.281	38.642	40.130	43.564	47.446
	% de Atendimento	32,28%	35,89%	40,39%	43,13%	48,19%	54,07%
Pré-Escola	Nº de Crianças	64.782	63.556	62.335	61.091	59.826	58.543
	Nº de Matrículas	44.645	46.278	45.951	46.152	50.088	51.034
	% de Atendimento	68,92%	72,81%	73,72%	75,55%	83,72%	87,17%

FONTE: INEP/Censo Escolar 2012-2016; Ofício SMED/EXTER/0702-2017

Em relação ao número de matrículas de crianças de 4 e 5 anos efetivadas na educação infantil, a equipe de auditoria apurou que o Poder Executivo Municipal não cumpriu com a meta 1 do PNE/PME de universalizar a educação infantil na pré-escola até 2016.

Isso porque o estudo sobre atendimento da Educação Infantil por Rede de Ensino, apresentado pela Secretaria Municipal de Educação, registra, em 05/06/2017, 51.034 crianças matriculadas na pré-escola (4 e 5 anos), considerando as redes pública (própria), conveniada e privada não conveniada, em face de uma estimativa de 58.543 crianças de 4 e 5 anos, conforme estudo demográfico da demanda por educação infantil e EJA, a nível de unidade de planejamento,

contratado pelo Executivo Municipal e realizado pelo IPEAD/UFMG. Os dados apontam para um déficit de 7.509 crianças de 4 e 5 anos fora da escola.

No que se refere ao número de matrículas de crianças de 0 a 3 anos efetivadas na educação infantil, a equipe de auditoria apurou que o estudo sobre atendimento da Educação Infantil por Rede de Ensino, apresentado pela Secretaria Municipal de Educação, registra, em 05/06/2017, 47.446 crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches, considerando as redes pública (própria), conveniada e privada não conveniada, em face de uma estimativa de 87.756 crianças de 0 a 3 anos existente no Município, conforme estudo demográfico da demanda por educação infantil e EJA, a nível de unidade de planejamento, contratado pelo Executivo Municipal e realizado pelo IPEAD/CEDEPLAR. O número de matrículas de crianças de 0 a 3 anos efetivadas na educação infantil atualmente representa 54,07% do universo.

Pode-se dizer que o Município de Belo Horizonte cumpriu com a segunda parte da Meta 1 do PNE/PME, materializada na ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

No entanto, importante registrar que a LOMBH, art. 157, § 1º, inciso I, garantiu atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola às crianças de zero 0 a 6 anos de idade, em horário integral, o que implica dizer que o Executivo Municipal deve, atualmente, atender obrigatoriamente todo o universo de crianças de 0 a 3 que demande atendimento e assegurar matrícula efetiva e obrigatória a toda criança de 4 e 5 anos existente no Município.

Em relação ao acesso à educação o Poder Executivo demonstrou que o acesso à educação infantil na rede pública (própria) é pleno em se tratando de crianças de 4 e 5 anos que demandam a rede de ensino, sendo-lhes assegurado matrícula a qualquer tempo. No que diz respeito às crianças de 0 a 3 anos, por outro lado, o acesso não é pleno na rede pública (própria), existindo uma fila de espera em torno de 20.000 crianças de acordo com o ofício SMED/EXTER/0572-2017.

Na rede privada não conveniada o Executivo Municipal apresentou a capacidade de oferta, por unidade de ensino e etapa, sem, no entanto, demonstrar a existência de procedimentos de orientação e encaminhamentos à Secretaria Municipal de Educação na hipótese de não atendimento (acesso) por aquela rede.

Na rede conveniada, o Executivo Municipal não tem controle da demanda manifesta e nem procedimentos de orientação e encaminhamentos à Secretaria Municipal de Educação na hipótese de não atendimento (acesso) por aquela rede.

Em relação à busca ativa apenas foi informado pelo Executivo Municipal que as redes de relacionamento e controle social da PBH divulgam continuamente a busca ativa de crianças eventualmente excluídas do ensino básico, em que pese a Prefeitura não ter demonstrado efetivamente a realização da busca ativa por meio da apresentação de Cartilhas, Portarias, Comunicados, Orientações, Termos de Parceria, Campanhas Institucionais em mídia, comunidades, transporte público, Procedimentos de busca, entre tantos outros meios.

Registre-se a existência de ações disciplinadas de busca ativa na Portaria nº 289/2016 SMED para assegurar a frequência das crianças após matriculadas.

O estudo sobre o atendimento da Educação Infantil por Rede/Ensino, apresentado pela SMED, atualizado em 05/06/2017, demonstra que a busca ativa não tem logrado êxito, uma vez que a diferença entre o universo estimado de crianças de 4 e 5 anos e o número total de matrículas efetivadas nas redes pública (própria), conveniada e privada, acusa um número expressivo de crianças excluídos do atendimento obrigatório.

Em relação à superação das desigualdades sociais, a Secretaria Municipal de Educação informou que para crianças de 0 a 3 anos, uma vez que 4 e 5 anos a matrícula é compulsória e universal, os critérios de acesso, conforme Portaria nº 239/2016, são residência em Belo Horizonte, prioridade para famílias em situação de vulnerabilidade e vaga compulsória para criança com deficiência e, por fim, sorteio.

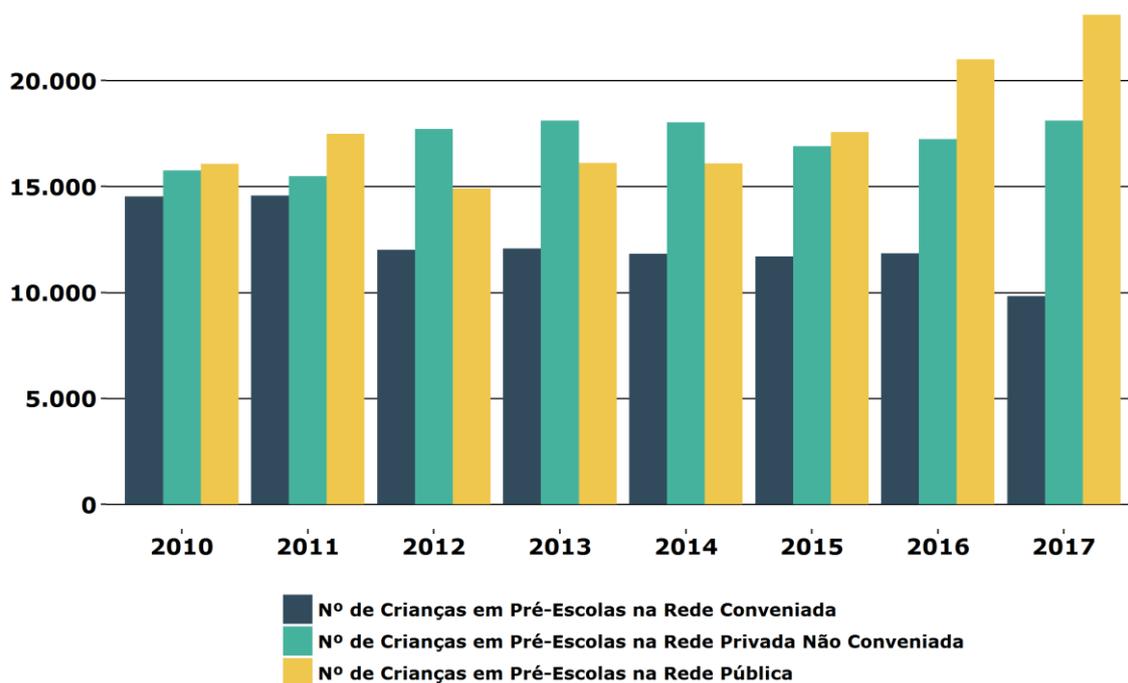
Em uma dimensão macro, por meio do estudo sobre o atendimento da Educação Infantil por Rede/Ensino, apresentado pela SMED, constata-se um atendimento assimétrico da rede pública (própria) entre as 9 regionais, verificando-se uma presença maior do Poder Público nas áreas de maior vulnerabilidade.

Ainda, como processo contínuo da superação das desigualdades sociais, o Executivo informa que para as próximas expansões PPAG 2018-2021 estão sendo feitas análises variadas, que levam em consideração características populacionais, grau de presença da rede própria em raios de 2 quilômetros e/ou conveniada e mesmo rede privadas nas localidades de demanda concentrada, estudo em equipamentos públicos municipais e mesmo estaduais e da União com ocupação ociosa e com potencial de serem convertidos para oferta de vagas para a educação infantil.

### **3.2.3 - Evidências**

Em relação à oferta de vagas para a educação infantil, conforme PPAG 1ª Revisão, a meta de ofertar 52.571 vagas até 2016, nas redes própria e conveniada para crianças de 4 e 5 anos não foi realista com as matrículas até então efetivadas nas redes próprias, conveniadas e rede privada não conveniada, conforme censo escolar de 2015 e de 2016, estudo demográfico da demanda por educação infantil contratado pelo Executivo Municipal e dados atualizados até 05/06/2017 pela Secretaria Municipal de Educação quanto à matrículas efetivadas na rede pública e conveniada.

**Gráfico 2 - Número de Crianças em Pré-Escolas por Rede e por Ano em Belo Horizonte**



Fonte: INEP/Censo Escolar 2010/2016; Ofício SMED/EXTER/0703-2017

De acordo com dados do censo escolar de 2015, existiam na rede pública, conveniada e rede privada não conveniada cerca de 46.152 crianças de 4 e 5 anos matriculadas, sendo: 17.558 na rede pública municipal, 11.690 na rede conveniada e 16.901 na rede privada não conveniada. O universo de crianças, conforme estudo demográfico da demanda por educação infantil, para o ano de 2015 foi estimado em 76.364, com a faixa etária de 4 a 6 anos. Deve-se observar que essa estimativa não havia sido corrigida para a faixa etárias de 4 e 5 anos.

O censo escolar de 2016 acusa 50.088 crianças de 4 e 5 anos matriculadas nas redes pública, conveniada e rede privada não conveniada, sendo: 21.006 na rede pública, 11.840 na rede conveniada e 17.238 na rede privada não conveniada. O universo de crianças, conforme estudo demográfico da demanda por educação infantil, para o ano de 2016 foi estimado em 74.783 com a faixa etária de 4 a 6 anos, com a estimativa ainda não corrigida.

Com a estimativa do estudo demográfico da demanda por educação infantil corrigida e dados atualizados até 05/06/2017 pela Secretaria Municipal de Educação quanto à matrículas efetivadas na rede pública e conveniada, mantida as matrículas efetivadas na rede privada não conveniada conforme censo de 2016, tem-se a seguinte realidade: 51.034 crianças de 4 e 5 anos matriculadas nas redes pública, conveniada e rede privada não conveniada, sendo: 23.106 na rede pública, 9.821 na rede conveniada e 18.108 na rede privada não conveniada, isso em face de um universo de 58.543 crianças de 4 e 5 anos estimada e corrigida para o ano de 2017.

Ora, tendo em vista os números apresentados, não faz sentido prever uma oferta de 52.571 vagas apenas em instituições públicas e conveniadas, excluindo-se as privadas da meta. Incluindo-se as instituições privadas, a meta não foi alcançada. Excluindo-as, a diferença entre as metas previstas e o número de matrículas efetivadas é de 18.000 vagas, o que demonstra a inviabilidade de desconsiderar as instituições privadas neste cômputo.

Ainda, as evidências acima demonstram que a meta de oferecer 52.571 vagas até 2016 como medida para a universalização, não condiz, em grande medida, com a demanda apurada pelo estudo encomendado junto ao IPEAD/UFMG, que estimou 58.543 crianças em idade de pré-escola para o ano de 2017 e com as matrículas até então efetivadas nas redes próprias, conveniadas e privada não conveniada.

**Tabela 4- Atendimentos Previstos e Realizados na Educação Infantil em Tempo Integral por Modalidade da Educação Infantil**

Descrição da Meta	Nº de Atendimentos		Progresso
	Meta	2016	
Creche em tempo integral na rede própria e conveniada	19.448	17.248	88,69%
Pré-Escola em tempo integral na rede própria	1.248	766	61,38%

FONTE: INEP/Censo Escolar 2016; 1ª e 2ª Revisão do PPAG

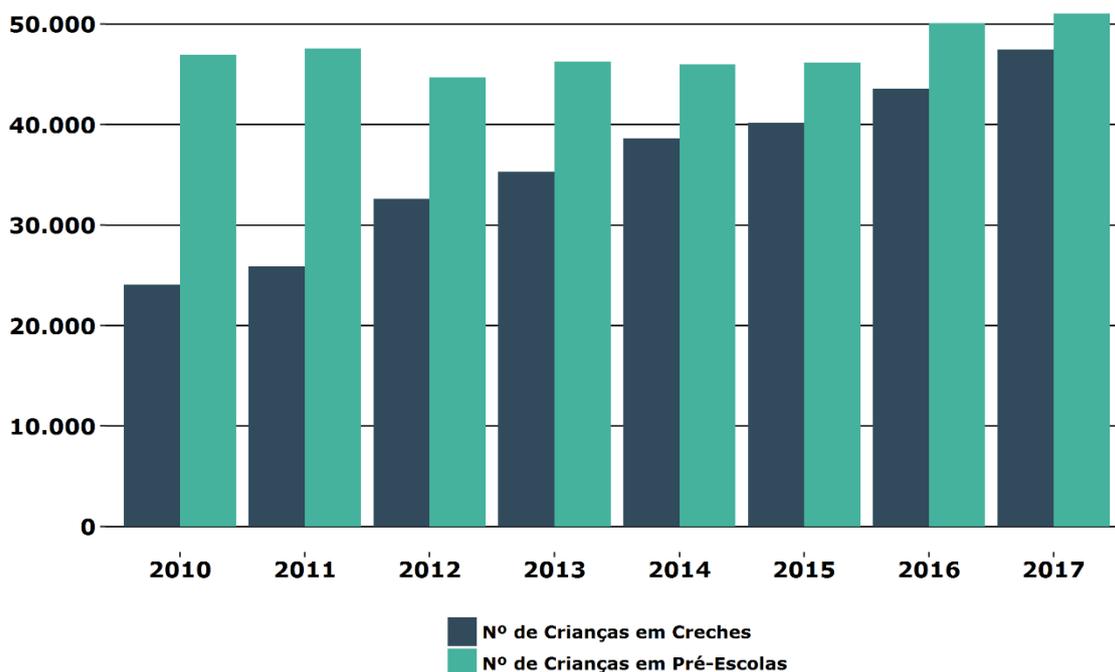
Ainda quanto à oferta de vagas, o PPAG – 1ª Revisão também previu 1.248 atendimentos em escola integral na rede pública (própria) para crianças de 4 e 5 anos, sendo que no Censo Escolar de 2016 é possível identificar apenas 766 matrículas de crianças em pré-escola na modalidade integral. Também estava previsto no PPAG a provisão de 19.448 vagas em tempo integral em creches, sendo que no Censo escolar de 2016 é possível identificar apenas 17.248 de crianças em creches na modalidade integral.

**Tabela 5 -Matrículas Efetivadas na Educação Infantil por Ano e Modalidade, contabilizando a Rede Própria, Rede Privada e Rede Conveniada no Município de Belo Horizonte**

Etapa de Ensino	Ano							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Creche	24.035	25.880	32.571	35.281	38.642	40.130	43.564	47.446
Pré-Escola	46.895	47.568	44.645	46.278	45.951	46.152	50.088	51.034

FONTE: INEP/Censo Escolar 2010-2016; Ofício SMED/EXTER/0702-2017

**Gráfico 3 – Matrículas Efetivadas na Educação Infantil por Ano e Modalidade, contabilizando a Rede Própria, Rede Privada e Rede Conveniada no Município de Belo Horizonte**



Fonte: INEP/Censo Escolar 2010/2016; Ofício SMED/EXTER/0703-2017

Em relação ao número de matrículas de crianças de 4 e 5 anos e 0 a 3 anos efetivadas na educação infantil, o estudo sobre atendimento da Educação Infantil por Rede de Ensino, apresentado pela Secretaria Municipal de Educação, por meio do ofício SMED/EXTER/0702-2017, acusa que o Município possui em 05/06/2017 51.034 crianças matriculadas em pré-escolas e 47.446 crianças matriculadas em creches, contabilizando matrículas nas redes pública, conveniada e privada não conveniada.

Noutro passo o estudo demográfico da demanda por educação infantil aponta uma estimativa de 58.543 crianças de 4 e 5 anos e 87.756 crianças de 0 a 3 anos existente no Município.

Em relação ao acesso à educação foi informado no ofício SMED SMED/EXTER/0780-2016 que “todas as crianças que demandaram vaga para a pré-escola na rede Municipal de Educação para 2016 foram atendidas” e que a demanda por vagas em creches é maior do que a oferta. No ofício SMED/EXTER/0572-2017 foi informado que a fila de espera para o acesso às creches era composta por 20.286 crianças.

Em relação à busca ativa o estudo sobre o atendimento da Educação Infantil por Rede/Ensino, apresentado pela SMED, atualizado em 05/06/2017, considerando a diferença entre o universo estimado de crianças de 4 e 5 anos e o número total de matrículas efetivadas nas redes pública (própria), conveniada e privada não conveniada, acusa um número expressivo de crianças excluídos do atendimento obrigatório.

**Tabela 6 – Atendimento por Modalidade da Rede e Participação da Rede Pública e Conveniada no Atendimento Total por Modalidade da Educação Infantil e por Regional em Belo Horizonte em 2017**

Regional	IDHM Médio	Atendimento Total Por Rede							
		Creche				Pré-Escola			
		Rede Pública	Rede Conveniada	Rede Privada Não Conveniada	Peso da Rede Pública e Conveniada	Rede Pública	Rede Conveniada	Rede Privada Não Conveniada	Peso da Rede Pública e Conveniada
Barreiro	0,744	2.652	1.828	820	84,53%	3.710	1.535	1.581	76,84%
Centro-Sul	0,914	1.409	1.877	3.608	47,66%	1.285	969	4.039	35,82%
Leste	0,827	1.075	2.076	1.715	64,76%	1.270	1.450	2.251	54,72%
Nordeste	0,801	3.150	1.284	1.066	80,62%	3.780	945	1.678	73,79%
Noroeste	0,818	1.669	1.634	1.289	71,93%	1.848	1.350	1.719	65,04%
Norte	0,754	2.747	1.376	501	89,17%	3.204	734	886	81,63%
Oeste	0,839	1.588	2.024	2.748	56,79%	1.835	1.561	2.572	56,90%
Pampulha	0,853	1.476	1.400	1.992	59,08%	2.650	1.034	2.177	62,86%
Venda Nova	0,755	2.236	605	601	82,54%	3.524	243	1.204	75,78%

Fonte: IDHM, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil; atendimento, Ofício SMED/EXTER/0702-2017

Em relação à superação das desigualdades sociais o estudo sobre o atendimento da Educação Infantil por Rede/Ensino, apresentado pela SMED, atualizado em 05/06/2017, apresenta um atendimento relativo e assimétrico entre as 9 regionais, ou seja, regiões com perfis socioeconômicos mais vulneráveis possuem uma presença maior do Poder Público por meio da rede própria.

As regionais Barreiro, Venda Nova e Norte, com IDHM's mais baixos entre as regionais possuem uma presença mais substancial da rede pública (própria) e conveniada. Isso demonstra uma preocupação maior Poder Público com famílias de menor potencial econômico e social. Soma-se a isso a Portaria nº 239/2016, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos para a organização do processo de inscrição e preenchimento de vagas para as faixas etárias de 0 a 3 anos para o ano de 2017, com prioridade das famílias vulneráveis e/ou com matrícula compulsória (crianças com deficiência e crianças sob medida de proteção).

### 3.2.4 - Causas

Em relação à oferta de vagas para a educação infantil entende-se que a principal causa da diferença entre a meta fixada para oferta de vagas em pré-escola e a população estimada de crianças de 4 e 5 anos foi a ausência de comunicação entre os setores de planejamento das políticas públicas da educação infantil e aqueles setores responsáveis por estudos de mapeamento da demanda por educação infantil e matrículas efetivas no Sistema Municipal de Ensino.

Em relação ao número de matrículas efetivadas na educação infantil a equipe de auditoria entende que existem duas possíveis causas para o não cumprimento da meta. Uma delas seria que as redes de relacionamento e controle social da PBH não estão conseguindo alcançar

efetivamente as crianças excluídas da educação infantil, prejudicando assim o cumprimento da meta.

Outra possível causa seria a superestimação da meta de 58.543. É possível que a estimativa esteja excessivamente inflada em relação à realidade demográfica do Município, o que a inutilizaria como parâmetro. As causas dessa superestimação, por sua vez, seriam a não realização do recenseamento da educação infantil e a não atualização do estudo realizado pelo IPEAD/CEDEPLAR, alternativas que poderiam fornecer ao Município dados mais precisos acerca da população que demanda educação infantil no Município.

Em relação ao acesso à educação, provável causa pode residir na utilização apenas da meta prevista no PNE/PME para a oferta de educação infantil em creches e pré-escola, embora a Lei Orgânica Municipal determine que a oferta seja plena e universal.

Em relação à busca ativa, provável causa pode residir no alcance limitado dos atuais mecanismos de busca ativa das redes de relacionamento e controle social da PBH

Em relação à superação das desigualdades sociais, a provável causa pode residir na inexistência de dados mais apurados em relação à população do Município (ausência do recenseamento).

### **3.2.5 - Efeitos**

Em relação à oferta de vagas para a educação infantil a equipe de auditoria entende que a fixação de uma meta desalinhada com o universo de crianças a serem atendidas implica na possibilidade de oferta de vagas para além ou aquém da demanda existente.

Em relação ao número de matrículas efetivadas na educação infantil a equipe de auditoria entende que o descumprimento da primeira parte da meta 1 do PNE/PME, tendo como referência o estudo apresentado no ofício SMED/EXTER/0702-2017, tem o condão de comprometer as diretrizes do PNE/PME e da LOMBH.

Em relação ao acesso à educação os efeitos podem ser crianças excluídas do atendimento gratuito e obrigatório a ser garantido pela Municipalidade.

Em relação à busca ativa, os efeitos também podem ser crianças excluídas do atendimento gratuito e obrigatório.

Em relação à superação das desigualdades sociais, os efeitos podem ser a impossibilidade de realizar estudos mais contundentes a respeito do atendimento escolar da população por gênero, cor e condição socioeconômica, prejudicando a verificação dos resultados das políticas públicas destinadas à redução da desigualdade social.

### **3.2.6 - Boas práticas**

Em relação à oferta de vagas para a educação infantil a equipe de auditoria entende que o fomento do atendimento escolar em tempo integral para crianças de 4 e 5 anos na rede própria, privilegiando áreas mais vulneráveis, e para crianças de 0 a 3 anos na rede própria e conveniada, é uma boa prática que deve ser mantida.

Em relação ao número de matrículas efetivadas na educação infantil a equipe de auditoria entende que o desempenho do Poder Executivo Municipal na ampliação das vagas em creche tem sido satisfatório. Levando em consideração a estimativa de crianças de 0 a 3 anos do estudo do IPEAD/CEDEPLAR de que haveriam 87.756 crianças no Município em 2017 e os dados que constam no ofício SMED/EXTER/0702-2017 de que haviam 47.446 crianças atendidas em creches em 05/06/2017, verifica-se um atendimento de 54,065% da população estimada. Nesse sentido, entende-se que a segunda parte da meta 1 do PNE/PME foi cumprida pelo Município, com pelo menos oito anos de antecedência.

Em relação ao acesso à educação pode-se considerar matrículas asseguradas às crianças de 4 e 5 anos e a expansão considerável da oferta de vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos. Em relação à busca ativa pode-se considerar a existência rede de relacionamento e controle social e a existência de ações disciplinadas de busca ativa (Portaria nº 289/2016) para assegurar a frequência das crianças após matriculadas.

Em relação à superação das desigualdades sociais pode-se considerar a distribuição de vagas levando em consideração o critério de vulnerabilidade social.

### **3.2.7 - Recomendações**

Em relação à oferta de vagas para a educação infantil recomenda-se que as instâncias responsáveis pelo planejamento das políticas públicas da educação infantil, aquelas detentoras de informações das matrículas efetivadas e os setores responsáveis por estudos de mapeamento da demanda por educação infantil estabeleçam uma relação mútua e mantenham sistemática comunicação entre si de forma a subsidiar as ações de planejamento e metas estipuladas, aproximando-as da realidade.

Em relação ao número de matrículas efetivadas na educação infantil deve-se determinar que o Executivo Municipal realize o recenseamento das crianças em idade de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos), conforme prescreve o art. 157, §1º, inciso II da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – LOMBH, bem como atualize o estudo demográfico realizado pelo IPEAD/ CEDEPLAR, conforme prescrito na Estratégia 1.3 do PME, e reavalie os mecanismos utilizados na busca ativa de crianças excluídas da educação infantil, pois caso a estimativa da população de 4 e 5 anos esteja correta, a busca ativa não está sendo satisfatória.

Em relação ao acesso à educação recomenda-se continuar o ritmo de expansão da oferta de vagas em creches, verificados nos últimos anos, de forma a alcançar em sua plenitude o atendimento gratuito e obrigatório, em horário integral, ao público alvo da educação infantil, nos termos do Art. 157, § 1º, II da LOMBH.

Em relação à busca ativa deve-se determinar que a Secretaria Municipal de Educação – SMED reavalie e aprimore os mecanismos utilizados na busca ativa de crianças excluídas da educação infantil, em todas as etapas.

Em relação à superação das desigualdades sociais deve-se determinar que o Executivo Municipal realize o recenseamento das crianças em idade de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos), conforme previsto na Lei Orgânica Municipal – LOMBH, coletando informações a

respeito das condições socioeconômicas das famílias e do perfil das crianças (cor, gênero, etnia, situação de medida protetiva, portador de necessidades especiais, nacionalidade, etc.).

### **3.2.8 - Benefícios esperados**

Em relação à oferta de vagas para a educação infantil espera-se que a recomendação promova um melhor alinhamento das metas fixadas pelo Poder Executivo com o universo estimado de crianças, desencadeando uma melhor formulação das políticas públicas, tornando-as mais condizentes com a realidade.

Em relação ao número de matrículas efetivadas na educação infantil espera-se que a adoção das medidas propostas forneça ao Município uma visão mais completa acerca da demanda por educação infantil, de forma a garantir atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, **em horário integral**.

Em relação ao acesso à educação espera-se que o Executivo Municipal possa oferecer atendimento gratuito para todo o universo de crianças de 0 a 3 anos e matricular efetivamente todo o universo de crianças de 4 e 5 anos.

Em relação à busca ativa espera-se que o executivo Municipal possa promover a inclusão de crianças excluídas atualmente do atendimento obrigatório.

Em relação à superação das desigualdades sociais espera-se que o Executivo Municipal possa realizar estudos mais contundentes a respeito do atendimento escolar da população infantil por cor, gênero, etnia, situação de medida protetiva, portador de necessidades especiais, nacionalidade, condições socioeconômicas, viabilizando a verificação dos resultados das políticas públicas destinadas à redução da desigualdade social.

## **3.3 - DEFICIÊNCIAS NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO DAS METAS DO PNE**

Nos trabalhos atinentes à presente auditoria, verificou-se o risco de a insuficiência do produto resultante do monitoramento (continuado) e de a ausência das avaliações periódicas (análise inerente) dos respectivos resultados pelos *stakeholders* destacados no art. 6º do PME não assegurarem a adoção de políticas públicas corretivas e a implementação das metas de forma tempestiva.

Nesse limiar, evidenciou-se o risco associado à ausência de comprovação de que o monitoramento e a avaliação ocorreram com amplitude que agregue ações atinentes aos governos municipal, estadual e federal, associado ao fato de que o alcance das metas e a implementação das estratégias dispostas no PNE/PME são de responsabilidade compartilhada entre as esferas mencionadas, em regime de colaboração, observado o âmbito específico de suas respectivas atribuições legais.

Da mesma forma, os presentes trabalhos evidenciaram o risco de se adotarem ações isoladas e de forma não coordenada e compartilhada, bem como o desperdício de recursos públicos entre instâncias referenciadas associado à perspectiva de que tais instâncias não promovam a devida interlocução e trabalhem de maneira eficiente e eficaz.

Considerando-se os riscos delineados, a presente auditoria buscou investigar a ocorrência de ações efetivadas pelas instâncias destacadas com a finalidade de promover o monitoramento e a avaliação das metas/estratégias do PNE, a saber: a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte; o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte; a Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte; o Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte consoante previsão contida nos incisos I e II do §1º do art. 6º do PME. Há que se inserir nesse contexto e analisar, ainda, as competências da Comissão de Orçamento e Finanças Públicas da Câmara Municipal que se encontram previstas no inciso II do art. 6º do PME, como a propositura das políticas públicas; realização de audiências públicas; recebimento de sugestões populares e emissão de parecer; emissão de emendas e parecer sobre emendas e projeto; acompanhamento da execução orçamentária; elaboração de projeto de resolução que julga as contas do chefe do Executivo.

O processo que sucede a elaboração e/ou adequação dos planos subnacionais à luz do PNE consiste no monitoramento e na avaliação desses planos. De acordo com o PNE em Movimento - Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação<sup>2</sup>, a “complexidade da execução de um plano de longo prazo e com esta envergadura requer um processo em que:

O monitoramento se torne um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas.

A avaliação seja entendida como o ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões.”

No âmbito do município de Belo Horizonte, o PME assegura a necessidade do monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, com envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social para acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas, destacando os atores responsáveis pela atividade.

Dessa forma, o art. 6º do PME estabelece que a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, a Comissão de Educação Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte e o Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte são as instâncias incumbidas de promover o monitoramento contínuo e a avaliação periódica da implementação das metas, a saber:

Art. 6º - A implementação do PME e o alcance das metas de âmbito municipal serão continuamente monitoradas e periodicamente avaliadas pelas seguintes instâncias:

I - Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte;

II - Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte;

III - Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte;

IV - Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte.

§ 1º - As instâncias referidas nos incisos do *caput* deste artigo incumbir-se-ão de:

---

<sup>2</sup> PNE em Movimento - Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, Brasília 2016.

- I - divulgar os resultados das avaliações periódicas relativas ao alcance das metas previstas no PME;
- II - analisar os resultados das avaliações periódicas e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas.

Trata-se de dispositivo que traduz à esfera municipal a norma contida no art. 5º da Lei nº 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, a saber:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I - Ministério da Educação - MEC;
- II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III - Conselho Nacional de Educação - CNE;
- IV - Fórum Nacional de Educação.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

§ 3º A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.

§ 5º Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal.

