



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO**

ALEXANDRE OLIVEIRA DA SILVA

**POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DO JALAPÃO E O
REGIME DE COLABORAÇÃO: CONDIÇÕES LEGAIS E FINANCEIRAS PARA O
ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS**

**PALMAS /TO
2020**

ALEXANDRE OLIVEIRA DA SILVA

**POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DO JALAPÃO E O
REGIME DE COLABORAÇÃO: CONDIÇÕES LEGAIS E FINANCEIRAS PARA O
ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Educação, da Fundação Universidade Federal do Tocantins, objetivando o título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Juciley Silva Evangelista Freire.

**PALMAS /TO
2020**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S586p Silva, Alexandre Oliveira da.
Políticas para a Educação Infantil na região do Jalapão e o Regime de Colaboração: condições legais e financeiras para o enfrentamento das desigualdades educacionais. / Alexandre Oliveira da Silva. – Palmas, TO, 2020.
147 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Educação, 2020.

Orientadora : Juciley Silva Evangelista Freire

1. Regime de Colaboração e Financiamento. 2. Desigualdades Educacionais. 3. Educação Infantil. 4. Região do Jalapão. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO


ALEXANDRE OLIVEIRA DA SILVA

**POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DO JALAPÃO E O
REGIME DE COLABORAÇÃO: CONDIÇÕES LEGAIS E FINANCEIRAS PARA O
ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS.**


Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Educação, da Fundação Universidade Federal do Tocantins, objetivando o título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Juciley Silva Evangelista Freire.

Data da aprovação: 29 de maio de 2020.


Banca examinadora:



Prof.^a Dr.^a Juciley Silva Evangelista Freire (PPPGE/UFT)
Orientadora e Presidente da Banca



Prof. Dr. Roberto Francisco de Carvalho (PPPGE/UFT)
Avaliador



Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares (PPGE/UFT)
Avaliadora

Às crianças, sujeitos históricos de direitos, na esperança de contribuir para que as creches e pré-escolas sejam verdadeiramente de vocês.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela força e presença essencial na minha vida. Quando já estava desistindo e só enxergava o impossível, levantou-me com suas mãos poderosas e presenteou-me com o sonho de cursar um mestrado e de enfrentar as dificuldades que surgiram no decorrer dessa caminhada.

A Prof^a Dr^a Juciley Silva Evangelista Freire, mais que orientadora, um exemplo de profissional dedicada à educação que, com enorme paciência e extrema competência, norteou o presente trabalho. Seu entusiasmo contagiante, a confiança numa educação pública de qualidade foi fundamental para a realização dessa dissertação.

A minha esposa Maria de Jesus Tavares com quem tenho compartilhado os desafios, as lutas e as vitórias da vida, especialmente a realização deste trabalho.

Ao meu filho João Lucas Tavares de Oliveira pelas incansáveis vezes que dormiu em meu colo e pediu para eu parar e ir brincar com ele. João Lucas é uma criança de apenas três anos de idade e foi fundamental para o desenvolvimento dessa pesquisa, haja vista que é aluno da primeira turma de creche (maternal II) no município de Aparecida do Rio Negro. A sua alegria ao ir para o CMEI me motivou a pesquisar e lutar por uma educação para as crianças de 0 a 5 anos como prezam as diversas leis que foram abordadas nessa pesquisa.

A todas as crianças e Secretários de Educação dos municípios de Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins, pertencentes à Região do Jalapão e cenário dessa pesquisa de mestrado.

Aos meus pais, Aparecida e Marvenier, minha gratidão especial por estarem sempre incentivando seus filhos a vencer na vida.

Aos meus irmãos, Hélio, Álvaro e Helvis, pessoas especiais em minha vida.

Aos amigos do mestrado, em especial, Geraldo, Valdenir, Lília Reijane, Rita de Cássia, Francileide, Jardilene, Laura e Wanessa Cardoso pelos momentos de estudo, críticas sinceras e companheirismo.

Aos professores, Dr José Carlos Freire, Ms Francisca, Dr^a Denise Capuzzo, Ms Paulo Cleber, Dr^a Elisangêla, Dr Idemar Vizzoli, Dr^a Marluce Zacariotti e Dr Eduardo Cezari pelas valiosas críticas e sugestões no decorrer da minha caminhada acadêmica.

Aos professores, Dr. Roberto Francisco de Carvalho e Dr^a Rosilene Lagares pelas valiosas contribuições na qualificação e defesa dessa dissertação.

Aos amigos e colegas de serviço da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Aparecida do Rio Negro, Escola Municipal Luza Machado de Miranda, Centro Municipal de Educação Infantil Aquarela e Escola Estadual Meira Matos, pelo apoio dedicado.

Ao prefeito Deusimar Amorim por entender que esse curso de mestrado não serviria somente para mim, mas para a educação aparecidense.

Aos amigos e familiares presentes em minha história de vida.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa que buscou refletir sobre as políticas para a educação infantil na região do Jalapão e o regime de colaboração: condições legais e financeiras para o enfrentamento das desigualdades educacionais, partindo do seguinte questionamento: como ocorre o regime de colaboração para a universalização do direito à educação infantil nos municípios da região do Jalapão – Tocantins? Considerando esse problema, o estudo teve como objetivo geral analisar nas políticas educacionais dos municípios da região do Jalapão como ocorre o regime de colaboração para a universalização da educação infantil. Em termos mais específicos, busca-se: Conhecer a trajetória das políticas para a educação infantil enquanto direito social no Brasil; Caracterizar o regime de colaboração e o papel dos municípios no contexto das políticas de universalização da educação infantil; Identificar nos Planos Municipais de Educação (PME) dos municípios da região do Jalapão as políticas propostas para a educação infantil no âmbito do regime de colaboração e identificar as (in)capacidades financeiras da gestão educacional dos municípios da região do Jalapão para a universalização da educação infantil no regime de colaboração. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como recorte temporal o período de 2015 a 2018, uma vez que, no ano de 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 e, no ano de 2015, foram aprovados os Planos Municipais de Educação dos municípios da região do Jalapão que trazem no texto da meta 01 a universalização ao atendimento das crianças de 4 a 5 anos que estão matriculadas na pré-escola, e o atendimento de pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos com idade de creche. Os resultados permitiram constatar que os municípios são dependentes das ações de colaboração dos entes federal e estadual e sobrevivem dos recursos oriundos do FUNDEB, apresentando diversas incapacidades para, em regime de colaboração, conseguir enfrentar as desigualdades educacionais e, assim, universalizar a educação infantil. Dos oito municípios da região do Jalapão, a educação infantil na modalidade creche, que atende crianças de 0 a 3 anos, é ofertada apenas nos municípios de Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins e Rio Sono. Em relação a Pré-escola, é ofertada por todos os municípios, porém não estão conseguindo universalizar seu atendimento, conforme mostram os relatórios de monitoramento dos PMEs, no entanto, conseguiram ampliar os números de matrículas quando comparados ao período de 2015 a 2018. Tais incapacidades são justificadas pela insuficiência de recursos e infraestrutura para a ampliação da oferta da educação infantil.

Palavras-chaves: Regime de Colaboração e Financiamento. Desigualdades Educacionais. Educação Infantil. Região do Jalapão.

ABSTRACT

This dissertation presents the results of a research that sought to reflect on policies for early childhood education in the Jalapão region and the collaboration regime: legal and financial conditions to face educational inequalities, starting from the following question: how does the collaboration for the universalization of the right to early childhood education in the municipalities of the Jalapão - Tocantins region? Considering this problem, the study aimed to analyze, in the educational policies of municipalities in the Jalapão region, how the collaboration regime for the universalization of early childhood education occurs. In more specific terms, it seeks to: Know the trajectory of policies for early childhood education as a social right in Brazil; To characterize the collaboration regime and the role of municipalities in the context of universal education policies for early childhood education; Identify in the Municipal Education Plans (PME) of the municipalities in the Jalapão region the policies proposed for early childhood education under the collaboration regime and identify the (in) financial capacities of the educational management of the municipalities in the Jalapão region for universal education in the collaboration regime. It is a qualitative research, carried out through bibliographic and documentary research, with the period from 2015 to 2018, since in 2014 the National Education Plan, Law No. 13,005 / 2014 and, in 2015, the Municipal Education Plans of the municipalities of the Jalapão region were approved, which bring in the text of goal 01 the universalization of care for children aged 4 to 5 years who are enrolled in pre-school and attendance of at least 50% of children aged 0 to 3 years old at daycare. The results showed that the municipalities are dependent on the collaboration actions of the federal and state entities and survive on funds from FUNDEB, presenting several disabilities to, in a collaborative regime, manage to face educational inequalities and, thus, universalize early childhood education. Of the eight municipalities in the Jalapão region, early childhood education in day care, which serves children aged 0 to 3 years, is offered only in the municipalities of Novo Accord, Ponte Alta do Tocantins and Rio Sono. In relation to pre-school, it is offered by all municipalities, but they are not being able to universalize their service, according to the monitoring reports of SMEs, however they managed to increase enrollment numbers when compared to the period from 2015 to 2018. Such disabilities they are justified by the lack of resources and infrastructure to expand the offer of early childhood education.

Keywords: Collaboration and Financing Scheme. Educational Inequalities. Child education. Jalapão Region.

LISTA DE MAPA

Mapa 1: Região do Jalapão adotada pelo Plano Plurianual do Estado do Tocantins (PPA), quadriênio 2016-2019.....	74
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número e percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2016.....	57
Gráfico 2 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região – 2004-2016.....	57
Gráfico 3 - Número e percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2016.....	58
Gráfico 4 - Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região – Brasil – 2004-2016	59

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1-	Relação dos documentos elaborados sobre a Educação Infantil no Brasil.....	24
Quadro 2-	Trajetória do Federalismo no Brasil (1889 – 1985)	62
Quadro 3-	Monitoramento das estratégias que se referem ao regime de colaboração da Meta 01 dos Planos Municipais de Educação dos municípios da Região do Jalapão.....	99
Quadro 4-	Valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) repassados pela União a estados, municípios e escolas federais.....	110
Tabela 1-	Valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) repassados pela União a estados, municípios e escolas federais	75
Tabela 2-	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Municípios da Região do Jalapão – 2010	77
Tabela 3-	Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Municípios da Região do Jalapão – 2010.....	78
Tabela 4-	Número de Matrículas das Crianças de 0 a 3 anos na Região do Jalapão.....	97
Tabela 5-	Número de Matrículas das Crianças de 4 e 5 anos na Região do Jalapão.....	98
Tabela 6-	Fatores de ponderação do FUNDEB – 2007 a 2019 para a educação básica	103
Tabela 7-	Valor por aluno anual estimado financiado por matrícula pelo FUNDEB por etapa de ensino, turno e tipo de instituição na educação infantil – 2014 a 2019 no Estado do Tocantins.....	105
Tabela 8-	Estimativa dos recursos do FUNDEB no período de 2015 a 2018 nos municípios da região do Jalapão.....	105
Tabela 9-	Estimativa dos recursos da educação infantil/FUNDEB no período de 2016 a 2019.....	106
Tabela 10-	Repasses de recursos provenientes do Proinfância e Brasil Carinhoso aos municípios da Região do Jalapão.....	107
Tabela 11-	Repasses da Quota Salário Educação para os municípios da Região do Jalapão no período de 2015 a 2018.....	109
Tabela 12-	Repasso anual do PNAE para os municípios da região do Jalapão no período de 2016 a 2019 relacionado à educação infantil.....	111
Tabela 13-	Demonstrativo da função educação dos municípios da região do Jalapão no período de 2015 a 2018 – total geral das subfunções.....	112
Tabela 14-	Demonstrativo da função educação dos municípios da região do Jalapão no período de 2015 a 2018 em (R\$) na educação infantil (creche e pré-escola)	116
Tabela 15-	Percentual dos recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil nos municípios da região do Jalapão no período de 2015 a 2018.....	118
Tabela 16-	Investimento educacional por aluno da educação infantil nos municípios da região do Jalapão no período de 2015 a 2018 em (R\$)	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEB	Câmara de Educação Básica
CF	Constituição Federal
CIFEBQ	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CNCC	Comissão Nacional Criança e Constituinte
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COEPRE	Coordenação de Educação Pré-Escolar
CONAE	Conferência Nacional da Educação
CONEB	Conferência Nacional da Educação Básica
CONED	Congressos Nacionais de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários da Educação
DNCR	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MESP	Ministério da Educação e Saúde Pública
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	19
2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E O RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS COMO DIREITO SOCIAL.....	26
2.1 A educação das crianças no Brasil: do assistencialismo ao direito.....	27
2.2 A influência dos organismos multilaterais nas políticas voltadas para a educação infantil	33
2.3 O reconhecimento das crianças como sujeito de direitos e o regime de colaboração.....	36
2.3.1 A Constituição Federal de 1988.....	36
2.3.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente	38
2.3.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação	40
2.3.4 O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil.....	42
2.3.5 O Plano Nacional de Educação Lei nº 10.172/2001.....	47
2.3.6 Do FUNDEF ao FUNDEB: o financiamento da educação infantil.....	47
2.3.7 O Plano Nacional de Educação 2014/2024 – Lei nº 13.005/2014	52
3 O REGIME DE COLABORAÇÃO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	60
3.1 O Federalismo no Brasil.....	60
3.2 O Federalismo na Constituição de 1988.....	63
3.3 O Regime de Colaboração: relações de colaboração e cooperação nas políticas de educação.....	66
3.4 O papel dos municípios no contexto do Regime de Colaboração para a universalização da educação infantil	71
4. AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DO JALAPÃO – TOCANTINS: (IN) CAPACIDADES/CONDIÇÕES LEGAIS E FINANCEIRAS DOS MUNICIPIOS PESQUISADOS.....	73
4.1 Caracterizando o cenário da pesquisa: A Região do Jalapão	73
4.1.1 O IDHM dos municípios que compõem a Região do Jalapão	76
4.1.2 Municípios que compõem a Região do Jalapão.....	78
4.1.2.1 Lagoa do Tocantins	78
4.1.2.2 Lizarda	79
4.1.2.3 Mateiros.....	80
4.1.2.4 Novo Acordo.....	81
4.1.2.5 Ponte Alta do Tocantins.....	82

4.1.2.6 Rio Sono.....	83
4.1.2.7 Santa Tereza do Tocantins.....	84
4.1.2.8 São Félix do Tocantins	85
4.2 Planos Municipais de Educação dos municípios da região do Jalapão: condições legais e políticas propostas para a educação infantil	86
4.2.1 Apontamentos sobre a Meta 01 do PNE	86
4.2.2 O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação.....	91
4.2.3 Os Planos Municipais de Educação (PMEs) dos municípios da região do Jalapão: a situação da educação infantil	95
4.3 (In) Capacidades financeiras da gestão educacional dos municípios da região do Jalapão para a universalização da educação infantil no regime de colaboração.....	101
4.3.1 Os recursos do FUNDEB nos municípios da região do Jalapão	101
4.3.2 Os repasses dos programas Proinfância e Brasil Carinhoso aos municípios da Região do Jalapão.....	107
4.3.3 Os repasses da Quota salário-educação aos municípios da Região do Jalapão.....	108
4.3.4 Os indicadores sobre o financiamento da educação infantil nos municípios da região do Jalapão	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	126
APÊNDICES	139
APÊNDICE 1 - O Regime de Colaboração nas estratégias da Meta 1 dos Planos Municipais de Educação dos municípios da Região do Jalapão.	140
APÊNDICE 2 - Recomendações da Comissão de Educação do Senado Federal, Parecer (SN) nº 63 de 11 de dezembro de 2018, para o cumprimento da meta 1 e de suas 17 estratégias	145

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação problematiza o regime de colaboração entre os entes federados nas políticas educacionais no Brasil e no Tocantins, sobretudo aquelas direcionadas à universalização do direito à educação infantil.

A escolha dessa problemática para o desenvolvimento dessa dissertação de mestrado não foi algo aleatório, mas surgiu a partir da minha trajetória como Secretário Municipal de Educação e Cultura no município de Aparecida do Rio Negro - Tocantins. Ao assumir essa função, em 2017, me deparei com o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 e, conseqüentemente, com o Plano Municipal de Educação (PME) de Aparecida do Rio Negro, Lei nº 261/2015, com suas metas e estratégias para a educação.

Ao analisar os referidos planos, diversas inquietações foram surgindo em relação ao cumprimento das metas e estratégias e tornaram-se ainda maiores com o primeiro monitoramento do PME, no segundo semestre de 2017, no qual deixava claro que o município deveria desenvolver ações para que as metas pudessem ser cumpridas.

De todas as inquietações surgidas, a Meta 01, que trata sobre a universalização, até 2016, da pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e da ampliação da oferta da educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos de idade, foi a que mais chamou atenção, uma vez que o município não conseguiu universalizar a pré-escola e, muito menos, atender as crianças de 0 a 3 anos em creche.

No ano de 2018, fui aprovado para o curso de Mestrado Profissional em Educação do Programa de Pós-Graduação em educação da Universidade Federal do Tocantins e meus inquietamentos foram levados para o meio acadêmico. Por meio das leituras na disciplina de Currículo Fundamental de Nove Anos¹, percebi que essas inquietações poderiam ser transformadas na pesquisa do mestrado, haja vista que, ao ler sobre a história da Educação Infantil no Brasil, observei que seu reconhecimento, enquanto etapa fundamental do processo educativo, é fruto de um longo período de lutas, sendo que, até a década de 1980, tinha um caráter assistencialista e, posterior a essa década, observa-se um avanço no processo

¹ Disciplina ministrada pelos professores Doutores Juciley Silva Evangelista Freire e José Carlos da Silveira Freire.

educacional com a criação de diversas leis em prol da garantia dos direitos das crianças, destacando-se: a Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança do Adolescente, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Plano Nacional de Educação, dentre outras.

Mesmo após a criação das leis reconhecendo as crianças enquanto sujeito social e histórico e detentores de direitos, percebe-se, por meio das leituras, que alguns municípios ainda não ofertam a modalidade creche para as crianças de 0 a 3 anos de idade, ou seja, após 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, as crianças ainda tinham seus direitos usurpados e, nesse cenário, o município de Aparecida do Rio Negro se enquadrava.

Ao analisar a situação do Brasil em relação ao indicador 1B, que trata do número e percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava escola ou creche, o percentual de atendimento foi de 31,9% no ano de 2016, 34,1% em 2017 e 35,6% em 2018 (Observatório do PNE, 2019). Já em relação ao indicador 1A, que trata do número e percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, o percentual foi 91,5% no ano de 2016, 93% em 2017 e 93,8 em 2018 (Observatório do PNE, 2019). Esse total de crianças matriculadas na escola ou creche na educação infantil no Brasil leva em consideração a idade em anos completos até 31 de março², ou idade escolar. Tais dados evidenciam que o Brasil não conseguiu cumprir a meta 01 e está avançando em passos lentos.

Considerando que, segundo a LDB, os municípios são os entes responsáveis pela oferta da educação infantil e que grandes desigualdades regionais permeiam a constituição geopolítica do Brasil, são vários os estudos que demonstram os limites e os desafios enfrentados pela maioria dos municípios brasileiros para garantir o direito à educação das crianças de 0 a 4 anos (CAMPOS, R, 2010a, 2012; CAMPOS, M.M, 2010b, 2011; ROSEMBERG, 2012, 2014 etc.). Nestes estudos, são apontados desafios tanto no que tange ao acesso, à formação dos professores e à avaliação, quanto aos aspectos políticos e financeiros que podem capacitar ou incapacitar um município para garantir os recursos necessários ao desenvolvimento da educação infantil.

² Baseado na Resolução N° 2, de 9 de outubro de 2018, que define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) aos 6 (seis) anos de idade. (Brasil, 2018, p.01)

Nesse processo, também se destaca o regime de colaboração entre os entes federados (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) que é citado em diversas leis, inclusive na própria Constituição Federal em seu artigo 205, e aponta para a necessidade desses entes trabalharem de forma colaborativa entre si e com a sociedade na oferta da educação. Na visão de Koetz (2018, p.18), o regime de colaboração:

É um instituto jurídico necessário para a execução de competências comuns entre os entes federativos, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas, objetivando resolver problemas dentro das possibilidades de cada esfera política-administrativa.

O regime de colaboração é um dos pilares fundamentais do sistema educacional brasileiro e, para o cumprimento da meta 01 e suas respectivas estratégias, torna-se fundamental nesse processo, principalmente, porque os municípios são responsáveis por implantar, manter e ampliar a educação infantil e para isso necessitam da colaboração técnica e financeira da União e do Estado para realizar suas ações. Nessa perspectiva, mais uma vez, torna-se a questionar: Como ocorre o regime de colaboração entre os entes federados e quais as dificuldades enfrentadas por alguns municípios no cumprimento da meta 01 e suas estratégias?

Essas inquietações levou a perceber que este problema era mais amplo e não ocorria apenas no município de Aparecida do Rio Negro, mas abarcava também os municípios circunvizinhos que compõem a Região do Jalapão, localizada a leste do estado do Tocantins com uma área total de 34 mil quilômetros quadrados e que é formada pelos municípios de: Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins, conforme a regionalização adotada pelo Plano Plurianual do Estado do Tocantins (PPA)³, quadriênio 2016-2019 (TOCANTINS, 2015, p. 8).

A escolha do pesquisador em desenvolver uma pesquisa científica sobre determinado tema, o instiga a buscar conhecer as diversas teorias que serviram para a formulação do seu problema de pesquisa, que na visão de Bachelard (1996, p.18):

Em primeiro lugar, é preciso saber formular problemas. E, digam o que disserem, na vida científica os problemas não se formulam de modo espontâneo. É justamente esse *sentido do problema* que caracteriza o verdadeiro espírito científico. Para o espírito científico, todo conhecimento é

³Instituído pela Lei nº 3.051, de 21 de dezembro de 2015 para o quadriênio 2016-2019 (TOCANTINS, 2015, P. 9).

resposta a uma pergunta. Se não há pergunta, não pode haver conhecimento científico. Nada é evidente. Nada é gratuito. Tudo é construído (grifo no original).

Nessa perspectiva, a presente pesquisa trata das políticas para educação infantil na região do Jalapão e o regime de colaboração condições legais e financeiras para o enfrentamento das desigualdades educacionais.

A formulação deste objeto de pesquisa desencadeou o surgimento de algumas indagações: Como se caracteriza o regime de colaboração entre os entes federativos na efetivação do direito à educação infantil no Brasil? Que papel o município, enquanto ente federativo, tem assumido no contexto das políticas de universalização da educação infantil? E, quais as condições dos municípios da região do Jalapão para a universalização da educação infantil no âmbito do regime de colaboração?

Considerando esses questionamentos, a pergunta-síntese relativa ao problema que orienta essa pesquisa é: como ocorre o regime de colaboração para a universalização do direito à educação infantil nos municípios da Região do Jalapão - Tocantins?