As normas destacadas conferem uma estrutura organizacional, segundo a qual o Poder Executivo tem a obrigação de implementar as metas, e as instâncias fiscalizadoras tem o papel de monitorar a implementação das metas (art. 5º da Lei nº 10.917 de 2016/BH, *caput*), divulgar avaliações periódicas (Lei nº 10.917 de 2016/BH, §1º, inciso I da Lei nº 10.917 de 2016/BH) e realizar proposições de políticas públicas (Lei nº 10.917 de 2016/BH, §1º, inciso II da Lei nº 10.917 de 2016/BH) voltadas à implementação das metas.

Quanto à primeira obrigação dos órgãos fiscalizadores (monitoramento contínuo da implementação das metas), recupere-se que se trata de processo de **natureza contínua**,

**articulada, sistemática e formalizada** - de produção, registro, acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas com a finalidade de subsidiar a tomada decisão e aprimorar a ação pública.<sup>3</sup>

Como tal, deve ser traduzido num esforço igualmente contínuo de práticas com amplitude qualitativa e quantitativa com foco nas ações desempenhadas pelo Poder Executivo. Para tanto, as instâncias necessitam recorrer a fontes de informação, tais como bases de dados, audiências públicas, declarações de gestores envolvidos com a educação, estudos acadêmicos ou outras fontes que possibilitem o monitoramento.

Em relação à segunda obrigação das instâncias mencionadas (avaliação e divulgação periódica dos resultados do monitoramento), destaque-se o propósito de subsidiar os gestores com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o diagnóstico, implantação, execução, resultados e impactos do PME.<sup>4</sup>

Portanto, servem para alimentar os processos de planejamento e de decisão nas instituições, ao fornecer informações que permitam ajustes necessários ao alcance dos objetivos pretendidos e ou mudanças de caráter mais profundo. Nos processos avaliativos são utilizadas as dimensões de eficácia, eficiência e efetividade.

Monitorar e avaliar são etapas que se articulam continuamente em um único processo e devem ocorrer de forma integrada e periódica, gerar um documento devidamente caracterizado, segundo os dispositivos do próprio plano, no qual devem ser apontadas as propostas de mudanças necessárias no percurso, conferindo ao plano a flexibilização necessária à incorporação de demandas da sociedade. Dessa forma, o produto gerado nas atividades de monitoramento e avaliação encontra-se clara e objetivamente delineado.

Sobreleva, ademais, a divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet como forma de promover a apropriação desses resultados pela sociedade, como se depreende do art. 8º do PME:

Art. 8º - O Poder Executivo empenhar-se-á na divulgação deste plano e na progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade belo-horizontina o conheça amplamente e acompanhe sua implementação.

Em relação à terceira obrigação dos órgãos fiscalizadores (propor políticas públicas para assegurar a implantação das metas), trata-se de atividade que se insere no contexto das etapas anteriores e as materializa. Como previsto no PME, no âmbito das atividades de monitoramento e avaliação, devem ser propostas soluções no nível de política pública.

Em se tratando de um conjunto de obrigações fiscalizatórias outorgadas a órgãos de natureza e composição diversas, faz-se necessário promover o rigoroso delineamento das funções que cada órgão deve desempenhar nas suas atribuições como instância fiscalizadora a fim de evitar sobreposições, retrabalhos e o conseqüente desperdício de recursos públicos.

---

<sup>3</sup> Conceitos Básicos em Monitoramento e Avaliação. Acesso em 20/6/2017 site <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/992/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20-2> y

<sup>4</sup> Conceitos Básicos em Monitoramento e Avaliação. Acesso em 20/6/2017 site <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/992/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20-%>

Destacam-se a importância e a necessidade do estabelecimento de um canal de comunicação entre os órgãos fiscalizadores que viabilize a interlocução constante entre eles, essencial para que a atividade fiscalizatória seja capaz de produzir os resultados previstos.

### **3.3.1 - Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte**

O Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte constitui-se em órgão colegiado instituído pela Lei nº 7.543 de 1998 cuja composição pode ser verificada no quadro a seguir:

**Tabela 7- Composição do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte**

<b>Composição do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte</b>
1 x Secretaria Municipal de Educação de BH
3 x Órgãos Governamentais do Município
2 x Instituições de Ensino Público Superior
1 x Instituições Particulares de Educação Infantil
1 x Instituições Filantrópicas, Comunitárias ou Confessionais de Educação Infantil
3 x Estudantes das Escolas Municipais
3 x Pais de Alunos das Escolas Municipais
1 x Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
1 x Câmara Municipal
4 x Trabalhadores em Educação das Escolas Públicas Municipais
2 x Professores das Escolas Particulares de Educação Infantil
1 x Fórum Mineiro de Defesa da Educação
1 x Trabalhadores das Instituições Filantrópicas, Comunitárias ou Confessionais de Educação Infantil

FONTE: Regimento Interno do Fórum Permanente de Educação de Belo Horizonte

Foi constatado que o PNE/PME fora objeto de discussão nas sessões plenárias: 296<sup>a</sup>, 301<sup>a</sup>, 302<sup>a</sup>, 303<sup>a</sup>, 311<sup>a</sup>, 315<sup>a</sup>, 316<sup>a</sup>, 317<sup>a</sup>, 318<sup>o</sup>, 320<sup>o</sup>, 322<sup>o</sup> e 323<sup>o</sup>.

Por meio da análise das atas, identificou-se que a primeira referência feita ao PNE ocorreu na sessão plenária do CME de 31/7/2014 (um mês após a publicação do PNE), ocasião em que as metas foram apresentadas aos conselheiros. Naquele momento, infere-se, o órgão já tomava conhecimento das metas a serem alcançadas e respectivos prazos.

Na sessão ordinária do CME de 28/3/2016 (treze dias após a publicação do PME), foi anunciado aos conselheiros a edição do PME destacando-se as funções de acompanhamento e de fiscalização das metas a serem desempenhada pelo CME.

Apenas na ata da sessão plenária do CME de 25/8/2016 há um primeiro indicador de que o conselho tenha iniciado um planejamento no sentido de monitorar a implementação das metas do plano, intenção que se desdobrou nas sessões plenárias subsequentes em 29/9/2016, 27/10/2016, 28/11/2016, 23/2/2017 e 28/3/2017.

Em 2/5/2017, o CME, por meio do ofício CME/EXTER-DFME/087-17, respondeu aos questionamentos da equipe de auditoria, expondo que a Câmara Técnica de Educação Infantil do Conselho Municipal estudou as metas e os indicadores relativos à educação infantil a fim de subsidiar discussões com as demais instâncias fiscalizadoras. Ainda destacou que o conselho tem realizado formações com o objetivo de contribuir com o cumprimento de suas atribuições. Também informou que até a data da resposta, não houve reuniões com as demais instâncias fiscalizadoras.

Sobre o material levantado sobre o CME, destacam-se três aspectos. O primeiro concerne à morosidade do órgão em iniciar o efetivamente o monitoramento, dado o fato de que o PME possui metas intermediárias (entre elas 2016) e que ele se expira em 2024.

O primeiro contato do órgão com as metas do PNE ocorreu em julho de 2014, marco inicial em que os conselheiros tomaram conhecimento das metas a serem implementadas.

O primeiro contato do órgão com as metas do PME, em boa medida espelhadas nas metas do PNE, ocorreu em março de 2016, não se considerando o fato de que o conselho participou da elaboração do PME. A primeira tentativa de organizar uma atividade fiscalizadora ocorreu em agosto de 2016, 25 meses após o primeiro contato com as metas do PNE e 5 meses após o primeiro contato com as metas do PME.

Particularizando a análise para a Meta 1, relativamente à primeira etapa da meta, o prazo final para sua implementação ocorreu em 2016.

Recupere-se, por oportuno, que a meta em comento já se encontrava contemplada nos mandamentos esculpidos na Constituição da República, nos termos:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
(...)  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)  
(...)  
III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;  
IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;  
IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)  
(...)  
§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.  
§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Desde a publicação do PNE, não foram encontrados indícios de que o CME tenha monitorado continuamente a implementação da meta 1. Por conseguinte, também não foram encontrados

indícios de que o CME tenha promovido avaliações periódicas a respeito da implementação da meta 1 e não foram encontrados indícios de que o CME tenha feito proposições de políticas públicas com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta 1 e, por óbvio, as publicizou.

Ressalte-se que o próprio conselho já havia deliberado acerca do dever do município com a educação infantil, de maneira alinhada com o PNE, como se depreende, de forma exemplificativa, da leitura do art. 6º da Resolução CME/BH N° 001/2015, que fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH), nos termos:

Art. 6º - O dever do município com a educação infantil pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; II - educação básica obrigatória e gratuita às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade; III – ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei Federal nº 13.005/2014; IV - oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica; V - atendimento educacional especializado e gratuito à crianças com deficiência, transtornos do espectro do autismo e altas habilidades/superdotação; VI - atendimento às crianças em situação de risco social e pessoal; VII - recenseamento anual da população alvo da educação infantil; VIII - elaboração e implantação de estratégias e mecanismos que assegurem a frequência das crianças às instituições educativas, garantindo pelo menos 60% (sessenta por cento) do total de horas; IX - divulgação e realização da chamada pública para o cadastramento escolar para pré-escola; X - vaga na instituição pública de educação infantil mais próxima de sua residência, a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

Pelas análises realizadas, pode-se concluir que a existência das sessões mencionadas e de um aparato normativo consistente, não reverberou em ações efetivas e tempestivas como previsto na legislação do PNE/PME.

### **3.3.2 - Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte**

O Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte é órgão colegiado previsto na Lei nº 10.917 de 2016/BH. Nos termos do art. 6º do plano municipal, trata-se de órgão com a finalidade específica de acompanhar a consecução das metas previstas no plano municipal.

Em 11/5/2017 a SMED, por meio do ofício SMED/EXTER/0590-2017 respondeu aos questionamentos da equipe de auditoria, informando que os integrantes do Fórum tomaram posse apenas em 19/4/2017, conforme Portaria SMED nº 2/2017, data em que a primeira parte da meta 1 encontrava-se expirada. Registra-se ainda que o regimento interno do órgão foi aprovado em 30/5/2017 e publicado no Diário Oficial do Município em 1/6/2017.

Por conseguinte, infere-se que nenhuma atividade de monitoramento, avaliação ou proposição de política pública foi desencadeada pelo órgão fiscalizador, notadamente quanto à primeira parte da meta 1.

Importa a percepção da composição do Fórum, considerando-se que no PME destaca-se em diversos dispositivos a participação da sociedade. Observa-se a inclusão de 30 entidades distribuídas de forma equitativa entre poder público e sociedade civil.

**Tabela 8 – Composição do Fórum Permanente Municipal de Educação de Belo Horizonte**

<b>Composição do Fórum Permanente Municipal de Educação de Belo Horizonte</b>	
<b>Poder Público</b>	<b>Sociedade Civil</b>
Secretaria Municipal de Educação de BH	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de BH
Secretaria de Estado de Educação de MG	Sindicado Único dos Trabalhadores em Educação em Educação de MG
Conselho Municipal de Educação de BH	Sindicado das Escolas Particulares de MG
Conselho Estadual de Educação de MG	Sindicato dos Professores de MG
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de BH	Fórum Metropolitano de Educação de Jovens e Adultos
Conselho Municipal da Juventude de BH	Fórum Mineiro de Educação Infantil
Comissão de Educação ... da Câmara Municipal de BH	Comitê de Mobilização Social pela Educação
Coordenadoria dos Direitos da População LGBT	Instituições do Sistema "S"
Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial	Conspiração Mineira pela Educação
Coordenadoria Municipal de Direitos da Mulher	Comitê Mineiro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de MG	Movimento de Luta Pró-Creche
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de MG	Movimentos de Afirmação da Diversidade
Promotoria Estadual de Defesa da Educação de MG	Movimentos representativos dos pais, mães e responsáveis legais dos estudantes
Tribunal de Contas do Estado de MG	Associação Metropolitana dos Estudantes Secundaristas da Grande BH
Instituições Públicas de Educação Superior de Belo Horizonte	União Nacional dos Estudantes

FONTE: Regimento Interno do Fórum Permanente de Educação de Belo Horizonte

### **3.3.3 - Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte**

A Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte, trata-se de comissão permanente instituída pela Câmara Municipal de Belo Horizonte para tratar de temas relacionados a, entre outros temas, educação. Em 1º/6/2017, a Comissão respondeu à equipe de auditoria por meio do Ofício Externo GAB. Áurea / Cida nº 48 / 2017 que fora solicitado à Divisão de Consultoria Legislativa um estudo técnico para levantamento das ações realizadas pela Câmara para acompanhamento do PNE / PME, bem como consultoria e suporte técnico para a construção de um plano de ação que objetive o monitoramento e avaliações práticas do cumprimento das metas. Também solicitou a dilação do prazo de resposta para que o estudo seja concluído.

Até o momento, não foram encontrados indícios de que a Comissão tenha promovido ações no sentido de monitorar o cumprimento das metas do PNE / PME, considerando a ausência de documento conforme previsto na legislação vigente. Também não foram encontrados indícios de que a Comissão tenha promovido avaliações periódicas a respeito da implementação da meta

1 e não foram encontrados indícios de que a Comissão tenha feito proposições de políticas públicas com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta 1.

Há que se observar que, a despeito de a competência para monitorar e avaliar o PME ser destacada à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, compete à Comissão de Orçamento e Finanças Públicas a proposição de medidas que se relacionam ao ciclo orçamentário, destacando-se:

III - Comissão de Orçamento e Finanças Públicas:

- a) plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais;
- b) repercussão financeira das proposições;
- c) compatibilidade das proposições com o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;
- d) fiscalização da aplicação dos recursos públicos e acompanhamento do cumprimento do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;
- e) normas pertinentes ao direito tributário municipal;
- f) matéria financeira em geral e contratação e fiscalização da dívida pública;
- g) atuação do poder público na atividade econômica;
- h) tomada de contas do prefeito e da Mesa.

Considerem-se, ainda, outras atividades previstas no PME, que se relacionam diretamente no contexto das competências da referenciada comissão, qual sejam, o inciso VIII do art. 2º, o art. 7º e a meta 20, a saber:

Art. 2º - As diretrizes do Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte, dispostas nesta lei, são as mesmas que norteiam o PNE, a saber:

(...)

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB - que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

(...)

Art. 7º - Os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PME.

(...)

Meta 20: participar do esforço nacional de elevação dos investimentos necessários à implementação das estratégias dispostas no PNE, para o alcance da meta na nacional de ampliação do investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do produto interno bruto – PIB – do País no quinto ano de vigência da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

### **3.3.4 - Causas**

Pela documentação apresentada à equipe de auditores, note-se que as atividades relacionadas ao monitoramento e à avaliação das metas previstas no PME iniciaram-se por algumas instâncias, mas não foram conclusivas, nem geraram a documentação prevista no próprio plano. Destaque-se que uma das instâncias – Fórum - apesar de instituído pela Lei n. 10.917/2016, teve o RI aprovado apenas em 30/5/2017 e publicado em 1º/6/2017.

Em reiteradas reuniões, houve a afirmação pelos gestores entrevistados de que o monitoramento e a avaliação seriam realizados pelo Fórum Municipal, justificando a ausência de ações

relacionadas ao monitoramento e avaliação ao atraso na constituição do Fórum. Atribuem, ainda, a ausência de ações articuladas entre as instâncias fiscalizadoras, a ausência de constituição efetiva do Fórum.

Cite-se o Ofício CME/EXTER – DFME/087-17 do CME, no qual enfatiza-se que a ocorrência de reuniões entre as instâncias ainda não havia ocorrida em razão de o Fórum ter “sua composição publicada em 6/4/2017, por meio da Portaria SMED nº 082.2017”, acrescentando que “portanto, não houve reuniões conjuntas para a produção de material até o momento”.

A morosidade na constituição do Fórum mais do que causa, fomenta a percepção acerca da ausência de articulação dos envolvidos com vistas à adoção de medidas efetivas relativas ao processo de monitoramento e avaliação do PME. Tais atores, cientes de suas atribuições, deveriam ter iniciado imediatamente as atividades, conforme orientações da cartilha PNE em Movimento - Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação<sup>5</sup>.

Há que se mencionar que o Fórum se constitui em uma das instâncias arroladas a que o PME outorga a competência para o monitoramento e a avaliação. O fato de o Fórum possuir representantes dos demais órgãos fiscalizadores (SMED, Conselho e Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo) não deve excluir a obrigação dessas instâncias promoverem também as respectivas atividades de monitoramento e avaliação.

No âmbito da Secretaria Municipal de Educação, resta evidenciado pela análise documental que a estrutura e competências desse órgão perpassam tanto as ações de gestão do PME, quanto aquelas relacionadas ao monitoramento e avaliação. Dessa forma, majora-se a importância da Secretaria em ambos os processos (gestão e fiscalização).

Destacado o papel nuclear da Secretaria de Educação, a sua percepção de que deveria aguardar a efetivação do Fórum para as atividades de monitoramento e avaliação tem repercussão direta na morosidade em que estão se processando tais atividades.

Note-se que o art. 3º do PME estabelece que as metas previstas em seu Anexo Único são referenciadas nas metas nacionais do PNE e deverão ser cumpridas no prazo de vigência do plano, ressalvados os casos em que haja definição legal de prazo inferior para metas e estratégias específicas.

Registre-se que as atividades de monitoramento e de avaliação já se encontram estabelecidas em outros normativos, como a Resolução CME/BH nº. 001, de 5 de março de 2015, que antecede à aprovação do PME, além do que tais atividades se insiram no contexto da gestão das políticas públicas.

Entende-se que, nesse limiar, deve ser contemplado o corpo articulado de leis materializados nos planos e nas conferências. Além disso, o PME estabelece comandos sobre os quais se inferem as metas de cunho intermediário, assim como aquelas que se enquadram num contexto anual.

---

<sup>5</sup> [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes\\_final.PDF](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF)

No entanto, para exercer tal tarefa, é necessário que os atores envolvidos no processo tenham ciência dos prazos definidos e estabeleçam as metas em nível intermediário que, agregadas, redundariam no cumprimento do PME ao final da respectiva execução.

O conhecimento e entendimento desses dados e informações permite que se promova a produção, registro, acompanhamento e análise crítica da gestão do PME.

Nos estudos realizados por esta auditoria não há indícios de que alguns estudos produzidos pela Secretaria de Educação, que evidenciavam proposições de nível intermediário, foram compartilhados com as demais instâncias ou as envolveram.

Ademais, a organização cronológica das ações de monitoramento e avaliação gera subsídios para a elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário a serem executados. Portanto, a deficiência verificada na articulação dos planos de educação (monitoramento e avaliação) com os outros instrumentos de planejamento utilizados na gestão pública, comprometem a implementação de políticas públicas vindouras, observado o ciclo orçamentário e as competências dos atores envolvidos no processo.

Sobre esse aspecto, o papel da Câmara merece ser contemplado, dada a importância dessa instância na conformação das políticas públicas, competindo-lhe garantir a governabilidade da administração de seu Município, além do fundamental papel desempenhado no Estado Democrático de Direito, na medida suas ações devem transparecer a vontade do cidadão.

Destacam-se, ainda, os dispositivos que se relacionam diretamente com a referenciada comissão, qual seja, o inciso VIII do art. 2º, o art. 7º e a meta 20 do PME, a saber:

Art. 2º - As diretrizes do Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte, dispostas nesta lei, são as mesmas que norteiam o PNE, a saber:

(...)

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB - que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

(...)

Art. 7º - Os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PME.

(...)

Meta 20: participar do esforço nacional de elevação dos investimentos necessários à implementação das estratégias dispostas no PNE, para o alcance da meta na nacional de ampliação do investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do produto interno bruto – PIB – do País no quinto ano de vigência da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

No entanto, há que destacar que, conforme art. 120 e 121 do RI da Câmara, existe um prazo de 10 dias após a distribuição dos avulsos distribuídos à comissão, nos termos:

Art. 120 - Os projetos do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento serão, após distribuídos em avulsos aos vereadores, encaminhados à Comissão de Finanças Públicas para receberem parecer.

§ 1º - Observada a restrição do § 4º do art. 132 da Lei Orgânica, poderão ser apresentadas emendas nos primeiros dez dias após a distribuição dos avulsos, diretamente na comissão.

§ 2º - Vencido o prazo do parágrafo anterior, o presidente da comissão decidirá, em dois dias úteis, pelo recebimento ou não das emendas, somente podendo deixar de recebê-las por inconstitucionalidade, ilegalidade ou anti-regimentalidade.

§ 3º - O despacho de recebimento ou não de emendas será distribuído em avulsos aos vereadores, que terão dois dias úteis para recurso.

§ 4º - Os recursos serão encaminhados à Comissão de Legislação e Justiça, que terá dois dias úteis para emitir parecer, sendo definitiva a conclusão desta.

§ 5º - Os projetos serão encaminhados ao relator, para emitir parecer sobre o projeto e as emendas recebidas, podendo apresentar emendas ou subemendas, em cinco dias úteis, cabendo à comissão emitir parecer nos cinco dias seguintes.

§ 6º - O relator somente poderá apresentar, em seu parecer, emendas que sejam necessárias para compatibilizar parte não emendada do projeto com uma emenda por ele aprovada.

§ 7º - Distribuído em avulsos o parecer, será o projeto incluído em pauta para apreciação em turno único.

Art. 121 - Os projetos do plano plurianual e do orçamento deverão estar decididos até a primeira reunião ordinária de dezembro, e o de diretrizes orçamentárias, até a primeira reunião ordinária de junho.

Parágrafo único - Vencido o prazo previsto no caput sem decisão, serão os projetos incluídos em pauta, com ou sem parecer, sobrestando-se as demais proposições, exceto o projeto com solicitação de urgência e veto com prazos vencidos.

Dessa forma, a atividade de monitoramento pelas instâncias e, especialmente, pela Comissão de Educação Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, encontra-se condicionada aos prazos regimentais estabelecidos no RI da Câmara e podem comprometer a implantação de políticas públicas, conforme previsto no inciso II do §1º do art. 6º do PME.

Um paradoxo que não se respalda considerando-se as funções já destacadas do Poder Legislativo (função legislativa e função fiscalizadora), ampliando-se o contexto desta análise para as normas que lhes são atinentes.

Avalia-se que o atraso no início das atividades de monitoramento e avaliação do PME pode comprometer o fornecimento de um diagnóstico adequado, consistente e tempestivo da implantação das metas de caráter intermediário ou final.

A precariedade dos instrumentos de monitoramento e avaliação compromete a correlação entre metas, resultados obtidos e recursos utilizados. Nessas condições, a avaliação e o monitoramento deixam de fornecer informações para melhoria/aperfeiçoamento da gestão, das ações e dos serviços prestados à população e para a efetivação do controle social.

Quanto à meta 1, a deficiência do órgão em planejar e iniciar o monitoramento de forma tempestiva dessa ação específica colocou em risco a universalização da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos. Entende-se que o prazo estabelecido para implementação da primeira parte da meta 1 exigia atenção especial dos órgãos fiscalizadores, o que não ocorreu.

As falhas apontadas na integração com outros setores implicam o comprometimento da articulação com as demais esferas, elementos determinantes e condicionantes previstos no PME. O desenvolvimento por cada instância de monitoramento e avaliação pode ocasionar a construção de sofisticados sistemas informatizados, a formação de equipes interdisciplinares em todos os níveis e processos estratégicos, gerenciais e operacionais, bem como o desenvolvimento de habilidades, conhecimentos e competências necessárias para interagir e equacionar soluções de maneira isolada e não compartilhada.

Além disso a insuficiência de informações compromete a atuação dos órgãos de controle interno e externo, além do evidenciado Controle Social.

### **3.3.5 - Recomendações**

Recomenda-se que as instâncias fiscalizadoras se articulem, com especial envolvimento da Secretária Municipal de Educação a fim de dar início às atividades de monitoramento e avaliação do PME, tal como previsto em lei, além de gerar os documentos os previstos e os publique de forma tempestiva.

Recupere-se a pertinência de se desenvolver os sistemas de coleta e análise de dados previstos no PME, com a finalidade de que subsidiem as ações em evidência, como destacado nos tópicos anteriores.

Recomenda-se às instâncias fiscalizadoras que, no âmbito das respectivas competências, apresentem proposições de forma que os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município sejam elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PME, segundo previsto no art. 7º do PME.

Recomenda-se às instâncias fiscalizadoras que apresentem proposição de políticas públicas de forma que os planos destacados contemplem os resultados das avaliações periódicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, consoante inciso II do §1º do art. 6º do PME.

Recupere-se que Câmara Municipal exerce a função legislativa, relacionada à elaboração, apreciação, alteração ou revogação das leis de interesse do município, sendo que essas leis podem ter origem na própria Câmara ou resultar de projetos de iniciativa do Prefeito, ou da própria sociedade.

Recomenda-se que se promova uma interlocução das instâncias fiscalizadoras com a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara, tendo em vista as competências destacadas dessa comissão; e com a Câmara Municipal, considerando-se que compete-lhe garantir a governabilidade da administração do Município.

Recomenda-se que os documentos produzidos pela SMED, que tratam do monitoramento e avaliação do PME, sejam divulgados entre as instâncias fiscalizadoras e sejam considerados para discussão dos resultados observados. Além disso, torna-se necessário que sejam do conhecimento da sociedade para que apreenda a relação das ações locais vinculadas às ações estaduais e nacionais durante a execução dos planos.

### **3.3.6 - Benefícios esperados**

A ocorrência do processo de monitoramento e avaliação nos moldes previstos no PME implicam em atividade de amplitude coletiva e democrática.

Espera-se que tais atividades beneficiem a qualidade do diagnóstico e que afiance o cumprimento de prazos intermediários e finais do PME, bem como propicie a adoção de ações corretivas de forma tempestiva, como ilustrado na Figura 1.



**Figura 1 - Planejamento, Execução, Monitoramento e Proposição de Políticas Públicas**

Além disso, a sociedade terá conhecimento se as metas estão sendo atingidas e se as estratégias estão realmente contribuindo para tal finalidade, assegurando a transparência e ampliando a interlocução com a sociedade e sua participação (diretamente ou por meio de seus representantes).

Adotadas as medidas destacadas, espera-se que, em suma, sejam efetivadas condições de melhoria da governança relativa à implementação do plano.

## 4. INFRAESTRUTURA

### 4.1 - INTRODUÇÃO

Em uma unidade escolar (UE), a infraestrutura adequada é de suma importância para que o dia a dia da instituição seja funcional, contribuindo para o perfeito funcionamento de todos os espaços físicos a fim de que a maior preocupação dos que ali exercem suas atividades seja oferecer educação de qualidade.

“Assim é possível perceber que a estrutura escolar é determinante para um bom funcionamento de uma escola, pois sem uma boa estrutura, não se pode esperar um bom funcionamento, e mesmo que venha a se ter o bom funcionamento a organização da estrutura escolar implicará na qualidade da educação”.

“A estrutura física da escola, assim como sua organização, manutenção e segurança, revela muito sobre a vida que ali se desenvolve. “(RIOS, 2011)

Espaços mal estruturados e ambientes inadequados e mal conservados não serão aproveitados da melhor maneira e certamente irão gerar desarmonia no cotidiano da atividade desempenhada na UE, o que acarreta em queda na qualidade do ensino prestada para os alunos, as crianças de 0 a 5 anos.

Nesse sentido, relata RIOS (2011) que a estrutura de uma unidade de ensino infantil, deve contar com uma proposta pedagógica equivalente com a atividade desempenhada, ou seja, tudo que se desenvolve na unidade, deve ser pensado para o bom funcionamento da instituição, objetivando sempre o melhor interesse das crianças, como expressa a autora:

“...o primeiro passo para se envolver com os aspectos relacionados ao espaço físico é considerá-los pedagógicos. É aí que a dimensão ética se articula com a estética, de modo estreito.

Escola bonita não deve ser apenas um prédio limpo e bem planejado, mas um espaço no qual se intervém de maneira a favorecer sempre o aprendizado, fazendo com que as pessoas possam se sentir confortáveis e consigam reconhecê-lo como um lugar que lhes pertence. “

É importante ressaltar que a qualidade na infraestrutura dessas instituições, devem contar com o apoio financeiro de órgãos governamentais, os quais, além de garantir a qualidade, devem fiscalizá-las a fim de garantir a manutenção dos padrões de qualidade legalmente exigidos. É como coloca os autores SIVAL e AGUIAR (2013):

“É responsabilidade de cada governo municipal e de toda a comunidade escolar, com o apoio financeiro do governo brasileiro, seguir e cumprir os critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação e Secretaria de Educação Básica”

Ressalta-se nesse contexto, que o PME (Plano Municipal de Educação) de Belo Horizonte, dispõe em seu artigo 2º, as principais diretrizes do plano, que incluem: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da prestação da educação, promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental, entre outros. Tais diretrizes devem ser observadas na educação infantil, e mantém relação direta com a infraestrutura das UEs. Em relação às estratégias do PME, destacam-se as metas 1, estratégias 1.6, 1.7 e 1.7; meta 4, estratégias 4.5, 4.8, 4.11, 4.12 e meta

7 e suas estratégias 7.3, 7.16 e 7.17, as quais fazem menção da melhoria na infraestrutura das UEIs, considerando as necessidades da educação infantil.

A nível nacional, por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela lei federal 13.005/2014, destacam-se as metas 1, estratégias 1.5 e 1.6, as quais se referem à rede física e a infraestrutura das UEI, e meta 4, estratégias 4.3, 4.4 e 4.6, referentes à implementação de espaços multifuncionais, ampliação de programas que promovam acessibilidade adequada às instituições, a fim de garantir o atendimento de alunos em condições especiais.

Após o exposto, faz-se necessário que seja contemplado como se dá um espaço de qualidade suficiente para atender às necessidades de uma criança.

O termo “amplo” é que mais se faz presente quando se busca pelos parâmetros mínimos a serem atendidos para a educação infantil, a fim de possibilitar que a criança se movimente ao máximo, respeitando seu natural processo de aprendizagem, e consiga desenvolver sua curiosidade pelo novo, reconhecer seus movimentos, desenvolver mobilidade com os colegas entre outros.

O espaço físico de uma instituição infantil de ensino, deve, portanto, se atentar ao fato de que as crianças passarão grande parte de seu dia na UE, e dessa forma, criarão ali, um vínculo com o ambiente, e assim, aprenderão a cada dia, um novo sentido no aprender, que vai além do que as suas respectivas casas podem oferecer. É o que coloca ELALI (2003)

“A questão do espaço físico assume ainda maior importância ao verificar-se que cerca de 60% das crianças habita em apartamentos, de maneira que o tempo passado no colégio e as condições do ambiente disponível muitas vezes aparentam tornar-se uma espécie de "válvula-de-escape" na sua vida cotidiana, sendo o único local onde lhes é possível ficar ao ar livre, movimentar-se mais, pegar em areia, sujar-se, assistir plantas crescerem. “

Conclui-se a partir do exposto, que o espaço criado para a educação infantil, deve ser pensado com o foco nas necessidades da criança para que ela se desenvolva de forma plena, o que será alcançado através de espaços que não criem barreiras, e agucem a curiosidade da criança para o novo. Portanto, a estrutura da UE infantil, precisa conciliar o melhor interesse da criança com a funcionalidade dos espaços para todos os que ali trabalham, objetivando uma educação de qualidade para o público alvo em questão, que será o futuro da nação.

Faz-se necessário também, expor a legislação pertinente para o estudo da infraestrutura na educação infantil, que orientou a presente auditoria: CF/88: art. 23, II e art. 208 III (Portador necessidade especial); Lei Federal 9.394/96 (LDB) alterada pela Lei 12.796; Lei Federal 13.005/2014 PNE; Resolução CME 01/2015; Lei Municipal 10. 917/2016, PME.

Considerando a importância desse tema, a questão de auditoria teve como objeto identificar em que medida a Rede Própria (UMEI) e as instituições conveniadas de educação infantil do município dispõem de infraestrutura que atende aos padrões mínimos de qualidade e proporciona condições necessárias para atendimento das demandas da Educação Infantil. Com foco na verificação do cumprimento das metas ligadas à infraestrutura das UE infantil, tendo sido aplicados nas visitas técnicas *in loco*, questionários à 1 (um) vice-diretor/gestor e a 2 (dois) professores de cada uma das 10 (dez) UMEIs e a 10(dez) creches conveniadas visitadas, além da observação direta para avaliar as condições da infraestrutura nas UEs. Frisando que um vice-

diretor de UMEI não quis responder e que 2 questionários de professores não foram respondidos em uma UMEI por uma limitação ocorrida.

Importante ressaltar que boa parte das UMEIs estão sob a responsabilidade de uma Parceria Público Privada (PPP), através de contrato do município com a INOVA BH, que seguem um padrão de qualidade na infraestrutura. As UMEIs que não foram construídas a partir da parceria público privada, tiveram contribuição da SUDECAP, com recursos próprios e também do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essas, não possuem a mesma qualidade da infraestrutura, e muitas vezes, são casas adaptadas para atender as crianças, o que leva a uma disparidade na qualidade de educação prestada entre as UEI PPP e SUDECAP.

## **4.2 - Deficiências na utilização da infraestrutura nas UEI infantil de Belo Horizonte- UMEIs e Creches Conveniadas**

### **4.2.1 - Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI's)**

- **Áreas externas**

O ambiente escolar da educação infantil, deve ser totalmente adaptado para a proposta pedagógica desejada, dessa forma, o espaço externo, deve promover ambientes amplos, como coloca (VOLPINI, TEIXEIRA, 2014)

“O ambiente escolar deve conter um espaço dinâmico, onde possam ocorrer brincadeiras; é importante que seja um lugar bastante explorado, de fácil acesso, limpo e seguro”

“...também é necessário ter um amplo espaço, que seja limpo, organizado, de fácil acesso e seguro. Ter salas adequadas às idades dos alunos, terem recursos pedagógicos variados, funcionários, como professores qualificados que apresentem planos pedagógicos coerentes.”

E na Resolução 01/2015 CME

Art. 49 - Os espaços físicos internos e externos deverão estar de acordo com a proposta pedagógica da instituição de educação infantil, a fim de favorecer o desenvolvimento integral das crianças, respeitadas as suas necessidades de deslocamentos e movimentos amplos, bem como as especificidades de acessibilidade das crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

Por meio de visitas *in loco* das 10 UMEIs da amostra, observaram-se deficiências como: a maioria não possui espaço externo coberto e em alguns casos encontramos brinquedos malconservados e em pouca quantidade.

A inexistência de um espaço coberto nas áreas externas também é considerada uma deficiência e objeto de reclamação por parte dos funcionários das UEIs.

Foram reforçadas tais deficiências, mediante reunião com a equipe de auditoria e integrantes do Sind-REDE/BH – Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte, na qual foi relatado que “o projeto arquitetônico das UMEI's não atende a aceção que necessita. Áreas externas todas ao ar livre, sem local coberto com brinquedos. ”

Ressaltando que a maior reclamação verificada *in loco* foi em relação à inexistência de um espaço coberto para as atividades das crianças no período de chuva, ou de insolação excessiva, o qual também poderia ser utilizado para reuniões com os pais e eventos realizados na UE. Esse espaço que é estabelecido pela resolução municipal supracitada em seu art. 50, inc. XIII, alínea b.

O pátio coberto, de acordo com a Cartilha do MEC, que dispõe os parâmetros básicos de infraestrutura para educação infantil, deve:

(...)” ser condizente com a capacidade máxima de atendimento da instituição, contando com bebedouros compatíveis com a altura das crianças. Quando possível contemplar no projeto a construção de palco e quadros azulejados. Esse espaço deve ser planejado para utilização múltipla, como, por exemplo, festas e reuniões de pais.” (BRASIL, 2006b, p. 20).

Nos questionários aplicados a 18 professores, 6 disseram não haver área coberta, 11 disseram que o parque infantil está malconservado, 3 disseram não haver brinquedos suficientes para as crianças. Dos 10 questionários que foram aplicados a diretores, com exceção de um que não foi respondido, todos os 9 disseram que melhorias na área externa é uma necessidade.

Quanto à acessibilidade para Portador de Necessidades Especiais (PNE) na área externa, 15 professores entre 18, relataram que o espaço não está adaptado para PNEs.

Ressalta-se que as construções novas (UMEI PPP) já apresentam melhores condições das áreas externas, porém, continuam não apresentando espaços cobertos e apresentam algumas falhas construtivas que comprometem a segurança das crianças, como calhas descobertas e paredes danificadas.



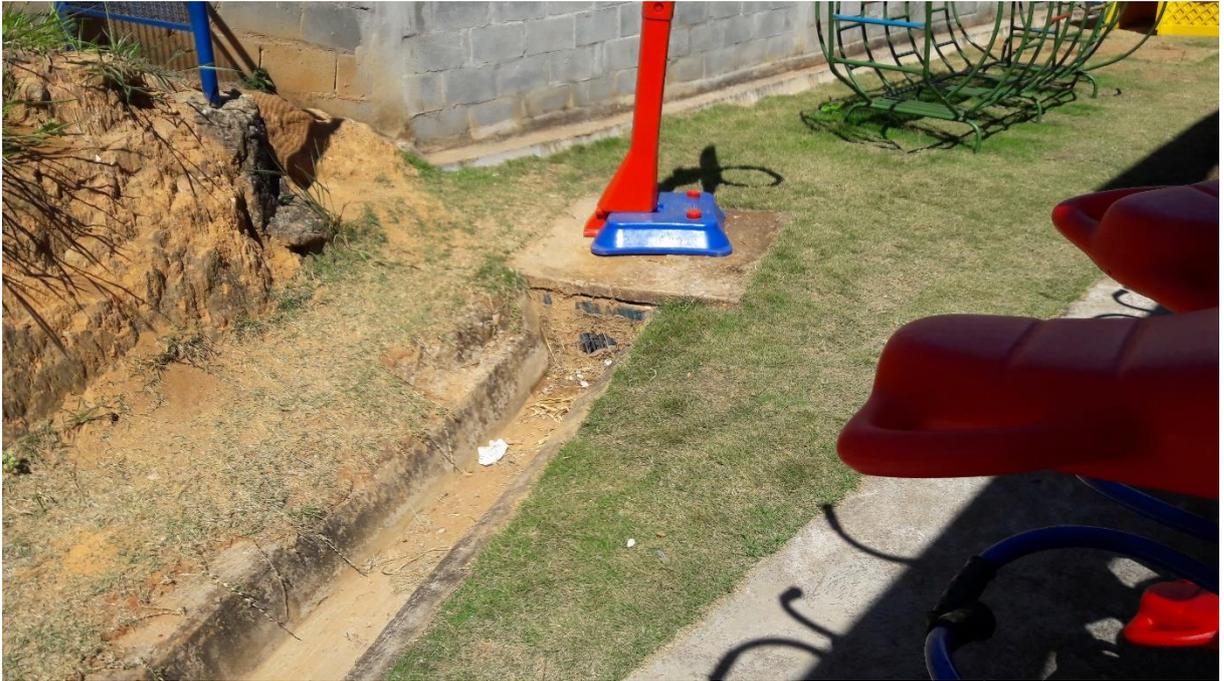
**Figura 2 - UMEI Professora Acidallia Lott – Trabalho de campo realizado no em 7/04  
Área externa utilizada para lazer das crianças próxima ao armazenamento de gás sem  
isolamento adequado.**



**Figura 3 - UMEI São Bernardo – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Área externa com piso que não oferece segurança e não promove mobilidade.**



**Figura 4 - UMEI Manacás – Trabalho de campo realizado em 17/04 – Área externa com gramado danificado, não oferecendo segurança e dificultando a mobilidade.**



**Figura 5- UMEI Manacás – Trabalho de campo realizado em 17/04 – Área externa com calha de água pluvial aberta muito próxima à passagem e aos brinquedos, não oferecendo segurança.**



**Figura 6 - UMEI Vila Calafate – Trabalho de campo realizado em 18/04 – Execução de obra sem isolamento da área de acesso aos brinquedos.**



**Figura 7 - UMEI Vila Calafate – Trabalho de campo realizado em 18/04 – Brinquedos com ferrugem oferecendo risco para segurança das crianças.**

- **Áreas internas**

Foi verificado, na visita *in loco*, que em alguns ambientes das UMEIs, não há um isolamento térmico e/ou acústico adequado ao bom desempenho da proposta pedagógica, com calor excessivo e/ou ruídos que se mostram prejudiciais no dia a dia.

No caso do conforto térmico e acústico, também observamos algumas reclamações nas UMEIs. Nas construções novas, foram relatados incômodos acústicos, na maioria das vezes nas salas próximas à escada e nas salas do pavimento de baixo, a princípio, devido à metodologia construtiva utilizada: “*Light Steel Frame (LSF)*”, onde as paredes são compostas por um esqueleto de perfis metálicos esbeltos e as vedações são executadas com a utilização de placas cimentícias e *drywall*, parafusadas diretamente nos perfis estruturais. As lajes são formadas por placas estruturais parafusadas. Essa questão, a nosso ver, deveria ser levada em conta nos próximos projetos e minimizada com a utilização de materiais mais apropriados. Apesar da ótima iluminação e ventilação naturais da edificação e das salas de aula, com janelas amplas e bem planejadas, verificamos também algumas salas de aula com insolação excessiva, mas já com seus efeitos minimizados pela instalação de toldos externos às janelas e cortinas nas salas de aula. A reclamação por calor excessivo nas salas de aula foi relatada pelos professores e poderia ser tratada com mais rigor nos projetos futuros.

Também na visita *in loco*, pudemos constatar a insuficiência dos cômodos para depósito de materiais de consumo e limpeza, também uma reclamação constante dos funcionários e a existência de banheiro com abertura para o refeitório, que estava interditado e sendo utilizado como depósito de materiais. Essas questões deveriam ser corrigidas no desenvolvimento de novos projetos.

Foi relatado ainda, por componentes do Sind-REDE/BH à equipe, em reunião, que “o projeto arquitetônico das UMEI’s não atende a acepção que necessita e contém as seguintes deficiências: calor excessivo no ambiente interno e ruídos prejudiciais às crianças e profissionais; revestimento ruim, todas as pedras são de ardósia (bancadas e prateleiras), escorregadias e quebradiças, opção de materiais de péssima qualidade e baixa durabilidade; utilizado ferro (quinas de ferro); local para descarte de fraudas inadequado, revestimento inflamável, o material das paredes é oco e inflamável, paredes danificadas, falta de circulação de ar nos ambientes; tubulação à gás que passa pela UMEI inteira; é faltoso ainda, no projeto UMEI PPP: quadra para prática de atividades, sala de informática e multimídia. “

Cabe-nos ressaltar que nas UMEIs, apesar de possuírem uma infraestrutura considerada “modelo”, constatou-se algumas falhas na execução da construção, como sinais de vazamento e/ou infiltração, trincas em azulejo, a ausência de alguns ambientes, como espaços cobertos em áreas externas, quadra poliesportiva, sala de informática e ainda que há ambientes que possuem falhas de projeto e/ou construtivas, com acústica ruim, insolação excessiva, insuficiência de almoxarifado e depósito de materiais, banheiro com abertura para dentro do refeitório, entre outros.

Nas figuras 8 a 11 podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 8 - UMEI Taquaril – Trabalho de campo realizado em 5/04/2017 – Banheiro com teto danificado devido a provável vazamento e/ou infiltração.**



**Figura 9 - UMEI Manacás – Trabalho de campo realizado em 17/04 – Sinais de infiltração.**



**Figura 10 - UMEI Taquaril – Trabalho de campo realizado em 5/04 – Cozinha com forro de gesso e revestimento danificados.**



**Figura 11 - UMEI Céu Azul – Trabalho de campo realizado em 7/04/2017 – Depósito de material de consumo subdimensionado.**

### **Sala Multiuso:**

Trata-se de um espaço diferenciado para um ensino infantil de qualidade, conforme Cartilha do MEC, que destaca esse ambiente no seguinte trecho:

(...)“ressaltamos a importância da organização de um espaço destinado a atividades diferenciadas, planejadas de acordo com a proposta pedagógica da instituição, como alternativa para biblioteca, sala de televisão, vídeo ou DVD e som. É recomendável que tenha capacidade mínima para atendimento à maior classe da instituição.” (BRASIL, 2006b, p. 17).

Ou seja, a referida sala, tem o objetivo central de agregar valor à educação das crianças, considerando o fato de que essa sala proporciona experiências que vão além do que uma sala de atividades comuns pode oferecer. Aqui é possível ativar a curiosidade da criança, por meio de imagens e sons, o que levará a um maior desenvolvimento dos alunos.

A partir da visita *in loco*, verificou-se que 6 UMEIs não possuíam sala multiuso. Quando questionado o motivo, foi constatado que esse espaço tem sido utilizado para abrir novas vagas de alunos, transformando-o em mais uma sala de atividades comum, conforme orientação da SMED, para cumprimento de ordem do judiciário. Nas demais UMEIs as salas multiuso estão bem montadas e aparelhadas.

Constatou-se nessa situação fática, deficiência no planejamento pela SMED, conforme analisado no capítulo 3 – Gestão e Governança do Plano Municipal de Educação que, por não ter adequação da quantidade de vagas ao número demandado, e ainda, ter uma determinação por parte do judiciário e da SMED para atender à demanda de vagas a fim de atingir a meta do PNE/ PME, tem como consequência, a insuficiência de espaço físico para atender as vagas determinadas, havendo assim a substituição de ambientes necessários à educação de qualidade, como a sala de multiuso, para obter essas vagas.

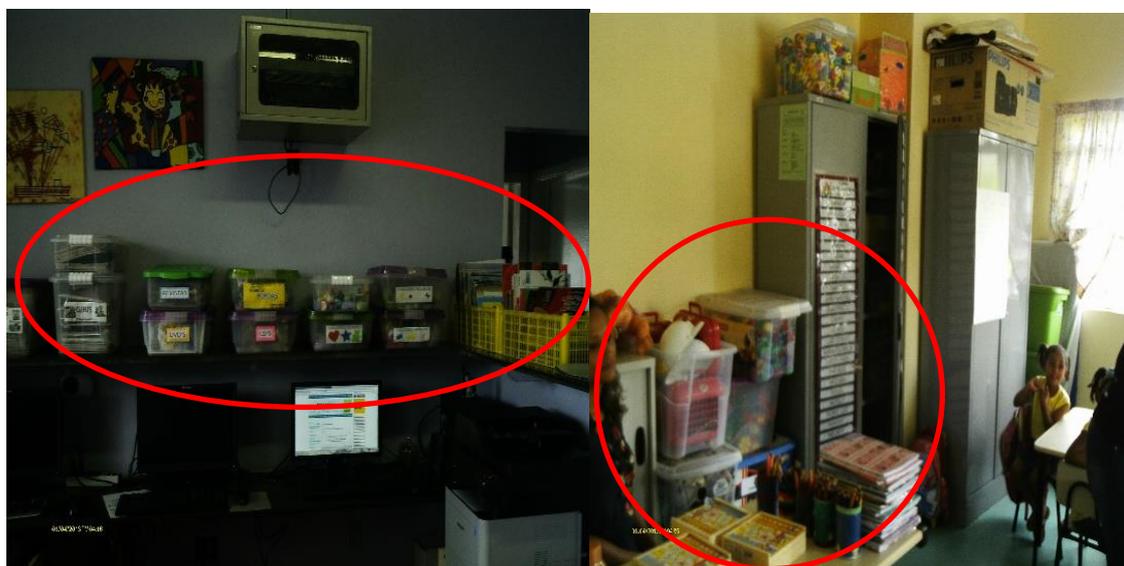
Ainda, segundo relato do Sind REDE BH, “as vagas determinadas por judicialização aumentam o número de alunos na sala de aula e prejudicam a qualidade da educação infantil.”

### **Mobiliário**

Constatou-se, na visita *in loco*, que a materialidade e brinquedos são numerosos, assim como os materiais de uso diário, porém, em alguns casos, ao contrário das UMEIs construídas recentemente, não existe mobiliário adequado para armazená-los. Utiliza-se outros espaços, improvisados e inadequados para a guarda de materiais.

Em questionário destinado aos diretores, 4 responderam que há falta de espaço físico para armazenar material de limpeza e pedagógicos.

Na figura 12 podem ser visualizadas as deficiências supramencionadas.



**Figura 12 - UMEI Professora Acidallia Lott – Trabalho de campo realizado em 07/04- Espaço insuficiente para armazenar materiais de uso diário, fazendo-se necessário o improvisado em salas de aula.**

#### **4.2.2 – Creches Conveniadas**

- **Áreas externas:**

A área externa e os brinquedos ali presentes, representam uma parcela da educação oferecida pela instituição, e por isso, devem ser vistos como um elemento essencial à educação infantil, como é expressado por Kishimoto.

“O brinquedo coloca a criança na presença de reproduções: tudo o que existe no cotidiano, a natureza e as construções humanas. Pode-se dizer que um dos objetivos do brinquedo é dar à criança um substituto dos objetos reais, para que possa manipulá-los. Duplicando diversos tipos de realidades presentes, o brinquedo metamorfoseia e

fotografa a realidade, não reproduz apenas objetos, mas uma totalidade social.”  
(Kishimoto, p.109 )

E afirmado por Kok “Os espaços externos, são considerados prolongamentos dos espaços internos, sendo utilizados por meio de uma perspectiva pedagógica. ” (Kok.Maria Glória)

A partir da visita *in loco*, verificou-se: pisos com rachaduras, cerâmicas quebradas e ausência de área coberta, locais com rampas e escadas que dificultam a mobilidade das crianças, paredes descascadas e mal conservadas. Na amostra das 10 creches visitadas, 8 não possuem área verde.

No questionário presencial, mais da metade dos professores avaliaram como péssimo a ruim esse espaço. Já na visão dos diretores, onde foram respondidos 10 questionários, 5 responderam precisar de reparo e manutenção nesse ambiente.

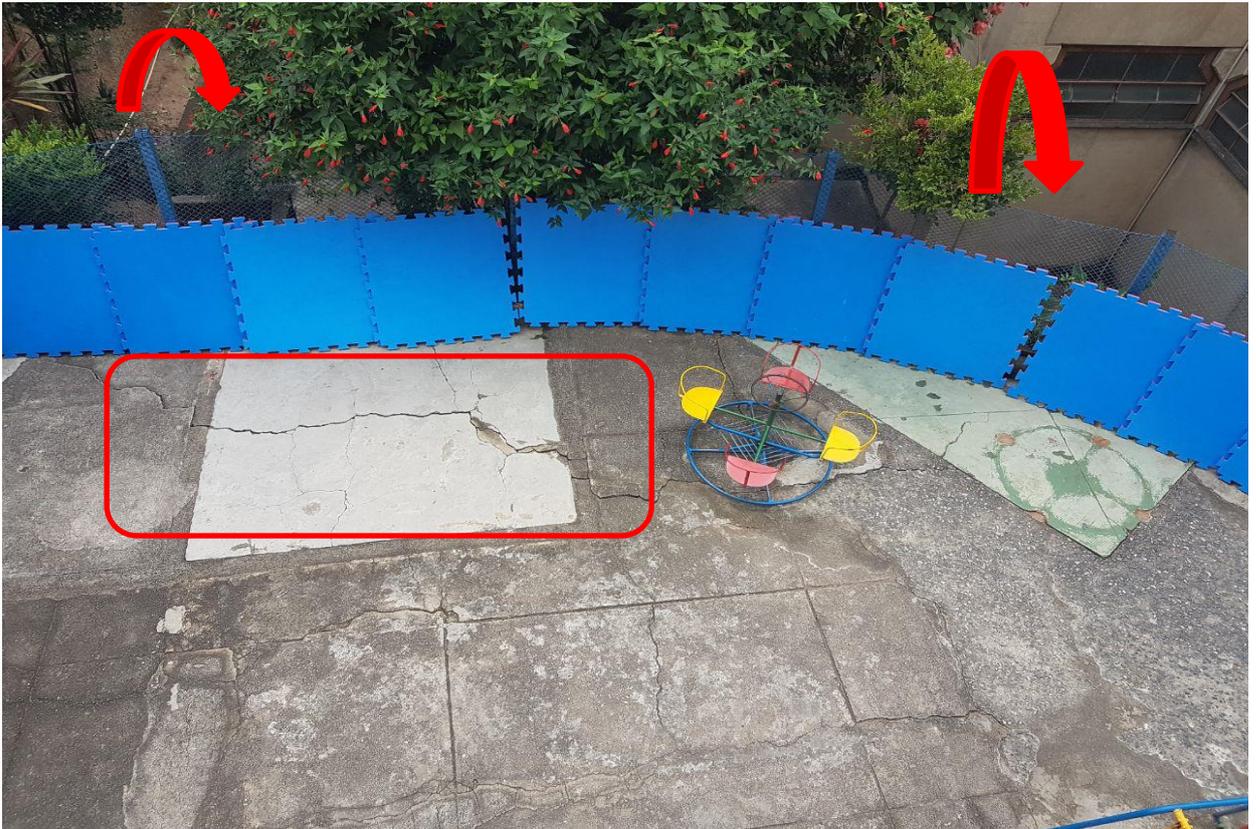
Destaca-se, em visita à Creche Nosso Abrigo Lactário, a existência de muro com problemas estruturais, apontando-se a necessidade de intervenção para deixá-lo em condições normais e garantir a segurança dos usuários. Além disso, verifica-se na área, fiação exposta, buracos, piso sem segurança para circulação das crianças.

Ressalta-se, ainda, muro com estrutura danificada, comprometendo o piso na Creche Oficina Escola de Angelis, levando à inutilização do ambiente e reduzindo o espaço para as crianças.

Nas figuras 13 a 18, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 13- Creche Nosso Abrigo Lactário – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Conservação e limpeza precários, muro com rachaduras e buracos comprometendo a segurança das crianças, além de aparentes sinais de infiltração.**



**Figura 14 - Creche Oficina Escola Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 – Piso com rachaduras e sem segurança para circulação de crianças no parque infantil da UEI devido a muro de arrimo comprometido.**





**Figura 15 - Creche Comunitária Nossa Senhora do Carmo– Trabalho de campo realizado em 6/04 – Área externa da UEI compromete a segurança das crianças, brinquedos mal conservados, com pontas aparentes e sem manutenção, além de piso danificado.**



**Figura 16- Creche Irmão Otho - Trabalho de campo realizado em 18/04 – Área externa não promove mobilidade das crianças: estão conjugados o parque infantil, refeitório, lavanderia/lixeria.**



**Figura 17 - Creche da Oficina Escola de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04/2017 – Área externa com vários pontos em precário estado de conservação, piso não oferece segurança para crianças nem fácil acesso para PNEs.**



**Figura 18 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova– Trabalho de campo realizado em 20/04 – Área externa com reduzido espaço para mobilidade das crianças, piso não seguro e cerâmicas danificadas**

- **Área Interna:**

### **Materialidade e brinquedos**

Esse tópico se refere aos materiais de uso diário da UEI, e consta da Resolução 01 de 2015 do CME, em seu art. 51:

VII - materialidade e brinquedos adequados à faixa etária atendida, em boas condições de uso e segurança incluindo os que valorizam a diversidade étnico racial. § 1º - Os ambientes para repouso e movimentação podem ser organizados em um único espaço, desde que o mesmo possua metragem suficiente para garantir as especificidades(...).

O material foi considerado como insuficiente, ou em mau estado de conservação através da observação *in loco*, onde se verificou que em 70% das creches conveniadas visitadas, não é respeitada a diversidade étnico-racial nos brinquedos ou, os existentes, estão danificados. Além disso, nos 18 questionários respondidos por professores, 9 relataram estar insuficiente a materialidade na UE.

Na visão dos diretores que responderam ao questionário das creches conveniadas, 8 disseram ser insuficiente a materialidade, principalmente os materiais de uso diário.

Entretanto, essa situação que foi constatada nas visitas às creches conveniadas, discorda da informação da SMED, em resposta ao Ofício TCE-MG n. 6176/2017/DFME, quanto à materialidade necessária às creches conveniadas, “... neste ponto, a política já encontrou isonomia, sendo os mesmos materiais didáticos, móveis, brinquedos, livros literários, material escolar, uniforme e merenda oferecida aos alunos da Rede Própria e Rede Conveniada.”

Nas figuras 19 e 20, podem ser visualizadas as deficiências supramencionadas.



**Figura 19 - Creche Nossa Senhora do Carmo Vila Oeste – Trabalho de campo realizado em 06/04 – Brinquedos insuficientes, danificados e sem mobiliário adequado para armazenamento.**



**Figura 20- Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Materialidade insuficiente, mobiliário obsoleto e em precário estado de conservação.**

## Almoxarifado

De acordo com Cartilha do MEC, esse ambiente é caracterizado como:

Espaço para a guarda de material pedagógico e administrativo. Além do almoxarifado, as instituições devem prever espaços para a guarda de brinquedos maiores, colchonetes, cenários, ornamentos, dentre outros. (BRASIL, 2006b, p. 17).

Na visita *in loco*, constatou-se que o espaço para armazenamento de materiais tanto de limpeza quanto pedagógico é insuficiente, há espaços adaptados prejudicando a dinâmica de realização do trabalho pedagógico.

Nos questionários respondidos por diretores, mais de 60% relataram estar entre péssimo e regular o almoxarifado existente. Além disso, mais de 40% dos diretores disseram ser necessário a inclusão do espaço Almoxarifado na UE.

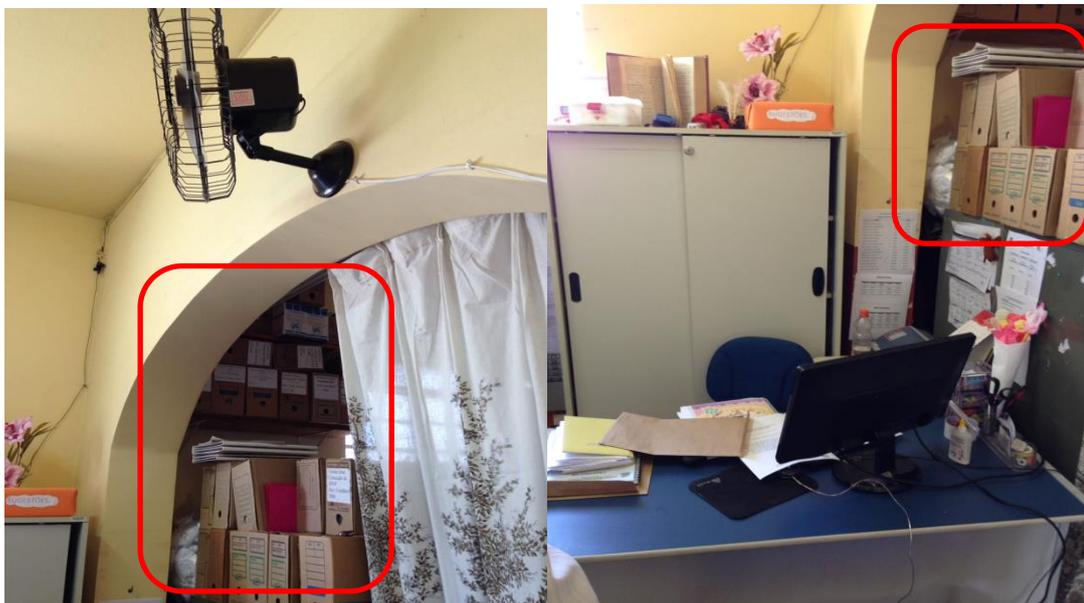
Nas figuras 21 a 24, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 21- Creche Comunitária N. Senhora do Carmo – Trabalho de campo realizado em 06/04 – Material depositado em local inadequado por falta de almoxarifado ou insuficiência desse espaço para armazenamento do material de uso diário, inviabilizando a utilização do cantinho de leitura.**



**Figura 22- Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Material acondicionado em diversos ambientes devido à inexistência de depósito próprio para seu armazenamento.**



**Figura 23- Creche Imaculada Conceição da SSVP– Trabalho de campo em 24/04 – Secretaria sendo utilizada como almoxarifado por falta de espaço destinado para armazenamento de materiais.**



**Figura 24 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Insuficiência de espaço para armazenamento do material didático.**

### **Biblioteca/ Cantinho de leitura:**

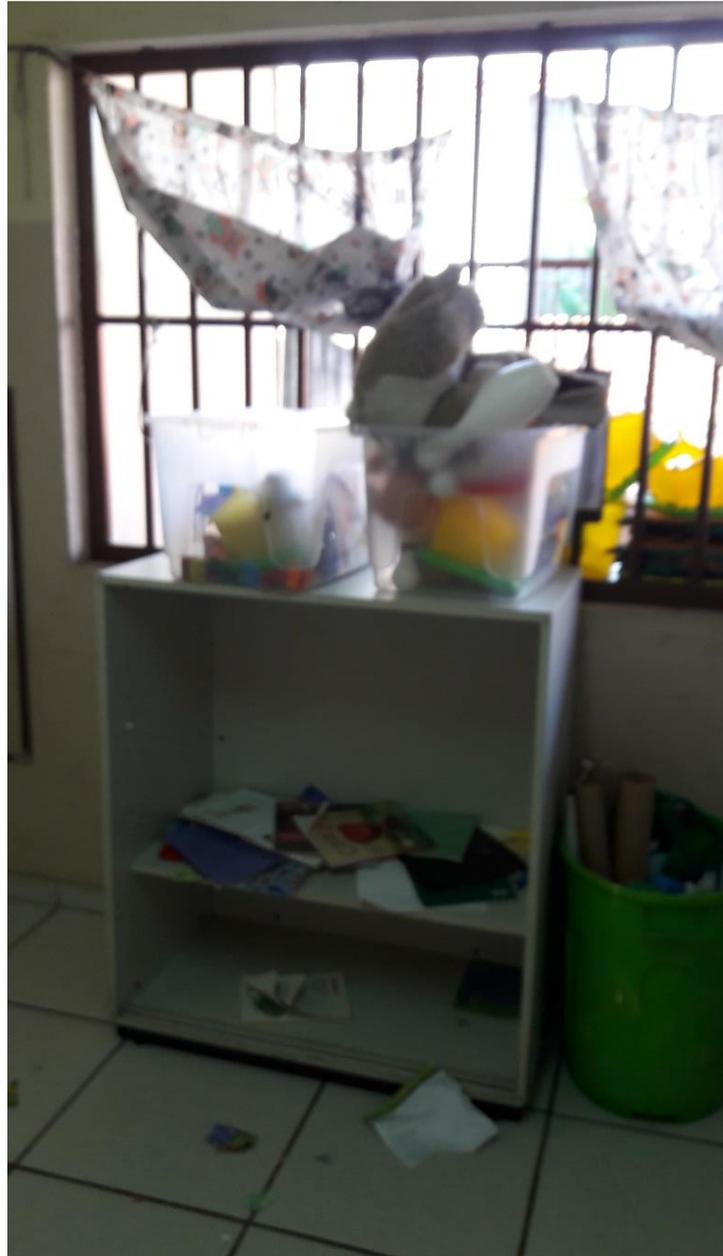
Na observação direta foi apurado que esses espaços estão inadequados em várias UEs, com livros dispostos no corredor de forma aleatória, mau dispostos nas salas de atividades, impossibilitando a atividade das professoras com leitura com as crianças, e estão em quantidade insuficiente por faixa etária.