Para responder a essa questão, tem-se como **objetivo geral**: analisar nas políticas educacionais dos municípios da região do Jalapão como ocorre o regime de colaboração para a universalização da educação infantil. Em termos mais específicos, busca-se: conhecer a trajetória das políticas para a educação infantil enquanto direito social no Brasil; caracterizar o regime de colaboração e o papel dos municípios no contexto das políticas de universalização da educação infantil; Identificar nos Planos Municipais de Educação (PME) dos municípios da região do Jalapão as políticas propostas para a educação infantil no âmbito do regime de colaboração; e identificar as (in) capacidades legais e financeiras da gestão educacional dos municípios da região do Jalapão para a universalização da educação infantil no regime de colaboração.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é de uma abordagem qualitativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Esses procedimentos foram escolhidos tendo em vista que o material de análise que contempla o objeto de pesquisa são todos já elaborados. A pesquisa documental (fontes primárias) serviu para identificar e analisar os documentos produzidos pelos entes federados,

enquanto a pesquisa bibliográfica (fontes secundárias) buscou textos publicados pelos autores que discutem a temática dessa dissertação.

Nessa perspectiva, os materiais escritos do tipo, documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos, publicações administrativas e fontes estatísticas, são considerados documentos na pesquisa e, para tanto, destacamos a CF/1988 (BRASIL, 1988), o ECA/1990 (BRASIL, 1990), a LDB/1996 (BRASIL, 1996), o PNE/2014 (BRASIL, 2014) e os Planos de educação municipais e seus respectivos relatórios de monitoramento. Segundo Lüdke e André (1986, p. 39):

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto.

A pesquisa bibliográfica, em conjunto com a documental, permitiu um teor mais crítico à pesquisa, haja vista que possibilitará um diálogo entre os diversos autores que discutem essa temática.

Em relação ao universo temporal contemplado pela pesquisa, utilizou-se o período de 2015 a 2018, uma vez que, no ano de 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 e, no ano de 2015, foi o período de criação dos Planos Municipais de Educação, sendo aprovados por lei no mês de junho do corrente ano, como vem detalhado no apêndice 1 que trata do regime de colaboração nas estratégias da meta 01 dos planos municipais de educação dos municípios da região do Jalapão. A escolha desse período levou em consideração a possibilidade de analisar as (in) capacidades financeiras da gestão educacional dos municípios da região do Jalapão, em regime de colaboração, para a universalização da educação infantil, uma vez que, no PNE e nos PMEs em sua meta 01, fica claro que se deve universalizar o atendimento das crianças de 4 a 5 anos que estão matriculadas na pré-escola e atender pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos com idade de creche.

Esse período de 2015 a 2018 tornou-se importante para o acompanhamento desse processo, uma vez que se conseguirá analisar as ações desenvolvidas em prol do cumprimento da meta como: o número de matrículas no decorrer dos anos, os recursos destinados pelo governo federal, os repasses do FUNDEB e, conseqüentemente, os indicadores de financiamento nos municípios.

Para uma maior organização da pesquisa, foi realizada uma leitura inicial de diversos materiais para, então, serem separados e organizados os documentos que tivessem uma relação com o objeto da pesquisa. Essa é considerada a primeira fase da pesquisa, o que possibilitou a separação e utilização da seguinte documentação de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1 - Relação dos documentos elaborados sobre a Educação Infantil no Brasil

Constituição Federal de 1988 e suas atualizações
Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)
Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e suas atualizações
Referenciais Curriculares para a Educação Infantil (1998)
Resolução CEB n 1, Abril de 1999 – Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (1999)
Parecer CNE/CEB 4 – Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil (2000)
Lei de ampliação do Ensino Fundamental (2006)
Lei sobre a obrigatoriedade da educação infantil (2009)
Lei de criação do FUNDEF (1996)
Lei de criação do FUNDEB (2007)
Plano Nacional de Educação (2001-2010)
Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos (2006)
Documentos Finais da Conferência Nacional de Educação-CONAE (2010, 2014 e 2018)
Plano Nacional de Educação (2014-2024)
Planos Municipais de Educação
Monitoramentos dos PMEs dos municípios da Região do Jalapão
Portarias interministeriais do FNDE/MEC

Fonte: elaborado pelo autor, 2019

A partir dessa separação, observou-se que as décadas seguintes, após a promulgação da Constituição de 1988, foram de extrema importância para a educação infantil no Brasil, uma vez que, após o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos, desencadeou-se uma série de políticas e normativas pelo Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Congresso Nacional e, nesse processo, destacam-se também as lutas e a participação ativa de educadores e sociedade civil.

Considerando esses documentos selecionados, destacam-se diversos autores que trazem um debate crítico acerca dessa temática como: Araújo (2005); Cury (2012); Didonet (2006); Dourado (2015); Koetz (2018); Kramer (2006); Kuhlmann Jr (1998); Saviani (2011), dentre outros.

No que concerne à exposição da investigação realizada, este texto está estruturado em cinco partes que apresentam e discutem os temas e dados relativos ao problema enunciado. Assim, a primeira (introdução) apresenta o tema, problema, as questões norteadoras, objetivos, metodologia e a estrutura do texto. Na segunda

parte, descreve-se a trajetória das políticas para a educação infantil no Brasil, abordando o reconhecimento da educação das crianças como direito social. Para isso, tratamos a educação infantil no Brasil em uma perspectiva histórica, iniciada por meio de uma visão assistencialista, passando pela influência e orientações dos organismos multilaterais, até o reconhecimento das crianças como sujeito de direitos; neste capítulo, ainda, discorre-se sobre o regime de colaboração, abordando diversas leis instituídas a partir da promulgação da CF/1988 até chegar no Plano Nacional de Educação vigente atualmente e que trata em sua meta 01 da educação infantil, conforme apresentado no Quadro 1 acima.

Na terceira parte do texto, destaca-se a trajetória histórica do federalismo no Brasil, além da importância do regime de colaboração e as relações de colaboração e cooperação nas políticas educacionais. Discorre-se, ainda, sobre o papel dos municípios no contexto do regime de colaboração para a universalização da educação infantil.

Na quarta parte, apresenta-se a concepção e as políticas propostas para a educação infantil no âmbito do regime de colaboração dos municípios pertencentes à região do Jalapão, Tocantins. Nessa perspectiva, realizou-se uma caracterização social e econômica dessa região e dos seus respectivos municípios, bem como uma análise dos planos municipais de educação e seus monitoramentos, uma vez que mostram a real situação da meta 01 e de suas estratégias no que diz respeito à universalização da Pré-escola e o atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade. Ainda, foi abordado sobre as (in) capacidades legais e financeiras da gestão educacional dos municípios da região do Jalapão para a universalização da educação infantil no regime de colaboração

Na quinta e última parte (Conclusões), discorre-se sobre os principais resultados, além de fazer os apontamentos sobre as (in) capacidades financeiras da universalização da educação infantil nos municípios da Região do Jalapão, Tocantins. E, para fechar a estrutura do trabalho, serão apresentadas as referências e os apêndices.

Em relação ao produto final dessa pesquisa, produziu-se uma dissertação que servirá como um feedback para a população dos municípios pesquisados da região do Jalapão sobre a situação da educação infantil e as possíveis ações que poderiam ser criadas para que possam conseguir cumprir a referida meta 1 dos seus PMEs.

2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E O RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS COMO DIREITO SOCIAL

“Falar da educação infantil é muito mais do que falar de uma instituição, de suas qualidades e defeitos, da sua necessidade social ou da sua importância educacional. É falar da criança. De um ser humano, pequenino, mas exuberante de vida.” (DIDONET, 2001, p.12).

Este capítulo tem o objetivo de conhecer a trajetória das políticas para a educação infantil enquanto direito social no Brasil, reconhecendo sua importância por meio do processo histórico desencadeado ao longo dos anos em busca do reconhecimento das crianças como “cidadãs” e “sujeitos de direitos”.

Nessa perspectiva, para que seja abordada a atual situação da Educação Infantil brasileira, é necessária uma reflexão sobre as primeiras iniciativas de atendimento às crianças, consideradas de forma assistencialista; o período do seu conhecimento como cidadã, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e a formulação de políticas, programas, planos e diretrizes que visam ao longo dos anos o desenvolvimento da criança em sua integralidade.

Ainda, destaca-se as transformações que o mundo contemporâneo estava passando no meio social, político e econômico a partir da globalização e do neoliberalismo que influenciaram diretamente as políticas voltadas para a Educação Infantil. No Brasil, a partir de 1990, inicia-se uma Reforma do Estado com a adesão dos ideais neoliberais pelo presidente Fernando Collor de Melo e, posteriormente, implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Quando se retrata da concepção de que as crianças são sujeitos de direitos, destaca-se a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9394/96), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e os Planos Nacionais de Educação, Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014. Ainda encontramos inúmeros decretos e resoluções que direcionam toda a atividade educacional, com reflexos diretos para os estabelecimentos escolares, e os sistemas de ensino que cuidam e educam as nossas crianças de 0 a 5 anos de idade.

Nessa perspectiva Nunes; Corsino e Didonet (2011, p. 17) dividem em três etapas históricas os principais eventos situados no caminho de construção dos conceitos de complementaridade do educar e cuidar, da integralidade do desenvolvimento infantil e do direito à educação infantil:

- do começo das iniciativas de atendimento à criança até a redemocratização do país (1875-1985);
- período da Assembleia Nacional Constituinte, promulgação da Constituição Federal e elaboração das leis que a regulamentam na área dos direitos da criança (1986-1996);
- formulação de diretrizes, políticas, planos e programas que objetivam a realização dos direitos da criança (1996 até os dias atuais).

Trataremos a seguir de cada uma dessas fases da história da educação infantil no Brasil, destacando os principais desafios e as perspectivas lançadas aos poderes públicos e suas políticas educacionais.

2.1 A educação das crianças no Brasil: do assistencialismo ao direito

Para retratar a educação das crianças no Brasil e suas conquistas ao longo dos anos, faz-se um resgate histórico sobre o atendimento às crianças desde as primeiras instituições iniciadas no período colonial, consideradas de cunho assistencialista, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 quando passam a ser consideradas como sujeitos de direitos.

No século XVI, período do Brasil Colônia, destaca-se o início da Missão Jesuítica com uma educação pautada nos ensinamentos religiosos e de conversão para o cristianismo. A infância, nessa época, era considerada sem importância, uma vez que as crianças eram ignoradas como seres intelectualmente capazes de produzir conhecimentos e privadas dos seus direitos sociais, vivendo constantemente exploradas, fato esse que gerou altas taxas de mortalidade infantil.

Nesse sentido, as crianças indígenas eram preparadas para transformarem-se em novos cristãos nos moldes sonhados pelos religiosos ou, até mesmo, para terem somente o contato com a cultura portuguesa, e já as crianças escravas não recebiam nenhum tipo de educação, a não ser aquela advinda dos pequenos trabalhos realizados a partir dos cinco anos de idade.

Já no século XVII e XVIII, surgem as primeiras instituições no Brasil conhecidas como as “Casas dos Expostos” ou “Casa dos Enjeitados” que tinham um caráter religioso e assistencialista, tendo como missão cuidar das crianças

abandonadas pelos seus familiares nas rodas. As primeiras rodas surgem em Salvador (1726), Recife (1789) e Rio de Janeiro (1738), e ganham destaque devido às iniciativas em prol das crianças, uma vez que o número de crianças abandonadas aumentava a cada ano, bem como às altas taxas de mortalidade infantil. Segundo Marcílio (1998, p.56), as rodas eram:

De forma cilíndrica e com uma divisória no meio, esse dispositivo era fixado no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior da parte externa, o expositor colocava a criança que enjeitava, girava a Roda e puxava um cordão com uma sineta para avisar à vigilante – ou Rodeira – que um bebê acabara de ser abandonado, retirando-se furtivamente do local, sem ser reconhecido.

Após recolhida, a criança era examinada e encaminhada a uma ama de leite que a criaria até a idade de ser entregue a um internato. Destaca-se, ainda, que “a Roda funcionava dia e noite, e qualquer um, furtivamente ou não, podia deixar um pequerrucho no cilindro sem ser notado ou muito menos incomodado”. (VENÂNCIO, 1997, p. 191)

No século XIX, o Brasil também começa a passar por grandes transformações, tanto no meio social como no político, destacando-se a própria organização do país baseada nos padrões Europeus, ou seja, a inserção da nação brasileira no cenário de um país civilizado. Ainda, destaca-se as pressões de cunho internacional sofridas pela Grã-Bretanha, uma vez que o Brasil, ainda, adotava o regime escravocrata considerado como um sistema atrasado, tanto do ponto de vista econômico como humanitário, principalmente, com o desenvolvimento do capitalismo.

Além das pressões de cunho internacional, o Brasil também passou a sofrer com os movimentos abolicionistas emergentes a partir da década de 1850, que teve grande importância, uma vez que vários políticos e intelectuais lutaram em prol da causa da abolição da escravidão. Diante das lutas travadas, conseguiram, em 1871, a aprovação da Lei do Ventre Livre⁴ que em seu Art. 1º retrata que “Os filhos de mulher escrava, que nascerem no Império desde a data desta lei, serão considerados de condição livre”, (BRASIL, 1871).

De acordo com a Lei do Ventre Livre, as crianças consideradas livres ficariam sob a guarda do proprietário de sua mãe e não deveriam exercer nenhuma atividade

⁴ Em 28 de setembro de 1871, foi promulgada a Lei do Ventre Livre, que, ao decretar o nascimento livre dos filhos e filhas de mulheres escravizadas, extirpava a fonte de escravidão, ao menos no âmbito legal (PORTELA, 2012, p.84).

até os oito anos de idade. Após esse período, poderiam ficar com sua mãe até os 21 anos, sendo necessário prestar serviços para custear sua alimentação e seu abrigo ou, caso contrário, era entregue aos cuidados do Estado.

No século XIX, há o início do atendimento das crianças de 0 a 6 anos no Brasil inspirado nos ideais da Europa Ocidental, sendo que “as primeiras iniciativas educacionais para a primeira infância são os jardins de infância: 1875, 1894 e 1909, no Rio de Janeiro, e 1896, em São Paulo” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 19). Observa-se ainda que:

O primeiro período desta história é caracterizado pela importação dos modelos europeus de atenção à criança: as creches (ou com outros nomes), predominantemente para os filhos de mulheres que exerciam trabalho extradomiciliar (mães trabalhadoras), para crianças desamparadas, órfãs ou abandonadas, e os jardins de infância, predominantemente para crianças de classes abastadas. As creches tinham um caráter assistencial; os jardins de infância, educacional (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 17).

Nessa perspectiva, as creches surgem como opção para que as crianças não fossem abandonadas pelos seus familiares. Serviam como válvula de escape para as crianças de famílias pobres e, também, para as crianças negras livres e eram consideradas como assistencialistas, uma vez que visavam: “o cuidado físico, saúde, alimentação, formação de hábitos de higiene, comportamentos sociais” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 17). Já, os jardins de infância apresentavam um caráter educacional e pautavam-se no desenvolvimento físico, afetivo, social e cognitivo, haja vista que eram direcionados para as crianças oriundas das classes média e alta, dos brancos e dos proprietários.

Ainda no século XIX, houve no Brasil um discurso médico higienista que vendo a situação de descaso nas Casas dos Expostos, buscava extingui-las devido aos altos índices de mortalidade infantil ocasionados pelas péssimas instalações, e pela preocupação com as amas de leite que poderiam passar alguma doença para as crianças que cuidavam. Apesar de todos os esforços em prol do fim das Casas dos Expostos, as rodas permaneceram no Brasil até o século XX, sendo extintas definitivamente em 1950.

O século XIX, ainda, é caracterizado pela abolição da escravatura e início da República no Brasil, gerando um crescimento populacional nas grandes cidades. Foi criado, nesse período, um número significativo de creches pelas organizações filantrópicas, apesar dos trabalhos desenvolvidos nas casas de misericórdia. Essa

implantação de creches e jardins de infância estava atrelada aos ideais: jurídico-policial, médico-higienista e religioso.

Outro destaque foi a criação em 1880, no Rio de Janeiro, do Instituto de Proteção à Infância do Brasil pelo médico Arthur Moncorvo Filho⁵. O referido instituto tinha por objetivo:

- atender aos menores de 8 anos;
- elaborar leis que regulassem a vida e a saúde dos recém-nascidos;
- regular o serviço das amas de leite;
- velar pelos menores trabalhadores e criminosos;
- atender as crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas;
- criar maternidades, creches e jardins de infância (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 19).

Observa-se que o Instituto estava voltado para as ações médico-social e higienista e realizou serviços, em todo território brasileiro, auxiliando as mães e os seus filhos recém-nascidos. Fazendo uma análise em seus objetivos, observa-se que o instituto buscava realizar ações que envolvessem a educação, a assistência e a saúde.

Em 1919, foi criado o Departamento da Criança no Brasil pelo mesmo criador do Instituto de Proteção e Assistência à Infância e tinha como função: “realizar e divulgar estudos sobre a situação da criança, realizar congressos, velar pela aplicação das leis de amparo à criança e fomentar iniciativas que levassem ao desenvolvimento infantil” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 20). Cabe destacar que o Departamento da Criança no Brasil tinha a mesma concepção sobre a infância defendida pelo Instituto.

Nessa perspectiva, em 1922, é realizado o I Congresso de Proteção à Infância que chamou a atenção para a aprovação de leis específicas relativas aos direitos das crianças. No referido congresso, ainda, foi sugerido pelos participantes:

A regulamentação dos institutos de assistência à infância, a abolição das “rodas dos expostos”, o estabelecimento, nos locais de trabalho, de espaços reservados para que as mães, sem prejuízo do salário, pudessem amamentar os filhos (sugestão tornada lei, na Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943). Pediram, também, a supervisão constante do poder público das ações de assistência à infância. O Congresso propugnou pela criação de leis que reconhecessem os direitos das crianças à vida e à saúde e alertou para a necessidade da notificação obrigatória do nascimento (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 20).

⁵ Médico Pediatra e higienista, ardoroso participante na luta por comprometer o governo na organização de serviços públicos para a criança (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 19).

Apesar de todo o debate nos congressos, há de se destacar que as políticas voltadas para a educação infantil, no período de 1930 até o final de 1960, caracterizam-se por falta de um plano com metas e estratégias que delineassem as medidas que o governo deveria adotar em prol das crianças pequenas. De acordo com Vieira (1988, p.4):

De 1930 até o final dos anos 1960, período que marca a emergência e expansão das políticas sociais no País, o Estado não produzia planos ou programas nessa área [educação infantil], ou seja, não dimensionava custos, metas, não planejava a ampliação do atendimento.

Em 1932, por exemplo, o Manifesto dos Pioneiros da Educação⁶ não tratava da educação infantil como função pública de responsabilidade do estado. Para eles, a educação de crianças pequenas deveria acontecer no âmbito familiar, principalmente, por a falta de recursos nesse período.

Com o fim do Departamento da Criança do Brasil, em 1938, o governo federal criou o Departamento Nacional da Criança (DNCr), em 1940, no âmbito do então Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp) que tinha por objetivo coordenar as atividades relacionadas à maternidade, à infância e à adolescência. Segundo Nunes; Corsino; Didonet (2011, p. 21), “quando a saúde passou a ser competência de um ministério específico, separando-se da educação, em 1953, o Departamento Nacional da Criança ficou no Ministério da Educação e Cultura (MEC)”.

A partir de 1970, há uma expansão da educação infantil devido à crescente urbanização, participação e inserção cada vez maior da mulher no mercado de trabalho e as lutas dos movimentos sociais, dentre outros. Em 1974, o MEC cria o Serviço de Educação Pré-escolar elevado para Coordenação de Educação Pré-Escolar, COEPRE, que tinha como objetivo desenvolver as ações destinadas à educação de crianças em parceria com as secretarias estaduais. Com a criação da COEPRE, observa-se o reconhecimento da necessidade da educação de crianças e a entrada do Ministério da Educação na Educação Infantil.

Na atuação da COEPRE, dois fatos, entre 1976 e 1988, marcam a trajetória da construção dos conceitos de complementaridade do educar e cuidar: (a) as iniciativas de articulação dos órgãos do governo federal que tinham objetivos voltados para as crianças menores de 7 anos e (b) a coordenação

⁶ O "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que pensava na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Foi redigido por Fernando de Azevedo, e assinado por 26 intelectuais, entre os quais Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles[...] (BOMEN, 2017).

da Comissão Nacional Criança e Constituinte (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 27).

Nota-se que as políticas públicas voltadas para a Educação Infantil começam a ganhar força, no final dos anos de 1970 e início de 1980, com o movimento de democratização do Brasil, uma vez que passou a ser tema das discussões da reforma educacional no país. Ainda, destaca-se que, antes desse período, não havia regulamentações e políticas específicas para a educação infantil. Segundo Kuhlmann Jr. (1998, p.197):

[...] A caracterização das instituições de educação infantil como parte dos deveres do Estado com a educação, expressa já na Constituição de 1988, trata-se de uma formulação almejada por aqueles que, a partir do final da década de 70, lutaram [...] pela implantação de creches e pré-escolas que respeitam os direitos das crianças e das famílias.

Nesse contexto, na década de 1980, as discussões sobre a função da creche proliferaram em diversos círculos de debates e surge a compreensão e a reivindicação de que as creches deveriam ser “o lugar de educação e cuidado para todas as crianças de zero a seis anos” (WAJSKOP; ABRAMOWICZ, 1999, p. 10). A educação infantil começa a ser vista, então, como direito da criança, como afirma Kuhlmann, Jr. (2000, p.82), “as instituições de educação infantil precisariam transitar de um direito da família ou da mãe para se tornarem um direito da criança”.

Essa nova visão sobre a criança, considerando-as como sujeitos de direitos, vai permear os debates sobre o tema da Educação Infantil na Assembleia Nacional Constituinte a partir de 1986. Destaca-se, ainda, que foi criada, por iniciativa do Ministério da Educação, a Comissão Nacional Criança e Constituinte (CNCC) que organizou o Movimento Nacional Criança e Constituinte que realizou manifestações públicas, seminários, reuniões, congressos e debates sobre a importância dos direitos das crianças. Desse modo, Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 28) deixam claro que esse movimento:

Levou a uma visão de criança mais ampla que a de menor, e ela passou a ser concebida como cidadã: não mais como problema, mas como pessoa sujeito de direitos, não mais fracionada em áreas independentes – físico, social, afetivo, cognitivo –, mas um ser indivisível que requer, para ser compreendido e adequadamente atendido, atenção integral.

Ainda, segundo Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 28):

No dia da promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, o presidente da Assembleia chama-a de “Constituição cidadã”, o que se aplica muito bem para o modo como as crianças entram nesta Carta: não

mais subalternas, mas cidadãs, guindadas do último lugar na lista das iniciativas políticas e administrativas do governo para o topo da prioridade absoluta, sujeitos de direito, pessoas com dignidade intrínseca, independentemente de quaisquer circunstâncias.

Destaca-se, também, nesse período a influência das organizações internacionais, dentre elas a UNESCO e UNICEF, que passaram a implementar um modelo de educação infantil nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, que tinha como característica a oferta de uma educação que compensasse as carências das crianças pobres.

2.2 A influência dos organismos multilaterais nas políticas voltadas para a educação infantil

As políticas educacionais voltadas para a Educação Infantil, no Brasil, têm sua ligação e desenvolvimento atrelados aos diversos documentos elaborados pelos organismos multilaterais, dentre eles a UNESCO e o UNICEF. Esses organismos fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU)⁷, uma agência política de dimensão internacional, criada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial, que tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental, além da paz e a segurança entre as nações.