A equipe auditora verificou que 60% das creches conveniadas da amostra não possuem esse espaço.

Nas figuras de 25 a 27, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 25- Creche Imaculada Conceição da SSVP – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Desorganização e ausência de mobiliário adequado ao acondicionamento de material de uso diário. Biblioteca utilizada como depósito de material.**



**Figura 26 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova– Trabalho de campo realizado em 20/04 – “Cantinho da leitura” na sala de atividade infantil com má conservação, livros danificados e material pedagógico em local inadequado.**



**Figura 27 - Creche Nosso Abrigo Lactário Cláudia Maria Rocha Brant– Trabalho de campo realizado em 19/04 – Cantinho da leitura no corredor da UEI. Local inadequado, sem possibilidade de reunir as crianças para atividades de leitura.**

### **Reparo e Manutenção**

A equipe auditora constatou que a maioria das creches da amostra necessitam de reparos e manutenção. Foram verificadas deficiências como: mau estado de conservação dos ambientes, com área externa com pisos com trincas e buracos, paredes com infiltração, com mofo e descascadas, fiações expostas, dentre outras. E, ainda, avaliou-se como necessário o reparo e/ou a troca e melhor conservação de: cadeiras, armários, pisos e paredes.

Ademais, confirmando a avaliação da equipe auditora, dos 9 diretores que responderam ao questionário, 5 avaliaram que a UE necessita de reparos e manutenções, principalmente na parte hidráulica e elétrica.

Nas figuras de 28 a 30, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 28 - Creche Oficina Escola De Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 – Necessidade de troca e/ou reparo nas cadeiras e equipamentos de uso diário. Eletroduto impróprio, exposto e desprotegido.**



**Figura 29 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Mobiliário em mau estado de conservação e com necessidade de reparos ou troca, tomadas sem proteção adequada, paredes com infiltrações e mofo e piso danificado e sem manutenção.**



**Figura 30 - Creche Grupo de Amigos da Criança – Trabalho de campo realizado em 04/04 – Vão aberto, permitindo a entrada de chuva e fiação exposta comprometendo a segurança, além de instalações elétricas em péssimo estado e caixa/tubulação sucateada.**

### **Mobiliário**

O mobiliário é fundamental para o bom andamento das atividades pedagógicas e desenvolvimento da criança. Entretanto, a equipe auditora verificou deficiência nesse item em várias creches. Fato demonstrado nas respostas do questionário aplicado aos diretores, onde 5 disseram ser necessário a melhoria ou inclusão de mobiliário nas UEs.

Destaca-se a importância desse item na resolução 01/2015, em seu artigo 50, no qual contempla a estrutura física das UEs infantis

VI - mobiliário e equipamentos adequados às atividades pedagógicas, em quantidade suficiente e tamanho proporcional à faixa etária atendida, não se constituindo em obstáculo nem cerceamento à liberdade de movimento das crianças;

De acordo com resposta enviada pela SMED (anexo IV), referente ao Ofício n. 6176/2017/DFME, sobre mobiliário e equipamentos que foram fornecidos à Rede Própria e Conveniada em 2015 e 2016, consta uma planilha com 23 creches conveniadas que foram atendidas nesses itens pelo Programa Federal Brasil Carinhoso, em um universo de 194, ou seja, apenas 12% das creches conveniadas foram atendidas nesse quesito em 2016, por um programa federal, sem constar a relação das UMEIs que receberam materiais e equipamentos neste período. Podemos concluir, pela informação fornecida pela SMED, que foi insuficiente a quantidade de mobiliário recebida pelas creches, conforme verificado *in loco* pela equipe auditora e pelas respostas de diretores da amostra. Ressalta-se que não foi enviada pela SMED, no anexo supracitado, a relação desses itens referentes às UMEIs, e que por essa razão, a análise dessa questão ficou prejudicada.

Nas figuras de 31 e 32, podem ser observadas as deficiências supramencionadas.



**Figura 31 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Mobiliário bastante danificado, cerceando a liberdade de movimento das crianças.**



**Figura 32 - Creche Comunitária N. Senhora do Carmo – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Mobiliário danificado, obsoleto e inadequado ao uso e aos espaços disponíveis.**

### **Salas de professores**

Espaço utilizado pelos docentes nos momentos de pausa na rotina escolar, no qual conversam com os colegas, leem, planejam atividades, lancham, se informam sobre os projetos da UE e descansam. É nesse ambiente que os professores passam a maior parte do tempo livre nos horários de entrada e saída, no recreio e nos intervalos de aula. Por isso a importância de se ter um ambiente acolhedor.

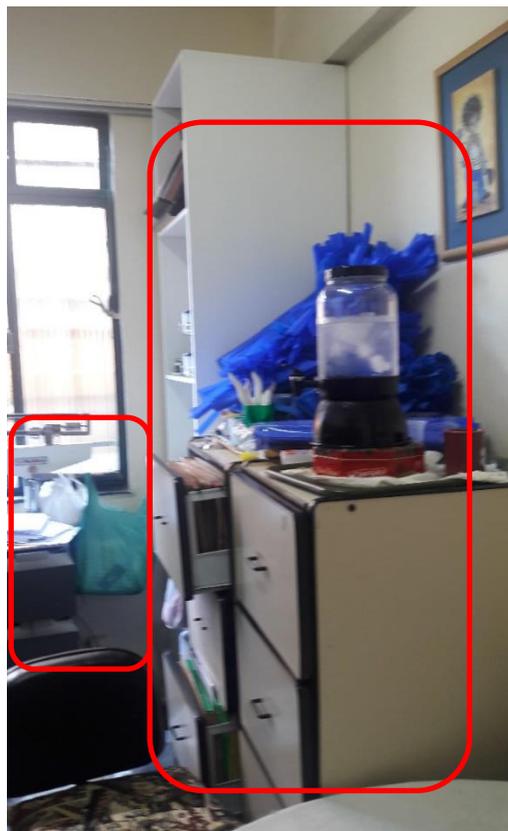
Entretanto, a equipe observou *in loco*, que 60% das creches da amostra não possuem esse espaço exclusivo para os professores. E quando possuem, são conjugados com a secretaria ou outros ambientes, dificultando as atividades e o acolhimento do professor.

Na visão dos professores que responderam ao questionário, a maior parte avaliou como ruim a regular esse espaço, ou por não possuírem, ou por estar conjugado com outros ambientes. Além disso, 4 dos diretores que responderam ao questionário, avaliaram ser necessário a inclusão de uma sala de professores.

Nas figuras de 33 e 34 podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 33 - Creche Comunitária N. Senhora do Carmo – Trabalho de campo realizado em 06/04 – Secretaria utilizada também como sala de professores em espaço reduzido, e ainda, com outros materiais armazenados no local, por falta de almoxarifado ou insuficiência desse espaço para armazenamento do material de uso diário.**



**Figura 34 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Espaço reduzido, secretaria utilizada também por professores.**

### **Banheiros Infantis**

De acordo com a resolução do CME 01/2015, tem-se o padrão a ser seguido quanto aos banheiros infantis, adultos, e para PNE.

- Art. 50 - A estrutura física da instituição de educação infantil deverá contemplar:
- X - banheiros infantis adequados às faixas etárias atendidas, com portas desprovidas de chaves e trincos (...) (grifo nosso)
  - XI - banheiro infantil equipado para atender crianças com deficiência ou adaptações nos banheiros existentes;
  - XII - banheiros, para uso exclusivo de adultos, com instalações sanitárias completas;

Com a visita *in loco* verificou-se que nenhuma creche atende à recomendação legal de adaptação dos banheiros para PNEs. Além disso, muitos estão inutilizados por estarem armazenando materiais de limpeza. Foram observadas, ainda, as seguintes deficiências: chuveiros estão em desuso ou com fiação exposta e em quantidade reduzida, paredes e pisos com cerâmicas quebradas ou trincadas e em mau estado de conservação, portas com chaves e trincos, reduzida quantidade de vasos e lavatórios, sem ventilação e iluminação adequadas, local de banho sem alteamento necessário, sem acessibilidade para PNE, vasos e pias em desacordo com a faixa etária entre outros.

No questionário respondido por professores, a maior parte avaliou como ruim a regular a quantidade de vasos, chuveiros e lavatórios, demonstrando a insuficiência para atender às crianças da UE.

Conforme parâmetros da Cartilha do MEC, de 2006, constatou-se nas visitas técnicas que 90% das creches apresentam um ou mais banheiros infantis que não atendem à exigência da área de ventilação/iluminação com a abertura mínima das janelas de 1/8 da área do piso.

E, ainda na resolução do CME 01/2015, frisa que as crianças até 2 anos de idade deve ter banheiros com as seguintes características:

§ 5º - Salienta-se que o local de banho das crianças de 1 (um) a 2 (dois) anos deve ter alteamento de 40 (quarenta) centímetros. (grifo nosso)

§ 6º - O local para banho pode ser compartilhado entre as crianças de 0 (zero) a 2 (dois) anos, desde que atenda as especificidades dessa faixa etária, garantidas as condições de higiene e segurança. (grifo nosso)

§ 7º - O banheiro e ou o local para banho das crianças menores de 2 (dois) anos deve ser localizado próximo de suas respectivas salas.

A equipe observou que a maior parte das creches conveniadas não possuem o alteamento adequado para o banho das crianças dessa faixa etária, conforme resolução supracitada.

Nas figuras de 35 a 38, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 35 - Educandário e Creche Menino Jesus–Trabalho realizado em 6/04 – Banheiro infantil não oferece acessibilidade, apresentado fechaduras das portas danificadas e ambiente mal conservado.**



**Figura 36 - Creche Oficina Escola de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 – Banheiros infantis inutilizados. Área de chuveiro sendo utilizada como depósito de material de limpeza. Paredes com cerâmica danificada. Fechaduras das danificadas.**



**Figura 37 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova - Trabalho de campo realizado em 20/04 – Banheiro infantil sendo utilizado como depósito de material, utilização de colchonete improvisado como local de troca de fraldas e lavatório inapropriado para a faixa etária, com altura desproporcional.**



**Figura 38 - Creche Imaculada Conceição da SSVP - Trabalho de campo realizado em 24/04 – Banheiro infantil com paredes e piso em mal estado de conservação**

### **Lavadeira/Área de Serviço**

Espaço que, conforme a Resolução CMB/BH nº 001/2015, art. 50, XIV, deve estar “devidamente equipada com tanque; depósito de material de limpeza e armário para guardar vassouras, rodos e similares, adequados e em bom estado de conservação e segurança”.

Entretanto, constatou-se, na visita *in loco*, que em 10 creches visitadas, 6 não possuem depósito para material de limpeza, 9 não possuem armário para vassoura e 5 possuem paredes mal conservadas.

Nas figuras de 39 a 42, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 39 - Creche Grupo de Amigos da Criança – Trabalho de campo realizado em 04/04 – Lavanderia em ambiente inadequado: espaço pequeno, estreito, sem iluminação natural e com pouca ventilação, localizada abaixo de uma escada onde a parede encontra-se com sinais de infiltração.**



**Figura 40- Creche Imaculada Conceição da SSVP – Trabalho de campo realizado em 20/04 – Lavanderia com más condições de conservação, sem espaço necessário para guarda de equipamentos de limpeza.**



**Figura 41 - Creche da Oficina Escola de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 – Lavadeira em mau estado de conservação, sem mobiliário para armazenamento das roupas de banho e instalação elétrica precária.**



**Figura 42- Creche Jardins das Borboletas – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Brinquedos armazenados na lavanderia, ocasionando utilização inadequada do espaço.**

### **Salas Multiuso**

Sala que, segundo a Resolução CME nº 01/2015, é “destinada a atividades diferenciadas, planejadas de acordo com a proposta pedagógica, com equipamentos e acessórios adequados”. Embora a sala multiuso seja confundida com sala de atividades, trata-se de um ambiente importante e diferente para realização de atividades que proporcionem o maior desenvolvimento da criança, em termo de qualidade de educação.

No entanto, nas 10 creches conveniadas visitadas da amostra, possibilitou-se dizer que 7 não possuem esse ambiente importante em uma UE. As que possuíam, eram conjugadas com outros ambientes e/ou continham equipamentos obsoletos ou com defeitos, impossibilitando realizar

atividades diferenciadas. Como o exemplo amostral abaixo em que a sala multiuso é conjugada com área de serviços, com móveis em precário estado de conservação.

Na figura 43, podem ser visualizadas as deficiências supramencionadas.



**Figura 43 - Sala multiuso equipadas apenas com colchonetes e equipamentos obsoletos, além de paredes em estado precário de conservação.**

### **Depósito de lixo**

Espaço, de acordo com Cartilha do MEC 2006, que deve” estar situado em local desimpedido, de fácil acesso à coleta, isolado de áreas de maior circulação, sem ligação direta com as dependências, tais como cozinha, despensa, salas de atividades, pátio coberto e refeitório” (BRASIL, 2006b, p. 25).

Em seu artigo 50, inc. XVI, onde a resolução 01/2015 da CME, dispõe os aspectos físicos a serem seguidos pelas instituições infantis, há também a recomendação quanto ao depósito de

lixo, que o define como “local adequado para depósito de lixo, que não permita o acesso das crianças”.

Contudo, a equipe auditora, constatou que 6 creches da amostra não possuem depósito próprio, e 4 possuem, porém, possuem deficiências: piso e/ou parede em mal estado de conservação, lixos ensacados dispostos próximos à cozinha/refeitório ou área de movimento das crianças entre outros.

Na figura 44, podem ser visualizadas as deficiências supramencionadas.



**Figura 44 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo em 18/04 – Depósito de lixo sem isolamento, com piso danificado, em local muito próximo ao refeitório e à área de lazer das crianças, contrariando o que recomenda a resolução 01/2015-CME.**

### **Sala de repouso / atividade (0 a 2 anos)**

A Resolução 01/2015 CME, art. 51, afirma que o ambiente deve ser com “ventilação direta e iluminação natural, que podem ser complementadas com a artificial”, além disso, deve conter espaço destinado a essa faixa etária, que possuam:

I - ambiente para repouso provido de berços individuais ou similares, que respeitem a distância mínima de 50 (cinquenta) centímetros entre eles e as paredes;(grifo nosso)

II - ambiente que possibilite a movimentação e estimulação das crianças;(grifo nosso)  
(...)

§ 1º - Os ambientes para repouso e movimentação podem ser organizados em um único espaço, desde que o mesmo possua metragem suficiente para garantir as especificidades apontadas nos incisos I e II deste artigo.  
(...)

§ 3º - É essencial que, no ambiente de repouso e/ou movimentação, sejam disponibilizados pia ou álcool gel e uma bancada ou trocador para troca de fraldas,

com dimensões mínimas de 100 cm x 80 cm e altura em torno de 85 cm, acompanhada de colchonete. (grifo nosso)  
(...)

Tendo em vista, os parâmetros de qualidade estabelecidos por cartilha MEC 2006, o espaço para essa faixa etária deve:

(...)” ser concebido como local voltado para cuidar e educar crianças pequenas, incentivando o seu pleno desenvolvimento. As crianças (...) necessitam de espaços para engatinhar, rolar, ensaiar os primeiros passos, explorar materiais diversos, observar, brincar, tocar o outro, alimentar-se, tomar banho, repousar, dormir, satisfazendo, assim, suas necessidades essenciais. Recomenda-se que o espaço a elas destinado esteja situado em local silencioso, preservado das áreas de grande movimentação e proporcione conforto térmico e acústico.” (BRASIL, 2006b, p. 11).

No entanto, a equipe auditora observou que 9 em 10 creches visitadas não respeitam a recomendação de distância de 50cm entre berços/similar (colchonete). Em 5 não possuem pia com álcool ou gel para higienização das mãos, bem como 6 delas não possuem trocador para trocar fraldas. Além disso, foi observado “*in loco*” as seguintes deficiências nesse espaço: paredes em mal estado de conservação, material das crianças não individualizados adequadamente.

Nas figuras 45 e 46, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 45 - Creche da Oficina Escola de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04– Área de descanso das crianças com colchonetes, sem distância mínima de 50cm entre cada colchão.**



**Figura 46 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado dia 18/04 – Área de descanso das crianças com colchonetes, sem respeitar a distância mínima de 50cm entre cada colchão e sala com espaço pequeno para mobilidade das crianças.**

### **Instalações de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico**

As instalações desse item, conforme verificação da equipe *in loco*, não estão adequadas. A maioria das creches conveniadas visitadas possuía extintor de incêndio, porém, em número reduzido e nem sempre em áreas prioritárias como nas cozinhas e em todos os pavimentos da edificação. Nenhuma dessas UEs possuía qualquer um dos demais equipamentos e/ou recursos para a prevenção e o combate de incêndios e pânico, tais como: sinalização de rotas de fuga, iluminação de emergência, sensor de vazamento de gás, central de alarme/sirene e hidrante/mangueira. Verifica-se que as instalações das creches conveniadas não atendem à legislação do CBMMG: Lei nº 14.130 de 19/12/2001; Decreto Estadual nº 46.595 de 10/09/2014; Decreto Estadual nº 44.270 de 01/04/2006 e as Instruções Técnicas (01 a 41) do CBMMG, em especial: IT-13, IT-14, IT-15, IT-16, IT-17, IT-23, IT-32 e IT-40)

### **Instalações de gás**

Buscando garantir uma maior segurança dessas edificações e de seus usuários, foi verificada também a existência e as condições das instalações de gás. Observou-se que 60% das creches visitadas não possuíam central de gás externa à cozinha, ou possuíam centrais construídas de forma precária ou inadequada e/ou ainda, possuíam instalações inadequadas dos botijões de gás, instalados dentro das cozinhas, muito próximos a pontos elétricos e fornos/fogões, armazenados dentro de armários e em ambientes sem ventilação, além de tubulação de gás desprotegida.

Nas figuras 47 a 51, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



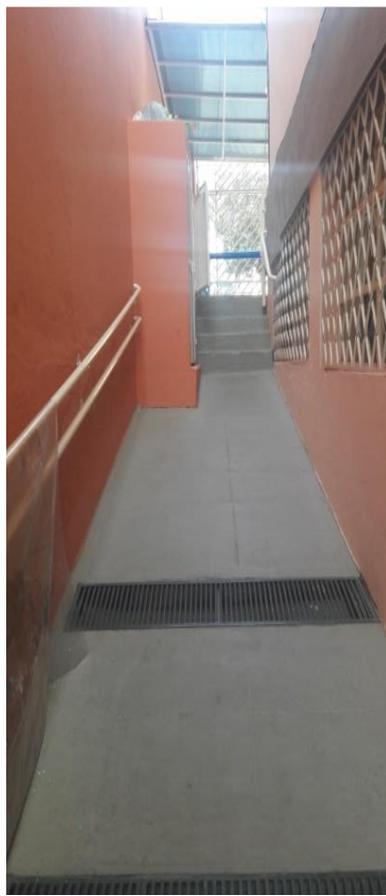
**Figura 47 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova- Trabalho de campo realizado em 20/04 – Cozinha com botijão de gás muito próximo ao forno e botijões de gás acondicionados no interior de armários entre o refeitório e a cozinha, em ambiente fechado e sem ventilação.**



**Figura 48- Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 19/04 – Central de gás sem ventilação nas laterais/alvenaria, instalada muito próxima à edificação e à caixa de passagem de fiação elétrica que se encontrava aberta e desprotegida.**



**Figura 49 - Creche Comunitária Nossa Senhora do Carmo- Trabalho de campo realizado em 06/04 – Botijão de gás dentro da cozinha e muito próximo ao fogão.**



**Figura 50 - Creche Jardim das Borboletas - Trabalho de campo realizado dia 19/04 – Central de gás sem ventilação inferior e superior nas laterais/alvenaria, muito próxima à edificação e ocasionando o estrangulamento da passagem em rampa**



**Figura 51 - Creche Grupo de Amigos da Criança – Trabalho de campo realizado em 04/04 – Botijão de gás instalado suspenso, na área central da escola, sobre a passagem de usuários (crianças e adultos) e sem proteções nas laterais/fundo adequadas.**

### **Sala de atividade/ repouso (3 a 5 anos)**

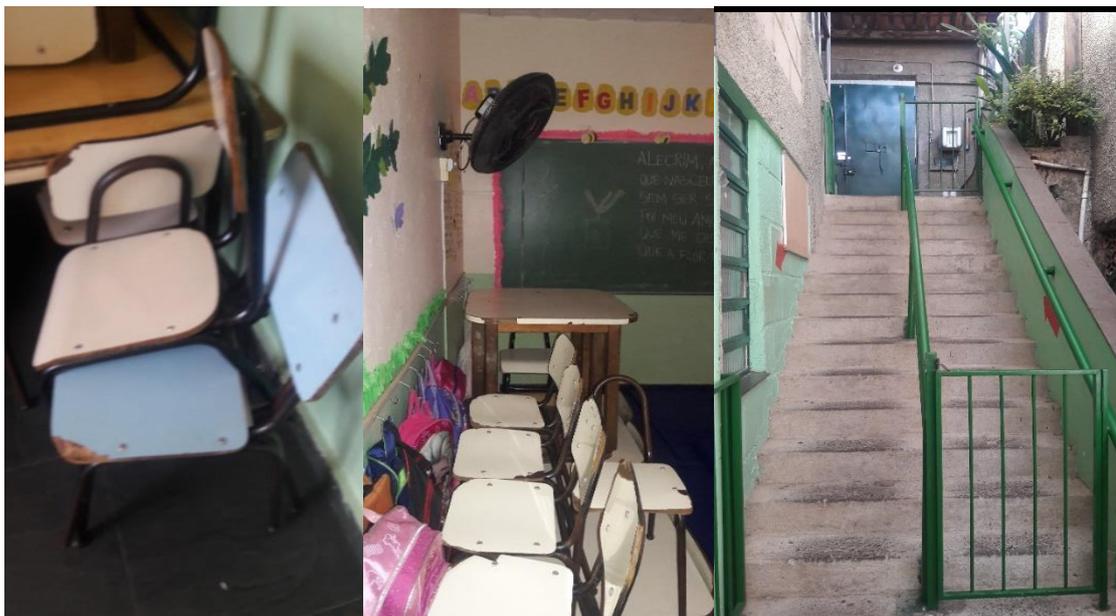
De acordo com os parâmetros de qualidade estabelecidos por cartilha MEC 2006, o espaço para essa faixa etária deve conter:

(...) “atividades diversas, organizado de forma estimulante, confortável, aconchegante, segura, adequada à proposta pedagógica da instituição e que permita o desenvolvimento da criança, dando-lhe suporte para a realização de explorações e brincadeiras. É recomendável que a sala de atividades esteja localizada de maneira que facilite o acesso dos pais. (...) não é recomendável a existência de degraus ou outros obstáculos.” (BRASIL, 2006b, p. 12).

Na observação direta das 10 creches conveniadas da amostra, verificaram-se deficiências como: salas pequenas, com ventilação e iluminação comprometida, portas estreitas, sem visor e danificadas, paredes mal conservadas, piso escorregadio, mobiliário danificado e insuficiente, fechaduras danificadas, interruptores sem tampa e janelas pequenas. Além disso, as escadas existentes em várias UEs, prejudicam o trânsito das crianças entre as salas de atividades e outros ambientes da escola.

Ademais, a maior parte dos professores avaliaram como péssimo a regular o isolamento sonoro, a ventilação devido a janelas com abertura pequena e a conservação das paredes e instalações elétricas.

Nas figuras de 52 a 54, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.

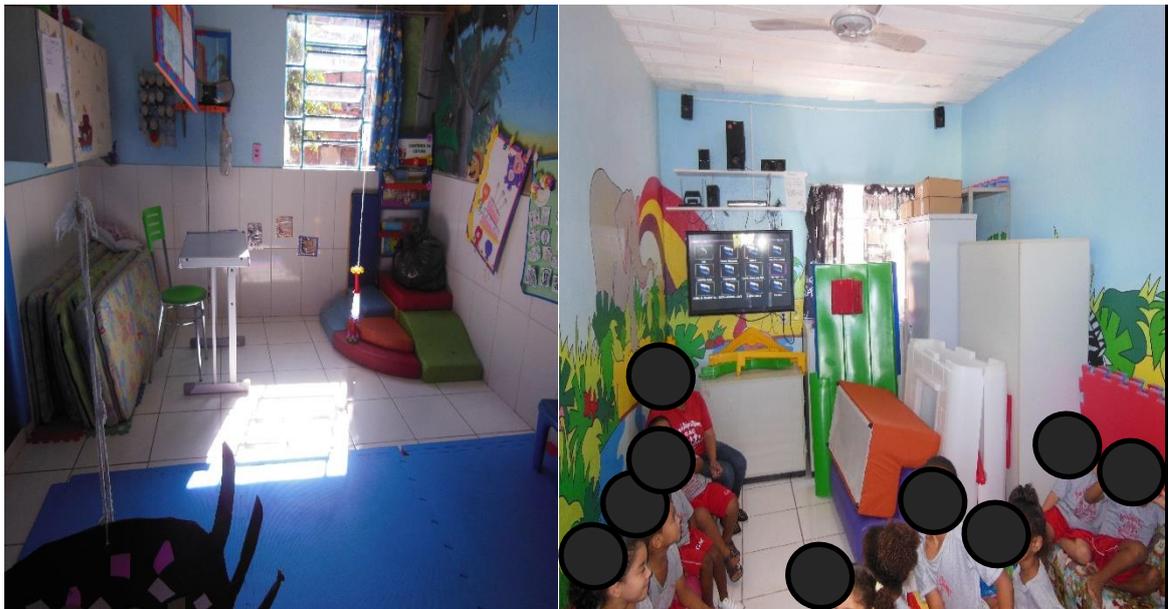


**Figura 52- Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado em 18/04 – Mobiliário danificado e entrada da escola com longa escadaria para acesso às salas de atividades.**





**Figura 53 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova–Trabalho de campo realizado em 20/04-Portas danificadas, mobília insuficiente, salas pequenas e com iluminação deficiente e divisória improvisada.**



**Figura 54 - Creche Grupo de Amigos da Criança - Trabalho de campo realizado dem 04/04 - Espaço insuficiente nas salas para acomodar as crianças, com ventilação insuficiente.**

### Cozinha

A Resolução do CME de n. 01 de 2015, art. 50, inc. VIII define que o ambiente da cozinha deve conter “instalações, equipamentos e condições para o preparo e/ou fornecimento de alimentos, que atendam às exigências de nutrição, saúde, higiene e segurança”. (grifo nosso)

Entretanto, *in loco*, constatou-se que várias cozinhas, conforme reclamações de cozinheiras no local, possuem pouca ventilação e o espaço é pequeno. Há fiação exposta e tomadas danificadas, a instalação e armazenamento de gás é inadequada, alimentos dispostos em locais

impróprios, há deficiência na manutenção de equipamentos ou ausência de liquidificador, forno, exaustor entre outros.

Nas figuras de 55 a 60, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 55 - Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova- Trabalho de campo realizado em 20/04- Cozinha pequena e sem ventilação (sem janelas), alojando o botijão de gás no mesmo ambiente**





**Figura 56 - Creche Grupo Amigos da Criança - Trabalho de campo realizado em 04/04 - Cozinha sem ventilação, com equipamentos e utensílios armazenados e dispostos de maneira inadequada.**



**Figura 57 - Creche Jardim das Borboletas -Trabalho de campo realizado em 19/04 – Cozinha sem sistema de exaustão adequado e fiação elétrica exposta e muito próxima ao fogão.**



**Figura 58 - Creche Irmão Otho – Trabalho de campo realizado dia 18/04 – Cozinha com sistema de exaustão em precário estado de conservação.**



**Figura 59 - Educandário e Creche Menino Jesus: Trabalho de campo realizado em 06/04 – Alimentos armazenados de maneira inadequada, próximos a utensílios de limpeza**



**Figura 60 - Creche Imaculada Conceição da SSVP – Trabalho de campo realizado em 24/04 – Piso danificado e armazenamento inadequado de alimentos.**

## **Acessibilidade e Sala de Atendimento Especial (Sala PNE)**

As condições de acesso e utilização de todos os ambientes de um estabelecimento de ensino, seja público ou privado, são garantidas ao portador de deficiência pela nossa carta magna CR/88, em seu art. 23, II e art. 208, III.