A ONU desde a sua criação teve um papel importante na educação das crianças em nível mundial. A Declaração Universal dos Direitos da Criança⁸, proclamada em 1959, serviu para despertar o interesse mundial sobre a consolidação da infância enquanto objeto histórico e o reconhecimento da criança como sujeito de direito. A declaração tem como base e fundamento os direitos à liberdade, ao brincar e ao convívio social das crianças. No sétimo princípio estabelece:

A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita em condições de igualdade de oportunidades desenvolver suas aptidões e sua

⁷ A Organização das Nações Unidas (ONU) possui atualmente 193 países – membros, sendo que o total de membros fundadores é de 51 países, entre eles o Brasil (ONU, 2020).

⁸ A Declaração dos Direitos da Criança visa que a criança tenha uma infância feliz e possa gozar, em seu próprio benefício e no da sociedade, os direitos e as liberdades aqui enunciados e apela a que os pais, os homens e as mulheres em sua qualidade de indivíduos, e as organizações voluntárias, as autoridades locais e os Governos nacionais reconheçam estes direitos e se empenhem pela sua observância mediante medidas legislativas e de outra natureza, progressivamente instituídas, de conformidade com os 10 princípios (ONU, 1959).

individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade.

A criança deve desfrutar plenamente de jogos e brincadeiras, os quais deverão estar dirigidos para educação; a sociedade e as autoridades públicas se esforçarão para promover o exercício deste direito [...] (ONU, 1959).

No Brasil, as ações da ONU relacionadas à educação surgem a partir de 1950 por meio da UNICEF que começa a atuar em caráter emergencial por meio de ações assistencialistas voltadas à nutrição infantil. Essas atividades eram desenvolvidas em cooperação com os projetos governamentais nacionais nos setores da educação, nutrição e saúde. Uma das realizações da cooperação entre o governo federal e os organismos internacionais foi a criação da FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, criada em 01 de dezembro de 1964, que objetivou desenvolver a política do bem estar do menor. Nessa mesma perspectiva, pode-se observar, na década de 1970, um período fértil de criação de ações para o desenvolvimento da infância, principalmente, na área de atendimento à saúde das crianças e no aspecto nutricional.

Porém, é na década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a criança passa a ser considerada como sujeito de direitos. Atrelando a esses acontecimentos, destaca-se que as políticas voltadas para a Educação Infantil no Brasil foram influenciadas pelo momento em que o mundo estava passando, por meio dos fenômenos da globalização, do neoliberalismo e, posteriormente, a Reforma do Estado, no Brasil.

Nessa perspectiva, os organismos buscaram, ao longo dos anos, desenvolver ações em prol da educação de crianças por meio da realização de eventos internacionais, em que foram propagadas suas propostas voltadas para a educação em diversos países. Essas políticas educacionais tiveram, como princípios norteadores, uma educação relacionada com a economia e o mercado, uma vez que, na década de 1990, o Brasil passava por grandes transformações voltadas para o mundo capitalista.

No Brasil, o processo de reforma educacional tem sua inspiração na Conferência Mundial de Educação para Todos⁹, realizada em Jomtien – Tailândia, em março de 1990, da qual resultou, o Plano Decenal de Educação para Todos

⁹ A Conferência foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial (VELANGA ET AL.,2014, p.179).

(1993-2003). Essa conferência contou com a presença de 155 países, dentre eles o Brasil.

Assim, houve a assinatura de termos de acordos firmados entre os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento com os organismos multilaterais que buscaram dar um novo rumo para a educação desses países, com o compromisso em assegurar uma Educação Básica de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos. Salieta-se, também, que a Educação Infantil passa ser considerada como uma fase de desenvolvimento e que necessita de cuidados para com as crianças. Nessa perspectiva, o primeiro artigo da Conferência Mundial de Educação para Todos afirma:

[...] compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo (DECLARAÇÃO MUNDIAL, 1990, p. 4).

Outra declaração, que teve grande importância para firmar esforços em prol da educação dos países em desenvolvimento, foi a Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos de 1993, que reafirmou os compromissos firmados na Declaração de Jomtien. Já no ano de 2000, dez anos após a primeira declaração, é assinada a Declaração de Dakar que, mais uma vez, traz uma série de acordos e compromissos assinados entre os organismos multilaterais e os países em desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se que ao firmarem os acordos, os países buscavam:

I. expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente, para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem;
II. assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015 (DECLARAÇÃO de Dakar, 2000, p. 2).

Analisando os compromissos da Declaração de Dakar, percebe-se a preocupação dos organismos multilaterais em desenvolver uma educação para todos e, também, de combater a pobreza no mundo.

Com a assinatura desses acordos, o Brasil passou por um período de reforma educacional que perpassa pela LBD/1996; pelas ações do MEC voltadas para o

ambiente escolar, para o currículo; as diretrizes curriculares nacionais; o financiamento da educação e os planos nacionais de educação.

2.3 O reconhecimento das crianças como sujeito de direitos e o regime de colaboração

“[...] A infância tem maneiras de ver, de pensar, de sentir que lhe são próprias: nada é menos sensato do que querer substituí-las pelas nossas”[...] (ROUSSEAU, 1995, p.75).

2.3.1 A Constituição Federal de 1988

A Educação Infantil, até a década de 1980, tinha um caráter assistencialista e situava-se em um padrão fora da educação formal, uma vez que o Ensino Fundamental era o período inicial de escolarização das crianças. A partir de 1980, observa-se um avanço no processo educacional amparado em diversas leis em prol da garantia dos direitos das crianças. Tais avanços só foram possíveis porque, no final da década de 1970, foi sinalizada a necessidade de um atendimento educacional para as crianças dessa faixa etária e devido às mudanças que estavam acontecendo no cenário internacional em consequência da nova estrutura econômica que estava se formando.

Ainda, relacionado à década de 1980, o Brasil começa a fazer um amplo debate sobre a creche e sua função de educação e cuidado. Na visão de Wajskop e Abramowicz (1999, p.10):

“[...] o Brasil passou por um período de ampliação do debate a respeito das funções das creches para a sociedade moderna, foi a partir deste momento que as creches passaram a ser vistas e reivindicadas como sendo o lugar de educação e cuidado para todas as crianças de zero a seis anos”.

A década de 1980, também, é considerada um marco para a educação das crianças brasileiras com a promulgação da CF/1988, uma vez que reconheceu a educação como direito de todos e estabeleceu princípios, diretrizes e normas para o seu desenvolvimento. Segundo Carvalho (2003, p.199), foi à constituição “mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã”. Ainda, nessa perspectiva, Angotti (2006, p. 18) esclarece que:

Com a promulgação da Carta Magna em 1988, emerge e se reconhece o estado de direito do cidadão criança, um novo estatuto social deve e terá

que ser desenhado para o cotidiano, exigindo investimentos distintos e integrados na consolidação de uma nova ordem social.

Por ser uma constituição de cunho democrático, observa-se que a educação vem tratada como um bem-estar social, uma vez que assegura a todos o direito a uma educação digna que possibilita o desenvolvimento pessoal e social. Isso é visível quando ela busca universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, erradicar o analfabetismo e, também, conduzir o aluno à formação para o trabalho.

Foi com sua promulgação que a educação de crianças de zero a seis anos de idade passou a ser reconhecida como dever do Estado. Essa garantia ao direito à educação está presente nos artigos 205 e 227 da Constituição Federal de 1988, retratando que:

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.

Art. 227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Ainda, cabe destacar que, antes da CF de 1988, as ações voltadas para a garantia dos direitos à educação das crianças eram totalmente escassas. De fato, ela torna-se marco na educação das crianças por reconhecê-las como seres participativos e sujeitos de direitos e por estabelecer uma verdadeira declaração de direitos relativos à educação, que, segundo Oliveira (2001, p.41), resumem-se em:

- gratuidade do ensino oficial em todos os níveis;
- garantia do direito aos que não se escolarizaram na idade ideal;
- perspectiva da obrigatoriedade do ensino médio, substituída pela perspectiva de sua universalização com a EC. 14;
- atendimento especializado aos portadores de deficiência;
- atendimento, em creche e pré-escola, às crianças de zero a cinco anos de idade (redação de acordo com a Emenda Constitucional n. 53/06 oferta do ensino noturno regular;
- previsão dos programas suplementares de material didático-escolar;
- prioridade de atendimento à criança e ao adolescente.

Nessa perspectiva, para que a CF de 1988 consiga garantir esses direitos relativos à educação das crianças, ela deixa claro, por meio do seu Art. 211, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Desse modo:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 1988).

Assim, a Educação Infantil fica a cargo dos municípios, sendo que os recursos e as ações para o desenvolvimento da oferta dessa modalidade de ensino será por meio do regime de colaboração entre os entes federados.

2.3.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente aprovado em 1990 pela Lei 8.069/90, que regulamenta o art. 227 da Constituição Federal, insere as crianças no mundo dos direitos humanos, além de estabelecer mecanismos de participação e controle social na formulação e implementação de políticas para a infância (BRASIL, 2006, p. 09). Em seu Art. 3º detalha que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990, p.17).

Nessa perspectiva, o ECA (1990) alinha-se a CF de 1988 quando deixa de lado o tratamento assistencialista dado às crianças, observado nas leis anteriores, e passa a considerar a criança e o adolescente como sujeitos de direitos. Ainda, destaca-se que ele assume um ideário emancipatório e garantidor dos direitos fundamentais, dentre eles o da educação. Segundo Ferreira (2004, p.66):

O Estatuto da Criança e do Adolescente, cumprindo o papel para o qual foi instituído, buscou regulamentar a efetividade desses direitos fundamentais destinados à infância e à adolescência, garantindo meios legais para a sua realização, pormenorizando as ações judiciais necessárias para sua concretude. Trata-se de um importante instrumento de concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Desse modo, o ECA tem uma importância fundamental no tratamento para as crianças e adolescentes, uma vez que busca garantir, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais, dentre eles o da educação. Outro ponto de grande relevância é que não comunga com as concepções autoritária, paternalista e assistencialista pregadas nas políticas e ações voltadas para a criança e adolescente e adota um novo paradigma para as relações entre os atores envolvidos nesse processo (sociedade, família, Estado e as crianças), assim:

As relações da sociedade, da família e do Estado com a criança e o adolescente: de respeito à sua dignidade fundamental de pessoa humana, de sensibilidade e atenção às características próprias do processo de desenvolvimento e formação, que requer o cuidado e proteção, a educação e a defesa, a promoção e a abertura para sua participação (art. 15). Essa concepção da pessoa em peculiar processo de desenvolvimento definiu como a família, a sociedade e o Estado devem assegurar os direitos da criança e do adolescente, e ficou conhecida como “doutrina da proteção integral”. O Estatuto estabelece condições ou vínculos normativos para garantir efetividade aos seus direitos (BRASIL, 2016, p.69).

O ECA/1990, portanto, deixa claro a importância do direito para as crianças e os adolescentes. Esse direito não pode ser uma ação sem resultado, uma vez que é fundamental para o desenvolvimento desses atores. Desse modo, “ele é irrenunciável por parte da criança ou do adolescente e inescusável por parte dos responsáveis por eles (família, sociedade e Estado)” (BRASIL, 2016, p.71).

Porém, ao considerar as crianças como sujeitos de direito, há de se destacar que elas não são capazes de exigir seus direitos e fazer com eles sejam assegurados. Para isso, as políticas públicas criadas e desenvolvidas têm esse papel de ser a voz desses sujeitos. E, nesse processo, o ECA destaca que:

Crianças e adolescentes, em geral, não têm acesso ao conhecimento pleno de seus direitos; não atingiram condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los; não contam com meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas; não podem responder pelo cumprimento das leis e deveres e obrigações inerentes à cidadania da mesma forma que o adulto; não têm capacidade de autodeterminação; e têm restrições ao exercício consciente e responsável da liberdade. Não se trata de “imaturidade”, mas de processo de crescimento e desenvolvimento, dinâmica da formação humana na direção da plenitude da liberdade e responsabilidade (BRASIL, 2016, 71).

2.3.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9394/96, também considera a criança como sujeito de direitos, uma vez que reconhece a Educação Infantil como parte essencial no processo de escolarização. Nesse sentido, ao tratar das composições dos níveis escolares, inseriu a educação infantil como primeira etapa da educação básica, deixando claro que, para o desenvolvimento das crianças, era necessário criar ações que envolvessem o cuidar e o educar. Em seu Art. 2º e 4º, a LDB deixa claro que:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

- a) pré-escola;
- b) ensino fundamental;
- c) ensino médio;

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade (BRASIL, 1996).

Foi a partir da LDB/1996 que a educação de crianças deixou de ser compartilhada com outros setores do governo e passou a ser de responsabilidade do setor educacional. Quando ela inseriu a educação infantil como primeira etapa da educação básica, simplesmente, cumpriu o que já estava previsto na Constituição Federal de 1988. Em seus Art. 29, 30 e 31, deixa claro o papel 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.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 (três) anos de idade;

II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade¹⁰.

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

¹⁰ Após a aprovação da LDB em 1996, o seu texto sofreu algumas modificações no decorrer dos anos. Dentre elas pode-se citar as alterações promovidas no art. 87, inicialmente pela Lei nº11.114/2005 e, posteriormente, pelas Leis nº 11.274/2006 e nº 11.330/2006, definindo simplesmente que “o Distrito Federal, cada Estado e Município e, supletivamente, a União, devem matricular todos os educandos, a partir dos seis anos de idade, no Ensino Fundamental”, isto é, no Ensino Fundamental de 9 anos.

- I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;
- II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;
- III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;
- IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;
- V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança (BRASIL, 1996, p.14).

Logo, é necessário destacar que, no ano de 2006, a LDB sofre algumas alterações, dentre elas a antecipação do acesso ao Ensino Fundamental para as crianças com 6 anos de idade. Nesse sentido, a Educação Infantil passa a atender somente as crianças de zero a 5 anos de idade, essas divididas em creches (0 a 3 anos) e Pré-escola (4 e 5 anos). A LDB, ainda, deixa claro que a oferta da Educação Infantil passa a ser de responsabilidade do município por meio do regime de colaboração entre os entes federados.

Art. 8º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Art. 11º. Os municípios incumbir-se-ão de:

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

Ao afirmar que a educação ocorrerá por meio de um regime de colaboração entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a LDB deixa claro que a oferta da educação para as crianças de 0 a 5 anos de idade passa a ser a primeira etapa da Educação Básica, com uma estrutura curricular e organização didático-pedagógica própria, bem como destinatária de recursos para seu financiamento. Em seu art. 9º, IV, reafirma que: “A União incumbir-se-á de (...) estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil (...) que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (BRASIL, 1996).

2.3.4 O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

Outro documento de grande importância nesse processo foi o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, de 1998, determinado como um “conjunto de referências e orientações, tendo como objetivo principal o desenvolvimento de ações que possam contribuir para a ampliação das condições necessárias para o exercício da cidadania das crianças brasileiras” (Brasil, 1998, p.13).

Destaca-se que essas referências e orientações para a estruturação do currículo atendem às determinações da LDB, Lei 9394/96, quando traz uma reflexão sobre as creches e pré-escolas no Brasil e considera a criança como um ser social, psicológico e histórico.

Considerando a fase transitória pela qual passam creches e pré-escolas na busca por uma ação integrada que incorpore às atividades educativas os cuidados essenciais das crianças e suas brincadeiras, o Referencial pretende apontar metas de qualidade que contribuam para que as crianças tenham um desenvolvimento integral de suas identidades, capazes de crescerem como cidadãos cujos direitos à infância são reconhecidos. Visa, também, contribuir para que possa realizar, nas instituições, o objetivo socializador dessa etapa educacional, em ambientes que propiciem o acesso e a ampliação, pelas crianças, dos conhecimentos da realidade social e cultural (BRASIL, 1998, p.05).

Destaca-se, ainda, que o RCNEI adotou a concepção de uma educação democrática e transformadora do meio em que os sujeitos estão inseridos. Dessa forma, busca formar cidadão críticos, estabelecendo uma integração curricular na qual os objetivos gerais para a Educação Infantil norteiam a definição de objetivos específicos para os diferentes eixos de trabalho. Segundo esse Referencial:

Sua função é contribuir com as políticas e programas de educação infantil, socializando informações, discussões e pesquisas, subsidiando o trabalho educativo de técnicos, professores e demais profissionais da educação infantil e apoiando os sistemas de ensino estaduais e municipais (BRASIL, 1998, p.13)

Ainda, de acordo com o RCNEI, a Educação Infantil objetiva desenvolver nas crianças, em sua integralidade, suas capacidades cognitivas, éticas, físicas, afetivas, emocionais e sociais. Nesse sentido, a qualidade das experiências oferecidas que podem contribuir para o exercício da cidadania se embasa nos seguintes princípios:

- O respeito à dignidade e aos direitos das crianças, consideradas nas suas diferenças individuais, sociais, econômicas, culturais, étnicas, religiosas etc.;
- O direito das crianças a brincar, como forma particular de expressão, pensamento, interação e comunicação infantil;
- O acesso das crianças aos bens socioculturais disponíveis, ampliando o desenvolvimento das capacidades relativas à expressão, à comunicação, à interação social, ao pensamento, à ética e à estética;
- A socialização das crianças por meio de sua participação e inserção nas mais diversificadas práticas sociais, sem discriminação de espécie alguma;
- O atendimento aos cuidados essenciais associados à sobrevivência e ao desenvolvimento de sua identidade (BRASIL,1998, p.13).

Assim, o RCNEI torna-se um avanço para a educação infantil, uma vez que buscou soluções que pudessem superar a visão assistencialista existente nas creches e a antecipação da escolaridade das pré-escolas.

2.3.5 O Plano Nacional de Educação Lei nº 10.172/2001

O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) surgiu em 1962 e foi elaborado quando a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961, ainda estava vigente. Logo esse PNE:

Não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Em 1965, sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos (BRASIL, 2001, p.05).

Com a Constituição Federal de 1988, mais uma vez, ressurgiu a ideia de criação de um plano nacional de educação de longo prazo e que tivesse força de lei para que as metas e ações voltadas para a educação fossem cumpridas, como está definido no Art. 214 da CF.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, também retrata em seu texto a elaboração de um Plano Nacional de Educação e estabelece que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional com suas diretrizes e metas para o desenvolvimento da educação. Em seu artigo 9º e 87 determina que:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados [...] aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino.

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei.

§ 1º A União, no prazo de 1 (um) ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os 10 (dez) anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996).

Desse modo, em 09 de janeiro de 2001, é aprovado o Plano Nacional de Educação, PNE 2001 - 2010, instituído pela Lei 10.172, contendo 295 metas e 11 áreas. Cabe salientar que o Brasil esperou mais de um século da Proclamação da República (1889) e mais de 65 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932) para aprovar um PNE que tivesse força de Lei. Nessa perspectiva, Didonet (2006) ressalta que o Plano Nacional de Educação marca a história da educação brasileira, uma vez que é:

a) o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso nacional, portanto tem força de lei; b) cumpre um mandato constitucional (art. 214 da Constituição Federal de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), art. 87, 1º; c) fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, o que garante continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década; d) contempla todos os níveis e modalidades de educação e os âmbitos da produção de aprendizagens, da gestão, do financiamento e da avaliação; e) envolve o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução e; f) chama a sociedade para acompanhar e controlar a sua execução (DIDONET, 2006, p.11).

Outro ponto de destaque é o inciso VI do artigo 9º da LDB, que trata de avaliação escolar, com suas alterações, além de nortear diretrizes, objetivos e metas do PNE, no momento da aprovação do Plano, exerceu forte influência nas suas

demais fases que compreendem o seu processo de implementação, dada a importância da avaliação escolar no contexto educacional.

Destaca-se também que, na década de 1990, anterior a sua aprovação, o Brasil passou por vários acontecimentos que foram essenciais para a elaboração do PNE, dentre eles a participação na Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, no mês março de 1990. A participação do Brasil nessa conferência resultou nos primeiros encaminhamentos para a construção dos planos decenais de educação, além de deixar claro que as políticas educacionais brasileiras são influenciadas pela política educacional defendida pelos Organismos Multilaterais, conforme já discurremos anteriormente.

Outros momentos importantes, que também serviram como suporte para elaboração de um PNE, foram os Congressos Nacionais de Educação (CONED) e a Conferência Nacional de Educação para Todos. Desse modo, segundo Sousa Neto (2013, p.15):

O PNE de 2001 foi precedido de várias discussões e grandes debates nos diferentes meios sociais. O Projeto de Lei nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998, e a Mensagem nº 180, de 11 de fevereiro de 1998, registrada como Projeto de Lei nº 4.173/98, na Câmara Federal, são dois registros importantes da trajetória do mencionado Plano. O primeiro registro representava a proposta de Plano da sociedade, subscrita pelo deputado Ivan Valente. O segundo representava a proposta do governo, subscrita pelo Executivo Federal. Na Câmara Federal, em cumprimento a uma prerrogativa regimental, o projeto do Executivo foi apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março do referido ano.

O PNE 2001–2010 caracterizou-se como política de Estado considerada como base para os futuros planos dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Relacionado à Educação Infantil, o documento a considera como a fase da educação básica mais importante e, portanto, traça metas, diretrizes e objetivos a serem alcançados ao longo dos 10 anos propostos. Desse modo, são discutidas questões referentes ao cuidar e ao educar, pautando-se em um contexto atual, refletindo sobre o atendimento em creches e pré-escolas, preconizado na LDB.

Porém, para que essas metas, diretrizes e objetivos possam ser concretizados, é necessário um programa de financiamento eficaz ou o plano não conseguira ter impacto. Logo, sem investimento na educação infantil, que possa avançá-la nesses 10 anos, ela deixa de ser considerada como uma fase importante da educação básica.

O documento, ainda, traz uma reflexão sobre os problemas a serem superados, destacando-se a formação docente como um dos eixos principais e retrata que a educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica e estabelece:

As bases da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional, da socialização. As primeiras experiências da vida são as que marcam mais profundamente a pessoa. Quando positivas, tendem a reforçar, ao longo da vida, as atitudes de autoconfiança, de cooperação, solidariedade, responsabilidade. As ciências que se debruçaram sobre a criança nos últimos cinquenta anos, investigando como se processa o seu desenvolvimento, coincidem em afirmar a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento e aprendizagem posteriores. E têm oferecido grande suporte para a educação formular seus propósitos e atuação a partir do nascimento. A pedagogia mesma vem acumulando considerável experiência e reflexão sobre sua prática nesse campo e definindo os procedimentos mais adequados para oferecer às crianças interessantes, desafiantes e enriquecedoras oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem. A educação infantil inaugura a educação da pessoa (BRASIL, 2001, p.10).

Relacionado aos investimentos econômicos voltados para a Educação Infantil, o PNE comunga dos mesmos ideais defendidos pelos organismos multilaterais, UNESCO E UNICEF, quando, em seu texto, diz que “[...] há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro” (BRASIL, 2001, p. 13).

O PNE também deixa claro que a oferta pública da educação infantil seja direcionada, prioritariamente, às crianças das famílias de baixa renda e que seja concentrado o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Ainda, ressalta a importância de atendimento em tempo integral para os filhos dos pais que trabalham fora de casa e, chama atenção para o seu objetivo que é desenvolver uma educação de qualidade para essas crianças. Tais ações ficam mais perceptíveis quando se analisa as metas propostas pelo PNE (2001 – 2010). Dentre elas, pode-se destacar:

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.
2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo [...]
5. Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não governamentais, [...]
8. Assegurar que, em dois anos, todos os Municípios tenham definido sua política para a educação infantil, com base nas diretrizes nacionais, nas

normas complementares estaduais e nas sugestões dos referenciais curriculares nacionais.

9. Assegurar que, em três anos, todas as instituições de educação infantil tenham formulado, com a participação dos profissionais de educação neles envolvidos, seus projetos pedagógicos.

12. Garantir a alimentação escolar para as crianças atendidas na educação infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados, através da colaboração financeira da União e dos Estados.

18. Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos.

21. Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil (BRASIL, 2001, p.14).

Além da Educação Infantil, o PNE definiu diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas para o ensino fundamental, o ensino médio, a educação superior, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, a Educação Tecnológica e Formação Profissional, a Educação Especial e Educação Indígena, a Formação dos Professores e Valorização do Magistério, o Financiamento e a Gestão. Destaca-se, ainda, o Acompanhamento e Avaliação do Plano que serviria para o desenvolvimento de uma gestão descentralizada por meio do regime de colaboração entre os entes federativos.

Para avaliar o PNE, o Ministério da Educação (MEC) desenvolveu o Programa de Acompanhamento do PNE a partir do que preconiza a CF/1988, a LDB/96 e a Lei 10.172/01, sendo levado em conta o tópico sobre as orientações de gestão. Logo, as ações do programa efetivaram-se em regime de colaboração entre os entes federados.

Porém, esse primeiro plano não se efetivou, uma vez que não se tornou um eixo orientador das políticas públicas de educação no período correspondente, considerado como uma extensa carta de intenções. Isso é visível quando ao final de sua vigência se contabilizou a existência, em 2014, de 14 estados, além do Distrito Federal, sem Plano Estadual de Educação (PEE) (54% do total de 26) (SOUZA; MENEZES, 2014) e, em 2011, cerca de 2.181 municípios (39,2% de 5.565) sem Plano Municipal de Educação - PME (BRASIL, 2012).

2.3.6 Do FUNDEF ao FUNDEB: o financiamento da educação infantil

Um dos elementos importantes para afirmação das políticas públicas de educação é o seu financiamento. A esse respeito o Artigo 212 da CF de 1988

destaca que “a União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante de impostos mais as transferências intergovernamentais provenientes” (BRASIL, 1988). Ressalta-se que a expansão da educação infantil e do ensino fundamental fica a cargo dos municípios por meio do regime de colaboração entre os entes federados, ou seja, através de cooperação técnica e financeira.

Na LDB/1996, a temática também vem detalhada no título VII - “Dos Recursos Financeiros”, especificamente os artigos 68 ao 77, cujo conteúdo se divide em: fontes de recursos; vinculação de recursos; padrão de qualidade e transferências de recursos públicos para a escola privada. Desse modo, as fontes de recursos para a educação estão detalhadas no art. 68, que especifica as seguintes origens:

- I. receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- II. receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III. receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV. receita de incentivos fiscais;
- V. outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

No inciso I, sobre as receitas dos impostos próprios, destaca-se para os municípios: o imposto predial territorial urbano (IPTU); o imposto de transmissão inter-vivos (ITBI); as vendas a varejo de combustíveis, líquidos e gasosos e serviços de qualquer natureza (ISS).

O inciso II destaca que as transferências constitucionais são as parcelas arrecadas pela União e partilhadas entre os Estados, Distrito Federal e Municípios. São compostas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional ao valor das exportações (IPI-Exportação) e Compensações Financeiras.

No inciso III, que trata do salário-educação, o Art. 212, inciso 5º da CF de 1988, destaca que “é uma contribuição social devida pelas empresas à educação fundamental, regular e supletiva, podendo ser empregado na educação de seus empregados e filhos destes, ou ser recolhido aos cofres públicos para aplicação neste nível de ensino” (BRASIL, 1988).

O inciso IV destaca que os incentivos fiscais se constituem em isenções ou reduções de impostos e o inciso V - “outros recursos previstos em lei” - significa que a LDB possibilita o estabelecimento de outras fontes de recursos para a educação desde que estabelecidas por legislação competente.

Diante de tais exposições sobre o financiamento da educação brasileira, é necessário salientar que, nesse processo, surge a ideia de criação de fundos específicos que tinham como objetivo auxiliar esse processo de financiamento. Em vários outros momentos da história brasileira, houve esse debate, porém só ganhou mais visibilidade com a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 e tornando-se dispositivo legal com a aprovação da Lei Federal nº 4.024/1961, defendida por vários historiadores da educação como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação aprovada no país.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, alterando o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, (ADCT), e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto Federal n.º 2.264, de 27 de junho de 1997, com prazo de vigência de 10 anos, tornou-se a referência no financiamento público da educação no Brasil a partir do final da década de 1990.

O FUNDEF foi criado no governo de Fernando Henrique Cardoso e gerou expectativas para a comunidade educacional, principalmente quando se tratava da elevação do padrão de atendimento no ensino fundamental e da valorização dos docentes desse nível de ensino. Sua criação está relacionada ao processo de reforma do Estado Brasileiro proposto para sanar a crise fiscal que o Brasil enfrentava.

De acordo com Peroni (2003, p. 123), o Governo FHC, no documento do Ministério da Educação (MEC) intitulado Proposta de Reforma Constitucional, justificou que as emendas constitucionais propostas para reformar o sistema educacional brasileiro, inclusive a que cria o FUNDEF, eram “essenciais a uma nova racionalidade do sistema educacional como um todo”. Logo, é necessário destacar que a maior inovação do FUNDEF foi na mudança da estrutura do financiamento do Ensino Fundamental. Nessa perspectiva, Nascimento (2011, p.49) destaca que:

A Constituição de 1988 vincula um mínimo de 25% das receitas dos estados, Distrito Federal e municípios à educação, entretanto, com a

aprovação da EC nº 14/1996, o mínimo de 60% desses recursos, o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios, tornou-se fonte exclusiva de financiamento do ensino fundamental. [...] o Fundef introduziu novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios (FPM, FPE, ICMS, IPI – Exportação e LC nº87/96), promovendo a sua partilha entre o governo estadual e seus municípios, de acordo com a variável educacional, ou seja, o número de alunos atendidos a cada rede de ensino.

Além desses impostos, o FUNDEF ainda recebia uma complementação de recursos federais para assegurar o valor mínimo por aluno aos governos estaduais e municipais, isso para aqueles estados que não conseguissem alcançar o valor determinado. Salienta-se ainda que a legislação do FUNDEF determinava que fossem criados nos entes federativos os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), que tinham como objetivo acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do fundo.

Como explanado, o FUNDEF objetivou elevar o padrão de atendimento no ensino fundamental. Porém, para a Educação Infantil, houve uma redução dos investimentos, uma vez que, para receber recursos do fundo, necessitava-se da quantidade de matrículas do período e as da educação infantil não eram contabilizadas. Na visão de Nascimento (2011, p.62):

O Fundef provocou muitas mudanças no financiamento da Educação Básica. Mudou o perfil do atendimento do ensino fundamental no país, constituindo-se num forte indutor da municipalização. Rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e a capacidade financeira dos municípios e também alterou os critérios de distribuição da receita tributária entre os municípios de um mesmo estado. Por concentrar a maior parcela dos recursos no ensino fundamental, provocou impactos negativos no financiamento das demais etapas e modalidades da Educação Básica, além de induzir a competição entre as redes estadual e municipal pelas matrículas do ensino fundamental, exercendo efeitos negativos na política de colaboração entre estados e municípios.

Nessa perspectiva, observa-se que a principal fragilidade do FUNDEF foi o fato de ter financiado exclusivamente o ensino fundamental, deixando de lado as outras modalidades da Educação Básica. Essa fragilidade foi o principal motivo para que o então governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva pensasse em um fundo para financiamento que contemplasse todas as modalidades da educação básica.

Assim, em 28 de dezembro de 2006, o governo publica a Medida Provisória nº 339, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O Fundo é regulamentado

pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para substituir o FUNDEF que contemplava somente o ensino fundamental.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do Art. 212 da Constituição Federal, além de recursos financeiros federais para complementação desses recursos. Independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na Educação Básica. Assim:

- I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do FUNDEB, a que se referem os incisos I a IX do caput e o §1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;
- II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências (BRASIL, 2007a).

Relacionado ao seu período de vigência, foi estabelecido 14 anos, ou seja, de 2007 a 2020, tendo como objetivo a destinação de recursos para toda a Educação Básica, sendo que sua distribuição será realizada por meio do número de alunos, de acordo com os dados do Censo Escolar do ano anterior. Nesse sentido:

Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial [...] (BRASIL, 2007a).

Cabe destacar, ainda, que a proposta inicial do FUNDEB surge a partir de discussões em diversos setores da sociedade que trouxe como meta a inserção de todas as modalidades da educação básica, diferentemente do FUNDEF que só atendia o Ensino Fundamental. Nessa perspectiva, Kramer (2006, p.798) destaca que:

A luta pela inclusão no FUNDEB da educação de crianças de 0 a 6 anos é parte visível deste processo, agregando – nestes anos de marasmo e descrédito nas instâncias de participação social – à mobilização órgãos públicos, organizações não-governamentais, partidos políticos, conselhos, UNDIME, universidades e parlamentares.

Para a Educação Infantil, o FUNDEB deixa claro que essa modalidade de ensino terá uma fonte de recurso própria e financiamento específico, servindo para o desenvolvimento e consolidação de suas políticas, sendo que seu acompanhamento

e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos serão exercidos no âmbito dos entes federados pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS).

Nas discussões da CONAE/2010, mais uma vez, entrou a temática relacionada à substituição do FUNDEF pelo FUNDEB e, de acordo com o documento final, a substituição trouxe duas vantagens: “aumentou o compromisso da União com a Educação Básica [...] e instituiu um único fundo para toda a Educação Básica e não apenas para o ensino fundamental” (BRASIL, 2010).

O FUNDEB mostrou-se um instrumento muito importante para a ampliação da cobertura na educação infantil, mas sua vigência chega ao fim, de acordo com o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em 2020, como já foi salientado. Ultimamente, o FUNDEB vem sendo discutido na Câmara dos Deputados e a partir da tramitação da PEC nº 15, de 2015 e, no Senado Federal, da PEC nº 24, de 2017. Essas discussões buscam a continuidade da política redistributiva, bem como as definições de ações que superem as suas fragilidades.

2.3.7 O Plano Nacional de Educação 2014/2024 – Lei nº 13.005/2014

A elaboração do Plano Nacional de Educação, PNE 2014-2024, tem como fundamento principal as discussões realizadas na Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em Brasília no ano de 2010, cujo tema foi “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Porém, antes da CONAE - 2010 ocorreram às conferências municipais, intermunicipais, distrital e estaduais no ano de 2009, destinadas à discussão do documento-referência e que teve uma grande participação da população. Desse modo, os resultados desse processo expressam as lutas desencadeadas no País por meio de inúmeros movimentos sociopolíticos e educacionais ao longo dos anos, cabendo destaque o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que trataram dessas discussões no ano de 1932. Logo, o Documento Final da CONAE:

Sinaliza para a importância de consolidação de uma concepção ampla de educação, que articule níveis, etapas e modalidades de ensino com os processos educativos ocorridos fora do ambiente escolar, nos diversos espaços, momentos e dinâmicas da prática social (CONAE, 2010 p.11).

Observa-se ainda que o Documento Final da CONAE também pretende contribuir para a construção de políticas de Estado para a educação nacional, buscando, de fato, efetivar o direito social à educação com qualidade para todos os brasileiros e na elaboração de um novo PNE. Para isso, espelha-se na Constituição Federal de 1988, LDB/1996 e PNE/2001 que, em seus textos, trazem explícitos os direitos a uma educação de qualidade.

Após esse período de discussões pelo Brasil e três anos depois de findada a vigência do PNE 2001-2010, é aprovado pelo Congresso Nacional o segundo Plano Nacional de Educação em 25 de junho de 2014, pela Lei nº 13.005/2014, constituindo um marco para as políticas públicas brasileiras. A referida lei contém 20 metas e 294 estratégias para todos os níveis de ensino, para os dez anos seguintes, que conferiram ao País um horizonte para o qual os esforços dos entes federativos e da sociedade civil devem convergir com a finalidade de consolidar uma educação acessível e de qualidade para toda a população.

Desse modo, o PNE 2014 – 2024 constitui um documento que tem como compromisso avançar a educação brasileira nesses 10 anos de vigência. Para que esse objetivo seja alcançado, necessita-se que a União, o Distrito Federal, os Estados e municípios, por meio do regime de colaboração, consigam cumprir esse compromisso, ou seja, desenvolver as metas e estratégias propostas nos planos que passarão por um processo de monitoramento contínuo e avaliações periódicas pelo Ministério da Educação (MEC); pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; pelo Conselho Nacional de Educação (CNE); o Fórum Nacional de Educação, e o INEP que terá a responsabilidade de publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas a cada 2 (dois) anos (BRASIL, 2014). Salienta-se também que o PNE 2014-2024 é constituído de dez diretrizes que compõem a sua estrutura e buscam:

A erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da educação, da formação para o trabalho e para a cidadania; a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB); a valorização dos profissionais da educação; e, por fim, a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, p.01).

Analisando as diretrizes que compõem o PNE 2014 – 2024, tem-se que as ações mais urgentes são: a universalização do acesso à educação básica, principalmente da educação infantil e ensino médio; a criação de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), como forma de melhorar a aprendizagem e as práticas docentes; e, por fim, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Relacionado à universalização do acesso à educação básica da educação infantil, o PNE destaca a Meta 1 que tem como foco o atendimento às crianças de 0 a 5 anos de idade na Educação Infantil. A referida meta apresenta como objetivos a universalização até o ano de 2016 do atendimento da Pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e a garantia de atendimento de, no mínimo, 50% até o final de vigência do PNE para as crianças de 0 até 3 (três) anos de idade que estão na creche. Para que essa meta consiga alcançar esses objetivos, ela se respalda em 17 estratégias.

Logo na Meta 01, que trata da expansão das matrículas de educação infantil, o regime de colaboração aparece em três estratégias, fazendo-se condição necessária para garantir uma expansão das matrículas com qualidade e considerando as peculiaridades locais de cada ente.

- 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
- 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;
- 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil. (BRASIL, 2014)

Ainda, é necessário destacar que a ampliação ao acesso à educação infantil também perpassa pelas estratégias:

- 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;
- 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
- 1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;

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

1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superlotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2014).

Nessa perspectiva, os entes federados (Estados e Municípios) devem buscar desenvolver suas estratégias em prol da ampliação ao acesso à educação infantil. Portanto, é necessário que definam suas metas de expansão das redes públicas e desenvolvam o levantamento anual de demanda por creche e uma busca ativa das crianças com idade de entrarem na educação infantil.

Além da busca pela ampliação ao acesso à educação infantil, a meta 01 também trata da equidade e qualidade. Relacionado à equidade, observa-se a igualdade de oportunidades sendo destacada nas estratégias: 1.2, 1.10, 1.11 e 1.14. Já em relação à qualidade, que dizem respeito às múltiplas determinações e as condições relativas aos processos de organização, destaca-se as estratégias: 1.1, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9, 1.12, 1.13:

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

1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;

1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;

1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e

assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;

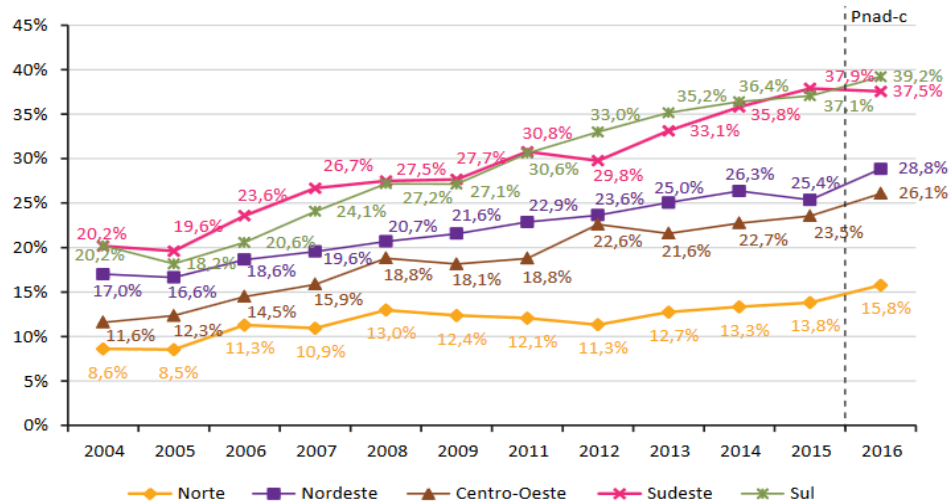
1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;

1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância (BRASIL, 2014).

Analisando as estratégias da Meta 01, observa-se mais uma vez que a Educação Infantil no Brasil passou a ser vista como um dos elementos constitutivos do direito à educação, considerando as crianças de 0 a 5 anos de idade como sujeitos de direitos e não mais como uma forma de cuidado ou acolhimento como era antes de 1988.

Destaca-se, ainda, que os objetivos da Meta 01 são buscar, de fato, a ampliação das matrículas e a permanência das crianças de 0 a 5 anos nas creches e Pré – escolas do Brasil. Esses objetivos estão atrelados ao estudo inicial realizado antes da aprovação do PNE 2014 – 2024 que apresentou os dados referentes ao total de creches e pré-escolas, além do atendimento dessa faixa etária de idade. Ao longo do PNE 2014 – 2024, foram realizados o monitoramento e avaliação dos componentes da Meta 1, utilizando a taxa de atendimento escolar por meio dos indicadores: 1A - Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche; 1B - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche. Os dados foram apresentados nos Relatório do INEP desde a Linha de Base até o 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. Sobre o indicador 1B que trata do percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche tem-se o Gráfico 01.

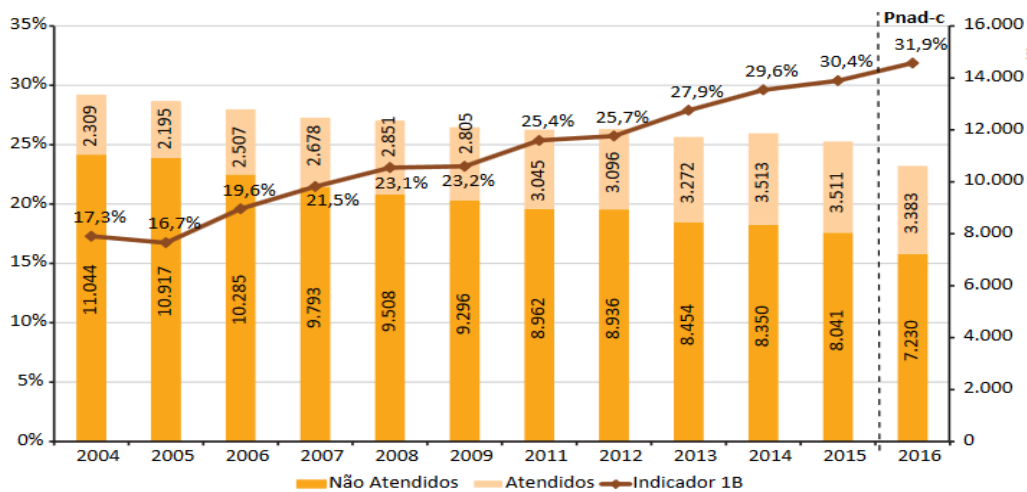
Gráfico 1- Número e percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2016



Fonte: Extraído de BRASIL (2018)

O Gráfico 1 evidencia que houve um crescimento do número de matrículas em creches ou escolas da população de 0 a 3 anos de idade, e isso é visível ao se analisar os anos anteriores à aprovação do PNE 2014 – 2024. Segundo dados disponibilizados pelo Observatório do PNE (2019), 34,1% de crianças de 0 a 3 anos frequentavam escola ou creche em 2017 e, no ano de 2018, esse percentual foi de 35,6%. Observa-se um crescimento tímido e, quando retratado pelas regiões, há fortes desigualdades de acesso à creche, como mostra o Gráfico 02.

Gráfico 2 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região – 2004-2016

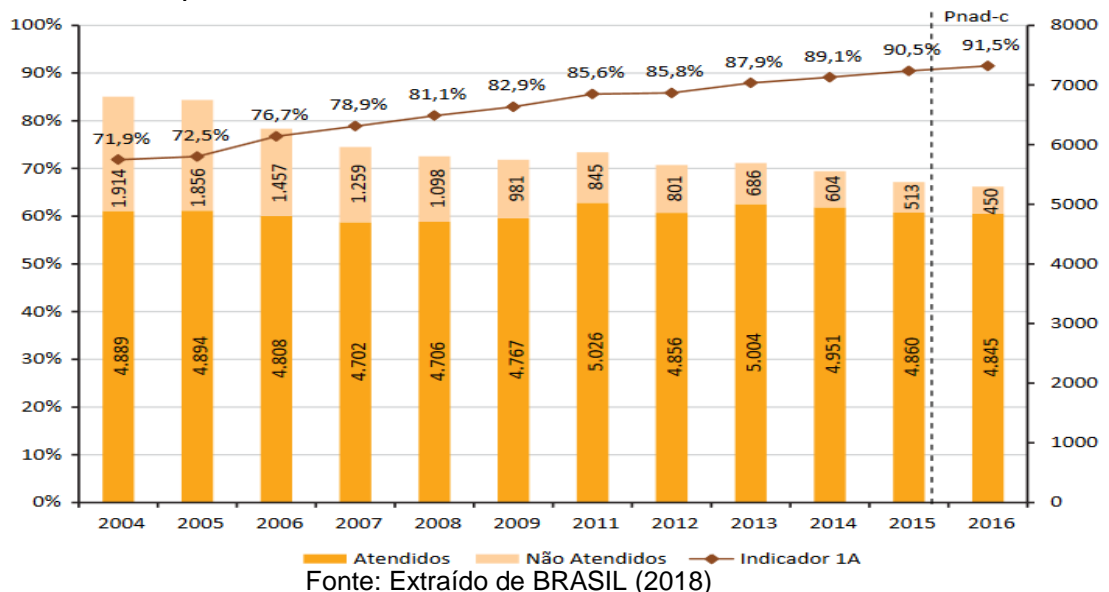


Fonte: Extraído de BRASIL (2018)

Ao analisar o gráfico 2, que trata do percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequenta a escola e creche por região, nota-se que há desigualdades de acesso à creche no Brasil em termos regionais. Nessa perspectiva, há de se destacar que as regiões Sul e Sudeste se aproximam dos 40% de atendimento a essa faixa etária e as regiões Nordeste e Centro - Oeste estão em posição intermediária alcançando coberturas próximas de 30%. Já em relação à região Norte, que é o cenário da referida pesquisa, uma vez que os municípios da região do Jalapão pertencem ao Estado Tocantins e, nessa região, observa-se que está com um atendimento baixo, alcançando uma cobertura de somente 15,8%. Há de se destacar que, no período de 2008 a 2012, na região Norte, o número de crianças de 0 a 3 anos que frequentava escola ou creche retrocedeu, voltando a crescer somente em 2013.