E, ainda, as leis 10.048/2000, e 10.098/2000, regulamentadas pelo Decreto 5.296/2004, que estabelecem prioridades e normas gerais para a acessibilidade dos portadores de necessidades especiais. Destaca-se na lei n. 10.098/2000, que define em seu artigo 2º que acessibilidade é:

(...)possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;

Em seu artigo 11, ainda se tem ainda, os padrões a serem seguidos quanto à acessibilidade de espaços públicos:

A construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, na construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser observados, pelo menos, os seguintes requisitos de acessibilidade:

I – nas áreas externas ou internas da edificação, destinadas a garagem e a estacionamento de uso público, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção permanente;

II – pelo menos um dos acessos ao interior da edificação deverá estar livre de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impeçam ou dificultem a acessibilidade de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;

III – pelo menos um dos itinerários que comuniquem horizontal e verticalmente todas as dependências e serviços do edifício, entre si e com o exterior, deverá cumprir os requisitos de acessibilidade de que trata esta Lei; e

IV – os edifícios deverão dispor, pelo menos, de um banheiro acessível, distribuindo-se seus equipamentos e acessórios de maneira que possam ser utilizados por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.

A Lei Federal n. 13.005/2014 (PNE), Meta 1, estratégias 1.5 e 1.6 e meta 4, estratégias 4.4 e 4.6, trata da a acessibilidade do Portador de Necessidades Especiais. E, ainda, na Lei Municipal n. 10.917/2016 (PME), meta 1, estratégias 1.6 e 1.7 e meta 4, estratégias 4.8 e 4.11 trata da situação de acessibilidade.

No município, a Resolução CME/BH n. 01/2015, trata dos espaços, instalações e equipamentos necessários à infraestrutura dos estabelecimentos de ensino, onde ressalta-se a importância de garantir a acessibilidade da criança com deficiência ou mobilidade reduzida, especificamente nos artigos:

Art. 49 - Os espaços físicos internos e externos deverão estar de acordo com a proposta pedagógica da instituição de educação infantil, a fim de favorecer o desenvolvimento integral das crianças, respeitadas as suas necessidades de

deslocamentos e movimentos amplos, bem como as especificidades de acessibilidade das crianças com deficiência ou mobilidade reduzida. (grifo nosso)

(...)

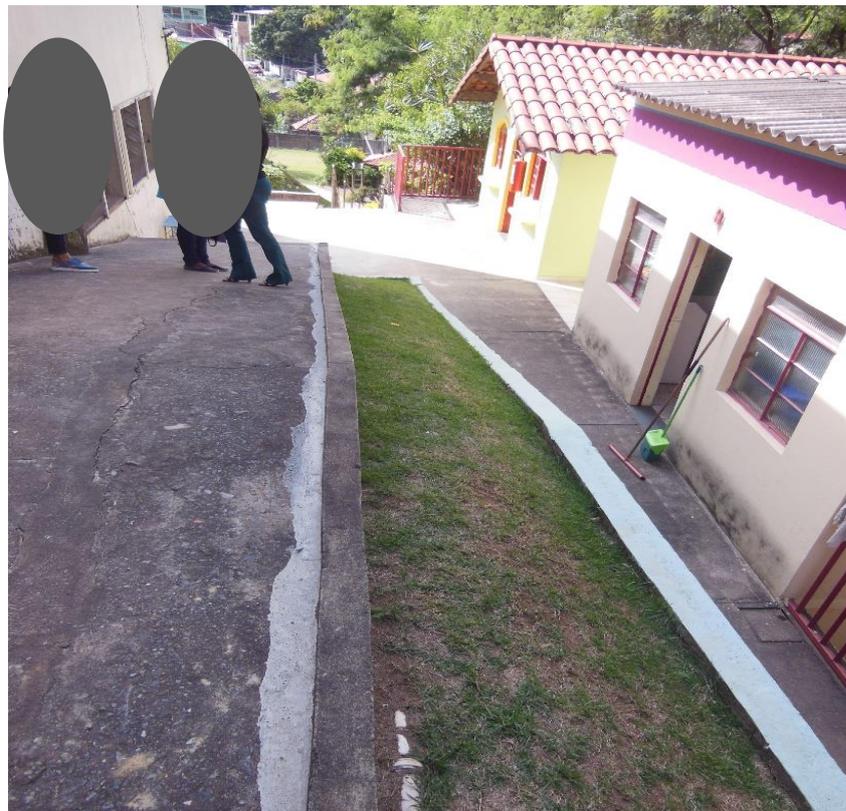
Art. 50 - XI - banheiro infantil equipado para atender crianças com deficiência ou adaptações nos banheiros existentes;(grifo nosso)

(...)

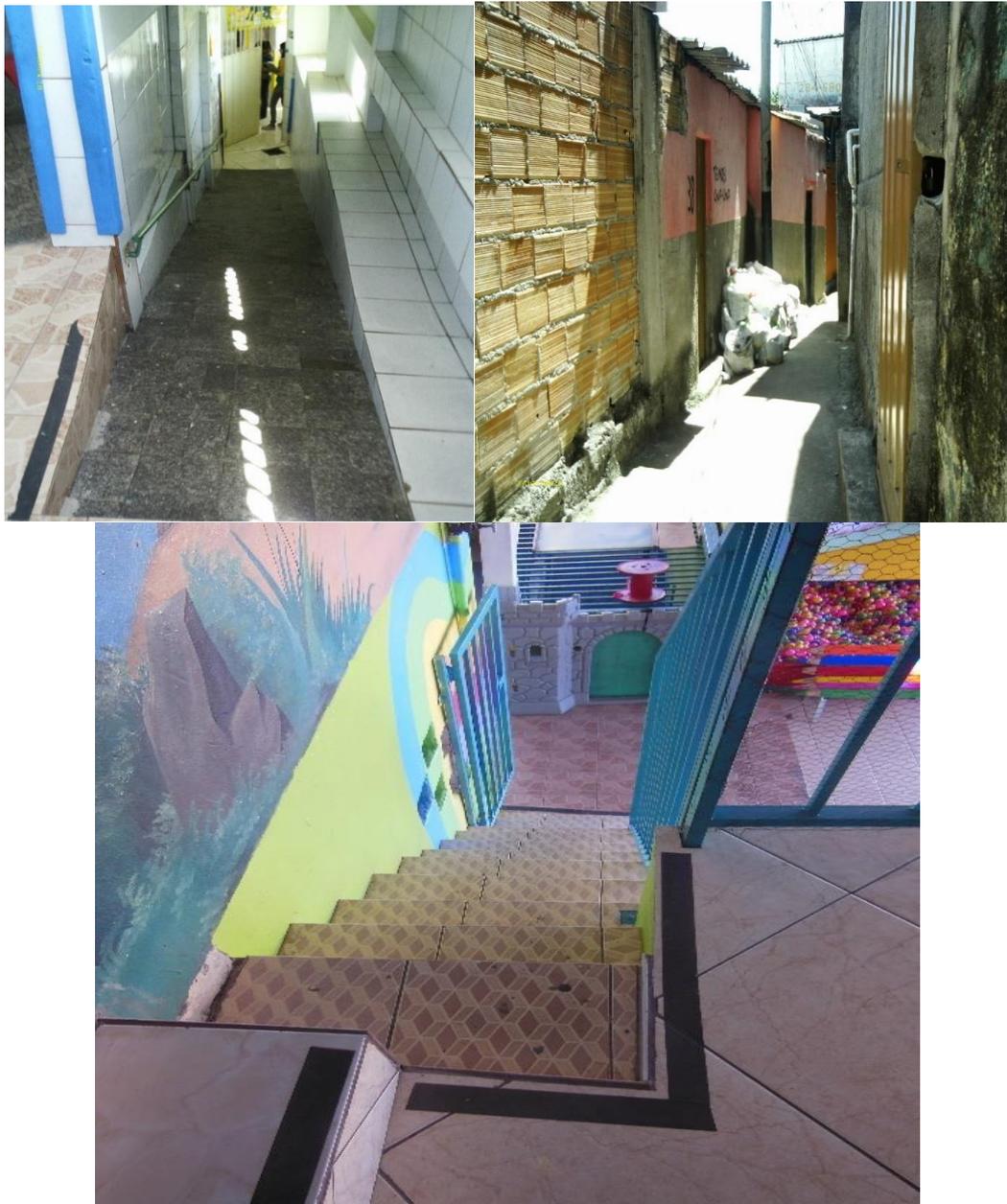
§ 2º - Deve ser garantido o acesso das crianças com deficiência, por meio da supressão de barreiras arquitetônicas, da instalação de rampas ou outras formas que ofereçam segurança, além de mobiliário e equipamentos necessários às suas especificidades. (grifo nosso)

No entanto, a auditoria constatou ausência de espaços, interno e externos, com adaptações para portadores de deficiência em várias UEs visitadas, essencialmente nas creches conveniadas. Como também, não existe salas de atendimento especial para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. E, ainda, contabilizou-se que os espaços existentes não garantem a segurança da criança. Na maioria das creches visitadas, a acessibilidade se encontra comprometida com: portas estreitas, banheiros sem adaptação ao PNE, escadas íngremes com degraus altos e rampas não seguras e íngremes. Algumas com escadas e/ou rampas de acesso que dificultam o trânsito das crianças nos ambientes essenciais à educação de qualidade, tais como: sala de atividades, parque infantil, refeitório entre outros.

Nas figuras de 61 a 66, podem ser visualizadas algumas das deficiências supramencionadas.



**Figura 61 - Creche Oficina de Angelis – Trabalho de campo realizado em 10/04 - Local onde transitam crianças com longa rampa sem guarda corpo/corrimão, comprometendo a segurança e oferecendo risco de acidentes.**



**Figura 62 - Creche Grupo de Amigos da Criança – Trabalho de campo realizado em 04/04 – Acessibilidade comprometida, com rampa estreita e muito íngreme, não é segura o suficiente para garantir a segurança de crianças e profissionais que trabalham no local. Escada para acesso à recepção, sala administrativa e parquinho infantil muito estreita, íngreme e sem corrimão. O acesso para a creche não oferece segurança e não garante o acesso de PNEs.**



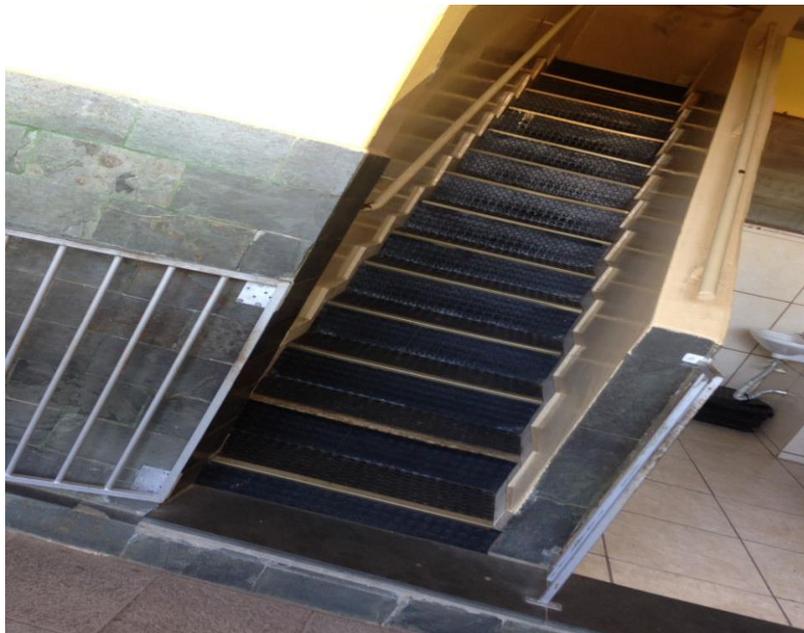
**Figura 63- Creche Irmão Otho – Trabalho de campo em 18/04 – Acessibilidade comprometida. Não permite acesso de PNEs. Acesso à sala administrativa, de atividades, refeitório, banheiros e parque infantil na parte inferior com o trajeto sendo realizado por escada.**



**Figura 64- Creche Jardins das Borboletas – Trabalho de campo em 19/04 – Acessibilidade comprometida para PNE. Dificuldade de acesso às salas de atividade e parque infantil, com escadas íngremes, tanto no ambiente interno como externo.**



**Figura 65- Creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova– Trabalho de campo realizado em 20/04 – Acessibilidade comprometida - Não oferece acesso para PNEs.**



**Figura 66 - Creche Imaculada Conceição da SSVP– Trabalho de campo em 24/04 – Acessibilidade PNE comprometida, escadas sem barra de apoio para crianças. Causas e efeitos**

Diante das deficiências encontradas na infraestrutura da educação infantil, que comprometem o ensino ofertado, destacam-se as seguintes causas:

- a) Ausência de diagnóstico satisfatório de identificação das necessidades de infraestrutura nas UEs pela SMED.

Em resposta apresentada pela SMED, ao Ofício n. 6176/2017/DFME, quando solicitado diagnóstico sobre as condições físicas das UEs municipais, UMEIs e creches conveniadas, obtivemos a resposta que “Não foram encontrados estudos referentes a gestão anterior (...)”, e, informou apenas planos de obras em desenvolvimento na gestão atual. Não foi enviado diagnóstico da atual gestão.

Ressalta-se, a título ilustrativo, a creche do Conselho Comunitário Integração de Venda Nova, avaliada pela SMED em seu “Plano de Obras”, que pontuou a necessidade de adaptação da creche para atender as crianças, com rebaixamento de pias, além de revisão da rede elétrica e hidráulica. Em relação a essa avaliação, conclui-se que a SMED não se atentou às realidades fáticas da creche, considerando que através da observação direta realizada dia 20/04, constatou-se que a UE em questão tem uma demanda de adequações e melhorias na maioria dos ambientes, e não apenas o que foi pontuado no documento enviado pela Secretaria.

- b) Deficiência nos critérios de priorização e planejamento da SMED a fim de equiparar o padrão de qualidade de infraestrutura nas UEs Infantis.

A partir da observação direta, foi possível notar que as creches conveniadas não seguem um padrão mínimo de qualidade quanto à infraestrutura. As UEs infantis, muitas vezes instaladas em casas adaptadas ou alugadas para atender à educação infantil, não possuem padrão de funcionalidade que servem para todas as unidades, o que faz com que cada unidade possua um formato diferente, como consequência, a qualidade da infraestrutura educação não é uniforme, o que só corrobora com a desigualdade na oferta da educação.

De acordo com resposta da SMED ao Ofício n. 6176/2017/DFME, há uma vedação de ampliação na infraestrutura das UEs na Rede Conveniada, com base na Lei 8.666/1993, porém, mediante parecer do PGM- Procurador Geral do Município, houve a possibilidade de que houvesse ao menos pequenas intervenções nos espaços físicos com limites de R\$1.500,00 a R\$800,00/mês nas creches conveniadas mediante custeio público. Conforme a Lei 13.019/2014, espera-se converter as creches conveniadas vinculadas à Lei 8.666/1993 para a Lei 13.019/2014 que é mais favorável em relação à manutenção das UEIs, dependendo apenas de negociação individual da SMED com cada creche conveniada. Foi informado também, que apenas 14 creches conveniadas estão no modelo da lei 13.019/14, ao passo que 193 ainda estão no modelo 8.666/93. A SMED enviou documentos que constam 68 do total de creches conveniadas que foram priorizadas para recuperação da parte física, mas não retratou com clareza a existência de um critério utilizado para essa priorização.

Destaca-se, na resposta apresentada pela SMED à questão 3 referente ao Ofício n. 6176/2017/DFME, mediante anexo II, que a Creche Educandário Menino Jesus, necessita de adequações no local para banho, bancadas para troca de fraldas, alteamento do piso com 40 cm, e troca de vasos sanitários de adulto para infantil. Parte dessas alterações, são referentes às

crianças de 0 a 2 anos. Porém, em observação direta pela equipe, foi constatado que essa creche não atende crianças de 0 a 2 anos, e sim crianças a partir de 2 anos. Dessa forma, tem-se que o “Plano de trabalho” da SMED está em desacordo com as reais necessidades da creche, ou seja, as adaptações colocadas serão úteis apenas no quesito de troca do vaso sanitário adulto pelo infantil. Ou seja, não há critério de priorização, visto que há outras creches conveniadas que estão necessitando de reparos e adequações urgentes.

Também através do anexo II, a SMED avaliou em seu “Plano de Trabalho” que a creche Nosso Abrigo Lactário Maria Rocha Brant, necessita de adequações em ambientes para atender crianças de 0 a 2 anos, como em trocador para troca de fraldas e aumento do alteamento do local de banho para crianças de 1 ano. Destarte, visitada no dia 19 de abril deste ano, a equipe da auditoria detectou que essa creche não atende crianças de 0 a 2 anos. A troca de vasos sanitários intermediários pelo infantil, que consta no Plano de Trabalho SMED, seria a única alteração pertinente para a situação fática da creche. O que demonstra que esse Plano de Trabalho se mostra mais uma vez deficiente, visto que, precisaria também, de outras adaptações para um melhor funcionamento dessa UEI.

- c) Insuficiência de recursos financeiros destinados às creches conveniadas, para infraestrutura.

Nas visitas às creches conveniadas a equipe constatou a insatisfação dos gestores com os valores recebidos para manutenção das UEs destinados a pequenas intervenções físicas nos limites de R\$800,00 a R\$1.500,00/mês nas creches conveniadas mediante custeio público.

Destaca-se segundo relatos dos componentes da direção do Movimento Pró Creches – MLPC, em reunião com a equipe auditora, no dia 7/10/2016 as seguintes reclamações:

“A estrutura física das creches conveniadas é deficiente porque o valor recebido é insuficiente e o convênio não permite que se façam compras ou reparos maiores.”

“As exigências são as mesmas para rede pública e conveniada, mas o valor recebido pela rede conveniada é muito pequeno e insuficiente para atender as necessidades.”

E, ainda, confirmado por relato de componentes da direção do Sind- REDE/BH: “Falta dinheiro para creches conveniadas. Não é suficiente o que recebem.”

- d) Insuficiência na vistoria da SMED quanto a observância de padrões de acessibilidade, aos PNEs.

O MLPC, relatou haver deficiência em relação a acessibilidade, por não poder fazer reparos maiores, segundo orientação da SMED, por limitação no convênio. As UEs tentam obter recurso mediante doações e outros meios, pelos quais muitas vezes não conseguem. Exemplo dessa limitação é não possibilidade de construir rampa de acesso com o recurso, por se tratar de um gasto maior.

- e) Deficiência nos projetos arquitetônicos das UMEIs padrão PPP, com espaços inadequados quanto ao conforto acústico e térmico, insuficiência de depósitos para guarda de materiais de limpeza e consumo, abertura de banheiro para dentro do refeitório, bem como necessidade de espaço coberto na área externa.

- f) Ausência de um sistema informatizado único e padrão, que demonstre a situação atual das demandas em relação à infraestrutura das UMEIs e Creches conveniadas.

A própria SMED, em documento enviado, relata a dificuldade em avaliar a real situação de matrículas de crianças em creches, e expõe a falta de um sistema único e informatizado que possibilite o acesso transparente às essas informações, o que permitiria avaliar o número de vagas remanescentes por instituição e assim, o controle de matrículas seria mais efetivo. Consequentemente, seria útil para um melhor planejamento em relação ao espaço físico necessário para a quantidade de vagas nas UEs, bem como as demandas quanto às adequações da infraestrutura de cada UEI.

- g) Falta de acompanhamento técnico (SMED) periódico, pós-chamamento para convênio com creches, a fim de reavaliar a infraestrutura das UEs conveniadas, se continua ou não a atender os padrões de qualidade.

Em documento enviado pela SMED, foi constatado que a mesma possui um corpo técnico que se presta a avaliar as UE infantis antes de realizar o convênio (pré-chamamento) a fim de observar se as unidades atendem aos padrões mínimos de qualidade que se espera para os fins devidos da educação infantil, quanto à infraestrutura, principalmente. Porém, a partir das observações diretas, percebeu-se que as UE não estão de acordo com as legislações pertinentes, contendo falhas/deficiências em diversos aspectos, o que nos permite a conclusão que há deficiência na análise inicial e no acompanhamento por parte da SMED após o convênio/ chamamento, o qual seria útil para que as creches conveniadas, se atualizassem quanto às necessidades de infraestrutura da educação infantil, ou mesmo, pudessem demandar as necessidades de infraestrutura das instituições, não deixando dessa forma, que a qualidade da educação prestada decaia.

### **4.3 Recomendações**

Pelo exposto, propõe-se recomendar à SMED:

- a) Realizar diagnóstico atualizado da infraestrutura nas Creches conveniadas, com avaliação que pontue a suficiência e conservação de instalações, mobiliários e equipamentos, bem como elaborar um cronograma que indique os respectivos prazos de cumprimento das ações que supram as necessidades contidas no diagnóstico.
- b) Implementar ações visando a priorização do atendimento das necessidades de infraestrutura nas UMEIs e creches conveniadas.
- c) Realizar estudo de reavaliação dos valores destinados à melhoria da infraestrutura das UEs conveniadas, a fim de possibilitar uma adequação e aproximação ao modelo padrão de qualidade UMEI PPP.
- d) Promover a avaliação e o monitoramento da infraestrutura das creches conveniadas, o que implica em realizar periodicamente visitas técnicas a fim de se analisar como as creches estão se desenvolvendo, principalmente pós-chamamento.

- e) Reavaliar o projeto arquitetônico das UMEIs, para atender à real necessidade da educação infantil, buscando atualizações e melhoria a serem implementadas.
- f) Adequar a infraestrutura das creches conveniadas, a fim de se obter padrão de qualidade compatível com a rede própria de educação infantil;
- g) Adequar as UEs, principalmente as creches conveniadas, de forma que todas elas atendam aos PNEs, integralmente.
- h) Solicitar ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG), para que realize vistoria em todos os estabelecimentos de UEs do município de Belo Horizonte, de forma a garantir que todos atendam às exigências mínimas das Leis e Instruções Técnicas que regulamentam a prevenção e o combate a incêndio e pânico nas instituições de ensino.

#### **4.4 Benefícios esperados**

- a) Equiparação do padrão de qualidade da infraestrutura entre UMEIs PPP e as demais UEs infantis.
- b) Garantia de acessibilidade das crianças com necessidades especiais às UE Infantil.
- c) Melhoria da qualidade do ensino ofertado.
- d) Adequação da estrutura física das UEs Infantis para atender o padrão mínimo de qualidade, de forma igualitária em todas às instituições.
- e) Garantia das condições mínimas de segurança quanto a prevenção e combate a incêndio e pânico, em especial para as instalações de gás, para todas as UEs.

## 5. A IMPLEMENTAÇÃO DA META 18 NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE

### 5.1. INTRODUÇÃO

#### 5.1.1 - Contextualização

Historicamente no Brasil, as creches eram locais com perfil assistencialista onde a mãe deixava os filhos para poder participar do mercado de trabalho. Paralelamente existiam os jardins de infância, que eram vistos como um estágio preparatório para o ensino fundamental.

Hoje, tanto nas legislações nacionais quanto nos estudos acadêmicos, as duas concepções foram superadas; pois creche e pré-escola não são “depósitos” de crianças, mas também não podem ser uma imitação do ensino fundamental. A educação infantil é uma etapa de ensino que, como todas as outras, possui as suas peculiaridades.

Uma dessas peculiaridades é que as crianças assimilam os hábitos e a cultura, desenvolvem-se em termos cognitivos e aprimoram a comunicação através da brincadeira e de outras atividades lúdicas. O brincar é o que há de mais relevante na educação infantil, devendo sempre ser acompanhado e analisado pela professora, mesmo quando brincam de maneira livre. (CNE/CEB 20/2009)

Outro aspecto relevante é que educar crianças em espaços coletivos inclui cuidar delas, na mesma medida que não há como cuidar de uma criança sem ao mesmo tempo educá-la. Na atual concepção de educação infantil, educar e cuidar são indissociáveis. (CNE/CEB 20/2009).

Desses dois aspectos pode-se ter uma noção de que a docência na educação infantil é mais complexa do que comumente se supõe. A professora de bebês e crianças pequenas planeja as atividades, tanto quanto as colegas das demais etapas de ensino. Contudo, dada a espontaneidade dos alunos, não há como ela se preparar para apresentar um conteúdo específico a cada aula. Ela precisa estar preparada para dar as “respostas” certas no momento em que são demandadas pelas crianças.

O texto abaixo ilustra as funções e as complexidades da docência na educação infantil:

Por um lado, ser professor ou professora da Educação Infantil significa estar ao lado do conjunto dos professores e professoras dos nossos sistemas de ensino como categoria profissional única. Por outro, cada etapa da educação escolar exigirá de seus profissionais a mobilização de saberes, competências, habilidades e disponibilidades específicas.

(...)

No caso da Educação Infantil, sua finalidade é o compartilhamento do cuidado e da educação das crianças até os 6 anos de idade com as famílias e a comunidade. Isso implica o desenvolvimento de ações fundamentadas em conhecimento aprofundado sobre a criança e seu meio, sobre a sociedade, sobre o papel das interações entre adultos e crianças, entre as crianças e entre estas e o ambiente natural e social, para o seu bem-estar, desenvolvimento e participação na cultura.

A dimensão de cuidados físicos presentes na prática com as crianças pequenas demandará dos professores e professoras o desenvolvimento de habilidades para lidar com o corpo da criança, para assegurar a higiene, o bem-estar, uma percepção positiva

de si mesma, além de condições adequadas para a alimentação e a segurança. Com os bem pequenos, isto implica em trocar fraldas, dar banho quando este estiver previsto na rotina da instituição, oferecer e criar condições para a alimentação saudável, cuidar do espaço físico para que as crianças estejam em segurança, dentre outros aspectos.

A realização de tais ações envolve uma intensa relação afetiva entre os adultos e as crianças. Nessas interações, professores e professoras devem proporcionar às crianças oportunidade de autoconhecimento, seja em relação ao próprio corpo, seja no que se refere às suas preferências em termos estéticos e de conforto e bem-estar. Essas ações supõem que os professores e professoras aprendam a melhor maneira de cuidar do corpo da criança e, além disso, disponham-se pessoalmente a esse contato próximo e delicado com bebês, meninos e meninas.

Como forma privilegiada de as crianças criarem e participarem da cultura, bem como de proporcionar um desenvolvimento socioafetivo saudável, a brincadeira integra as experiências na Educação Infantil como um eixo estruturante do trabalho de professores e professoras. É preciso conhecer os fundamentos históricos, psicológicos, sociais e culturais do brincar e da brincadeira nas diferentes culturas. Envolver-se nas brincadeiras com as crianças exige dos professores e professoras uma disponibilidade para colocar-se em interação por meio dessa linguagem, que envolve o próprio corpo, a mobilização de energia e abertura para entrar na referência das crianças. Como educador ou educadora, compete a esse (a) profissional organizar o espaço, o tempo e os recursos para que a brincadeira aconteça no ambiente da instituição de Educação Infantil.

O cuidado e a educação das crianças pequenas envolvem também a ampliação das experiências e conhecimentos das crianças a respeito de si mesmas, do seu grupo social das possibilidades de explicação da realidade próxima e distante, o desenvolvimento do desejo de aprender, de conhecer, de indagar sobre o mundo, das capacidades de criação e apreciação artísticas. Tudo isto envolve conhecimentos gerais e específicos, habilidades e disponibilidades para aprender também por parte dos professores e professoras ao longo de sua vida profissional.

(...)

É importante que os professores e professoras sejam capazes de mediar essa passagem da criança de uma vivência exclusiva no ambiente familiar, para um espaço coletivo. Essa mediação deve ocupar-se tanto dos significados dessa ampliação de experiências para as crianças quanto para as famílias, especialmente as mães, que costumam sentir-se culpadas por não dedicarem atenção em tempo integral aos filhos e filhas pequenos. Os professores e professoras que cotidianamente estarão em contato com as crianças e com seus responsáveis podem contribuir para que essa vivência torne-se um momento positivo na vida da criança, o que inclui ajudar seus responsáveis a construir referências positivas a respeito da instituição de Educação Infantil e das experiências que as crianças vivenciarão nesse espaço.

Além disso, o cuidado e a educação das crianças nos primeiros anos de vida envolvem ações fortemente enraizadas nas práticas culturais das famílias – e também dos professores e professoras – orientadas por valores que definem o que é melhor para a criança, tanto em termos de cuidados físicos quanto no que se refere aos comportamentos, ao acesso a informações, dentre outros aspectos. Essa diversidade de formas de agir se fará presente no cotidiano da Educação Infantil. Reconhecer, respeitar as diferenças e encontrar soluções compartilhadas com as famílias fazem parte das atribuições dos professores e das professoras que trabalham com bebês e crianças pequenas.

Finalmente, é importante destacar a disponibilidade requerida do(a) profissional da Educação Infantil em colocar-se nesse ambiente também como sujeito de aprendizagens. Cumprir desenvolver aguçado senso de observação e capacidade de escuta das crianças, cujo conhecimento é condição sem a qual não será possível atender aos interesses, necessidades e capacidades dos bebês, dos meninos e das meninas que cotidianamente se encontram na instituição de Educação Infantil. (SILVA, 2013, p.31 e 32)

Apesar da evolução na concepção de educação infantil observada nas legislações e no ambiente acadêmico, essa fase da educação ainda é identificada como etapa de menor relevância da educação formal.

Os professores da educação infantil são muito prejudicados por essa ainda existente desvalorização, que está inclusive nas secretarias de educação. A lei não estabelece diferenciação entre os docentes dos diversos níveis de ensino; mas na prática, é comum os profissionais da educação infantil não receberem o título de professor e, quando o recebem, são considerados uma classe de professor inferior às demais, podendo ter escolaridade e remuneração inferiores.