Em relação ao indicador 1A, que trata do percentual de crianças de 4 a 5 anos que frequenta escolas ou creches, ou seja, da universalização da Pré-escola, percebe-se que o Brasil não conseguiu alcançar o objetivo esperado como foi previsto no PNE até o ano de 2016. O Gráfico 03 mostra o cumprimento da meta no decorrer dos anos.

Gráfico 3 - Número e percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2016

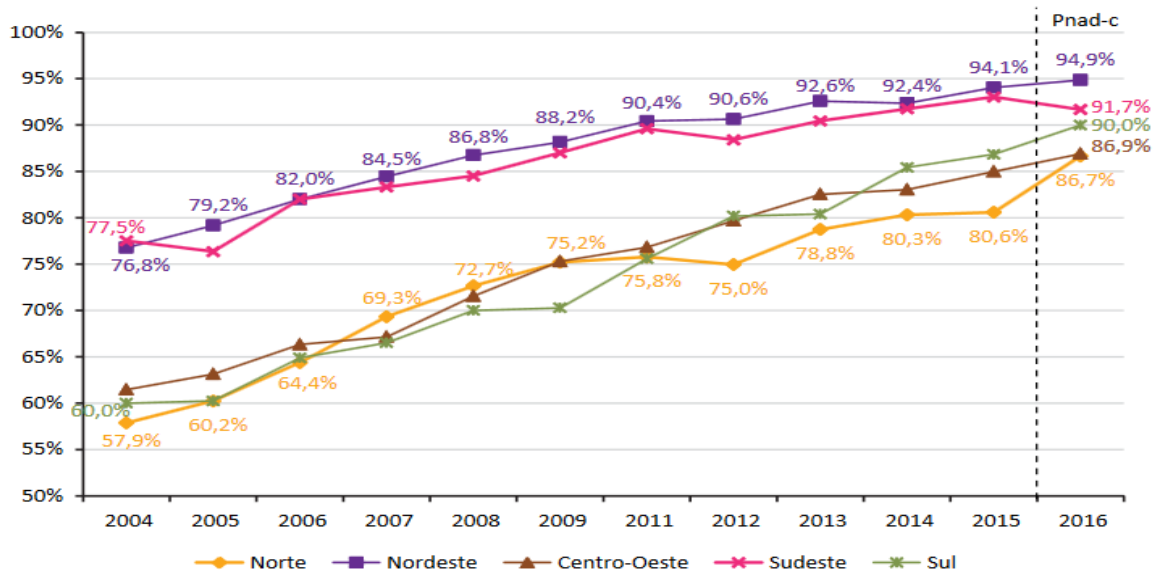


Após esse período apresentado no gráfico 03, o Brasil apresentou um crescimento tímido, sendo que no ano de 2017, segundo dados disponibilizados pelo Observatório do PNE (2019), 93% das crianças de 4 e 5 anos de idade

frequentavam escola e creche e, já no ano de 2018, esse percentual subiu apenas para 93,8.

Analisando o Gráfico 4, que trata do estudo por região, observa-se que há uma redução da desigualdade regional no Brasil para o número da população de 4 e 5 anos matriculado nas escolas ou creches. Em relação aos estados, “o Piauí se destaca com cobertura superior a 99%, enquanto o Acre alcançou a menor cobertura (77,7%). No período, o maior progresso ocorreu em Tocantins (41 p.p.), enquanto o menor foi observado no Rio de Janeiro (3 p.p.)” (BRASIL, 2018).

Gráfico 4 - Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região – Brasil – 2004-2016



Por meio dos gráficos apresentados, no primeiro período de observação do PNE 2014 – 2024, o Brasil conseguiu progressos em relação à cobertura da Educação Infantil. Os dados ainda deixam claro que os esforços travados em prol do reconhecimento dos direitos das crianças estão conseguindo efetivar-se, porém em um ritmo muito lento, uma vez que não se tem um atendimento universalizado e adequado a esse nível educacional.

Observa-se que, mesmo após 30 anos da promulgação da CF de 1988 e a efetivação de diversas leis em prol da educação das crianças e das relações existentes entre os entes federados, vários municípios não conseguiram universalizar o ensino para as crianças de 4 e 5 anos de idade e, muito menos, ofertar vagas para as crianças de 0 a 3 anos, como veremos ser o caso de alguns dos municípios aqui pesquisados.

3 O REGIME DE COLABORAÇÃO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A colaboração entre entes permite aproveitar sinergias, potencializar as boas práticas, minimizar as desigualdades e alcançar resultados ao longo do processo. – Movimento Colabora Educação¹¹.

O propósito deste capítulo é fazer uma explanação sobre o regime de colaboração e sua contribuição para a universalização da educação infantil. Nessa perspectiva, abordar-se-á, brevemente, sobre o Federalismo educacional brasileiro, cooperativo e subsidiário, consagrado pela Constituição de 1988 para, à luz dessa reflexão, discutir o papel dos Municípios nesse contexto, como agentes de responsabilidades educacionais.

3.1 O Federalismo no Brasil

Desde a antiguidade, das civilizações Gregas e Romanas, já se tinha a ideia de um federalismo, mesmo que se apresentasse de uma forma tímida e com um pensamento mínimo de colaboração. Porém, o federalismo surge, de fato, nos Estados Unidos da América, quando as treze colônias inglesas da América do Norte revoltadas contra a matriz, adotaram em 1781, os “Artigos de Confederação”, em que cada Estado conservava sua soberania, liberdade e independência (ANACLETO, 2008, P.27).

Com a Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787, é que surge o Estado federal como conceito e forma de organização política. Nessa perspectiva, Cavalcante (1987, p.81) destaca que: “foram os revolucionários norte-americanos que implantaram constitucionalmente esta forma de Estado, conciliando a autonomia dos Estados-membros e a centralização do poder político”.

Ainda, na visão de Cavalcante (1987, p.82), a federação pode surgir de duas maneiras:

¹¹ O Movimento Colabora Educação tem o objetivo de fomentar e fortalecer ações cooperativas entre os entes federados no âmbito das políticas públicas de educação, entendendo-as como uma condição necessária para a melhoria dos resultados de aprendizagem de todos. Surgiu como uma Mesa Temática no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil, e, é formado pelas seguintes instituições: BID, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Instituto Positivo e Movimento Todos pela Educação.

- 1º) pela reunião de vários Estados independentes (confederados), originando um novo Estado federal, como ocorreu, por exemplo, nos EUA, na Suíça e na Alemanha;
- 2º) pela cisão de um Estado unitário, possibilitando a formação de Estados-membros, como se deu no Brasil, na Áustria, no México e na URSS, dentre outros.

Desse modo, o federalismo caracteriza-se como um sistema político e de organização territorial do Estado, ou seja, que conduz a formação de um único Estado, composto por vários Estados autônomos entre si. Nas palavras de Araújo (2005, p.78 – 79):

O federalismo pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades autônomas para finalidades comuns. Trata-se de uma organização político – territorial do poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governo subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do país.

No Brasil, o federalismo tem origem da matriz norte-americana e teve início a partir de 1889, quando houve a derrubada da Monarquia e a Proclamação da República. Nesse contexto, em 15 de novembro de 1889, por meio do Decreto N° 1, é instituído o federalismo como forma de governo. Com o advento da Constituição de 1891, a Federação foi consagrada no ordenamento jurídico brasileiro como um cânon que, juntamente com a República, não pode ser abolido (art. 1º da Constituição Federal de 1891)¹². Nessa perspectiva, Soares e Machado (2018, p.72) deixam claro que:

O movimento republicano cresceu, ganhou força, derrubou a monarquia e implantou a República Federativa. A Constituição de 1891 ofereceu ao país uma estrutura institucional federal muito similar à norte-americana: as províncias se converteram em 20 estados, todos dotados de poder executivo, legislativo e judiciário; os governadores e membros das assembleias legislativas estaduais seriam eleitos por voto direto; os estados teriam uma constituição própria e responderiam pelas competências que não estavam asseguradas à União – competência legislativa residual; o senado seria a casa de representação dos estados no governo nacional; foi criado o Supremo Tribunal Federal; o imposto de exportação seria de competência dos estados, entre outros.

A Constituição de 1891 deixa visível em seu texto a utilização de um federalismo dualista ou centrífugo, uma vez que a separação entre os entes federados é rígida e a cooperação é mínima. Porém, esse modelo adotado não

¹² Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL,1891).

funcionou em sua integralidade, haja vista que o governo federal passou a fazer intervenções federais que não correspondeu às mudanças sinalizadas pela constituição, como abordado no Quadro 2 que trata da trajetória do Federalismo no Brasil no período de 1889 a 1985.

Quadro 2 - Trajetória do Federalismo no Brasil (1889 – 1985)

Período	Constituições	Tipos de Federalismo	Características
Primeira República (1889 – 1930)	CF/1889	Oligárquico	Instituições formais do federalismo similares aos EUA; Descentralização política e fiscal; Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados.
Era Vargas (1930 – 1945)	CF/1934	Centralizado	Maior centralização política; Expandiu relações intergovernamentais do governo central.
	CF/1937	Formal	Fim do autogoverno estadual; Descentralização fiscal.
República Nova (1946 – 1964)	CF/1946	Democrático (efetivo)	Restabelecimento do autogoverno estadual; Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais; Fortalecimento dos municípios.
Ditadura Militar (1964 – 1985)	CF/1967	Formal	Fim do autogoverno estadual; Centralização fiscal e administrativa.

Fonte: Soares e Machado (2018, p.79)

O Quadro 2 traz os diversos tipos de Federalismo adotados no Brasil no decorrer dos anos de 1889 a 1985, expondo que a maioria da população era excluída da participação política, uma vez que continuava favorecendo a elite. Assim, o federalismo brasileiro, ao longo de sua evolução, passa por oscilações entre Estado Federal e Unitário, visto que “a cada ditadura ou regime de exceção morria o Estado Federal para ceder lugar a uma espécie de Estado Unitário não assumido” (CLÈVE, 1993, p.59). Com a Constituição de 1946, destaca-se que há um crescimento da cooperação administrativa e financeira entre a União e os Estados. Porém, com o golpe militar de 1964, há um retorno das configurações centralizadoras nas relações territoriais de poder.

3.2 O Federalismo na Constituição de 1988

O modelo de federalismo no Brasil, como citado, assumiu ao longo dos anos diferentes formas legais e institucionais. Desde a sua implantação em 1889, passou por várias transformações em sua organização levando-o a um estágio de reconhecimento de direitos políticos e sociais, além de tornar-se de caráter cooperativo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se em seu art. 1º, a manutenção do Brasil como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, aos quais o Art. 18 confere autonomia.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, a forma do Estado brasileiro é a federal, ou seja, união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados federados. O cerne do conceito de Estado federal está na configuração de dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas (Estados federados) e, ainda, os Municípios, no caso brasileiro. Na visão de Anacleto (2008, p.43):

A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Já *Estado Federal*, com o nome de *República Federativa do Brasil*, é o todo, ou seja, o complexo constituído da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional.

Ainda, destaca-se na Constituição Federal de 1988 a inserção do federalismo cooperativo, dos direitos fundamentais e do Estado democrático de direito. Na visão de Dores (2015, p.32):

A Constituição Federal brasileira de 1988 instituiu, no art. 1º, um Estado Democrático de Direito destinado a tutelar o exercício, pelos cidadãos, dos direitos individuais e sociais que, uma vez realizados, os conduza com segurança ao bem-estar e ao desenvolvimento, fundamentado na igualdade e na justiça, realizando solenemente a dignidade da pessoa humana. Ao instituí-lo, consagrou um dos pilares do federalismo que é a democracia, no viés moderno da democracia representativa, onde o sufrágio universal garante a participação da grande maioria dos cidadãos.

É notório que a CF/1988 recriou toda a federação, sua estrutura, objetivos e fundamentos. Nesse contexto, Soares e Machado (2018, p.80-81) deixam claro que a CF/1988 estabeleceu como institucionalidades próprias do federalismo:

- 1) Divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na atualidade, a estrutura federal brasileira comporta: 1 União, 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5570 Municípios.
- 2) Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas. Foram estabelecidos Poderes Executivos nacional, estaduais e municipais, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Foi instituído um legislativo nacional bicameral – Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais - Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais – Câmaras de Vereadores.
- 3) Senado: segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por unidade. Não há representação formal dos municípios no Legislativo nacional.
- 4) Poderes Judiciários na União e nos Estados: compreende o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Os municípios não têm órgãos do Poder Judiciário.
- 5) Supremo Tribunal Federal: órgão máximo do Poder Judiciário, que tem a função de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar conflitos entre os entes federados.
- 6) Descentralização fiscal: aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas.
- 7) Descentralização administrativa: definição de competências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, podendo ser privativas ou concorrentes entre os entes.

Ao adotar o regime federalista cooperativo como forma de organização política e administrativa, promoveu a descentralização do poder e a repartição de competências entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nessa perspectiva, Doris (2015, p.35) destaca a educação como um exemplo justificativo sobre a inserção do regime federalista uma vez que ela:

Enquanto direito social, integra os direitos fundamentais do homem, não podendo ser concebido como uma norma programática. Vincula o Estado - em nível federal, estadual, distrital e municipal - a garantir sua aplicação de forma imediata, nos termos do art. 5º¹³, § 1º da Carta Magna.

¹³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL,1988).

Nessa perspectiva, o federalismo cooperativo distingue-se por integrar, na sua arquitetura, um formato de distribuição de competências que prevê serviços administrativos a serem executados de forma compartilhada entre os entes federados. De acordo com Cury (2012, p.32), o federalismo cooperativo é:

[...] um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e de tomada de decisão.

Na visão de Brasileiro (1974, p. 83 – 84), o federalismo cooperativo brasileiro:

É a situação na qual as relações entre as três esferas de governo não podem mais ocorrer de forma isolada. Os três níveis devem agir de maneira conjunta e de modo cooperativo, tanto em nível horizontal - no interior dos estados-membros - quanto em nível vertical - entre o poder federal e os poderes federados.

Relacionado à distribuição das competências presentes no federalismo cooperativo, Araújo (2010, p. 234) deixa claro que: “Etimologicamente, competência deriva do latim *compententia*, de *competere*, significando estar no gozo ou uso de ser capaz, pertencer ou ser próprio. Juridicamente, significa a capacidade de a autoridade possuir certas atribuições, a fim de deliberar a seu respeito”. Já Silva (1998, p.495) define que:

[...] competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Competência, [...] consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo.

Essas competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em diversas áreas, dentre elas a educação, e que estão presentes na CF de 1988 em seu Art. 23.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

No Art. 24, observa-se uma complementação das competências comuns entre os entes, deixando claro que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre situações que estão ligadas às diversas áreas promovedoras do bem-estar nacional. Quando se analisa sobre a área da educação, observa-se que deve ser proporcionado meios de acesso, por meio da criação de práticas de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nessa perspectiva, Araújo (2013, p. 788) deixa claro que, “o regime de colaboração é um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988”. Desse modo, o federalismo cooperativo organizado de forma horizontal visa organizar os entes federados, utilizando o regime de colaboração como ferramenta essencial para o estabelecimento das relações democráticas entre os entes.

3.3 O Regime de Colaboração: relações de colaboração e cooperação nas políticas de educação

Ao se retratar sobre o regime de colaboração, é necessário destacar que ele refere-se à forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão estabelecida entre os entes federados. Busca o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional de forma geral e, na educação, de forma particular. Na visão de França (2014, p. 420), o regime de colaboração visa:

Enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional, bem como regular o ensino privado. Para tanto, baseia-se em regulamentação que estabelece atribuições específicas de cada ente federado, em que responsabilidades e custos sejam devidamente compartilhados e pautados por uma política referenciada na unidade nacional. Desse modo, a constituição de um sistema federativo requer o necessário estabelecimento de uma relação de interdependência entre os entes federados que permita, ao mesmo tempo, a efetivação da repartição de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional.

Observa-se que o regime de colaboração está direcionado aos aspectos normativos dos sistemas de ensino, visando adequar legislações e normas por meio dos conselhos de educação. Ele depende da vontade política dos entes federados de compartilhar as propostas de políticas educacionais e promove arranjos educativos e de gestão de políticas públicas baseados em vínculos e redes de interdependência, articulação e solidariedade, que se expressam por convênios, acordos e termos de adesão. Para Oliveira e Ganzeli (2013, p.1043):

O regime de colaboração como política de Estado compreende a institucionalização de atribuições, competências, formas de financiamento, criação de estruturas intergovernamentais de gestão educacional e adoção de mecanismos que garantam a integração dos entes federados, respeitando suas autonomias.

No que concerne ao regime de cooperação, observa-se que sua função é executiva entre os entes federados, ou seja, visa assegurar a equalização no financiamento das políticas e define-se pela institucionalização de atribuições e de regras e procedimentos entre os entes federados. Porém, a diferença entre regime de colaboração e de cooperação:

Reside na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. A LDB, Lei nº 9.394/96, em seu art. 8º elegeu o regime de colaboração como forma de propiciar articulação dos sistemas, porém essa articulação só se efetiva em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governo, traduzindo a forma escolhida pela Constituição Federal de 1988, para implementar as políticas educacionais, em nível de Estado (BRASIL, 2013, p.35).

Destaca-se que essa integração dos entes federados, por meio do regime de colaboração, objetiva promover uma educação de qualidade, uma vez que as ações acontecem em conjunto e não de forma desordenadas. Assim, Abrucio (2012 apud KOETZ, 2018, p. 88) destaca que o regime de colaboração visa lidar com três questões do federalismo educacional brasileiro:

1. Garantir que os níveis de governo não se sobreponham, mantendo a autonomia e a solidariedade entre eles; 2. Buscar a universalização e a equidade, envolvendo uma ação indutiva e suplementar da União e dos estados; 3. Coordenar a atuação dos níveis de governo a fim de evitar sobreposições e garantir padrões de qualidade similares.

Ainda, na visão de Abruicio (2012 apud KOETZ, 2018, p. 88), para enfrentar esses desafios é necessário:

1. Constituição e fortalecimento dos fóruns federativos onde as esferas de governo podem negociar mecanismos para coordenar ações; 2. Indução de políticas e a suplementação de recursos procurando auxiliar o poder local e /ou aumentar a cooperação entre os entes; 3. Existência de um sistema de políticas públicas que articule os níveis de governo, objetivando articular as esferas federativas no exercício de suas competências em determinada área governamental; 4. Existência de alianças e de organizações destinadas a representar horizontalmente os entes, atuando tanto como mecanismo de aprendizado entre governos de um mesmo nível quanto na defesa dos interesses dessas esferas em relação as outras; 5. Reforço por mecanismos de associativismo territorial horizontal e/ou vertical a fim de solucionar problemas que alcancem mais de uma jurisdição político-administrativa.

Desse modo, o regime de colaboração é um dos pilares fundamentais do sistema educacional brasileiro, citado em normas nacionais. A própria Constituição brasileira, no seu artigo 205, aponta para a necessidade de se trabalhar de forma colaborativa com a sociedade na oferta da educação. No artigo 23 (modificado pela Emenda Constitucional n. 53 de 2006)¹⁴, define competências comuns à União, aos estados e municípios para proporcionar “meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” via regime de colaboração. O mesmo artigo, em parágrafo único, dispõe:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL,1988).

A CF de 1988, ainda, prevê no escopo do artigo 211 que os entes federados devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração e, em seus parágrafos 1º e 4º, estabelece que:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

¹⁴ Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1998).

A organização dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, também vem explícito na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – lei nº. 9394/96 – que ratificou o art. 211 da CF/1988 e estabeleceu em seu Art. 8º que:

A União, os Estados, o DF e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Parágrafo 1º: Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (BRASIL, 1996).

Nesse cenário de articulação para uma política nacional que venha desenvolver uma educação efetiva, destaca-se a Emenda Constitucional nº 59/2009 que traz uma alteração da redação do art. 214 da Constituição Federal e estabelece que:

O Plano Nacional de Educação, de duração decenal, tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2009).

Ainda, nesse contexto, em 2012, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprova a resolução nº 01, de 23 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

Art. 1º A presente Resolução atende aos mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos art. 8º e 9º da LDB visando ao regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tratando da implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação (BRASIL, 2012a, p.01).

No art. 2º, destaca-se que o ADE “é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico”, sendo complementada pelos seguintes incisos:

§ 1º Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações.

§ 2º A descentralização e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os entes federados contribuem para as ações visando à eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à Educação Básica, observadas as atribuições definidas no art. 11 da LDB. (BRASIL, 2012a, p.02)

Por último, cita-se a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e que, também, traz em seu texto o regime de colaboração entre os entes federados para alcançar as metas e à implementação das estratégias.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2014)

Todo esse arcabouço legal que institui o regime de colaboração entre os entes federados brasileiros é de fundamental importância para sua efetivação e põe grandes desafios aos três entes para a garantia do direito à educação. Um desses desafios é a superação das desigualdades educacionais por meio da implementação do Sistema Nacional de Educação¹⁵.

¹⁵ O Sistema Nacional de Educação (SNE) é uma ideia oriunda desde o século XIX, e tem como intuito unificar a educação, de modo organizado e sistemático, criando uma rede nacional de escolas com objetivos e normas comuns, que sejam capazes de garantir uma educação de qualidade para

3.4 O papel dos municípios no contexto do Regime de Colaboração para a universalização da educação infantil

Ao retratar sobre o papel dos municípios brasileiros para a universalização da educação infantil, há de destacar-se que, desde muito tempo, essa ação vem sendo discutida como um dos principais problemas enfrentados por esses entes federados, uma vez que os recursos são escassos e a União corresponsável pelo cumprimento dessa ação/meta/estratégia, exime-se em boa parte dessa responsabilidade.

O município tornou-se o ente garantidor do direito à Educação Infantil, desde que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (9.394/96), em seu art. 11, inciso V, estabeleceu que os Municípios são responsáveis por “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas [...], com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988). Tal responsabilização chama atenção para a questão do regime de colaboração entre os entes federados.

O Brasil adotou uma educação descentralizada em que os entes federados devem trabalhar em regime de colaboração, uma vez que, em um mesmo município, pode haver escolas pertencentes a cada uma das esferas nacional e subnacionais. O regime de colaboração, então, surge como um meio para que União, Estados e municípios possam trabalhar conjuntamente para a garantia de uma educação de qualidade para crianças e jovens. Nessa perspectiva, há de se questionar: a União vem desenvolvendo uma política colaborativa com os municípios para a Universalização da Educação Infantil?

O referido questionamento surge uma vez que o município se responsabiliza por todo o encargo para a oferta da Educação Infantil, quase sempre com recursos insuficientes e com o mínimo apoio do Estado e da União. Nesse cenário, há de destacar-se que a partir da promulgação da CF/1988 a Educação Infantil passou a

todas as regiões do país. Nessa perspectiva, Saviani (2010, p.381) define o Sistema Nacional de Educação como sendo a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.

Atualmente tramita na Câmara dos Deputados um Projeto de Lei Complementar nº 25/2019, que institui o Sistema Nacional de Educação, fixando normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração. O texto é da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM – TO) e conta com a relatoria do deputado Idilvan Alencar (PDT – CE).

ser considerada como direito fundamental de toda criança, fato esse primordial para que haja de fato essa universalização.

Nesse contexto, destacam-se as metas e estratégias postas nos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação. Atualmente, no Brasil, está vigente o PNE/2014 que trata na Meta 01 da universalização da Educação Infantil para as crianças de 4 e 5 anos de idade e estabelece que, pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos, estejam matriculadas de forma ativa na escola.

A referida meta é motivo de grande preocupação aos gestores municipais, haja vista que fica a cargo dos municípios, que em regime de colaboração, deverão traçar esforços para que a meta seja cumprida. Porém, como já destacado, a União e os Estados, atualmente, vêm colaborando de forma mínima. Nesse sentido, como os entes municipais podem dar conta de ampliar oferta de vagas em creche sem a colaboração de quem mais recebe recursos no País, que é a União?

Partindo desse pressuposto, o conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), Mozart Neves, afirmou em uma entrevista ao site do IG Brasília no ano de 2013, que:

Se o Brasil não definir com clareza a responsabilidade de cada ente federativo será difícil avaliar o sucesso ou o insucesso do Plano Nacional de Educação. Algumas metas exigem colaboração, inclusive financeira, de todos os entes para que seja efetivada. É preciso definir com clareza as responsabilidades de cada um (RAMOS, 2013).

Após seis anos dessa fala, observa-se, ainda, que a Meta 01 do PNE não conseguiu se efetivar como mostra o relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação - 2018. O Brasil não conseguiu universalizar a educação para crianças de 4 e 5 anos, e o número de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches cresceu de forma tímida nos últimos anos.

Na perspectiva de conhecer a realidade e os desafios que os entes municipais enfrentam sem o regime de colaboração para universalizar a etapa da creche e ampliar a oferta na Educação Infantil, apresenta-se na seção seguinte os dados da pesquisa realizada nos municípios da região do Jalapão, leste do Estado do Tocantins.

4. AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NA REGIÃO DO JALAPÃO – TOCANTINS: (IN) CAPACIDADES/CONDIÇÕES LEGAIS E FINANCEIRAS DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.

A colaboração só faz sentido em relação a um Estado federativo em que o governo central exerce função unificadora em relação aos Estados-membros. Não se trata de relação hierárquica entre os entes federativos, mas de relação entre iguais, o que afasta a subordinação. (BERCOVICI, 2004, p.60)

O referido capítulo tem o propósito de discorrer sobre as políticas para a educação infantil, no âmbito do regime de colaboração, dos municípios pertencentes à região do Jalapão, Tocantins. Nessa perspectiva, será feita uma caracterização social e econômica dessa região e dos seus respectivos municípios, bem como uma identificação das políticas propostas no âmbito do regime de colaboração nos planos municipais de educação e seus monitoramentos, uma vez que mostram a real situação da meta 01 e de suas estratégias no que diz respeito à universalização da Pré-escola e o atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade. Ainda, será realizada uma identificação das (in) capacidades legais e financeiras da gestão educacional dos municípios da região do Jalapão para cumprir, em regime de colaboração, as diretrizes, metas e estratégias do PNE/PME para a educação infantil.

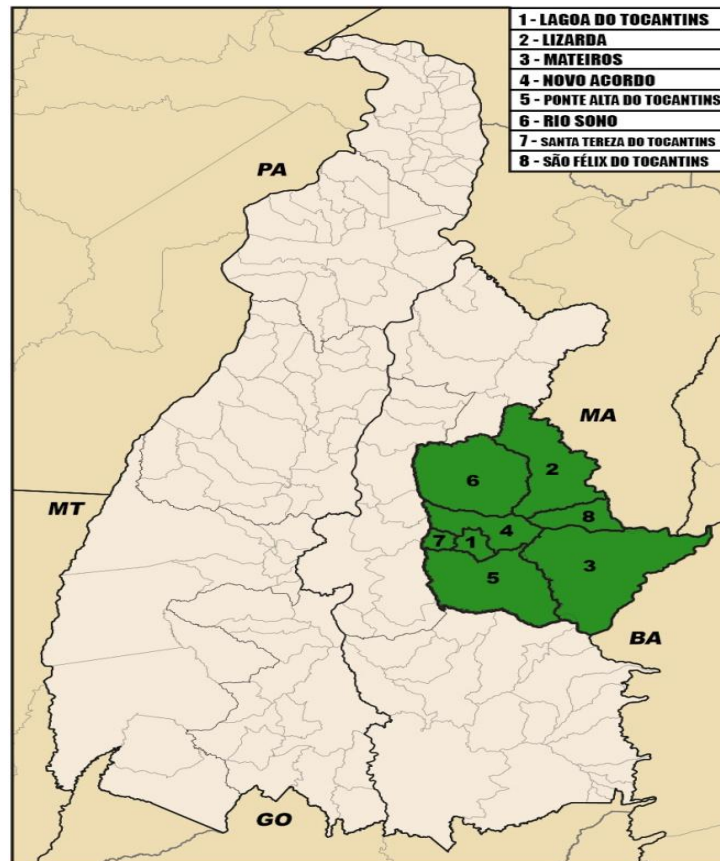
4.1 Caracterizando o cenário da pesquisa: A Região do Jalapão

A Região do Jalapão está localizada na mais nova Unidade Federativa do Brasil, o Estado do Tocantins, criado em 5 de outubro de 1988 e localizado na região Norte do País com uma área de, aproximadamente, 277.720,52 km² e uma população de aproximadamente, 1,5 milhões de habitantes distribuídos em 139 municípios (IBGE,2018).

O Jalapão é uma região árida e está situada a leste do estado do Tocantins com uma área total de 34 mil quilômetros quadrados. É cortado por imensa teia de rios, riachos e ribeirões, todos de água límpida e transparente. Faz parte de uma área de preservação e proteção ambiental por possuir “o maior conjunto de áreas protegidas no Cerrado, e um dos maiores blocos de vegetação nativa remanescente

no Brasil central” e, possui, ainda, “grandes extensões de Cerrado nativo e pouco impactadas pelas atividades humanas” (ICMBIO, 2013, p.9).

Mapa 01 - Região do Jalapão – Regionalização adotada pelo Plano Plurianual do Estado do Tocantins (PPA), quadriênio 2016-2019



Fonte: adaptado pelo autor

A região do Jalapão abrange os municípios de Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins, conforme a regionalização adotada pelo Plano Plurianual do Estado do Tocantins (PPA), quadriênio 2016-2019, e é o destino mais procurado no Estado do Tocantins pelos turistas brasileiros e do mundo inteiro. Toda essa procura está atrelada às belezas naturais presentes nessa região, destacando-se as dunas, os fervedouros, as cachoeiras e rios de águas cristalinas, Serra da Catedral, entre outros. Juntos esses municípios possuíam “no ano de 2010 um total de 30.629 habitantes e uma população estimada em 2018 de 33.745 habitantes”. (IBGE, 2018)

Apesar de todo esse potencial turístico, a região do Jalapão, segundo Aizza (2014, p. 135) possuía, em 2010, a maior concentração de pessoas em situação de extrema pobreza no estado, 29,06% de indivíduos nesta situação, seguido pelo “Bico do Papagaio 18,65%, Dianópolis 18,01%, Miracema do Tocantins 11,05%, Araguaína 6,99%, Rio Formoso 6,62%, Gurupi 5,32% e Porto Nacional 3,72%”. Quando se analisa o índice de pobreza¹⁶, observa-se que:

Em 2010 o Jalapão condensou o maior percentual de pobreza, com 45,96% de indivíduos na sequência o Bico do Papagaio com 36,18%, Dianópolis com 34,68%, Miracema do Tocantins com 24,87%, Araguaína com 19,89%, Rio Formoso com 16,47%, Gurupi com 13,48% e Porto Nacional com 10,94% (AIZZA, 2014, p. 137).

Nessa perspectiva, esse cenário revela tratar-se de uma região que acumula desigualdades sociais, econômicas e políticas, com histórico de não efetivação de políticas públicas que garantam os direitos básicos de seus habitantes.

Em relação a educação dos municípios que compõem a região do Jalapão, destaca-se que os alunos da Educação Básica estão matriculados na rede pública de ensino, conforme explanado na Tabela 01 que trata do número de matrícula na educação básica tanto nas escolas da rede municipal como na rede estadual.

Tabela 1: Número de matrículas da Educação Básica nos municípios que compõem a região do Jalapão no ano de 2018.

MUNICÍPIOS	EDUCAÇÃO BÁSICA						
	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	EJA	Educação Especial
	Creche	Pré – Escola	Anos Iniciais	Anos Finais			
Lagoa do Tocantins	0	179	459	334	194	0	17
Lizarda	0	89	380	315	192	0	34
Mateiros	0	85	334	199	124	21	14
Novo Acordo	62	123	442	389	198	0	71
Ponte Alta do Tocantins	86	158	746	568	262	100	75
Rio Sono	53	135	472	446	223	34	113
Santa Tereza do Tocantins	0	90	314	211	121	0	27
São Félix do Tocantins	0	47	217	163	94	0	5
Total	201	906	3.364	2.625	1.408	155	356

Fonte Censo Escolar/INEP 2018

¹⁶ Segundo o IBGE (2018), é considerado em situação de extrema pobreza quem dispõe de menos de US\$ 1,90 por dia, o que equivale a aproximadamente R\$ 140,00 por mês. Já a linha de pobreza é de rendimento inferior a US\$ 5,5 por dia, o que corresponde a cerca de R\$ 406 por mês. Essas linhas foram definidas pelo Banco Mundial para acompanhar a pobreza mundial.

Em relação a Educação Infantil, objeto de estudo dessa pesquisa, há de se destacar que, mesmo após as diversas leis em prol da consideração das crianças como sujeitos de direito, a modalidade creche só é ofertada pelos municípios de Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins e Rio Sono. Os demais municípios da região ofertam apenas a Pré-Escola nesta etapa da educação básica. A questão que se coloca, considerando esse dado, é: por que os municípios de Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins ainda não oferecem a modalidade creche, cumprindo assim a meta 1 dos seus Planos de Educação? Não há demanda da sociedade? Os bebês destas localidades não são sujeitos de direitos?

4.1.1 O IDHM dos municípios que Compõem a Região do Jalapão

A fim de aprofundar o conhecimento sobre a Região do Jalapão, destaca-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada um dos municípios, que compõem a região, apresentados acima. O IDH é uma medida composta de indicadores de saúde, educação e renda e que serve para conhecer a realidade do desenvolvimento humano em todo território. Para facilitar a comparação entre localidades, foi adaptado e calculado o IDH para todos os municípios brasileiros, com a criação, em 1998, do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

O IDHM ajusta o IDH para a realidade dos municípios e regiões metropolitanas e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil. Para aferir o nível de desenvolvimento humano das unidades federativas (UF), municípios, regiões metropolitanas e Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH), as dimensões são as mesmas do IDH Global – saúde, educação e renda – mas alguns dos indicadores usados são diferentes. O IDHM também varia entre 0 (valor mínimo) e 1 (valor máximo) (BRASIL, 2013b).

Nessa perspectiva, há de se destacar que o IDHM compreende indicadores de saúde, educação e renda, uma vez que, para viver a vida que desejam, as pessoas precisam pelo menos ter a possibilidade de levar uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e à oportunidade de desfrutar de um padrão de vida digno. Partindo desse pressuposto, a Tabela 01 traz o IDHM dos municípios que compõem a região do Jalapão.

Tabela 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Municípios da Região do Jalapão – 2010 (continuação)

ESPACIALIDADES	POSIÇÃO	IDHM – 2010
Brasil		0,727
Tocantins	14°	0,699
Lagoa do Tocantins	129°	0,579
Lizarda	135°	0,570
Mateiros	102°	0,607
Novo Acordo	68°	0,639
Ponte Alta do Tocantins	87°	0,624
Rio Sono	114°	0,600
Santa Tereza do Tocantins	42°	0,662
São Félix do Tocantins	131°	0,574

Fonte: (BRASIL, 2013c)

Para identificar a real situação dos municípios da região do Jalapão quanto à posição do IDHM em relação aos 139 municípios do Estado, faz-se necessário lembrar que as faixas de desenvolvimento humano podem ser: “Muito Alto (0,800 – 1,000); Alto (0,700 – 0,799); Médio (0,600 - 0,699); Baixo (0,500 – 0,599) e Muito Baixo (0,000 – 0,499)” (BRASIL, 2013c). Nessa perspectiva, dentre os municípios que compõem a região do Jalapão, Lagoa do Tocantins, Lizarda e São Félix do Tocantins estão numa faixa de desenvolvimento humano baixa, além de estarem nas últimas posições no ranking do Estado do Tocantins. Os outros municípios estão em uma faixa de desenvolvimento humano médio. Esse resultado do IDHM baixo dos municípios revela um cenário de pobreza, em que há falta de acesso a diversos serviços públicos e a negação de direitos básicos.

Como salientado, o IDHM sintetiza três das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: O IDHM *Educação* que é uma composição de dois indicadores: um indicador que fornece informação sobre a situação educacional da população adulta e um referente à população em idade escolar (jovens); O IDHM *Longevidade* que é calculado pela esperança de vida ao nascer e o IDHM *Renda* que considera a renda municipal per capita, ou seja, a renda média mensal dos indivíduos residentes em determinado município, expressa em Reais. A Tabela 3 mostra o resultado de cada uma dessas dimensões nos municípios da região do Jalapão.

Tabela 3: Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Municípios da Região do Jalapão - 2010

MUNICÍPIOS	IDHM EDUCAÇÃO	IDHM LONGEVIDADE	IDHM RENDA
Lagoa do Tocantins	0,471	0,758	0,543
Lizarda	0,415	0,765	0,584
Mateiros	0,463	0,823	0,586
Novo Acordo	0,530	0,797	0,618
Ponte Alta do Tocantins	0,531	0,779	0,587
Rio Sono	0,482	0,779	0,574
Santa Tereza do Tocantins	0,575	0,817	0,618
São Félix do Tocantins	0,446	0,771	0,550

Fonte: BRASIL (2013c)

O resultado das dimensões, considerando a lógica da faixa do desenvolvimento humano que varia de 0 a 1, evidencia que, na dimensão longevidade, a esperança de vida ao nascer, os municípios da região do Jalapão estão no nível alto (0,700 – 0,799) ou muito alto (0,800 – 1,000). Quando analisa-se a dimensão renda, observa-se que, na região do Jalapão, seis municípios estão no nível baixo (0,500 – 0,599) e dois no nível médio (0,600 - 0,699). No tocante à Educação, cinco municípios estão em um patamar muito baixo (0,000 – 0,499) e o restante estão no nível baixo, evidenciando uma fragilidade em termos sociais e econômicos e educacionais em que a região do Jalapão se encontra.

Esses níveis incipientes de educação e renda na região, portanto, indicam que, em termos qualitativos, os referidos municípios se encontram em uma situação precária de acesso ao conhecimento e de muita vulnerabilidade no padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda.

4.1.2 Municípios que Compõem a Região do Jalapão

Nesta seção discorre-se mais detidamente sobre os oito municípios da região do Jalapão que compõem nossa amostra de pesquisa, destacando suas origens, localização, área territorial, população e educação.

4.1.2.1 Lagoa do Tocantins

Criado em 05 de outubro de 1989 e instalado em 1º de janeiro de 1993, o município de Lagoa do Tocantins “foi elevado à categoria de município e distrito,

pela lei estadual nº 251, de 20 de fevereiro de 1991, alterado em seus limites pela lei estadual nº 498, de 21 de dezembro de 1992” (SEPLAN, 2017a, p.07). Desmembrado do município de Santa Teresa do Tocantins, localiza-se na região do Jalapão há 121 km da capital do Estado, Palmas, limitando-se a Norte e Leste com o município de Novo Acordo, Sul com Ponte Alta do Tocantins e Oeste com o município de Santa Tereza do Tocantins.

O município de Lagoa do Tocantins possui a sua área territorial de 911,342 km² e uma população, em 2010, de 3.525 pessoas, sendo que em 2018 a população estimada foi de 4.237 pessoas (IBGE, 2018).

No que concerne à educação básica, o município de Lagoa do Tocantins não oferta vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade que deveriam estar matriculadas na Educação Infantil – Creche e Educação de Jovens e Adultos (EJA), conforme a Tabela 1 apresentada no início dessa seção. Quando retratado sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), há de se destacar que o município conseguiu alcançar um resultado superior à meta projetada pelo Ministério da Educação somente nos anos iniciais do Ensino Fundamental com um IDEB alcançado de 4,3, sendo que a meta projetada era 4,0, conforme dos dados do INEP (2017).

4.1.2.2 Lizarda

O município de Lizarda surgiu em 1824, quando o piauiense José Benedito da Silva instalou-se no local com a sua família, dedicando-se à lavoura e criação de gado, formando a fazenda Boa Sorte. Devido à boa qualidade das terras, outras famílias oriundas do Maranhão e do Piauí foram aglomerando-se no local, dando início à formação de um povoado que recebeu a mesma denominação da fazenda, nome que conservou até sua elevação à categoria de vila.

Anos mais tarde, mudaram o nome de Boa Sorte para Perotaba, porém os moradores não aceitaram o novo topônimo e decidiram colocar o nome de Lizarda para homenagear Dona Lizarda Maria de Freitas, filha de José Benedito da Silva (fundador do povoado).

A homenagem foi ratificada através do Decreto-lei do Estado de Goiás nº 8.305, de 31 de dezembro de 1934. Por ato do Governador do Estado de Goiás, o Distrito foi elevado a Município pela Lei nº 891, de 11 de novembro de 1953, desmembrando-se de Porto Nacional, ao qual era subordinado

jurídica e administrativamente. A instalação do Município deu-se em 1º de janeiro de 1954 (SEPLAN, 2017b.p.08).

O município de Lizarda está a uma distância de 336 km da capital do Estado, Palmas, e possui a sua área territorial de 5.723,234 km² e uma população em 2010 de 3.725 habitantes, sendo que, em 2018, a população estimada foi de 3.748 habitantes (IBGE, 2018). Limita-se ao Norte com os municípios de Recursolândia, Centenário e Estado do Maranhão; ao Sul com os municípios de São Félix do Tocantins e Novo Acordo; Leste com o Estado do Maranhão e Oeste com o município de Rio Sono.

Na oferta de matrículas para a educação básica, o município de Lizarda não oferece vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade, que deveriam estar matriculadas na Educação Infantil – Creche, e para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), conforme a Tabela 01 apresentada no início dessa seção. Quando retratado sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), há de se destacar que o município não apresenta resultados satisfatórios nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, uma vez que não conseguiu alcançar a meta projetada pelo Ministério da Educação que era 4,6 para os Anos Iniciais e 5,1 para os anos finais, conforme dos dados do INEP (2017).

4.1.2.3 Mateiros

O município de Mateiros tem sua origem atrelada aos caçadores vindos do Piauí e que viram nessas terras um lugar essencial para sua sobrevivência. Dentre os primeiros habitantes a povoarem essa região, destaca-se o caçador conhecido pelo apelido de "Lapa" que trouxe sua família e fixou-se nessa região. Após esse período, mais precisamente no ano de 1932, foi construída a primeira escola primária, que teve como primeiro professor o Sr. João Terra e, em seguida, o Sr. Alcides Rufo Souza.

E em 24 de julho de 1963, através da Resolução n.º 53/63, foi criado o município de Mateiros, no Alto Jalapão, sob a denominação oficial de Vila de Mateiros, município de Ponte Alta do Norte. Em 20 de fevereiro de 1991, através da Lei nº 15/91, foi criado o município de Mateiros - com seus devidos limites e confrontações (SEPLAN, 2017.g, p.8).

Há de se destacar, ainda, que sua denominação deve-se à grande quantidade de veados campeiros com este nome existente na região, onde hoje está assentado

o município topônimo. Relacionado aos limites intermunicipais, limita-se ao Norte como o município de São Félix do Tocantins e os Estados do Maranhão e Piauí, ao Sul com os municípios de Rio da Conceição e Almas, ao Leste com o Estado da Bahia e a Oeste com os municípios Ponte Alta do Tocantins e Novo Acordo.

O município de Mateiros está a uma distância de 241 km da capital do Estado, Palmas, e possui uma área de 9.681,657 km² e uma população, em 2010, de 2.223 habitantes, sendo que, em 2018, a população estimada foi de 2.638 habitantes (IBGE, 2018).

Em relação à educação básica, o município de mateiros não oferta vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade que deveriam estar matriculadas na Educação Infantil – Creche, conforme a Tabela 01 apresentada no início dessa seção. Quando retratado sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), há de se destacar que o município conseguiu alcançar um resultado superior à meta projetada pelo Ministério da Educação somente nos anos iniciais do Ensino Fundamental com um IDEB alcançado de 4,7, sendo que a meta projetada era 4,2, conforme dos dados do INEP (2017).

4.1.2.4 Novo Acordo

O município de Novo Acordo está situado no centro leste do Estado do Tocantins. Sua origem está atrelada a um local onde existiu uma fazenda de criação de gado, de propriedade de Dona Antônia Pires de Macêdo, numa região explorada apenas por garimpeiros e agricultores.

Em 1947, ali chegou o Sr. José Souza Dourado e irmãos, levando grande quantidade de mercadorias, onde estabeleceu seu comércio. Não havendo concorrência, o comércio floresceu rapidamente. Mas o lugar se caracterizou como povoado, que recebeu o nome de Dourados, quando da fundação de uma escola primária. Esta atraiu muitos agricultores, que para lá se dirigiram com o intuito de matricular seus filhos (SEPLAN, 2017d, p.08).

Nesse contexto, o povoado de Dourados foi marcado por um crescente desenvolvimento, sendo elevado à categoria de Distrito em novembro de 1953 pela Câmara Municipal de Porto Nacional já sob a denominação de Novo Acordo. Já em 1958, foi elevado à categoria de Município, pela Lei do Estado de Goiás n° 2.130, de 14 de novembro, sendo que sua instalação ocorreu em 1° de janeiro de 1959.

Atualmente, está a uma distância de 112 km da capital do Estado, Palmas, e possui uma área de 2.674,682 km² e uma população, em 2010, de 3.762 habitantes, sendo que, em 2018, a população estimada foi de 4.287 habitantes (IBGE, 2018). Em relação aos limites intermunicipais, limita-se ao Norte com os municípios de Rio Sono e Lizarda, ao Sul com os municípios de Santa Tereza do Tocantins, Lagoa do Tocantins e Ponte Alta do Tocantins, a Leste com os municípios de São Félix do Tocantins, Mateiros e Ponte Alta do Tocantins e Oeste com os municípios de Palmas e Aparecida do Rio Negro (SEPLAN, 2017d).

No tocante à educação básica, o município de Novo Acordo não oferta vagas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), conforme a Tabela 01 apresentada no início dessa seção. Quando retratado sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), há de se destacar que o município conseguiu alcançar um resultado superior à meta projetada pelo Ministério da Educação somente nos anos iniciais do Ensino Fundamental com um IDEB alcançado de 5,0, sendo que a meta projetada era 4,8, conforme dos dados do INEP (2017).