## **A docência na educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte**

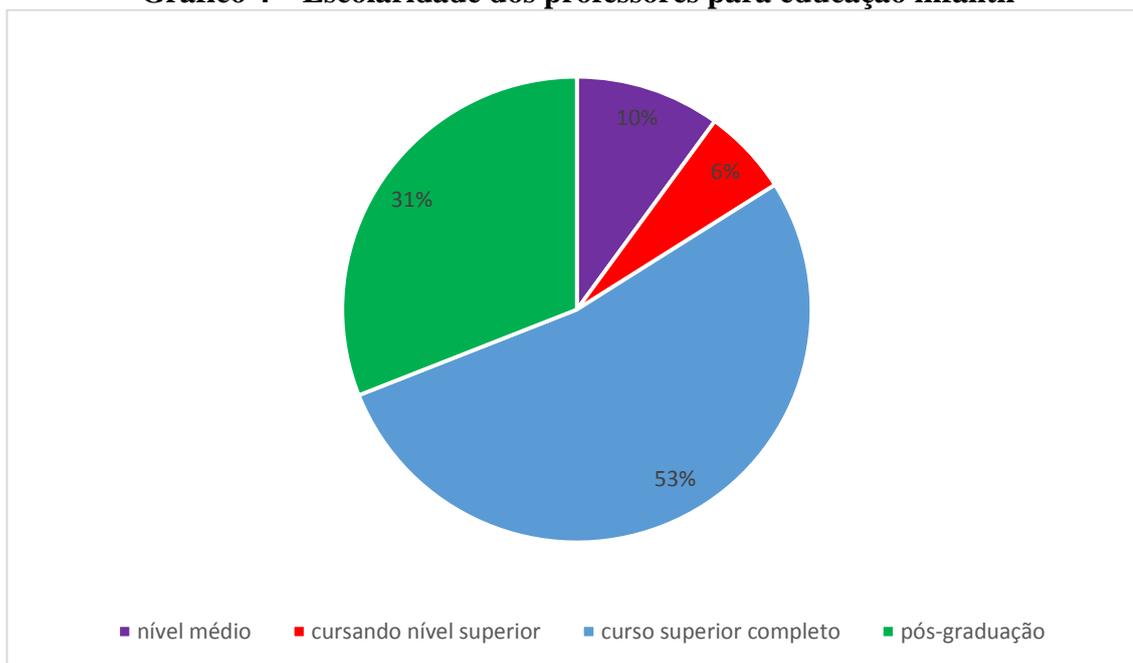
### **Rede própria**

A Lei nº 8.679 de 11 de novembro de 2003 possui o aspecto positivo e inovador de ter criado as UMEIs, o que possibilitou significativa ampliação na oferta de educação infantil em Belo Horizonte. Contudo, desde a sua elaboração, essa Lei foi alvo de críticas por parte de vários setores ligados à educação, pois estabeleceu diferenças de titulação, de habilitação mínima e de remuneração entre os docentes das UMEIs e os outros professores municipais.

Doutoras da área de educação da UFMG consideram que “a educação infantil pública no município de Belo Horizonte foi viabilizada mediante a criação de um cargo específico e com um salário inferior ao dos professores que atuam nas outras etapas da educação básica”, o que configura uma “precarização do trabalho docente”. (PINTO; DUARTE; VIEIRA, 2012, p.745)

Atualmente existem 5.704 cargos de Professor para Educação Infantil ocupados. O vencimento inicial da carreira é de R\$ 1.416,10, com jornada de 22,5 horas semanais. Apesar de a formação exigida para o ingresso no cargo ser o magistério em nível médio, antigo curso médio normal, boa parte das professoras possui formação em nível superior, como pôde ser observado no gráfico abaixo, que foi baseado nas respostas do questionário aplicado durante a visita técnica.

**Gráfico 4 – Escolaridade dos professores para educação infantil**



Fonte: TCE/MG

No ano de 2015, passaram a compor o quadro de funcionários das UMEIs as auxiliares de apoio à educação infantil. Contratadas pelas caixas escolares com a supervisão da SMED, elas trabalham 44 horas semanais e recebem R\$ 1.231,96. Em geral, cada uma delas colabora com uma professora específica, principalmente em turmas de crianças com até dois anos. Enquanto as auxiliares se ocupam do cuidado físico das crianças, as professoras se dedicam mais às “atividades pedagógicas”.

A criação dessa função foi outra ocorrência que gerou críticas por parte de vários atores interessados na educação infantil, na medida em que uma das premissas das boas práticas nessa etapa da educação é não desvincular o cuidar do educar.

### **Rede conveniada**

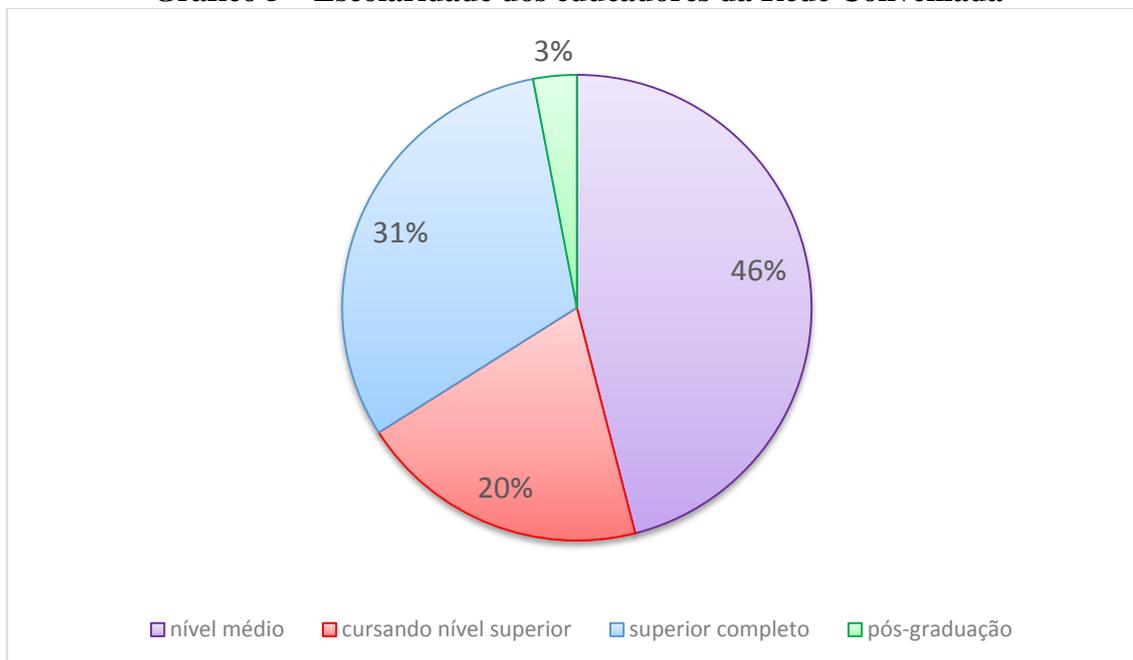
Aproximadamente 40% das crianças matriculadas na rede municipal de educação infantil de Belo Horizonte estão em creches e pré-escolas comunitárias ou filantrópicas conveniadas com a SMED.

As docentes da rede conveniada são contratadas no regime da CLT e trabalham quarenta horas semanais no mínimo. Na carteira de trabalho delas, não consta a profissão de “professora”, mas sim de “educadora”, pois o sindicato dos professores particulares estabelece salários mais altos do que as instituições podem pagar, como será visto.

Como, legalmente falando, elas não trabalham na rede pública, não podem exigir o recebimento do “piso nacional dos profissionais da educação”. De acordo com o Movimento de Luta Pro Creche, menos de 5% das instituições pagam salários superiores ao piso.

Apesar dessas adversidades, aparentemente um bom número de “educadoras” possuem formação em nível superior, conforme os dados do questionário ilustrados no gráfico abaixo.

**Gráfico 5 – Escolaridade dos educadores da Rede Conveniada**



Fonte: TCE/MG

### 5.1.2 - Objetivo

A questão que norteou os trabalhos relativos a este Capítulo foi a seguinte:

O cumprimento formal da Meta 18 na educação infantil de Belo Horizonte denota o alinhamento da SMED com as diretrizes do PNE?

A Meta 18 prevê:

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Essa Meta está inserida no Plano Nacional da Educação, cujas diretrizes estabelecem, dentre outros aspectos:

Art.2º: IX :a valorização dos profissionais da educação  
IV a melhoria da qualidade da educação.

Como poderá ser observado no item “Critérios”, as principais legislações nacionais que tratam de educação, tais como a Constituição Federal, a LDB e o PNE, estabelecem normas para regular a remuneração dos professores. Isso se dá porque o legislador enxerga uma relação entre as duas diretrizes citadas acima, entendendo que a qualidade da educação pública no Brasil só aumentará quando o professor for mais valorizado.

Isso posto, e compreendendo que a auditoria operacional é uma modalidade de auditoria que visa ao aperfeiçoamento das políticas públicas, pode-se dizer em outras palavras que o objetivo deste Capítulo é analisar qual a diferença entre as ações e posicionamentos da SMED em relação às políticas salariais da educação infantil e as ações e posicionamentos que seriam adotados por um órgão público efetivamente empenhado em promover a melhoria da educação infantil por meio da valorização dos professores.

Percebe-se que essa “diferença” não é um ato ilegal, mas sim uma oportunidade de melhoria. Até mesmo porque, em princípio, caso fosse encontrado descumprimento de lei, essa análise sairia do âmbito da auditoria operacional.

Cumprir destacar que a valorização dos profissionais da educação perpassa pela problemática da remuneração e também da melhoria da formação inicial e continuada. Contudo, como a questão proposta faz referência ao modo de implementação da Meta 18, segue daí que o foco deste capítulo são ações relativas à remuneração e plano de carreira.

### **5.1.3. Estrutura do capítulo**

Esse capítulo se estrutura da seguinte forma:

#### **ACHADO**

- Situação encontrada: uma breve resposta à questão proposta.
- Critério: apresentação da legislação na qual se baseou para perceber qual seria a situação adequada e, assim, compará-la com a situação encontrada.
- Evidências e análises: apresentação mais ampla e detalhada da situação encontrada.
- Causas: motivos que geraram a situação atual.
- Efeitos: quais problemas a situação encontrada pode gerar.

#### **RECOMENDAÇÕES**

Recomendações serão elaboradas à SMED a partir da análise das causas dos problemas.

#### **BENEFÍCIOS ESPERADOS**

As melhorias que se pretendem alcançar a partir da implementação das recomendações.

## **5.2 - ACHADO**

### **5.2.1 - Situação encontrada**

A meta 18 assegurou piso salarial e plano de carreira aos profissionais do magistério público. Essa meta situa-se no contexto do PNE e das demais legislações brasileiras ligadas à educação, as quais apontam a necessidade de valorizar o professor para viabilizar a melhoria do ensino.

Tendo isso como premissa, analisou-se a situação da educação infantil no Município e observou-se que a SMED, na letra da lei, cumpre a Meta 18; contudo, a remuneração e o plano de carreira do Professor para Educação Infantil da rede pública não estão contribuindo para que essa carreira se torne mais valorizada. Ademais, a criação do cargo de Auxiliar de Apoio a Educação Infantil consiste numa economia de gastos que não prima pela qualidade da educação

ofertada. Por fim, a significativa diferença de remuneração entre os docentes da rede pública e da conveniada põe em dúvida a equidade da educação oferecida por esses dois segmentos.

## 5.2.2 - Critérios

Na história recente do país, todas as legislações nacionais relevantes que tratam de educação determinaram a valorização dos profissionais da educação. Em algumas, foi apresentada claramente a convicção de que a qualidade da educação é proporcional à valorização do professor. Essa valorização consiste em oferecer bom salário e plano de carreira para motivar os atuais docentes e atrair os próximos dentre os melhores profissionais do mercado de trabalho.

De acordo com o artigo 206 da Constituição Federal, dois dos princípios com base nos quais o ensino será ministrado no Brasil são:

- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

No mesmo sentido, o artigo 67 da LDB, Lei nº 9.394/96, estabelece que: “os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público”, dentre outras coisas, o “ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos” e o piso salarial profissional.

No ano da promulgação da LDB, foi implementado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e posteriormente, em 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização do Magistério (FUNDEB), do qual 60% deve ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério.

A Lei Nº 010172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o antigo PNE (2001 / 2010) traz o seguinte trecho:

### 10.1 Diagnóstico

A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente,

- . a formação profissional inicial;
- as condições de trabalho, salário e carreira;
- . a formação continuada.

A simultaneidade dessas três condições, mais do que uma conclusão lógica, é uma lição extraída da prática. Esforços dos sistemas de ensino e, especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio de formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes desanimadora. Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. Formar mais e melhor os profissionais

do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação. Se, de um lado, há que se repensar a própria formação, em vista dos desafios presentes e das novas exigências no campo da educação, que exige profissionais cada vez mais qualificados e permanentemente atualizados, desde a educação infantil até a educação superior (e isso não é uma questão meramente técnica de oferta de maior número de cursos de formação inicial e de cursos de qualificação em serviço) por outro lado é fundamental manter na rede de ensino e com perspectivas de aperfeiçoamento constante os bons profissionais do magistério. Salário digno e carreira de magistério entram, aqui, como componentes essenciais. A avaliação de desempenho também tem importância nesse contexto.

A Lei nº 11.738 de julho de 2008 regulamenta o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica com formação em nível médio na modalidade Normal. Esse piso é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

Desde 2009, o valor do piso é atualizado anualmente no mês de janeiro. Esse reajuste é realizado de acordo com o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do FUNDEB,

Finalmente, a Lei 13.005/2014, que instituiu o atual Plano Nacional de Educação, aponta no Art. 2º, inciso IX como uma de suas diretrizes a “valorização dos (as) profissionais da educação”.

A Meta 17 estipula: “Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.”

A Meta 18, da qual já tratamos, indica: “Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.”

A publicação do MEC “Planejando a próxima década”, que se dedica a esclarecer e ampliar o entendimento do PNE, traz os seguintes trechos:

Nas duas últimas décadas, em função do esforço federativo para a implantação de programas e ações voltados à melhoria da qualidade da educação, observam-se avanços com relação ao acesso, permanência e melhoria da aprendizagem dos estudantes, bem como a formação, valorização e o desenvolvimento dos profissionais do magistério. Entretanto, apesar dos avanços nacionais, há muito ainda a ser feito com relação à valorização profissional na educação brasileira.

A melhoria da educação e, conseqüentemente, dos índices educacionais e das taxas de escolarização da população e o desenvolvimento social e econômico do País estão relacionados, entre outros, à valorização dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica. As pesquisas mostram que professores com formação

adequada, com condições dignas de trabalho e que se sentem valorizados contribuem para uma aprendizagem mais significativa dos estudantes, resultando em maior qualidade da educação.

A defasagem na remuneração dos profissionais da educação tem sido indicada como um dos resultados de um passado de não valorização desses profissionais, além de ser apontada como um dos principais motivos do declínio do número de universitários em cursos de formação de professores. A queda do número de pessoas interessadas pela formação para o magistério na educação básica, assim como sua evasão, põe em risco a meta de universalização e ampliação da obrigatoriedade da educação básica, além de ser contrária às necessidades de educação da população brasileira.

(...)

É necessário tornar a carreira do magistério atrativa e viável, com o objetivo de garantir a educação como um direito fundamental, universal e inalienável, superando o desafio de universalização do acesso e garantia da permanência, desenvolvimento e aprendizagem dos educandos, e ainda assegurar a qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica. A carreira do magistério deve se tornar uma opção profissional que desperte nas pessoas interesse pela formação em cursos de licenciatura, nas diferentes áreas do saber, de modo a aumentar a procura por cursos dessa natureza. (...) Em muitos casos, o fator financeiro é decisivo para a escolha ou não de uma profissão, bem como para sua evasão, quando da oportunidade de melhor remuneração em carreira com qualificação equivalente.

Nesse sentido, é necessário valorizá-la para torná-la tão atrativa e viável como as demais áreas profissionais tidas como estratégicas para o desenvolvimento social e econômico da sociedade, uma vez que, segundo o art. 205 da Constituição Federal de 1988, trata-se de valorização de uma atividade – a educação – que visa ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (...) Assim, a atividade dos profissionais da educação é indispensável e precisa ser valorizada. Um dos mecanismos para expressar a valorização docente é o estabelecimento de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior. (MEC. 2014, p. 53 e 56) (grifo nosso)

Observou-se ainda que em nenhuma meta ou estratégia do PNE atual ou do anterior, ou na Constituição Federal o legislador estabeleceu qualquer diferença de remuneração ou de formação entre os professores da educação infantil e os das demais etapas da educação básica. Apenas a LDB estabelece uma ressalva em relação à formação, não apenas para a educação infantil, mas também para os primeiros anos do ensino fundamental:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

Vários projetos de lei com o propósito de estabelecer o nível superior como formação inicial para todas as etapas da educação já tramitaram no congresso nacional, sendo que o argumento contrário é o de que não há profissionais suficientes com essa formação em algumas localidades do país, o que certamente não é o caso de Belo Horizonte.

De qualquer forma, a estratégia 1.8 e a Meta 15 deixam claro que é objetivo do PNE universalizar o nível superior como habilitação mínima para a docência em todas as etapas da educação básica, como pode-se verificar:

Estratégia 1.8 “Promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior.”

Meta 15: “Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.”

Essas são as legislações que foram utilizadas para definir qual seria o desempenho esperado de uma secretaria municipal na relação com profissionais da educação infantil. Observa-se que uma secretaria efetivamente alinhada com as principais leis que tratam da educação estaria focada em promover a efetiva melhoria das condições salariais dos professores, optando pela admissão de profissionais concursados e cada vez mais capacitados para o exercício da função.

### 5.2.3 - Evidências e análises

Na letra da lei, a SMED cumpre a Meta 18 do PNE; mas esse simples cumprimento formal não foi efetivo para propiciar a maior valorização dos docentes nem a melhoria da qualidade da educação infantil.

Isso foi deduzido a partir dos seguintes motivos, que serão detalhados a seguir:

- a) O vencimento inicial da carreira de Professor para Educação Infantil não é um fator que está contribuindo para que esse cargo se torne mais valorizado e atraente.
- b) O plano de carreira do cargo de Professor para Educação Infantil não contribui para que esse profissional se sinta mais valorizado e motivado.
- c) A criação da função de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil configura uma economia de gastos que não prima pela qualidade da educação ofertada.
- d) As condições salariais na rede conveniada são bem inferiores às existentes na rede própria, o que põe em dúvida a equidade da educação ofertada nesses dois seguimentos da rede municipal.

#### **a. O vencimento inicial da carreira de Professor para Educação Infantil não é um fator que está contribuindo para que esse cargo se torne mais valorizado e atrativo.**

A lei 11.738/08 estabelece o piso nacional do profissional do magistério público da educação básica. Seu Art. 2º diz o seguinte:

Art. 2º :O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

(...)

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

Atualmente o piso é de R\$ 2.298,80, para uma jornada de no máximo 40 horas semanais. Os Professores para Educação Infantil recebem hoje como vencimento inicial R\$ 1.416,10 para trabalharem 22,5 horas semanais. Portanto, em termos absolutos o vencimento inicial é 61,6% do piso, mas a hora trabalhada vale 9% a mais. Sendo assim, a prefeitura cumpre a “Lei do piso” com relação ao vencimento dos professores para educação infantil.

Não obstante, o artigo quinto da mesma lei estabelece o seguinte:

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único: A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A publicação “Planejando a próxima década” do MEC parece compreender que a forma de reajuste do piso deve estender-se à remuneração dos professores:

Nesse sentido, as aprovações do FUNDEF (EC no 14/1996) e posteriormente do FUNDEB (EC no 53/2006) expressaram um importante compromisso da nação brasileira com a política de valorização dos profissionais do magistério ao destinar, pelo menos, 60% dos recursos do fundo para o pagamento desses profissionais em efetivo exercício. E, como o valor do fundo é reajustado anualmente em função dos recursos que o compõem, a remuneração também o seria. (MEC, 2014, p.53)

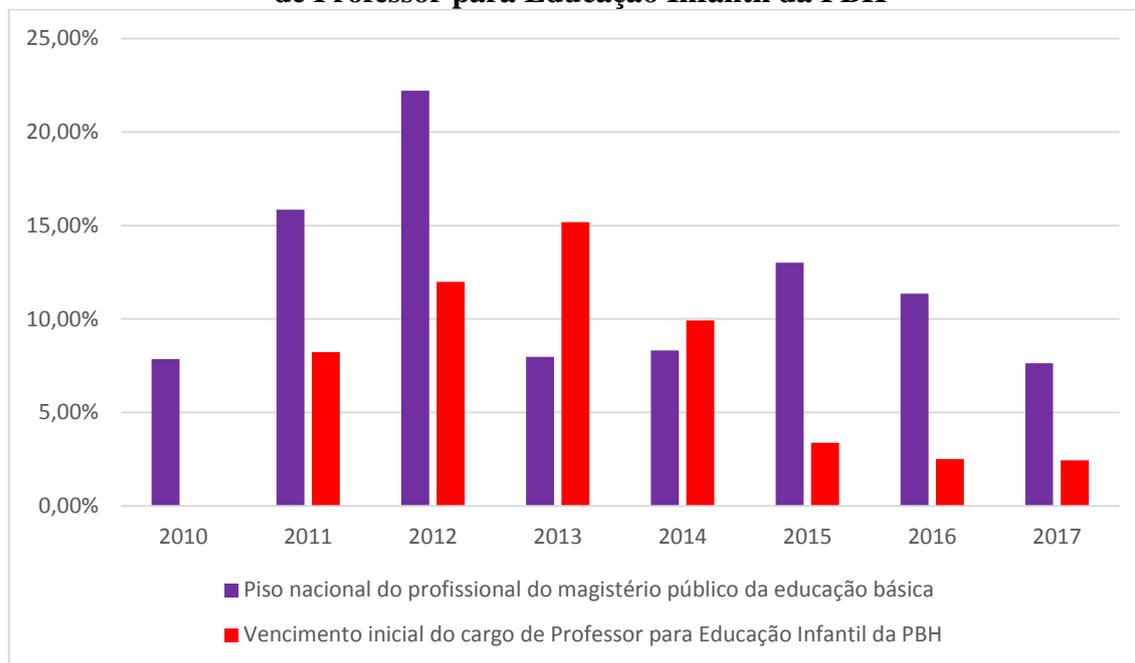
No entanto, os reajustes dos vencimentos do cargo de Professor para Educação Infantil são bem inferiores aos reajustes do piso.

**Tabela 9 - Comparativo dos últimos nove anos entre o piso nacional do profissional do magistério público da educação básica e o vencimento inicial do cargo de Professor para Educação Infantil PBH**

Ano	Piso nacional do profissional do magistério público da educação básica	Vencimento inicial do cargo de Professor para Educação Infantil da PBH
2009	R\$ 950,00	R\$ 850,00
2010	R\$ 1.024,67	R\$ 850,00
2011	R\$ 1.187,08	R\$ 919,96
2012	R\$ 1.451,00	R\$ 1.030,35
2013	R\$ 1.567,00	R\$ 1.186,85
2014	R\$ 1.697,00	R\$ 1.304,55
2015	R\$ 1.917,78	R\$ 1.348,67
2016	R\$ 2.135,64	R\$ 1.382,38
2017	R\$ 2.298,80	R\$ 1.416,10

Fonte: TCE/MG

**Gráfico 6 - Comparativo entre os percentuais de reajuste do Piso nacional do profissional do magistério público da educação básica e do Vencimento inicial do cargo de Professor para Educação Infantil da PBH**



Fonte: TCE/MG

Ao longo desse período, o piso cresceu 141,9%; ou seja, 75,3% a mais que o vencimento das professoras, que cresceu 66,6%. Vale destacar que o reajuste de 2013 ocorreu após um período de longas greves na educação infantil de Belo Horizonte, em função das quais, inclusive, o nome do cargo foi modificado, como se verá a seguir.

Em termos absolutos, em 2009 o vencimento do Professor para Educação infantil era 89,5% do piso; hoje, como foi dito, é de 61,6%, ou seja, encolheu 27,9%.

Um reflexo desse “encolhimento” da remuneração das professoras em relação ao piso foi o aumento da insatisfação delas em relação aos próprios “salários”.

Em 2008, as professoras para educação infantil, que então eram denominadas educadoras, avaliaram o “salário” que elas recebiam da seguinte forma:

**Tabela 10 - Percepção dos professores em relação aos próprios vencimentos. Pesquisa realizada em 2008**

Avaliação	Quantidade	Porcentagem
Ótimo	0	0%
Bom	12	7%
Regular	50	30%
Ruim	105	63%
Total	167	100%

Fonte: PINTO; DUARTE; VIEIRA, 2012, p. 620

Foi feita pergunta semelhante no questionário elaborado por esta auditoria, e o resultado foi o seguinte:

**Tabela 11- Percepção dos Professores em relação aos próprios vencimentos. Pesquisa realizada em 2017**

Avaliação	Quantidade	Porcentagem
Ótimo	0	0%
Bom	1	1%
Regular	25	24%
Ruim	79	75%
Total	105	100%

Fonte: TCE/MG

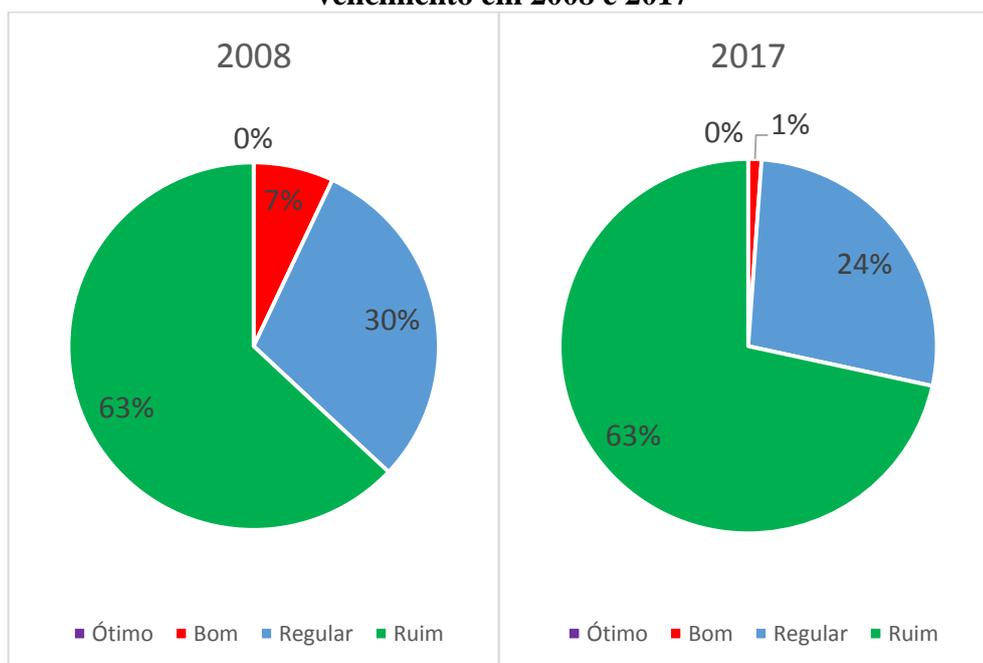
Comparando os dois resultados, observa-se que a porcentagem de professores que consideravam o vencimento ruim aumentou consideravelmente de 2008 para 2017

**Tabela 12 - Comparação da percepção das professoras com relação ao próprio vencimento em 2008 e 2017**

Avaliação	2008	2017
Ótimo	0%	0%
Bom	7%	1%
Regular	30%	24%
Ruim	63%	75%

Fonte: TCE/MG

**Gráfico 7 - Comparação da percepção das professoras com relação ao próprio vencimento em 2008 e 2017**



FONTE: TCE/MG

**b. O plano de carreira das professoras para educação infantil não contribui para que essas profissionais se sintam mais valorizadas e motivadas**

O plano de carreira é um instrumento que tem como objetivo motivar o profissional.

As professoras para educação infantil possuem plano de carreira; no entanto, paradoxalmente, esse instrumento consiste no maior fator de insatisfação da categoria. Essa situação ficou patente na fala espontânea de diversas docentes durante o Seminário de Educação Infantil promovido pelo Sindicato dos Trabalhadores da Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (Sind-Rede-BH) nos dias 1 e 2 de setembro de 2016.

A seguir, por meio de um breve histórico, será apresentada a opinião de alguns setores acerca das questões polêmicas referentes ao cargo de Professor para Educação Infantil:

Antes da Lei 8.679/03, apenas o médio normal (magistério em nível médio) era exigido para o cargo de Professor Municipal I. Esse profissional lecionava tanto nos primeiros anos do ensino fundamental quanto nas raras turmas e escolas de educação infantil do município. A partir da referida lei, a habilitação mínima para os professores municipais passou a ser a de curso de nível superior com habilitação para o magistério. Simultaneamente, criou-se o cargo de Educador Infantil, do qual se exigia apenas o normal médio, para trabalhar nas recém-criadas UMEIs, tendo como remuneração pouco mais que a metade do que recebe um professor municipal.

Em 2008, doutoras da área de educação da UFMG realizaram um estudo sobre a situação das então denominadas educadoras infantis da PBH. De acordo com as autoras, “as tensões advindas da criação de uma carreira diferenciada para a educação infantil se faziam evidentes.” (PINTO; DUARTE; VIEIRA, 2012, p.622)

Ainda segundo elas, as educadoras e as professoras realizavam atividades idênticas ou bem semelhantes, possuíam a mesma jornada e remunerações muito diferentes. “Uma educadora com formação superior recebia quase a metade de uma professora com apenas nível médio”. “A situação se agravava porque apesar da habilitação mínima para o cargo de educador ser o médio normal, em 2008, 57% das educadoras possuíam curso superior completo, e 13% estavam cursando.” Ou seja, “as profissionais são remuneradas de acordo com a carreira e a etapa da educação em que atuam e não em virtude da formação adquirida.” (PINTO; DUARTE; VIEIRA, 2012, p.622)

Nesse contexto, em 2010, a Promotoria de Justiça Especializada na Defesa do Patrimônio Público instaurou o inquérito 0024.10.002.972-7 a fim de apurar possíveis desigualdades de tratamento da PBH entre os ocupantes do cargo de Educador Infantil e os do cargo de Professor municipal.

Em 2011, a promotoria manifestou-se mencionando legislações nacionais que apontam para a semelhança entre as funções docentes em todas as etapas do ensino básico. Mencionou ainda a LDB, que aceita o curso médio normal como habilitação não só para a educação infantil, mas também para os primeiros anos do ensino fundamental. Ponderou que na prática a PBH em várias situações tratava os ocupantes dos dois cargos de forma igual, na medida em que recebiam as mesmas capacitações profissionais e um realizava a substituição do outro.

Em função disso, o MP recomendou à PBH: “Equiparar o status profissional e jurídico de educador infantil ao de professor municipal, assegurando-lhes os mesmos direitos para todos os fins, inclusive de tratamento e política salarial, remuneração, gratificações e aposentadoria.” Segundo o MP, essa recomendação baseou-se no princípio da boa-fé entre as partes, considerando que “a administração pública possui o poder-dever de autotutela, podendo corrigir atos administrativos ilegais ou deixar de praticá-los quando eivados de inconstitucionalidades”.

A prefeitura atendeu parcialmente à recomendação, Por meio da Lei nº 10.572, de 13 de dezembro de 2012, transformou o cargo público efetivo de Educador Infantil no de Professor para Educação Infantil, garantindo às profissionais todos os direitos cabíveis aos professores, como aposentadoria especial. Mas em termos de remuneração e carreira, a situação continuou praticamente a mesma.