4.1.2.5 Ponte Alta do Tocantins

O município de Ponte Alta do Tocantins está localizado na região Leste do Estado e tem sua formação ligada ao senhor Antônio Mascarenhas, em junho de 1909, que, juntamente com outros fazendeiros, compraram alguns casebres do senhor Pedro Lucas e, também, construíram algumas moradias.

Para o local foi transferida a Escola primária da fazenda Mata Nova e, posteriormente, o Juizado e o Cartório de Registro Civil. Esta iniciativa deu maior impulso ao desenvolvimento do lugar. Em 17 de maio de 1912, através da Lei Municipal nº 67, da Câmara Municipal de Porto Nacional, o povoado foi elevado à sede do Distrito do Jalapão, sob a denominação de Bom Jesus da Ponte Alta (SEPLAN, 2017c, p.08).

Após ser elevada à categoria de Distrito, a região passou por grandes problemas causados, principalmente, pelas invasões de jagunços, fato que gerou uma decadência no Distrito de Bom Jesus da Ponte Alta.

Em 22 de fevereiro de 1958, a Resolução nº 03, da Câmara Municipal de Porto Nacional, concedeu ao Distrito de Ponte Alta do Norte (o nome Norte deve-se à sua situação geográfica no antigo Estado de Goiás) autorização para pleitear sua autonomia político-administrativa, que lhe foi outorgada por força da Lei do Estado de Goiás nº 2.126, de 14 de novembro do

mesmo ano. O Município foi instalado solenemente em 1º de janeiro do ano seguinte (SEPLAN, 2017c, p.08).

Com a separação do norte Goiano e criação do Estado do Tocantins, o município de Ponte Alta do Norte passou a denominar-se Ponte Alta do Tocantins pela força do Decreto Legislativo nº 01, artigo 4º, publicado no D.O./TO nº 01, do dia 01 de janeiro de 1989.

O município de Ponte Alta do Tocantins situa-se a 120 km de Porto Nacional e 187 km da Capital do Estado, Palmas, e possui uma área de 6.491,125 km². Limita-se ao Norte com os municípios de Palmas, Lagoa do Tocantins, Santa Tereza do Tocantins e Novo Acordo, ao Sul com os municípios de Pindorama do Tocantins e Almas, Leste com o município de Mateiros e Oeste com o município de Monte do Carmo. No ano de 2010, possuía um total de 7.180 habitantes, sendo que a população estimada no ano de 2018 foi de 7.961 habitantes (IBGE, 2018).

No que concerne à educação básica, o município de Ponte Alta do Tocantins oferta vagas para todas as modalidades, conforme a Tabela 01 apresentada no início dessa seção. Quando retratado sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), há de se destacar que o município conseguiu alcançar um resultado igual a meta projetada pelo Ministério da Educação somente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, com um IDEB alcançado de 5,0, sendo que a meta projetada era 5,0, conforme dos dados do INEP (2017).

4.1.2.6 Rio Sono

O município de Rio Sono está localizado na porção leste do estado às margens dos rios Sono e Perdido. Sua origem está ligada à agropecuária quando ainda era um povoado pertencente ao município de Lizarda. Como o povoado ficava muito distante da sede do município, ficou servindo de polo para os produtores. A luta pela emancipação política do município de Rio Sono contou com a participação de diversos segmentos da população como: lideranças políticas, lideranças locais, professores e estudantes.

O município de Rio Sono situa-se a 143 km da Capital do Estado, Palmas, e possui uma área de 6.354,367 km². Limita-se ao Norte com os municípios de Centenário, Pedro Afonso e Lizarda, ao Sul com os municípios de Novo Acordo e Lizarda, Leste com o município de Lizarda e Oeste com os municípios de Aparecida

do Rio Negro e Tocantínia. No ano de 2010, possuía um total de 6.254 habitantes, sendo que a população estimada no ano de 2018 foi de 6.468 habitantes (IBGE, 2018).

No que se refere à educação básica, o município de Rio Sono oferta vagas para todas as modalidades, conforme a Tabela 01 apresentada no início dessa seção. Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), há de se destacar que o município conseguiu alcançar um resultado superior à meta projetada pelo Ministério da Educação somente nos anos iniciais do Ensino Fundamental com um IDEB alcançado de 5,5 enquanto a meta projetada era 5,3, conforme dos dados do INEP (2017).

4.1.2.7 Santa Tereza do Tocantins

O município de Santa Tereza do Tocantins está localizado na região centro – leste do Estado. Sua origem está atrelada à vinda das famílias que buscavam uma melhoria na qualidade de vida de seus familiares. Nesse sentido, em 1975, pela Lei estadual nº 8.002 de 26 de novembro, foi criado o Distrito de Santa Tereza do Norte, subordinado ao município de Novo acordo.

Sua origem histórica está ligada a do Município de Novo Acordo, do qual foi desmembrado em 1988. O Sr. Pantaleão de Paula Pinto foi o primeiro prefeito eleito, no dia 16 de abril de 1989. Através do Decreto-Legislativo nº 01, art. 4º, publicado no D.O./TO n.º 01, do dia 01 de janeiro de 1989, o Município, que era denominado Santa Tereza do Norte, passou a denominar-se Santa Tereza do Tocantins (SEPLAN, 2017f, p.08).

O município de Santa Tereza do Tocantins situa-se a 41 km da Capital do Estado, Palmas, e possui uma área de 539,912 km². Limita-se ao Norte com o município de Novo Acordo, ao Sul com os municípios de Monte do Carmo e Ponte Alta do Tocantins, Leste com o município de Lagoa do Tocantins e Oeste com o município de Palmas. No ano de 2010, possuía um total de 2.523 habitantes, sendo que a população estimada no ano de 2018 foi de 2.834 habitantes. (IBGE, 2018)

Quanto à educação básica, o município de Santa Tereza não oferta vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade, creche, e nem para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), conforme a Tabela 01 apresentada no início dessa seção. Quando retratado sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), há de se destacar que o município não conseguiu alcançar um resultado satisfatório, uma vez

que o IDEB alcançado foi inferior à meta projetada pelo Ministério da Educação. Nos anos iniciais, o resultado obtido foi 4,0 e nos anos finais foi 3,6, enquanto a meta projetada era 4,6 e 5,2, respectivamente, conforme dos dados do INEP (2017).

4.1.2.8 São Félix do Tocantins

O Município de São Félix do Tocantins situa-se a Leste do Estado do Tocantins e é geograficamente o mais central da região do Jalapão. Pertence ao Polo Ecoturístico do Jalapão e tem sua origem atrelada aos migrantes nordestinos

O povoamento do município iniciou com migrantes nordestinos vindos principalmente do Piauí, Maranhão e Bahia, surgindo como arraial em 1736, por obra e coragem do Sr. Carlos Marinho (comerciante) e como representante das pioneiras da região; a Sra. Marcelina Neves da Cunha, falecida no dia 03 de agosto de 2007 (SEPLAN, 2017e, p.08).

Pela Lei Estadual nº 251 de 20 de fevereiro de 1991, o município de São Félix do Tocantins foi emancipado, tendo como 1ª Prefeita a Sra. Maria Nazaré Chaves dos Santos, que administrou no período de 1993 a 1996. A cidade é claramente dividida em duas partes, separadas pelo Ribeirão São Félix e destaca-se como área de lazer:

A Praia do Alecrim e a Praia Rica que ficam às margens do Rio Soninho (Sono); a Cachoeira da Jalapinha; Praia do Arapuá; Encontro do Rio Sono com o Rio Novo; o Fervedouro do Alecrim; poço de água morna e borbulhante em decorrência das nascentes que brotam da areia, localizado nas proximidades da sede municipal, conhecido como fervedouro. Recentemente foram mapeados mais dois fervedouros na zona rural (SEPLAN, 2017e, p.08).

O município de São Félix do Tocantins situa-se a 227 km da Capital do Estado, Palmas, e possui uma área de 1.908,678 km². Limita-se ao Norte com o município de Lizarda, ao Sul com o município de Mateiros, Leste com o município de Novo Acordo e o Estado do Maranhão e Oeste com o município de Novo Acordo. No ano de 2010, possuía um total de 1.437 habitantes, sendo que a população estimada no ano de 2018 foi de 1.572 habitantes (IBGE, 2018).

Em relação à educação básica, o município de São Félix do Tocantins não oferta vagas para as crianças de 0 a 3 anos de idade que deveriam estar matriculadas na Educação Infantil – Creche e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), conforme a Tabela 01 apresentada no início dessa seção. Quando retratado

sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), há de destacar-se que o município conseguiu alcançar um resultado superior à meta projetada pelo Ministério da Educação somente nos anos iniciais do Ensino Fundamental com um IDEB alcançado de 4,8, sendo que a meta projetada era 3,6, conforme dos dados do INEP (2017).

4.2 Planos Municipais de Educação dos municípios da região do Jalapão: condições legais e políticas propostas para a educação infantil

4.2.1 Apontamentos sobre a Meta 01 do PNE

A Educação Infantil, ao longo da história do Brasil, passou por diversas fases, passando de uma responsabilidade exclusivamente das famílias para uma atenção e preocupação do Estado, engloba a creche (para crianças de 0 a 3 anos de idade) e a pré-escola (para crianças de 4 e 5 anos de idade). Essa divisão aconteceu a partir de 2006 quando o ensino fundamental passou a ter matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

A Educação Infantil conta com o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, que reservou um lugar de destaque logo em sua primeira meta, e também os Planos Estaduais e municipais de educação. Os planos destacam que a etapa creche da Educação Infantil deve garantir o atendimento de 50% da população de até três anos e a universalização, até 2016, das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola. Cabe destacar que essa idade respeita o corte etário de 31 de março aprovado pela Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010, que define as diretrizes operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE).

Nesse sentido, a Meta 01 do PNE traz como desafio principal a ampliação do acesso à educação infantil, sendo destacado na maioria de suas estratégias: 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.10, 1.11, 1.15, 1.16 e 1.17. O Parecer (SF) nº 63/2018 expõe que:

Relacionam-se a essa dimensão as exigências de que os entes federados definam suas próprias metas de expansão das redes públicas; desenvolvam mecanismos e promovam levantamento anual de demanda por creche e busca ativa das crianças na faixa etária da educação infantil, respeitando o direito de opção para a matrícula das menores de 4 anos; mantenham e

ampliem, em regime de colaboração, programa nacional de construção e reestruturação de escolas de educação infantil; e articulem a expansão das redes públicas com a oferta de matrículas gratuitas em creches conveniadas (BRASIL, 2018).

Observa-se que, para o desenvolvimento dessas estratégias, os municípios ao elaborarem seus planos municipais de educação tiveram que levar em conta as peculiaridades locais, o regime de colaboração e a garantia de um padrão nacional de qualidade. Há de destacar-se, também, que além da ampliação do acesso à educação infantil, as estratégias da meta 01 trazem em seu texto mais outras duas dimensões: a equidade e a qualidade (Brasil, 2018, p.4).

Em relação à equidade, as estratégias dos planos buscam garantir a oferta de oportunidades iguais a todos, minimizando as desigualdades de aprendizado entre os alunos oriundos de diferentes realidades. No PNE/2014, o tema equidade vem presente nas estratégias 1.2, 1.10, 1.11 e 1.14, uma vez que tratam diretamente do público com vulnerabilidades sociais e especificidades próprias.

Relacionado à dimensão qualidade, ao analisar as estratégias 1.1, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9, 1.12, 1.13 e 1.17, observa-se que é necessário considerar as peculiaridades locais, melhorar a rede física das escolas, criar uma avaliação nacional da educação infantil, investir em formação de professores, elaborar um currículo e uma proposta pedagógica para a educação infantil e estimular o acesso à educação integral para todas as crianças.

Para que essas estratégias consigam suprir o objetivo esperado, várias ações foram pensadas pelos entes federados. Porém, há de se destacar que algumas iniciativas já se encontravam em operação muito antes da aprovação da lei do PNE, como é o caso do Proinfância¹⁷, lançado como parte de uma política maior do MEC, consubstanciada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Como o PNE trata da ampliação do acesso à educação infantil, o Proinfância torna-se, na atual conjuntura, uma das iniciativas mais visíveis, haja vista que envolve a questão de: “i) melhoria da infraestrutura da rede física escolar de educação infantil por meio da construção e reforma de creches e escolas; e ii) aquisição de mobiliário e equipamentos para a rede física de educação infantil” (BRASIL, 2018, 37).

Nessa perspectiva, o Proinfância surge como uma peça fundamental para o cumprimento do indicador 1B da meta 01, que trata da garantia do atendimento de

¹⁷ O Proinfância foi criado por meio da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

50% da população de até três anos, uma vez que, para os municípios cumprirem com esse indicador, será necessária a construção de creches para o atendimento dessa faixa etária devido às especificidades como berçários e alguns espaços diferentes das escolas convencionais. Ainda, é necessário destacar que nesse processo a União tem o papel de:

Oferecer assistência técnica e financeira aos municípios e ao Distrito Federal, que são os destinatários dos recursos. De forma geral, os projetos para construção das creches são de dois tipos: padronizados pelo FNDE, entidade responsável pela execução do programa, ou elaborados pelos próprios entes. O processo para construção começa pelo diagnóstico da situação educacional do ente interessado, feito por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). Nesse planejamento, que é registrado eletronicamente no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), o ente indica o interesse em construir ou reformar, além de outras informações relativas aos quantitativos de atendimento, dados relativos à obra, documentos que comprovem a propriedade do terreno adequado para o empreendimento, entre outras exigências (BRASIL, 2018, p.38).

Além do Proinfância, foram criados os programas de apoio à educação infantil, divididos em três ações de repasses financeiros, tendo como objetivo a ampliação e melhoria do atendimento nessa etapa. Essas ações são essenciais para o desenvolvimento da meta 01, uma vez que, ao abrir novas turmas, os municípios necessitam de recursos para sua manutenção, haja vista que os recursos oriundos das matrículas do Censo Escolar só caem no ano posterior. As três ações dos Programas de Apoio à Educação Infantil são:

- 1 - Programa de apoio a novos estabelecimentos de educação Infantil;
- 2 - Programa de apoio a novas turmas de educação infantil;
- 3 - Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil (Brasil Carinhoso) (FNDE, 2017).

Nessa perspectiva, o programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil, conhecido como EI Manutenção, “consiste em ação de apoio financeiro destinada ao custeio das atividades desses estabelecimentos por até dezoito meses, até que sejam incluídos nos repasses do Fundeb” (BRASIL, 2018). O EI Manutenção foi Instituído pela Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011, e regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013, e busca:

Responder à dificuldade enfrentada pelos municípios para arcar com as despesas correntes para o início das atividades dos novos estabelecimentos, uma vez que os recursos *per capita* advindos do Fundeb só podem ser recebidos pelos entes federados depois de registradas as matrículas dos novos alunos no Censo Escolar anual. O lapso temporal

entre o início de funcionamento de uma nova unidade escolar e o cômputo de suas matrículas para fins de recebimento de recursos do Fundeb pode variar de seis a dezoito meses (BRASIL, 2018, p. 50 - 51).

Relacionado ao programa de apoio a novas turmas de educação infantil¹⁸, serve para transferir recursos do governo federal para custear gastos com crianças matriculadas em novas turmas de creche ou pré-escola abertas em estabelecimentos públicos ou instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público.

Essa iniciativa tem a mesma motivação subjacente à que se dirige a novos estabelecimentos de ensino: apoiar o custeio da oferta de educação infantil para alunos ainda não contabilizados no Fundeb. Sua duração, assim, também é de no máximo dezoito meses. Os repasses, tal como no El Manutención para novos estabelecimentos, são feitos em parcela única e correspondem aos valores mínimos *per capita* do Fundeb, ajustados para o lapso temporal até o cômputo dessas matrículas no fundo. Trata-se de iniciativa importante, porém limitada ao aproveitamento da capacidade já existente nas creches e pré-escolas de determinado município (BRASIL, 2018, p. 52).

O programa Brasil Carinhoso¹⁹ consiste no apoio financeiro suplementar para o atendimento em creches de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Trata-se, portanto, de ação diretamente relacionada à estratégia 1.2, referente à diminuição da desigualdade no acesso à educação infantil das crianças mais vulneráveis. A partir de 2016, além de beneficiários do PBF, a iniciativa passou a abrigar também, pelo menos formalmente, crianças com deficiência e contempladas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (BRASIL, 2018, p.53).

Nessa perspectiva, esses programas de apoio à educação infantil, em regime de colaboração, são fundamentais para a universalização da educação infantil e ampliação do número de crianças nas creches, uma vez que tem por objetivo ajudar financeiramente os municípios e o Distrito Federal enquanto as matrículas das crianças, ainda, não tenham sido computadas no cálculo dos recursos do FUNDEB.

Outro programa de apoio à educação infantil é o Programa Criança Feliz²⁰ que trata da implementação de programas de orientação e apoio às famílias e

¹⁸ O programa de apoio a novas turmas de educação infantil foi instituído por meio da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013 (FNDE, 2017).

¹⁹ Criado pela Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, e regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 17, de 16 de maio de 2013 e pela Portaria Interministerial MEC/MDS nº 2, de 16 de setembro de 2014, esse programa, tal como os anteriores, precedeu a sanção do PNE (BRASIL, 2018).

²⁰ Lançado em 5 de outubro de 2016, pelo Decreto nº 8.869, o programa estrutura-se na realização de visitas domiciliares periódicas, tendo como público-alvo prioritário gestantes e crianças de até três anos, cujas famílias sejam beneficiárias do PBF, crianças de até seis anos beneficiárias do BPC e crianças de até seis anos em situação de acolhimento, nos termos do ECA (BRASIL, 2018).

insere-se na estratégia 1.12 do PNE, tendo como foco o desenvolvimento integral de crianças de até três anos. Além de todos esses programas que são essenciais para a ampliação da Meta 01 do PNE, há de destacar-se que os municípios precisam desenvolver a Busca Ativa e o Levantamento de Demanda, tanto para trazer os alunos que estão fora da escola, como para planejar de forma eficiente as ações que favoreçam o cumprimento das estratégias.

No que se refere à questão da qualidade na educação infantil, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)²¹ traz a “formação dos profissionais da educação, o tema dos currículos e propostas pedagógicas conectados ao conhecimento empírico acerca do processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento do público da educação infantil” (BRASIL, 2018, p.63).

No que concerne à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a LDB/1996 define que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão que nortear os currículos e seus conteúdos mínimos para assegurar a formação básica comum a todos. Em seu Art. 9º, destaca que a União incumbir-se-á de:

IV – estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (BRASIL, 1996).

A LDB, ainda, estabelece que os currículos da educação básica devem ter uma base comum. De acordo com o Art. 26:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (BRASIL, 1996).

Durante a construção da BNCC, foram desenvolvidas parcerias estratégicas com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), assim como com movimentos organizados da sociedade civil, para apoiar o processo de (re) elaboração dos currículos escolares na ponta, tendo a BNCC como referência.

Diante de todas essas explanações em prol do cumprimento da meta 01, ainda, há de destacar-se que o Parecer (SN) nº 63, de 11 de dezembro de 2018,

²¹ A BNCC é aprovada em 15 de dezembro de 2017 pelo CNE e foi homologada pelo MEC pela Portaria Nº 1570 de 20 de dezembro de 2017.

traz algumas recomendações visando contribuir para o processo de alcance da meta 1 e de suas 17 estratégias. As referidas recomendações foram direcionadas à Comissão de Educação, ao poder legislativo, aos órgãos federais de controle (TCU e CGU) e aos órgãos do Poder Executivo (MEC, MDS, FNDE e INEP), conforme o Quadro 5, nos apêndices desta pesquisa.

Nessa perspectiva, dentre as recomendações dirigidas às diversas instâncias responsáveis por dar concretude ao PNE, conforme o apêndice 2, enfatiza-se: os debates voltados para a instituição do SNE e o regime de colaboração; a consideração da Educação Infantil do debate do novo FUNDEB; continuar com as auditorias pelos TCU e CGU; promover a elaboração e pactuação com os entes federados de matriz de responsabilidades do PNE e retomar as obras paralisadas.

4.2.2 O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação

Antes de adentrar-se na discussão do Plano de Ações Articuladas (PAR), faz-se uma explanação sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foi apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, pelo então Ministro Fernando Haddad, durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo a seguinte justificativa: “a razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (HADDAD, 2008, p.5).

O PDE é uma aglomeração de vários programas e projetos desenvolvidos pelo MEC no Brasil, como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pautado em 28 diretrizes e sob a responsabilidade da União, por meio do regime de colaboração, como mostra os artigos 1º e 2º do referido decreto que o instituiu:

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...]

X - promover a educação infantil, [...] (BRASIL, 2007b).

Foi também a partir do PDE que se originou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Na visão de Pires (2017, p.5), o Ideb é um:

Indicador avaliativo de monitoramento da evolução da qualidade da educação básica, com metas a cada dois anos e uma ao final, prevista para o ano de 2022, que consiste na nota 6. É também um dos determinantes para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC, dando prioridade aos estados e municípios com Ideb mais baixo.

Outro instrumento iniciado pelo PDE, para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, é o Plano de Ações Articuladas (PAR), programa estratégico de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007²², que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino. No art. 9º do referido decreto, o PAR é definido como: “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007b, p. 4).

Além do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, o Plano de Ações Articuladas (PAR) vem detalhado na Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012²³ como pode ser observado nos artigos 1º e 2º:

Art. 1º O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR.

Parágrafo único. O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Art. 2º O PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR, de que trata o art. 3º.

²² Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

²³ Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências (BRASIL, 2012c).

§ 1º A elaboração do PAR será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões:

I - gestão educacional;

II - formação de profissionais de educação;

III - práticas pedagógicas e avaliação;

IV - infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012c).

O PAR é um planejamento de tipo estratégico que orienta as ações dos municípios para que a educação consiga evoluir. Ele segue três etapas que permitem a correlação da demanda do ente por recursos técnicos, financeiros e pedagógicos. Essa estruturação é realizada por intermédio do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), e é composto por indicadores que se referem às condições de oferta educacional.

No PAR municipal, cada indicador corresponde uma ação, e cada ação corresponde a um conjunto de subações. Em geral, dentro de cada subação ainda há subações complementares, algumas a serem executadas pelo município (sempre em maior quantidade) e outras pelo MEC. O PAR 2008 - 2011 continha 52 indicadores e o PAR 2011-2014 82 indicadores. Em ambos, os indicadores e as ações são distribuídas em quatro dimensões, quais sejam: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Essas dimensões, por sua vez, são desdobradas em áreas. O registro e o monitoramento do PAR são feitos *online*, no módulo PAR – Simec (PIRES, 2017, p.49).

Em relação à elaboração do PAR, é necessário que seja feito um levantamento e um diagnóstico minucioso sobre a realidade e as necessidades do ambiente em que estão sendo coletados os dados. Outro ponto de extrema importância é que as ações selecionadas continuam expressando as prioridades da educação, independente das mudanças de governo.