Logo após encaminhar as recomendações, a Promotoria de Justiça Especializada na Defesa do Patrimônio Público transferiu o inquérito supracitado para a Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, a qual teve um entendimento contrário sobre o caso e em 2014 decidiu pelo arquivamento do inquérito.

Baseando-se em leis pertinentes não à educação mas ao direito administrativo, alegou que a legislação municipal estabelece claramente as diferenças de função, de carreira e de habilitação mínima para o cargo de Professor Municipal e o de Professor para Educação Infantil. Dessa forma, a promotora entendeu que a PBH não cometeu irregularidades ao criar o cargo de educador infantil e que a fusão dos dois cargos não teria amparo legal.

Apesar de arquivar o inquérito, a promotora fez a seguinte ponderação relativa à habilitação mínima exigida pela SMED para a docência na educação infantil:

Muito embora entendamos não cabível a equiparação entre carreiras distintas, por se configurar provimento derivado marcado pela inconstitucionalidade, destacamos o nosso anseio, enquanto Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação, para que todo professor da educação básica seja formado em nível superior, não se mantendo a formação de professores para a educação infantil e para os primeiros anos do ensino fundamental em nível médio na modalidade normal, como ocorre atualmente na legislação em vigor. (MP, 2014)

O Plano de Carreira dos Servidores da Educação da Prefeitura de Belo Horizonte foi instituído pela lei 7.235/96. Nele, há 24 níveis, sendo que o cargo de Professor para Educação Infantil vai do nível 1 ao 15 e a de Professor Municipal, do 10 ao 24. Cada nível corresponde a 5% de acréscimo na remuneração. Eles podem progredir na carreira por merecimento ou por escolaridade.

Na progressão por merecimento, recebe um nível a cada três anos.

Por escolaridade, as professoras para educação infantil podem receber dois níveis se apresentarem diploma de nível superior e um se apresentarem diploma de especialização, sempre após a conclusão do estágio probatório.

Uma questão polêmica é a seguinte: A professora para educação infantil que apresentar o diploma de nível superior para ingressar na carreira não poderá utilizá-lo novamente para subir

os dois níveis da progressão por escolaridade. Dessa forma, em princípio, uma professora nessas condições demoraria 27 anos para chegar ao nível 10, que é o vencimento inicial do cargo de Professor Municipal.

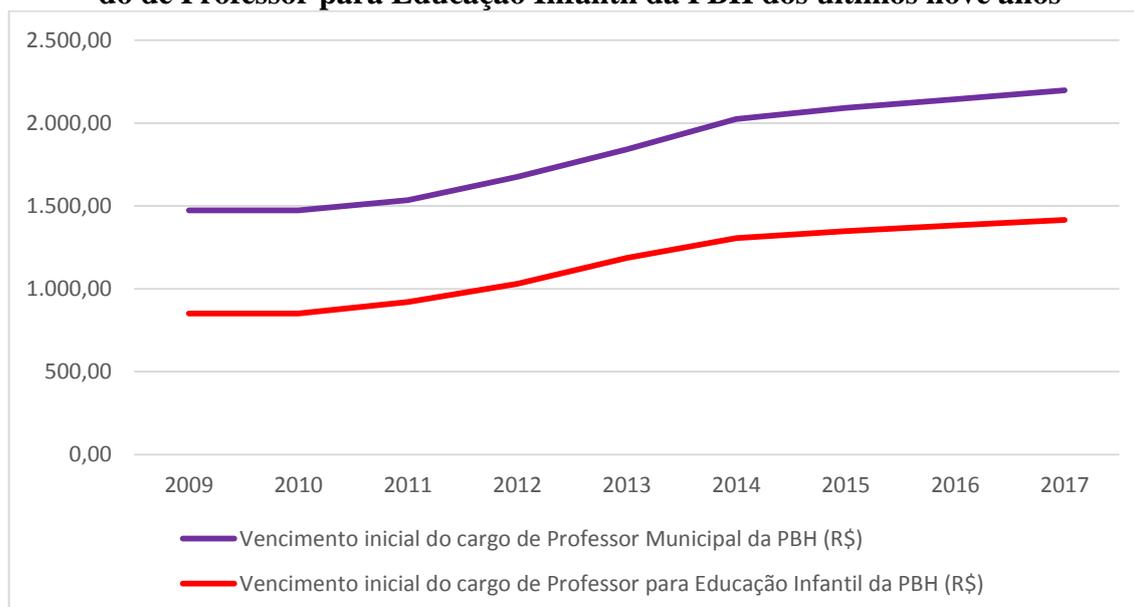
Hoje, o vencimento inicial de um professor municipal é de R\$ 2.196,84, enquanto o de Professor para Educação Infantil é de 1.416,10, o que corresponde a 64,6%. Em 2009, essa porcentagem era de 57,7. Ou seja, em termos percentuais a diferença diminuiu, mas em termos numéricos continua grande.

**Tabela 13 - Comparativo entre o vencimento inicial do cargo de Professor Municipal e do de Professor para Educação Infantil da PBH dos últimos nove anos**

Ano	Vencimento inicial do cargo de Professor Municipal da PBH	Vencimento inicial do cargo de Professor para Educação Infantil da PBH
2009	R\$ 1.473,76	R\$ 850,00
2010	R\$ 1.473,76	R\$ 850,00
2011	R\$ 1.534,33	R\$ 919,96
2012	R\$ 1.676,03	R\$ 1.030,35
2013	R\$ 1.841,20	R\$ 1.186,85
2014	R\$ 2.023,79	R\$ 1.304,55
2015	R\$ 2.092,22	R\$ 1.348,67
2016	R\$ 2.144,53	R\$ 1.382,38
2017	R\$ 2.196,84	R\$ 1.416,10

Fonte: TCE/MG

**Gráfico 8 - Comparativo entre o vencimento inicial do cargo de Professor Municipal e do de Professor para Educação Infantil da PBH dos últimos nove anos**



Fonte: TCE/MG

A Resolução 5/2010 do CNE, que Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública, aponta no artigo quarto, inciso quarto, como um dos preceitos dos planos de carreira:

“V – progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional” (Grifo nosso)

No artigo quinto da mesma resolução, consta como diretrizes dos planos de carreira dos profissionais da educação:

IV – fixar vencimento ou salário inicial para as carreiras profissionais da educação, para os trabalhadores de que trata a presente Resolução, de acordo com a jornada de trabalho definida nos respectivos planos de carreira, diferenciados pelos níveis das habilitações, vedada qualquer diferenciação em virtude da etapa ou modalidade de atuação do profissional;

V – diferenciar os vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da Educação Básica de que trata a presente Resolução por titulação profissional, entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação, de acordo com o seu itinerário formativo. (Grifo nosso)

De acordo com o site do Sindicato dos Trabalhadores da Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (Sind-Rede-BH), a categoria se manifestou, este ano, da seguinte forma em relação à carreira de Professor para Educação Infantil:

“ Ressaltamos que no Seminário da Educação Infantil de setembro de 2016, realizado pelo Sind-Rede-BH, a categoria optou por reivindicar o ingresso na carreira com exigência do nível superior, mas estamos seguindo com a discussão que ainda não foi decidida em assembleia.

Diante do exposto apresentamos a nossa proposta de carreira das professoras para a Educação Infantil:

Nossa proposta:

– Carreira com 24 níveis;

– Ingresso: nível 1 para as profissionais que só tenham nível médio (Magistério) e nível 10 para aquelas que tenham o Curso de Pedagogia ou o Normal Superior;

– Progressão na carreira: para as professoras que durante a carreira concluírem o curso superior (Pedagogia e Normal) a progressão será para o nível 10 ou o correspondente a ele de acordo com o nível ocupado pela professora. A progressão será a qualquer tempo, assim que apresentado o diploma, inclusive antes de concluído o estágio probatório;

– Progressões na Carreira por formação: 05 níveis de progressão por curso (Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado) como definido para a carreira dos professores do ensino fundamental.

Esperamos que o governo abra discussões realmente sérias sobre a carreira deste setor para que ele possa ser valorizado e, com isso, diminuirmos o desânimo, a desistência e abandono da profissão por uma grande parte destas professoras.”

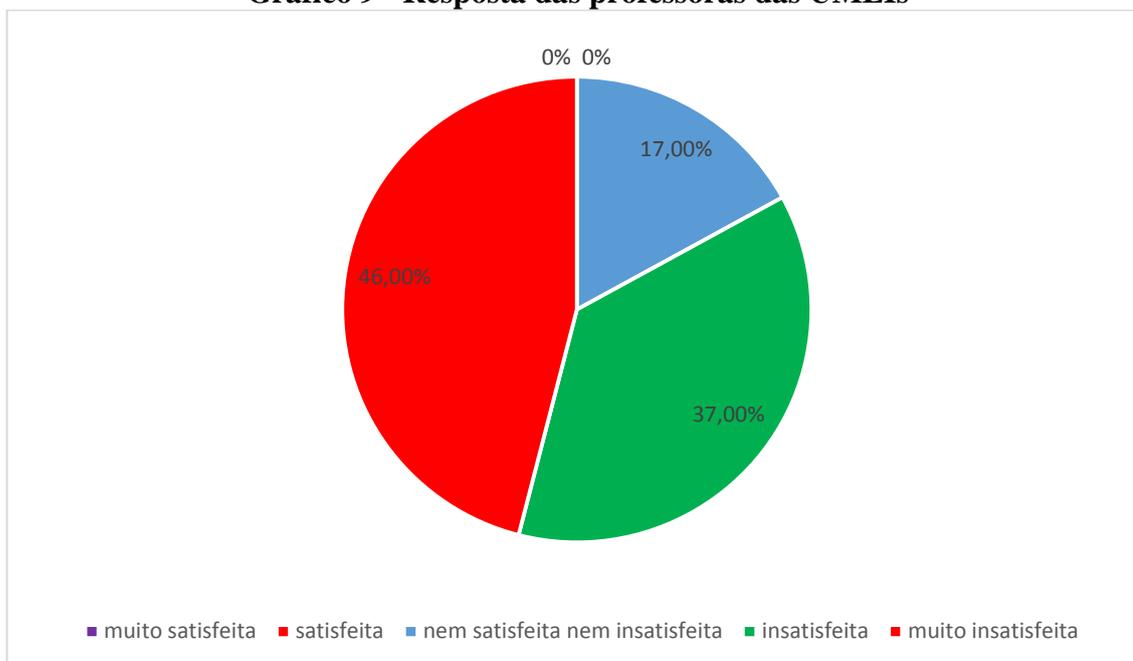
A estratégia 18.8 do PNE estabelece: “estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.”

Ao contrário do que normalmente ocorre, não há uma estratégia similar no PME de Belo Horizonte. A respeito da interação com a PBH, foi apresentada a seguinte pergunta no questionário respondido pelas professoras durante o trabalho de campo:

“Como você avalia a disponibilidade da PBH para dialogar sobre questões relativas ao plano de carreira de Professor para Educação Infantil?”

A resposta foi a seguinte:

**Gráfico 9- Resposta das professoras das UMEIs**



FONTE: TCE/MG

Com relação à questão das carreiras e a consequente insatisfação das professoras, a SMED, no ofício SMED/EXTER/159-2016, manifestou-se da seguinte forma: “Trata-se de cargos diferentes, com habilitação e áreas de trabalho distintas e, por consequente, salários distintos.”

**c. A criação da função de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil configura uma economia de gastos que não prima pela qualidade da educação ofertada.**

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte parece entender que não deve haver rotatividade de profissionais lidando diretamente com as crianças nas escolas:

Art. 46 - A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.  
§ 1º - O disposto no artigo não se aplica a funções de magistério.

Todos os professores da rede municipal são servidores efetivos, mas existem outros trabalhadores que atuam diretamente com as crianças nas UMEIs. Um exemplo é a função de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil, criada com a autorização da Resolução 01/2015 do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.

Art. 39 - Na composição do quadro de pessoal das instituições de educação infantil, admitir-se-ão outros profissionais, que auxiliam no trabalho educacional, desde que as atividades por eles exercidas sejam complementares e não substitutivas às do professor da educação infantil.

Cada auxiliar colabora com uma professora específica em turmas principalmente de crianças entre 0 e 2 anos. Elas não possuem formação na área de magistério, são contratadas pelas caixas escolares, após seleção da SMED, para trabalhar por 44 horas semanais por um salário de R\$ 1.231,96.

Em dezembro de 2016, havia 403 auxiliares de apoio a educação infantil. Segundo a SMED, eles “não são responsáveis pela docência”, portanto não lhes são cabíveis as exigências legais referentes à função de professor:

A partir do início do atendimento às crianças de 0 a 2 anos em jornada integral, foi verificada a necessidade de ampliação do quadro de profissionais para atuarem junto aos professores, a fim de qualificar o trabalho docente. Devido ao grau de dependência das crianças, foi percebida a necessidade de outro profissional para atuar auxiliando o professor em tarefas como receber as mochilas e acondicioná-las, retirar as agendas das mochilas, ajudar na organização da sala, auxiliar nos momentos de alimentação, banhos e trocas, auxiliando nas atividades em áreas internas e externas junto às crianças, apoiando o professor.” (grifo nosso)

(...)

As atribuições do Auxiliar de Apoio a Educação Infantil estão atreladas, obrigatoriamente, à presença e orientação do professor, que é o responsável pelas ações, sendo atribuição do auxiliar (como o próprio nome revela) auxiliar o professor nas tarefas diárias dentro e fora da sala de atividades, mas, em hipótese alguma, poderá substituí-lo”.

No início de 2015, a categoria dos Professores se manifestou em relação à função de auxiliar de apoio à educação infantil da seguinte forma:

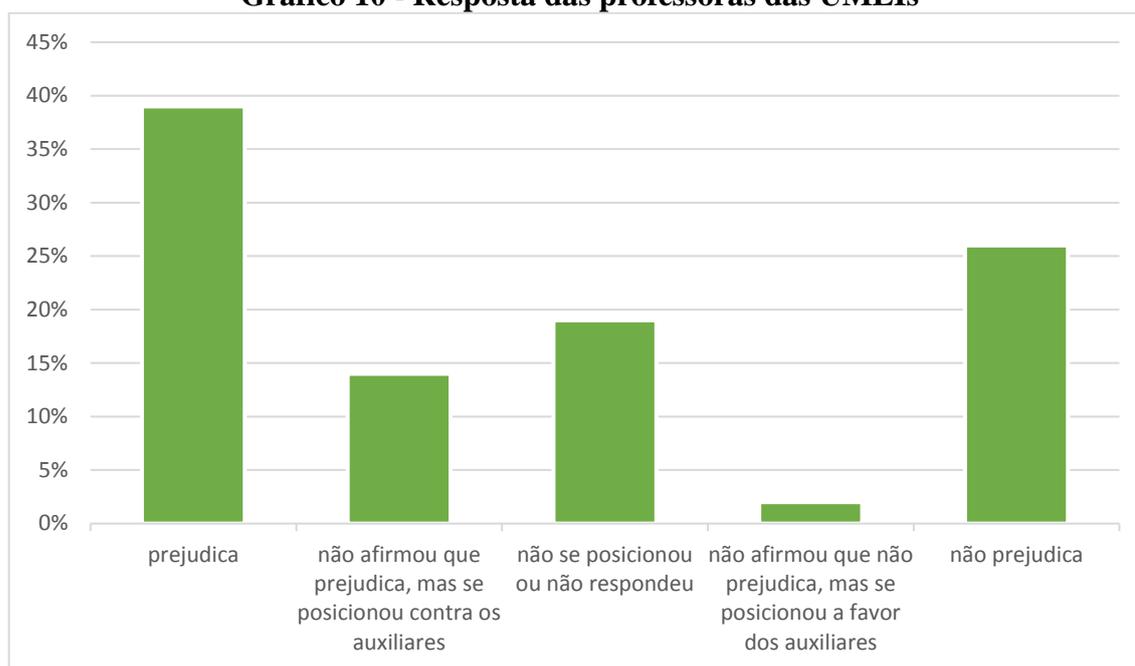
Ao invés de a SMED ampliar o quadro docente com professoras concursadas, para suprir a falta de profissionais nas escolas, a PBH opta por criar em 2015 o cargo de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil. Tal auxiliar é selecionado pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), que, ao oferecer a vaga, publicou a exigência de que as(os) candidatas(os) NÃO poderiam ter formação de professor. (...) Quando a SMED cria este cargo está afirmando que para trabalhar com crianças menores de 2 anos não é necessário haver formação pedagógica, e que “cuidar” e “educar” devem ser feitos por pessoas diferentes. (Sind-Rede-BH, 2015)

No questionário respondido pelas professoras, foi perguntado:

“Na prática, você considera que a falta de formação específica para a docência das Auxiliares de Apoio à Educação Infantil prejudica o educar e o cuidar das crianças de até dois anos? Por quê?”

As professoras responderam da seguinte forma:

**Gráfico 10 - Resposta das professoras das UMEIs**



FONTE: TCE/MG

Os argumentos mais utilizados pelas professoras para justificar a resposta acima foram os seguintes:

A falta de conhecimento pedagógico prejudica.

Seria mais adequado duas professoras em sala.

A professora é obrigada a se responsabilizar pelos atos da auxiliar.

Muitas vezes, o auxiliar extrapola suas funções em sala.

Cuidar e educar devem ser indissociáveis.

Não entende o papel do professor, trata os alunos como se fosse mãe deles.

Quando a auxiliar falta, não tem substituto e o professor fica sozinho em sala.

Os auxiliares possuem modos e vocabulário inadequados para uma instituição de ensino.

Não há influência direta.

As funções de auxiliar e de professora se complementam.

O que desvaloriza o professor não é o auxiliar.

Varia caso a caso.

O parecer CNE/CEB 20/2009, que trata das diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil, atribui de forma muito clara a função tanto de cuidar quanto de educar ao professor de educação infantil, “refutando funções de caráter meramente assistencialista”, que parece ser o caso da função de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil.

As creches e pré-escolas se constituem, portanto, em estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade por meio de profissionais com a formação específica legalmente determinada, a habilitação para o magistério superior ou médio, refutando assim funções de caráter meramente assistencialista, embora mantenha a obrigação de assistir às necessidades básicas de todas as crianças.

(...)

As práticas envolvidas nos atos de alimentar-se, tomar banho, trocar fraldas e controlar os esfíncteres, na escolha do que vestir, na atenção aos riscos de adoecimento, mais fácil nessa faixa etária, no âmbito da Educação Infantil, não são apenas práticas que respeitam o direito da criança de ser bem atendida nesses aspectos, como cumprimento do respeito à sua dignidade como pessoa humana. Elas são também práticas que respeitam e atendem ao direito da criança de apropriar-se, por meio de experiências corporais, dos modos estabelecidos culturalmente de alimentação e promoção de saúde, de relação com o próprio corpo e consigo mesma, mediada pelas professoras e professores, que intencionalmente planejam e cuidam da organização dessas práticas.

No documento “Práticas cotidianas na educação infantil” produzido pelo MEC e pela UFRS o assunto foi abordado da seguinte forma:

Um exemplo importante dessa problemática é a relação que se estabelece entre o professor e o auxiliar. Ambos estão na sala atendendo o grupo de crianças e suas famílias, porém há grande diferenciação salarial, nas funções, no horário de trabalho e no tipo de atividades realizadas. Uns educam e outros cuidam das crianças, rompendo, de modo inaceitável, a articulação educar e cuidar. Além disso, essa dissociação acaba sugerindo a vinculação entre menor formação e as ações relativas ao corpo e maior formação e as tarefas dirigidas à mente, o que se coloca em completo antagonismo com as afirmações dos documentos legais e acadêmicos. Há mais de dez anos atrás, a LDB deixou claro que para o exercício da docência era necessária, preferencialmente, a formação em curso de Pedagogia e, se necessário, a formação em nível médio. Contudo, muitos sistemas e estabelecimentos educacionais perpetuam a situação de ter muitos profissionais sem formação ou com ensino médio e poucos com curso de pedagogia. (MEC; UFRS, 2009, p. 35)

A Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais elaborou o parecer nº 181/2016, constante do inquérito NF0024.15.001563-4, sobre o tema da função de Auxiliar de Apoio a Educação Infantil. Desse parecer, foram retirados os seguintes trechos:

O ponto fundamental a ser esclarecido, objeto de análise deste expediente, é se as atividades desempenhadas pelo Auxiliar de Apoio a Educação Infantil contratado pela Caixa Escolar das escolas de educação infantil de Belo Horizonte, estão dentre as que compõem o exercício típico da docência nessa etapa educacional.

(...)

O cuidar e o educar são indissociáveis e são atividades inerentes ao exercício do magistério na educação infantil.

(...)

Desse modo, a contratação por regime da CLT de Auxiliar de Apoio a Educação Infantil pelas Caixas Escolares da Rede Municipal de Ensino, sob orientação da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, com atribuições típicas do exercício do magistério, fere dispositivo legal e constitucional

(...)

Entretanto, poderá haver a presença de auxiliar e monitor em auxílio ao professor de educação infantil, desde que não exerça atividades próprias da docência dessa etapa educacional, sem interferir na relação estreita que deve existir entre o educar e o cuidar

(...)

Portanto, de acordo com o MP, dentre as funções que a SMED listou como exemplo de atribuições do Auxiliar de Apoio a Educação infantil, algumas são próprias da docência, outras podem ser exercidas por auxiliares:

**Tabela 14 - Funções próprias da docência X Funções que podem ser exercidas por auxiliares**

Funções próprias da docência na Educação Infantil	Funções que podem ser exercidas por auxiliares
“auxiliar nos momentos de alimentação, banhos e trocas, auxiliando nas atividades em áreas internas e externas junto às crianças”	“receber as mochilas e acondiciona-las”, “retirar as agendas das mochilas” “ajudar na organização da sala”

Fonte: Parecer nº 181/2016, NF0024.15.001563-4, Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Percebe-se que, independentemente de haver uma professora orientando a auxiliar, é esta que estará em contato direto com a criança em alguns momentos, e provavelmente nesses momentos a criança não será estimulada a desenvolver-se em vários aspectos como seria se estivesse sendo cuidada (e ao mesmo tempo educada) por uma profissional que se empenhou durante anos de estudo para atuar nessa área. Ademais, o argumento de que a responsabilidade é sempre das professoras não muda a situação em si, só as sobrecarrega.

Portanto, mesmo que não haja uma lei que proíba a contratação desses profissionais, essa contratação não está alinhada com os preceitos legais e acadêmicos da educação infantil de qualidade.

**d. As condições salariais na rede conveniada são bem diferentes das existentes na rede própria, o que põe em dúvida a equidade do serviço educacional prestado.**

Com relação às instituições comunitárias, a Constituição estabelece o seguinte:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:  
I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;  
II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

A LDB traz os seguintes artigos que dizem respeito às instituições conveniadas.

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:  
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;  
II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;  
III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:  
I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;  
II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;  
III - os órgãos municipais de educação.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

Desde o início da década de 80, a Prefeitura de Belo Horizonte subsidia a oferta de educação infantil prestada por instituições privadas, comunitárias ou filantrópicas. A transferência de recursos se estabelece mediante a assinatura de um convênio, segundo o Direito Administrativo. Até 2002, o convênio era firmado com a Secretaria de Assistência Social, após essa data as instituições passaram a se vincular à SMED.

Esse histórico de assistencialismo leva a crer que nas instituições conveniadas há mais crianças em vulnerabilidade econômica que nas UMEIs. Colabora com essa impressão o argumento da SMED na reunião de junho de 2016 segundo o qual algumas creches dificilmente seriam substituídas por UMEIs por estarem em locais de difícil acesso dentro de comunidades.

Das dez creches visitadas durante o trabalho de campo, em toda a jornada de trabalho é superior ou igual a quarenta horas semanais. Como foi dito, a jornada das professoras das UMEIs é de 22,5 horas semanais, quase a metade.

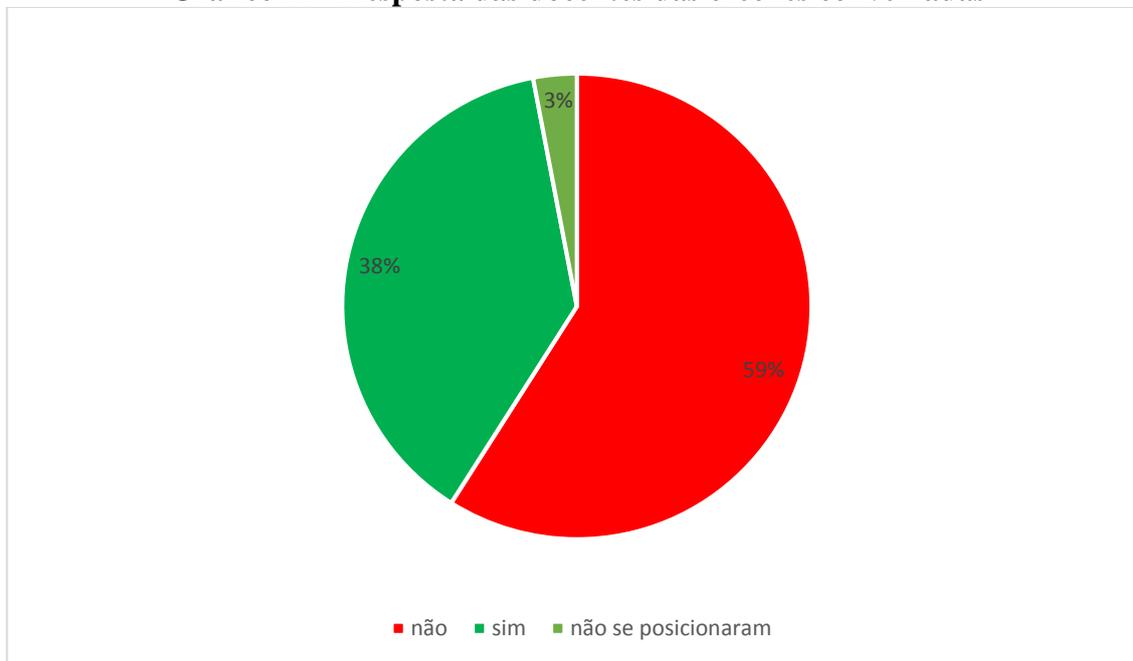
Também em todas as instituições, as docentes são denominadas “educadoras” e não “professoras” no contrato de trabalho. Uma especialista em educação infantil da UFMG explicou porque isso ocorre, referindo-se especificamente à situação de Belo Horizonte.

Os trabalhadores das instituições comunitárias e filantrópicas reportam-se ao Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional do estado de Minas Gerais – SENALBA. As faixas salariais são definidas em dissídio coletivo. Essas instituições são aconselhadas a não registrar o trabalhador como professor, pois essa denominação relaciona-se com outra categoria trabalhista, vinculada a outro sindicato, podendo esse procedimento gerar processos na Justiça do Trabalho, o que onera a gestão das instituições comunitárias/filantrópicas. (grifo nosso)

Com efeito, o professor da rede privada particular possui sindicato próprio que é o Sindicato de Professores do estado de Minas Gerais – SINPRO/MG, que delibera em dissídio coletivo faixas salariais mais elevadas que o SENALBA, correspondendo a condições de jornada de trabalho também diversas. (VIEIRA; SOUZA, 2010, p. 135)

Ao serem questionadas se concordavam com a denominação de “educadora”, as profissionais responderam da seguinte forma no questionário aplicado às docentes durante o trabalho de campo:

**Gráfico 11 - Resposta das docentes das creches conveniadas**



Fonte: TCE/MG

As que não concordam com a denominação de “educador” se justificaram dizendo que possuem a mesma função ou responsabilidade de um professor ou expressaram que se sentem desvalorizadas com a denominação de educadora.

Em reunião no dia 7 de outubro de 2016, na sede do Movimento de Luta Pró Creche, todos os diretores de creche ali presente afirmaram que mais de 95% das instituições pagam salários bem mais baixos que o piso nacional. Argumentaram que a remuneração não pode ser maior porque o orçamento é insuficiente. Comentaram, a propósito, que na medida em que as instituições firmam convênio com a prefeitura, a sociedade civil e os pais de alunos se sentem desobrigados e param de oferecer contribuições.

Não resta dúvidas de que a “lei do piso” se destina aos profissionais da educação da rede pública; categoria na qual, formalmente falando, os docentes da rede conveniada não se incluem.

Contudo, se considerarmos que o salário é um fator que leva à valorização profissional e se aceitarmos a premissa de que a qualidade da educação é proporcional à valorização do professor; seria forçoso concluir que não há equidade na oferta de educação infantil na rede municipal de ensino, o que fere mais uma das diretrizes do PNE:

“III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.”

No entanto, deve-se enfatizar que essa é uma conclusão apenas teórica, pois na prática vários outros fatores estão envolvidos.

Apesar da rede conveniada absorver mais de 30% da demanda por educação infantil pública, apenas uma das 25 estratégias da Meta 1 do PME/BH faz referência a essas instituições:

“1.12) realizar, periodicamente, chamamento público para a inclusão de novas instituições privadas comunitárias, filantrópicas ou confessionais para atendimento à educação infantil.”

O PME/BH não define qual deve ser a postura da SMED em relação às instituições conveniadas que, por razões financeiras, não conseguem oferecer o padrão de qualidade estabelecido no PNE, inclusive em relação à valorização do professor. Essa postura poderia ser a de transferir mais recursos às creches ou a de romper o convênio e migrar a demanda para a rede própria.

Apesar dessa indefinição, a SMED publicou o Edital de Chamamento Público nº 001/2017 visando criar mais 1.200 vagas de educação infantil na rede conveniada. A situação é confortável para a SMED, pois por meio dessas instituições ela oferece uma educação infantil mais barata, por ser menos regulamentada.

Questionada a respeito dos salários dos profissionais do magistério da rede conveniada, a SMED se manifestou da seguinte forma:

Informamos que as instituições conveniadas com a PBH/SMED pertencem ao seguimento privado, não havendo, por tanto, nenhuma interferência da SMED no que se refere às “Relações Trabalhistas”. A Cláusula Sétima do convênio aponta: É de responsabilidade exclusivamente de organização da sociedade civil o pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, não se caracterizando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública pelos respectivos pagamentos, qualquer oneração do objeto do Convênio ou restrição à sua execução. De acordo com as prestações de contas apresentadas mensalmente ao Núcleo de Convênios/SMED a base salarial para pagamento dos funcionários das instituições atende aos respectivos sindicatos que as representam. (Sindicato dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas do Estado de Minas Gerais - SINTBREF e Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social, Orientação e Formação Profissional do Estado de Minas Gerais - SENALBA). Conforme convenção coletiva do ano de 2016, informamos: piso da categoria SENALBA: Educador/Professor - R\$1.836,00, e Coordenador Pedagógico – R\$2.293,00. SINTIBREF: piso geral R\$955,00. O piso salarial para os professores não é mencionado na Convenção Coletiva.

#### **5.2.4 - Causas**

É indiscutível que a atual situação econômica na qual se encontra não só o município de Belo Horizonte mas todo o país dificulta a valorização dos profissionais da educação. Principalmente em momentos de crise como este, é necessário alocar e realocar recursos de acordo com o que é prioridade.

Nesse sentido, a situação dos professores de educação infantil na rede própria e conveniada de Belo Horizonte não vai se modificar enquanto os gestores públicos não se conscientizarem de que as pessoas que interagem com crianças bem pequenas no espaço coletivo da escola são profissionais e não “tias”. Elas precisam ter formação específica para exercer a docência na

educação infantil, assim como cada uma das outras etapas de ensino exige do docente uma formação diferente; mas, justamente por serem diferentes, nenhuma delas pode ser considerada mais fácil ou menos importante.

Dessa forma, sem enveredar por questão orçamentárias e pelos problemas que prejudicam os professores de modo geral, observou-se que a principal causa da desvalorização do professor de educação infantil é o pouco conhecimento e envolvimento dos gestores acerca das características, da importância e das dificuldades da docência na educação infantil.

A doutora em educação da UFMG corrobora com essa ideia ao afirmar que “o salário e a valorização da profissão pressupõem o reconhecimento que a sociedade e a administração municipal atribuem ao trabalho docente na educação infantil, ou seja, a falta desse reconhecimento afeta particularmente as docentes. (PINTO, 2010, p.14).

Sob outro aspecto, pode-se afirmar que existem quatro tipos de profissionais atuando em atividades próprias à docência na educação infantil da rede municipal de Belo Horizonte, quais sejam: o Professor para Educação Infantil (servidor municipal), o Auxiliar de Apoio à Educação Infantil (contratado pelas caixas escolares), o Professor Municipal, (servidor que normalmente trabalha no ensino fundamental) e o Educador das instituições conveniadas.

Cada um deles tem os seus interesses, muitas vezes divergentes entre si. Essa ausência de uma unidade e conseqüentemente de uma identidade profissional dificulta o reconhecimento e a valorização da categoria por parte dos diversos setores da sociedade, inclusive do poder público.

### **5.2.5 - Efeitos**

Devido à baixa remuneração, os profissionais mais capacitados dificilmente optarão pela docência. Já os que seguirem na carreira de professor, terão pouco acesso a instrução e a produtos culturais devido à falta de recursos financeiros, o que causará a piora do ensino oferecido. Nisso consiste o que se entende por “precarização do profissional da educação”.

A situação se agrava na educação infantil; pois, na medida em que é a base para as outras etapas de ensino, mesmo que posteriormente o aluno tenha acesso à educação de qualidade, talvez não consiga acompanhá-la por não ter recebido uma boa base.

Como já foi dito, a meta 17 estabelece:

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Mantendo a atual política, a prefeitura não conseguirá cumprir a meta 17 até 2020. Hoje o vencimento inicial de um Professor Municipal é de R\$ 2.196,84, com jornada de 22,5 horas semanais. Um Cirurgião Dentista servidor da PBH com escolaridade equivalente tem um vencimento inicial de R\$ 4.854,16, para uma jornada de 40 horas. A hora de trabalho do professor é cerca de 20% menor, e o reajuste salarial dos últimos nove anos foi o mesmo, 49%.

Na educação infantil, a situação das professoras com nível superior é ainda pior.

### **5.3 - Recomendações**

A partir do exposto, são propostas as seguintes recomendações à SMED:

- Reformular o Plano de Carreira dos Servidores da Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, de modo a equiparar a remuneração dos profissionais com a mesma escolaridade; e a partir do próximo concurso, estabelecer o nível superior como habilitação mínima para os docentes das UMEIs,
- Reajustar anualmente o vencimento dos professores da rede pública municipal com índice no mínimo igual ao do reajuste do piso nacional do profissional do magistério público da educação básica.
- Interromper a contratação de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil, de modo que os já contratados se dediquem a colaborar com o professor apenas em práticas que não sejam próprias da docência na educação infantil; mantendo sempre presente em sala a proporção professor / aluno recomendada pelo CNE.
- Estabelecer em todos os convênios com as instituições de educação infantil um valor mínimo para a remuneração dos docentes, o qual seja semelhante ao vencimento inicial dos professores das UMEIs, ficando a cargo da Secretaria como proceder quando a instituição não conseguir custear essa despesa, de modo que não seja interrompido um convenio sem realocação da demanda.
- Elaborar conjuntamente com uma equipe de professores das UMEIs um projeto de esclarecimento dos gestores municipais acerca das características, das peculiaridades, das complexidades e da relevância da docência na educação infantil.

### **5.4 - Benefícios esperados**

Atendendo a essas recomendações, as políticas da SMED em relação à docência na educação infantil ficarão alinhadas com as diretrizes do PNE e com os preceitos modernos nos quais se fundamentam as legislações nacionais.

Melhorando a carreira dos professores, os melhores profissionais do mercado de trabalho serão atraídos e os que já estão efetivados se sentirão mais motivados, o que melhora a qualidade da educação. Essa qualidade também tende a aumentar com o fim da contratação de profissionais sem a qualificação necessária.

Por fim, na medida em que a SMED se posicionar para garantir que toda a demanda por educação infantil pública em Belo Horizonte seja atendida por professores valorizados, diminuirão consideravelmente os indícios de inequidade entre a educação oferecida na rede própria e na rede conveniada.

## **6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR**

Nos termos da Resolução n. 16, de 05 de outubro de 2011, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional, fls. 01 a 95v foi encaminhada aos gestores responsáveis, que se manifestaram oportunamente nos prazos definidos pelo Exmo. Conselheiro Relator.

Os comentários encaminhados pelos gestores foram analisados em Instrução às fls. \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_ e contribuíram para o aperfeiçoamento das recomendações inicialmente apresentadas no Relatório Preliminar.

## **7. CONCLUSÃO**

A presente auditoria objetivou avaliar as ações da SMED e identificar oportunidades de melhoria na gestão, na infraestrutura e nas políticas de valorização dos professores da educação infantil da Prefeitura de Belo Horizonte.

## **7.1 - GESTÃO E GOVERNANÇA DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

### **7.1.1 - levantamentos da demanda por educação infantil e sistemas de informação de gestão escolar**

No que se refere ao levantamento da demanda por Educação Infantil, identificou-se que a ausência de realização do recenseamento das crianças em idade de creche e pré-escola, como previsto no art. 157, §4º da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, contribuiu para a incerteza a respeito do universo de crianças de 4 a 5 anos no Município;

Ainda, em relação ao levantamento da demanda por educação infantil, foi verificado que o estudo encomendado ao IPEAD/UFMG contempla as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos. Esta última, de 4 a 6 anos, está em desconformidade com a idade escolar das pré-escolas. Ademais, o estudo foi elaborado tendo como parâmetro o recorte etário desatualizado de 31 de março, devendo ser ajustado para o novo recorte do ensino fundamental em 30 de junho;

Em relação aos sistemas de informação, a equipe de auditoria identificou que as informações prestadas pelo Executivo Municipal não permitiram esclarecer como e quando será implementada banco de dados para identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas, como preconiza a estratégia 1.2 do PME.

### **7.1.2 - Universalização da educação infantil na pré-escola e a ampliação da oferta de vagas em creches**

Em relação à oferta de vagas apurou-se que o Executivo Municipal previu universalizar o atendimento na educação infantil para crianças de 4 e 5 anos, em rede pública e conveniada, ofertando 52.571 vagas até 2016, desalinhado com as matrículas até então efetivadas nas redes próprias, conveniadas e rede privada não conveniada, conforme Censo Escolar de 2015 e de 2016, estudo demográfico da demanda por educação infantil contratado pelo Executivo Municipal e dados atualizados até 05/06/2017 pela Secretaria Municipal de Educação quanto à matrículas efetivadas na rede pública e conveniada.

Ainda quanto à oferta de vagas, identificou-se que o Executivo Municipal, PPAG 1ª Revisão, previu o atendimento escolar em tempo integral para 1.248 crianças de 4 e 5 anos na rede própria, privilegiando áreas mais vulneráveis, e de 19.446 crianças de 0 a 3 na rede própria e conveniada, até 2016, metas que não foram tempestivamente cumpridas de acordo com dados do Censo Escolar 2016.

Em relação ao número de matrículas de crianças de 4 e 5 anos efetivadas na educação infantil, a equipe de auditoria apurou que o Poder Executivo Municipal não cumpriu com a meta 1 do PNE/PME de universalizar a educação infantil na pré-escola até 2016.

Em se tratando da ampliação da oferta de educação infantil em creches, embora o Município de Belo Horizonte tenha cumprido formalmente com a segunda parte da Meta 1 do PNE/PME, é importante registrar que a LOMBH, art. 157, § 1º, inciso I, garante atendimento obrigatório e

gratuito em creche e pré-escola às crianças de zero 0 a 6 anos de idade, em horário integral, o que implica dizer que o Executivo Municipal, atualmente, deve atender obrigatoriamente todo o universo de crianças de 0 a 3 que demande atendimento e assegurar matrícula efetiva e obrigatoria a toda criança de 4 e 5 anos existente no Município, o que materialmente não ocorre.

Em relação ao acesso à educação identificou-se que, no que diz respeito às crianças de 0 a 3 anos, o acesso não é pleno na rede pública (própria), existindo uma fila de espera em torno de 20.000 crianças de acordo com o ofício SMED/EXTER/0572-2017.

Em relação à busca ativa, o estudo sobre o atendimento da Educação Infantil por Rede/Ensino, apresentado pela SMED, atualizado em 05/06/2017, demonstra que a busca ativa não tem logrado êxito, uma vez que a diferença entre o universo estimado de crianças de 4 e 5 anos e o número total de matrículas efetivadas nas redes pública (própria), conveniada e privada, acusa um número expressivo de crianças excluídos do atendimento obrigatório.

### **7.1.3 - Deficiências no monitoramento e na avaliação das metas do PNE**

Em relação ao monitoramento e avaliação das metas previstas no PME, apurou-se que as atividades se iniciaram por algumas instâncias, mas não foram conclusivas, nem geraram a documentação prevista no próprio plano.

O CME realizou atividades com a finalidade de planejar o monitoramento, mas não desenvolveu de forma a gerar um documento publicado que evidenciasse os resultados de tal atividade. O Fórum não realizou nenhuma atividade tempestiva de monitoramento, haja vista o atraso no início de suas atividades. Em relação à Comissão, não há indícios de que a Câmara tenha promovido ações de monitoramento e avaliação, embora tenha proposto um plano de ação para que as atividades sejam realizadas.

Em relação à articulação entre as instâncias fiscalizadoras, não se registraram atividades que evidenciassem a ocorrência de articulação entre os órgãos fiscalizadores.

Assim, as deficiências observadas no planejamento realizado pelo Poder Executivo, que lastreou ações em um estudo com falhas relacionadas ao conhecimento da real demanda por educação infantil em Belo Horizonte; o resultado das ações empreendidas na execução infantil, quanto ao descumprimento da meta estipulada; e o monitoramento e a avaliação insuficientes, haja vista a ausência de material produzido e propostas de políticas públicas pelas instâncias fiscalizadoras em relação aos resultados alcançados pelo Poder Executivo, pode-se concluir que há um comprometimento no processo de gestão e nas condições de governança do PME.

## **7.2. INFRAESTRUTURA**

Quanto à infraestrutura, foram identificadas deficiências que comprometem o processo de ensino-aprendizagem relacionadas aos seguintes itens: salas de atividade, espaço externo, sala multiuso, acessibilidade, banheiros infantis, cozinha, mobiliário, materialidade,

- ✓ Salas de atividades - Verificaram-se deficiências como: ventilação insuficiente e paredes danificadas, principalmente em creches conveniadas.
- ✓ Espaço externo - Muitas UEIs não dispõem de uma área externa adequada para a utilização das crianças. O que se observou foi: gramados danificados, brinquedos enferrujados e em pouca quantidade, e principalmente, ausência de uma área coberta para atividades extraclasse.
- ✓ Salas Multiuso – Foi observado que em muitas UEIs não há uma sala exclusiva para atividades como leitura, uso de TVs, e demais atividades fora da sala de atividades comuns. As instituições não conseguem manter uma sala para esse fim. Um dos motivos mais recorrentes é que, essa sala é usada para atividades comuns, para que seja atendido o maior número de alunos possível, uma vez que essa demanda parte de determinação judicial.
- ✓ Acessibilidade – Constatou-se que nas creches conveniadas, o quesito “acessibilidade” está precário. Em muitos casos, não há acesso adequado para pessoas com necessidades especiais, considerando o espaço externo e interno das instituições. Escadas íngremes e esteiras e sem o devido rebaixamento do corrimão, ausência de rampas, pisos escorregadios, entre outras situações similares.
- ✓ Cozinha – Considerando creches conveniadas, a partir das visitas técnicas, notou-se que as cozinhas não atendem às normas de segurança. Em sua maioria, possuem instrumentos de uso diário estragados, enferrujados, com paredes descascadas, armazenamento de alimentos inadequados.
- ✓ Mobiliário/Materialidade – Quanto a esse item, verificou-se que muitas UEIs, não possuem mobiliário em quantidade suficiente para armazenamento de materiais de uso diário. A situação mais crítica, deve-se ao fato de que a maior parte das UEI possuem mobiliário antigo, sem espaço adequado para dispô-los. Por falta de mobiliário adequado, a materialidade encontra-se também comprometida. Foi observado o armazenamento de materiais em diversos ambientes que não são adequados, muitas vezes, sem uma organização devida, comprometendo o espaço das salas e secretarias.
- ✓ Banheiros Infantis- Constatou-se, mediante visita *in loco*, que os banheiros infantis não seguem as normas estabelecidas para esse ambiente. Vasos sem o devido rebaixamento, trincos nas portas, ausência de instalações para PNE, duchas inutilizáveis, tetos e paredes danificadas foram algumas das deficiências encontradas.
- ✓ Lavanderia - Foi verificado que as lavanderias, das creches conveniadas, não contam com uma estrutura adequada, com segurança insuficiente, locais inadequados para armazenamento de alimentos, equipamentos obsoletos, muitas vezes estragados, estado de conservação ruim, paredes, piso e teto danificados, descamando entre outras falhas.
- ✓ Casa de gás e Equipamentos de prevenção e incêndio – Em mais um item, observou-se que em creches, as casas de gás estão em locais inadequados, com mangueira exposta, e muitas vezes não possuem equipamento adequado para o combate e prevenção de incêndio, enquanto que nas UMEIS, há um padrão quanto ao armazenamento do gás, bem como equipamentos adequados para o combate e prevenção de incêndio.

A partir do relatório, conclui-se que a infraestrutura de uma Unidade de Educação Infantil, reflete em larga medida na qualidade da educação prestada pela unidade de ensino. A realidade

do município de Belo Horizonte é precária no quesito “oferta igualitária” de educação de qualidade, no qual se observa uma grande disparidade entre a oferta de educação nas UMEIS e CRECHES.

### **7.3. VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES**

Com relação à valorização do professor, observou-se que vasta legislação nacional trata de questões relativas à remuneração desses profissionais devido à convicção de que é necessário valorizá-los para se promover a melhoria da qualidade do ensino.

É muito visível que os professores de educação infantil são mais desvalorizados que os das demais etapas de ensino. Isso aparentemente ocorre devido ao desconhecimento dos gestores, que insistem em remunerá-los de maneira inferior, sem que tal atitude encontre fundamentação nas leis ou nos estudos acadêmicos.

Esse problema pôde ser verificado em Belo Horizonte. A carreira do Professor para Educação Infantil é muito inferior à dos outros professores municipais, e não houve um crescimento significativo da remuneração nos últimos anos.

Ademais, em 2015 foi autorizada a contratação de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil, com algumas funções próprias da docência nessa etapa de ensino, mas sem a formação necessária para tanto e com remuneração bem inferior. A contratação das auxiliares consiste numa economia de gastos que não prima pela qualidade da educação.

Por fim, constatou-se que as condições salariais dos docentes da rede conveniada são bem inferiores ao do cargo de Professor para Educação Infantil. As creches não possuem recursos para pagar melhores salários, e a Prefeitura não se envolve na questão. Percebe-se que o convênio acaba se tornando uma forma mais barata de se oferecer educação, na medida em que é menos regulamentada. A diferença de remuneração entre os docentes da rede própria e da conveniada põe em dúvida a equidade do serviço educacional prestado por esses dois segmentos.

## **8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

A partir do exposto e visando contribuir para a melhoria da educação infantil ofertada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte no que tange à gestão e governança, à infraestrutura e à valorização dos professores, submete-se este relatório à consideração superior com as respectivas proposições:

### **8.1 RECOMENDAÇÕES:**

#### **8.1.1 À Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte**

##### **Gestão e governança do plano municipal de educação**

- Em relação à oferta de vagas para a educação infantil, estabelecer relação mútua e sistemática comunicação entre as instâncias responsáveis pelo planejamento das políticas públicas da educação infantil, aquelas detentoras de informações das matrículas efetivadas e os setores responsáveis por estudos de mapeamento da demanda por educação infantil, de forma a subsidiar as ações de planejamento e metas estipuladas, aproximando-as da realidade;
- Em relação ao acesso à educação, continuar o ritmo de expansão da oferta de vagas em creches, verificados nos últimos anos, de forma a alcançar em sua plenitude o atendimento gratuito e obrigatório, em horário integral, ao público alvo da educação infantil, nos termos do Art. 157, § 1º, II da LOMBH;
- Em relação à busca ativa, reavaliar e aprimorar os mecanismos utilizados na busca ativa de crianças excluídas da educação infantil, em todas as etapas;
- Em relação às deficiências no monitoramento e na avaliação, recomendar que os documentos produzidos pela SMED, que poderiam subsidiar ações de monitoramento e avaliação do PME, sejam divulgados entre as instâncias fiscalizadoras e considerados para discussão dos resultados observados. Recomenda-se, ainda, que sejam do conhecimento da sociedade, possibilitando que ela apreenda a relação das ações locais aos respectivos interesses.

##### **Infraestrutura**

- Realizar diagnóstico atualizado da infraestrutura nas Creches conveniadas, com avaliação que pontue a suficiência e conservação de instalações, mobiliários e equipamentos, bem como elaborar um cronograma que indique os respectivos prazos de cumprimento das ações que supram as necessidades contidas no diagnóstico;
- Implementar ações visando a priorização do atendimento das necessidades de infraestrutura nas UMEIs e creches conveniadas;

- Realizar estudo de reavaliação dos valores destinados à melhoria da infraestrutura das UEs conveniadas, a fim de possibilitar uma adequação e aproximação ao modelo padrão de qualidade UMEI PPP;
- Promover a avaliação e o monitoramento da infraestrutura das creches conveniadas, o que implica em realizar periodicamente visitas técnicas a fim de se analisar como as creches estão se desenvolvendo, principalmente pós-chamamento;
- Reavaliar o projeto arquitetônico das UMEIs, para atender à real necessidade da educação infantil, buscando atualizações e melhoria a serem implementadas;
- Adequar a infraestrutura das creches conveniadas, a fim de se obter padrão de qualidade compatível com a rede própria de educação infantil;
- Adequar as UEs, principalmente as creches conveniadas, de forma que todas elas atendam aos PNEs, integralmente;
- Solicitar ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG), para que realize vistoria em todos os estabelecimentos de UEs do município de Belo Horizonte, de forma a garantir que todos atendam às exigências mínimas das Leis e Instruções Técnicas que regulamentam a prevenção e o combate a incêndio e pânico nas instituições de ensino.

### **Valorização os Professores**

- Reformular o Plano de Carreira dos Servidores da Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, de modo a equiparar a remuneração dos profissionais com a mesma escolaridade; e a partir do próximo concurso, estabelecer o nível superior como habilitação mínima para os docentes das UMEIs;
- Reajustar anualmente o vencimento dos professores da rede pública municipal com índice no mínimo igual ao do reajuste do piso nacional do profissional do magistério público da educação básica;
- Interromper a contratação de Auxiliar de Apoio à Educação Infantil, de modo que os já contratados se dediquem a colaborar com o professor apenas em práticas que não sejam próprias da docência na educação infantil; mantendo sempre presente em sala a proporção professor / aluno recomendada pelo CNE;
- Estabelecer em todos os convênios com as instituições de educação infantil um valor mínimo para a remuneração dos docentes, o qual seja semelhante ao vencimento inicial dos professores das UMEIs, ficando a cargo da Secretaria como proceder quando a instituição não conseguir custear essa despesa, de modo que não seja interrompido um convenio sem realocação da demanda;

- Elaborar conjuntamente com uma equipe de professores das UMEIs um projeto de esclarecimento dos gestores municipais acerca das características, das peculiaridades, das complexidades e da relevância da docência na educação infantil.

### **8.1.2 À Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, ao Conselho Municipal e Educação de Belo Horizonte, à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo da Câmara Municipal de Belo Horizonte, ao Fórum Municipal Permanente de Educação de Belo Horizonte**

- Articulem-se, com especial envolvimento da Secretária Municipal de Educação, a fim de dar início às atividades de monitoramento e avaliação do PME, tal como previsto em lei, além de gerar os documentos previstos, publicando-os de forma tempestiva.
- No âmbito das respectivas competências, apresentem proposições de forma que os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Município sejam elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PME, segundo previsto no art. 7º do PME.
- Apresentem proposição de políticas públicas de forma que o PPAG, LDO e LOA contemplem os resultados das avaliações periódicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, consoante inciso II do §1º do art. 6º do PME.
- Promoverem interlocução com a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara, tendo em vista as competências destacadas dessa comissão; e com a Câmara Municipal, considerando-se que a materialização de eventuais propostas emanadas das instâncias fiscalizadoras deve perpassar pelo Poder Legislativo, representante por excelência da vontade do povo, destinatário dos benefícios do plano.

## **8.2 DETERMINAÇÕES:**

### **À Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte**

- Em relação ao levantamento da demanda por educação infantil, número de matrículas efetivadas e superação das desigualdades sociais, realizar o recenseamento das crianças em idade de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos), conforme prescreve o art. 157, §1º, inciso II da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – LOMBH, proporcionando a coleta de informações a respeito das condições socioeconômicas das famílias e do perfil das crianças (cor, gênero, etnia, situação de medida protetiva, portador de necessidades especiais, nacionalidade, etc.), bem como atualizar o estudo demográfico da demanda por educação infantil e EJA em Belo Horizonte realizado pelo IPEAD/CEDEPLAR, conforme prescreve a estratégia 1.3 do PME;

- Em relação aos sistemas de informação envolvidos na gestão da educação infantil, implementar banco de dados para identificar a renda *per capita* anual das famílias das crianças atendidas pelo Município, tal como consta na estratégia 1.2 do PME;

Belo Horizonte, em 12 de abril de 2018.

---

Antonieta de Pádua Freire Jardim  
Oficial de Controle Externo  
TC 1749-1

---

Antônio de Pádua Rodrigues Alves Afonso  
Analista de Controle Externo  
TC 2384-9

---

Carliene Emmanuelle Camargos Lins  
Oficial de Controle Externo  
TC 2492-6

---

Cláudio Lúcio da Silva  
Analista de Controle Externo  
TC 2799-2

---

Denise Maria Delgado  
Coordenadora CFAMGBH  
TC 1419-0

---

Ryan Brwnner Lima Pereira  
Coordenador CAOP  
TC 2191-9

## RERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BELO HORIZONTE.** Conselho Municipal de Educação. **Resolução CME/BH N° 001/2015**, de 5 março 2015. Fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 2015

**BELO HORIZONTE.** Lei n° 7.543, 30 de jun. de 1998. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 1 jul. 1998.

**BELO HORIZONTE.** Lei n° 10.917, 14 de mar. de 2016. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 15 mar. 2016.

**BELO HORIZONTE.** Lei n° 10.790, 30 de dez. de 2016. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2014-2017, para os exercícios de 2015-2017. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 31 dez. 2016.

**BELO HORIZONTE.** Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 22 mar. 1990.

**BELO HORIZONTE.** Câmara Municipal. Resolução n° 1.480 de 7 dez. 1990. Contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 8 dez. 1990.

**BELO HORIZONTE.** Câmara Municipal, Gabinete Parlamentar Áurea Carolina / Cida Falabella – PSOL. Ofício Externo GAB. Áurea/Cida n° 48/2017.

**BELO HORIZONTE.** Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação. Resolução n° 1, 5 mar. 2015. Fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH). **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 14 mar. 2015.

**BELO HORIZONTE.** Secretaria Municipal de Educação, Fórum Permanente de Educação. Regimento interno. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 1° jun. 2017

**BELO HORIZONTE.** Secretaria Municipal de Educação. Portaria n° 239 de 2016. **Dispõe sobre as diretrizes e procedimentos para a organização do processo de inscrição e preenchimento de vagas.** **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 10 ago. 2016.

**BELO HORIZONTE.** Secretaria Municipal de Educação. Portaria n° 289 de 2016. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Educação Infantil na Rede Municipal de Educação (RME) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 8 out. 2016.

**BELO HORIZONTE.** Transição de Governo 2016. Disponível em: <<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&IdPlc=ecpTaxonomi>

aMenuPortal&app=transicaodegoverno2016&tax=54615&lang=pt\_BR&pg=11446&taxp=0>>. Acesso em: 12 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, 11 de nov. de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União, Brasília**, 12 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.005, 25 de jun. de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE em movimento: caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação**. Brasília, 2016. Disponível em:

<<[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes\\_final.PDF](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF)>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Práticas Cotidianas na Educação Infantil – **Bases para a reflexão sobre as orientações Curriculares**. Brasília, 2009 Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relat\\_seb\\_praticas\\_cotidianas.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relat_seb_praticas_cotidianas.pdf) > Acesso em: 29 junho 2017.

CURRÍCULO EM MOVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Educação Infantil. *Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal*. Disponível em: < <http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2014/03/2-educacao-infantil.pdf> > acesso em: 10 jul. 2017

DUARTE, Adriana; PINTO, Mércia; VIEIRA, Livia “**O trabalho docente na educação infantil pública em Belo Horizonte**”. *Revista Brasileira de Educação*, v.17 n.51 Belo Horizonte set-dez 2012 Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n51/07.pdf> > Acesso em: 29 abril 2017

ELALI A. Gleice, “**O ambiente na escola: uma discussão sobre a relação escola–natureza em educação infantil**”, 2003.

IBGE. Microdados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, 2012-2017. Disponível em: <<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua/default\\_microdados.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_microdados.shtm)>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

INEP. Microdados do Censo Escolar, 2010-2016. Disponível em: <<<http://portal.inep.gov.br/microdados>>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

KISHIMOTO, Tizuko “**O jogo e a educação infantil,**” disponível em <<https://pt.scribd.com/doc/133175911/O-jogo-e-a-educacao-infantil-Tizuko-Morchida-Kishimoto-pdf>> Acesso em: 12 jul 2017

KOK, M. G.; FALCO, F. “**A importância do espaço na educação infantil**” disponível em <[http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms\\_b\\_arquivos/8417.pdf](http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/8417.pdf)> acesso em 23/06/2017

\_\_\_\_\_  
Lei nº 9.394, de 20 de dez. de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1996.

\_\_\_\_\_  
Lei nº 11.738, de 16 de jul. de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2008.

\_\_\_\_\_  
Lei nº 10.917, de 14 de março. de 2016. Aprova o Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 14 março. 2016.

\_\_\_\_\_  
Lei nº 13.005, de 25 de jun. de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2014.

\_\_\_\_\_  
Lei nº 10.572, de 13 de dez. de 2012. “Transforma o cargo público efetivo de Educador Infantil no cargo público efetivo de Professor para a Educação Infantil e dá outras providências”. **Minas Gerais, Belo Horizonte**, 13 dez. de 2012.

\_\_\_\_\_  
Lei nº 8679, de 11 de nov. 2003. Cria as Unidades Municipais de Educação Infantil e o Cargo de Educador Infantil, altera as leis n.7235/96 e 7577/98 e dá outras providências. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, 11 nov. de 2003

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2012-2015**. Exercício 2013. Belo Horizonte, 2013.

Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEB, 2006b. Encarte 1. BRASIL.

\_\_\_\_\_  
Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB nº 5, 03 de agosto de 2010**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6322-rceb005-10&category\\_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6322-rceb005-10&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 29 abril 2017

NASATO, Graziela. “**O direito à educação infantil na legislação atual**”. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVIII, n. 134, mar 2015. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15874](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15874)>. Acesso em jul 2017.

PASCHOAL, Jaqueline D. A história da Educação Infantil no Brasil: Avanços, retrocessos e desafios dessa Modalidade educacional. *Revista Histerdbr*, Campinas, n.33 p. 78-95 mar, 2009. Disponível em: < <http://www.ceap.br/material/MAT14092013163751.pdf> > Acesso em: 5/07/2017

PINTO, M. **O trabalho docente no contexto de expansão da educação infantil pública em Belo Horizonte**. Disponível em < <http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT09-6680--Int.pdf> > Acesso em: 29 junho 2017.

RIOS, Terezinha, “**O espaço físico da escola é um espaço pedagógico**”, 2011 disponível em: < <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/476/o-espaco-fisico-da-escola-e-um-espaco-pedagogico> > acesso em 23/06/2017

\_\_\_\_\_ Resolução nº 01, de 5 de Março de 2015. Fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH). **Minas Gerais, Belo Horizonte**, 5 de Março de 2015

SILVAL M. S Zinaides, AGUIAR P. Gersileide Paulino, “**A influência da infraestrutura no processo de aprendizagem na educação infantil**”, 2013

SOUSA, Marconi Fernandes de Sousa. “**Conceitos básicos em monitoramento e avaliação.**” Julho, 2013. Disponível em: <<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/992/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20-%20Conceitos%20B%C3%AAsicos%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TCU. **Tribunal de Contas da União**. Fundamentos da Governança. Disponível em: <<<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

TEIXEIRA, Héliça Carla; VOLPINI, Maria Neli, **A importância do brincar no contexto da educação infantil: creche e pré-escola**, São Paulo, 2014

VIEIRA, Lívica; SOUZA, Gizele “**Trabalho e emprego na educação infantil no Brasil**”: segmentação e desigualdades. *Educar em Revista*, Curitiba, editora UFPR p. 119-139, 2010 Disponível em: < [http://www.scielo.br/pdf/er/nspe\\_1/06.pdf](http://www.scielo.br/pdf/er/nspe_1/06.pdf) > Acesso em: 29 abril. 2017