A execução das ações previstas e aprovadas no plano é de responsabilidade de cada ente, asseguradas por meio do termo de compromisso entre União, Estados e Municípios. Outro ponto de extrema importância é que o PAR:

Se apresenta como instrumento de apoio para o alcance de objetivos propostos para a educação, dimensionados no Plano Nacional de Educação (PNE) e também, no PDE, pensando-se na superação das desigualdades entre as regiões do país e na melhoria da qualidade do ensino, que, dentre tantas vertentes, tem a seu dispor a troca de informações regionais e o compartilhamento de forma de execução de processos que podem ser reconhecidos em um instrumento único de planejamento educacional (RIBEIRO; JESUS, 2016, p.215).

Nessa perspectiva, o PAR se constitui como um plano embasado na colaboração entre os entes federados, ou seja, para que ele seja viável é necessário

que os governos (federal e municipais) se empenhem na realização das ações elaboradas no PAR municipal.

Além das ações, há ainda as subações, que podem ser de responsabilidade exclusiva do município, ou podem estar relacionadas à assistência técnica ou financeira do MEC. Desse modo, é necessário que os entes federados se articulem para que as ações possam ser executadas. Se não houver o compromisso de uma das partes, tanto ação como subação ficam comprometidas (PIRES, 2017, p.51).

Dentre as ações do PAR, a infraestrutura física é a mais visada pelos municípios, principalmente relacionada à construção de escolas de educação infantil, para suprir a carência de vagas nos municípios que ofertam essa modalidade de ensino. Nessa perspectiva, destaca-se o Proinfância que trata da construção de creches padronizadas, em colaboração com os municípios e o Distrito federal.

Quanto à assistência técnica e financeira da União, o Decreto nº 6.094 de 2007, em seu art. 11, destaca que:

Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.
§ 2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios (BRASIL, 2007, p.1).

As transferências voluntárias e a assistência técnica da União, no âmbito educacional e, conseqüentemente, do PAR, encontram-se sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e se caracterizam pela colaboração entre os entes federados para que seja assegurado o direito à educação.

Apesar de todos os pontos positivos sobre a forma como o PAR vem contribuindo para o desenvolvimento da educação, algumas críticas foram surgindo a partir de sua criação. Dentre elas, a forma como o PAR se apoia no regime de colaboração. Na visão de Mendes e Gemaque (2011, p. 303), o PAR:

[...] se propõe a ser uma política a ser implantada pela via do regime de colaboração, porém parece traduzir-se em instrumento regulatório, por ser uma forma de regulação da própria relação entre as esferas governamentais. [...]. O que temos com o PAR é a manutenção de um federalismo não cooperativo com a ação coordenadora por parte da União, fato este que não se constitui em regime de colaboração e sim em uma atuação regulatória por parte da União das metas a serem cumpridas pelos entes subnacionais por meio do PAR.

Nessa perspectiva, segundo as autoras, a forma como o PAR vem sendo conduzido pela União, está mais voltado para uma atuação regulatória do que colaborativa. Essa sistemática de organização adotada vem retirando a autonomia dos entes federados, uma vez que a União estabelece metas a serem alcançadas, enquanto os estados e municípios definem as ações a partir dos itens financiados pelo MEC. Desse modo, o governo federal centraliza o poder de decisão e descentraliza as ações de execução das políticas, subestimando a capacidade dos governos subnacionais de planejarem suas próprias políticas públicas. Segundo Souza e Castro (2017):

Com a instituição do PAR pelo governo federal no ano de 2007, os subgovernos ficaram reduzidos em sua importância como formuladores de políticas públicas. Aparecem como implementadores de políticas de um governo central que, no momento, não se mostra constrangido pelos outros entes federados. Há na divisão de poder e autoridade propostos pelo PAR a convivência de vários centros de poder representados pelos três entes, mas que possuem capacidades desiguais; fazendo os subgovernos tomarem o PAR enquanto espaço de negociação política (barganhas constantes para influenciar decisões que afetam seus interesses). Embora o governo federal tenha centralizado as ações e decisões do PAR em suas mãos, não significa que os outros entes foram eliminados do jogo federativo (p. 890).

Essa tensão que se observa entre os entes subnacionais e a União no controle e regulação das políticas educacionais pode ser aferida, também, no processo de construção e execução do Plano Nacional de Educação (PNE) e sua articulação com os Planos Municipais de Educação.

4.2.3 Os Planos Municipais de Educação (PMEs) dos municípios da região do Jalapão: a situação da educação infantil

Da mesma forma que o PNE, os Planos Municipais de Educação (PMEs) definem em sua Meta 1 a ampliação do acesso à educação infantil com equidade e qualidade e, para tanto, elaboraram suas estratégias considerando as peculiaridades locais (ver apêndice nº1, que trata do regime de Colaboração nas estratégias da Meta 1 dos Planos Municipais de Educação dos municípios da Região do Jalapão). Ao serem guiados pelas estratégias, os Planos conseguem favorecer que municípios caminhem em uma mesma direção. Também têm funcionado como um elemento norteador das políticas em prol do desenvolvimento da educação infantil e, também, para os órgãos fiscalizadores fazerem seu acompanhamento.

Para que os Planos sejam viáveis, é necessário que haja a continuidade e o aprofundamento das políticas e dos programas federais de apoio aos municípios por meio do regime de colaboração, que poderá contar, também, com a contribuição do Estado que, apesar de não ser responsável pela educação infantil, pode ser um parceiro importante nesse processo de implantação do PME.

Os PMEs dos municípios da região do Jalapão (Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins) trazem em seu texto o regime de colaboração como elo decisivo para o cumprimento de algumas estratégias da Meta 01, conforme se demonstra no Apêndice 1²⁴.

Dentre as estratégias, as que tratam da construção de creches e ampliação de prédios, bem como a aquisição de equipamentos como prioridade para a ampliação do acesso à educação infantil são consideradas de maior relevância. Para a aquisição desses itens, os municípios utilizam o SIMEC, por meio do cadastramento das ações no PAR, para que em regime de colaboração possam cumprir essas estratégias postas na meta 01 dos PMEs. Além das ações voltadas para a infraestrutura com o Proinfância, é por meio do SIMEC que são, também, cadastradas as ações de manutenção com apoio as novas turmas e apoio financeiro para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil.

Outras estratégias também tem um caráter significativo como: a garantia por meio de colaboração da formação inicial dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior e a criação e manutenção, em colaboração, de programas de formação continuada dos(as) profissionais da educação infantil. Porém, para a ampliação do acesso à educação infantil, a infraestrutura é fundamental, principalmente para as crianças de 0 a 3 anos que estão na modalidade creche, uma vez que precisam de um ambiente próprio adaptado às suas necessidades de cuidado e educação.

Em relação ao indicador 1B, que trata do Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar), a Tabela 04, abaixo, mostra que, dos oito municípios que compõem a região do Jalapão, somente Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins e Rio Sono ofertam essa modalidade de ensino. Esses municípios, contudo, já ofertavam vagas para crianças de 0 a 3 anos

²⁴ Esse Apêndice apresenta uma síntese das estratégias que se referem ao regime de colaboração da Meta 1 nos Planos Municipais de Educação dos municípios da Região do Jalapão pesquisados.

antes da aprovação dos PMEs, ficando com a missão de até 2024 garantir que, no mínimo, 50% das crianças sejam atendidas em creches.

Tabela 4: Número de Matrículas das Crianças de 0 a 3 anos em Creches, nos municípios da Região do Jalapão - TO, 2014-2018

MUNICÍPIOS	CRECHE				
	2014	2015	2016	2017	2018
Lagoa do Tocantins	28	0	0	0	0
Lizarda	0	0	0	0	0
Mateiros	0	0	0	0	0
Novo Acordo	67	43	36	62	62
Ponte Alta do Tocantins	119	69	64	81	86
Rio Sono	84	34	35	50	53
Santa Tereza do Tocantins	0	0	0	0	0
São Félix do Tocantins	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados FNDE: Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018; Portaria Interministerial nº 06, de 26 de dezembro de 2018; Portaria Interministerial nº 8, de 29 de novembro de 2017, Portaria Interministerial nº 06, de 21 de julho de 2016 e Portaria Interministerial nº 08, de 05 de novembro de 2015.

Verifica-se que, em 2018, houve uma queda do número de matrículas da educação infantil na modalidade creche em todos os municípios que a ofertam quando comparado com o ano de 2014. Os dados ainda demonstram que o município de Novo Acordo oferta somente creche na modalidade parcial, enquanto o município de Ponte Alta do Tocantins atende a essa faixa etária somente na modalidade creche integral. No município de Rio Sono, das trinta e quatro matrículas do ano de 2015, cinco são da modalidade integral e, no ano de 2016, das trinta e cinco matrículas na modalidade creche, sete são da creche integral e, a partir do ano de 2017, o município de Rio Sono passa a atender somente de forma parcial. Outro fato interessante é a oferta de matrículas em 2014 para os alunos na modalidade creche no município de Lagoa do Tocantins, sendo que, após a aprovação do PME em 2015, o município ao invés de ampliar a oferta, extinguiu essa modalidade no município. Em relação a matrícula das crianças de 0 a 3 anos em instituições conveniadas, observa-se que os referidos municípios não possuem nenhuma matrícula (FNDE, 2019).

Quando relacionado à utilização desse quantitativo de matrículas para cálculo dos recursos do FUNDEB, é necessário salientar que esses dados não servem para o cálculo do ano corrente e, sim, do ano posterior. Ainda é necessário destacar que a tabela é iniciada em 2014, uma vez que precisa-se dos dados para calcular o FUNDEB de 2015. Como exemplo, pode-se citar a Portaria Interministerial nº 08, de

05 de novembro de 2015, que traz o valor do repasse do FUNDEB para o ano de 2015 e utiliza o quantitativo de matrículas do ano de 2014 para calcular o montante.

Relacionado ao relatório de monitoramento dos planos municipais de educação, apesar de ofertarem matrículas para as crianças de 0 a 3 anos de idade, dos três municípios, somente, Novo Acordo conseguiu alcançar a meta de 50% das crianças atendidas em creches. Os outros municípios que não ofertam essa modalidade de ensino enfatizam que “o principal agravante é a falta de condições físicas para atender essa faixa etária que requer bastante atenção”, como vem detalhado nos planos municipais de educação dos referidos municípios presentes PNE em movimento (BRASIL/SIMEC, 2018).

Já em relação ao indicador 1A, que trata do percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar), a Tabela 5 traz o total de alunos matriculados na Pré-escola, sendo que todos os municípios ofertam essa modalidade de forma parcial. Porém o município de Rio Sono, nos anos de 2015 e 2016, ofertou tanto a Pré-escola integral como a parcial. Assim, no ano de 2015 das 136 crianças matriculadas da Pré-escola, 49 estavam na modalidade integral e, no ano de 2016, das 127 crianças, 44 estavam matriculadas na Pré-escola integral.

Tabela 5 - Número de Matrículas das Crianças de 4 e 5 anos, na Pré-escola, na Região do Jalapão – TO, 2014-2018

MUNICÍPIOS	2014	PRÉ – ESCOLA			
		2015	2016	2017	2018
Lagoa do Tocantins	139	112	138	162	178
Lizarda	98	81	78	82	88
Mateiros	86	65	76	68	85
Novo Acordo	110	115	132	115	123
Ponte Alta do Tocantins	189	193	187	177	157
Rio Sono	100	136	127	106	134
Santa Tereza do Tocantins	67	38	59	69	72
São Félix do Tocantins	50	56	46	26	37

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados FNDE de 2016, 2017 e 2018: Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018; Portaria Interministerial nº 06, de 26 de dezembro de 2018; Portaria Interministerial nº 8, de 29 de novembro de 2017, Portaria Interministerial nº 06, de 21 de julho de 2016 e Portaria Interministerial nº 08, de 05 de novembro de 2015.

Verifica-se também que, em 2018, dos oitos municípios que compõem a região do Jalapão somente Lagoa do Tocantins, Novo Acordo, Rio Sono e Santa Tereza do Tocantins conseguiram aumentar o número de matrículas da educação infantil na modalidade Pré-escola quando comparado com o ano de 2014.

No relatório de monitoramento dos planos municipais de educação desses municípios (BRASIL/SIMEC, 2018)²⁵, os municípios de Lagoa do Tocantins, Novo Acordo, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins conseguiram universalizar a Pré-escola. Porém, os municípios de Lizarda, Mateiros, Ponte Alta do Tocantins e Rio Sono não conseguiram cumprir o que determina os planos, tendo como agravante a falta de espaços adequados e recursos disponíveis.

Em relação ao cumprimento das estratégias dos PMEs, o quadro 3, que trata do monitoramento das estratégias em regime de colaboração da Meta 01 dos Planos Municipais de Educação dos municípios da Região do Jalapão, evidencia quais estratégias foram realizadas, estão em andamento ou ainda não foram iniciadas, além de apresentar quais detalham previsões orçamentárias para sua realização.

Quadro 3: Monitoramento das estratégias que se referem ao regime de colaboração da Meta 01 dos Planos Municipais de Educação dos municípios da Região do Jalapão

Município	Estratégia	Previsões Orçamentárias	Estratégia Realizada/ Não Iniciada/ Em Andamento
Lagoa do Tocantins - 2017	1.1	Sem previsão	Em andamento
	1.2	Sem previsão	Em andamento
	1.3	Sem previsão	Em andamento
	1.4	Sem previsão	Em andamento
	1.5	Sem previsão	Em andamento
	1.6	Sem previsão	Em andamento
	1,7	Sem previsão	Em andamento
Lizarda – 2017	1.1	Sem previsão	Em andamento
	1.2	Sem previsão	Em andamento
	1.7	Sem previsão	Em andamento
	1.9	Sem previsão	Em andamento
	1,14	Sem previsão	Em andamento
Mateiros	1.1	Sem previsão	Em andamento
	1.10	Sem previsão	Realizada
	1.11	Sem previsão	Em andamento
Novo Acordo - 2017	1.8	Sem previsão	Em andamento
	1.11	Sem previsão	Em andamento
	1.16	Sem previsão	Em andamento
Ponte Alta do Tocantins - 2017	1.1	Cooperação da União/PAR	Em andamento
	1.14	Sem previsão	Não iniciada
	1.16	Sem previsão	Em andamento
	1.22	-	Em andamento
	1.28	-	Em andamento
	1.31	-	-
Rio Sono	1.1	Sem previsão	Em andamento
	1.3	Sem previsão	Em andamento
	1.5	Sem previsão	Em andamento

²⁵ Monitoramento dos Planos Municipais de Educação dos municípios da região do Jalapão retirado do site do PNE em movimento: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>.

Santa Tereza do Tocantins – 2018	1.16	Sem previsão	Em andamento
	1.1	Sem previsão	Em andamento
	1.2	Sem previsão	Em andamento
	1.3	Sem previsão	Em andamento
	1.5	Sem previsão	Em andamento
São Félix do Tocantins	1.1	Sem previsão	Em andamento
	1.4	Sem previsão	Em andamento
	1.5	Cooperação da União/PAR	Em andamento
	1.15	Sem previsão	Em andamento
	1.16	Sem previsão	Em andamento
	1.18	Sem previsão	Em andamento

Fonte: (BRASIL, 2018) <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>

Ainda de acordo com o quadro 3, nenhum município apresentou alguma previsão orçamentária para o cumprimento das estratégias da meta 01, fato este que dificulta ou torna inviável o cumprimento. Logo, é necessário a obrigatoriedade de assegurar dotações orçamentárias para viabilizar a execução das metas da educação nos instrumentos de planejamento de orçamento público, como a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO)²⁶, Lei Orçamentária Anual (LOA)²⁷ e o Plano Plurianual (PPA)²⁸. Contudo, nesta pesquisa, não foi realizada uma análise destes instrumentos orçamentários municipais para observar se neles há ou não as referidas dotações para o cumprimento das estratégias da meta 01. Este pode ser um objeto de estudo em aberto para futuras pesquisas.

²⁶ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

²⁷ A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

²⁸ O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 (quatro) anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019c).

4.3 (In) Capacidades financeiras da gestão educacional dos municípios da região do Jalapão para a universalização da educação infantil no regime de colaboração.

A universalização da educação infantil no Brasil tem no financiamento um instrumento fundamental para a viabilização da sua implementação. A CF/1988, em seu art. 212, determinou que os investimentos dos entes federados estaduais, municipais e o Distrito Federal em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) deveriam alcançar no mínimo 25% da receita de impostos, incluindo as transferências constitucionais entre os entes governamentais e os investimentos da União deveriam alcançar 18% da receita líquida de impostos.

O art. 2012, em seu § 3º, destaca que a distribuição de recursos públicos para a política educacional deverá “assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2009)” (BRASIL, 2009).

4.3.1 Os recursos do FUNDEB nos municípios da região do Jalapão

No que concerne ao financiamento da educação nos municípios de pequeno porte, como é o caso dos municípios objetos dessa pesquisa, o FUNDEB é o principal instrumento de financiamento da educação infantil. No Parecer (SF) Nº 63 da Comissão de Educação, Cultura e Esporte:

O Fundeb é o principal instrumento de financiamento das creches e pré-escolas na grande maioria dos municípios brasileiros. Nas capitais e em outras cidades de grande e médio porte, ou naquelas que desenvolvem atividades econômicas que geram royalties ou outro tipo de receita municipal expressiva, há também alguma disponibilidade de recursos próprios que podem ser direcionados para essa etapa. A subarrecadação de impostos municipais, como o IPTU, por exemplo, contribui para esse quadro (BRASIL, 2018, p.68 – 69).

Os recursos do FUNDEB são depositados semanalmente nas contas dos entes federados e devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica. Uma observação, que se faz necessária destacar, é que esse valor repassado tem como base o número de alunos matriculados nas redes de

ensino registrado no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. De acordo com a Lei nº11.494 que regulamenta o FUNDEB, em seu art. 8º:

A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial (BRASIL, 2007a,).

Nessa perspectiva, a distribuição dos recursos leva em consideração exclusivamente as matrículas presenciais efetivas e uma ponderação entre as etapas e modalidades dos serviços educacionais ofertados pelo ente federado. Esse fator de ponderação é de responsabilidade da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ) e que, segundo a Lei do FUNDEB, em seu art. 3º tem a função de:

I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep (BRASIL, 2007a).

A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ) ainda tem como atribuições:

II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;
 III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;
 IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;
 V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação;
 VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 8º, de acordo com o número de matrículas efetivadas. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)
 § 1º Serão adotados como base para a decisão da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade os dados do censo escolar anual mais atualizado realizado pelo Inep.
 § 2º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade exercerá suas competências em observância às garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e às metas de universalização da educação básica estabelecidas no plano nacional de educação (BRASIL, 2007a).

Partindo desse pressuposto, o FUNDEB utiliza 19 fatores de ponderação distribuídos nas diversas etapas, modalidades e segmentos da educação básica. A

diferenciação desses fatores por aluno/ano toma o valor dos anos iniciais do ensino fundamental urbano como referência correspondendo a 1,0. Já a “ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei”. (Brasil, 2007a). A Tabela 6 traz os fatores de ponderação para as diversas etapas, modalidades e segmentos da educação básica no período de 2017 a 2019.

Tabela 6: Fatores de ponderação do FUNDEB – 2007 a 2019 para a educação básica (continua)

	Etapas e modalidades e segmentos	Fatores de ponderação fixados							2014 a 2019
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1	Creche pública de tempo parcial	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,15
	Creche conveniada de tempo parcial	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	Creche pública de tempo integral	-	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
	Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
2	Pré – escola parcial	-	0,9	1	1	1	1	1	1,05
	Pré – escola integral	-	1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3
3	Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1	1	1	1	1	1	1	1
	Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
	Anos finais – ensino fundamental urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	Anos finais – ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
4	Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3
	Ensino médio urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25
	Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3
	Ensino médio integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
	Ensino médio integrado à educação profissional	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
5	Educação especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
6	Educação indígena e quilombola	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
7	Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
8	Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,7	0,7	1	1	1,2	1,2	1,2	1,2

Fonte: Elaboração da Confederação Nacional dos Municípios (CNE)

Esses fatores são utilizados na ponderação do número de alunos para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB. Analisando a Tabela 6 e tomando por base a educação infantil, pode-se concluir que, nos anos de 2014 a 2019, o valor do fator de ponderação foi de 1,3 para a Pré - escola integral, ou seja, significa que o valor por aluno/ano para a Pré-escola integral é 30% superior ao valor aluno/ano da Pré-escola parcial. Já o fator 0,8, para a creche conveniada de tempo parcial, significa que o valor por aluno/ano para esse segmento corresponde a 80% do valor por aluno/ano da creche pública de tempo parcial.

Ainda, observa-se que à creche pública em tempo parcial foi atribuído o fator de 0,8 em 2008, sendo alinhado em 2014 para 1,0, igual ao valor dos anos iniciais do ensino fundamental urbano utilizado como referência. Em relação à creche pública em tempo integral, foi atribuído, em 2008, o fator 1,1 que aumentou gradativamente até atingir o valor máximo de 1,30 no ano de 2012. Em relação a creche parcial conveniada, o fator de ponderação permanece o mesmo desde a sua atribuição em 2008 e o da creche conveniada de tempo integral aumentou para 1,1 no ano de 2010. Relacionado à pré-escola parcial, o fator de ponderação desde 2009 é 1,0 e a pré-escola integral foi iniciada com um fator de 1,15 no ano de 2009, passando para o valor máximo de 1,3 no ano de 2011.

Nessa perspectiva, os fatores de ponderação servem para balizar o cálculo do valor aluno-ano definido nacionalmente, obedecendo às diferenciações de cada etapa/modalidade. Para cálculo do valor aluno/ano, utiliza-se o valor base de referência, Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano, multiplicado pelo fator de ponderação de cada modalidade de ensino da educação básica. A Tabela 7, abaixo, traz o valor aluno/ano para cada segmento da Educação Infantil no período de 2015 a 2019, sendo que o período de escolha está atrelado ao período de aprovação do PME nos municípios. Como exemplo, utiliza-se o valor de referência do ano de 2019 que é R\$ 4.167,08 que, ao ser multiplicado pelo fator de ponderação, chegar-se-á ao valor de cada etapa como mostra a Tabela 7.

Tabela 7 – Valor por aluno anual estimado financiado por matrícula pelo FUNDEB por etapa de ensino, turno e tipo de instituição na educação infantil – 2014 a 2019 no Estado do Tocantins

Ano	Educação Infantil							
	Ensino Público				Instituições Conveniadas			
	Creche Integral	Creche Parcial	Pré – Escola Integral	Pré – Escola Parcial	Creche Integral	Creche Parcial	Pré – Escola Integral	Pré – Escola Parcial
2015	4.142,26	3.186,35	4.142,26	3.186,35	3.504,99	2.549,08	4.142,26	3.186,35
2016	3.979,82	3.061,40	3.979,82	3.061,40	3.367,54	2.449,12	3.979,82	3.061,40
2017	4.695,11	3.611,63	4.695,11	3.611,63	3.972,79	2.889,30	4.695,11	3.611,63
2018	4.851,66	3.732,04	4.851,66	3.732,04	4.105,25	2.985,64	4.851,66	3.732,04
2019	5.417,21	4.792,14	5.417,21	4.375,44	4.583,79	3.333,67	5.417,21	4.375,44

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018; Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017; Portaria Interministerial nº 8, de 29 de novembro de 2017; Portaria Interministerial nº 07, de 16 de dezembro de 2016 e Portaria Interministerial nº 08, de 05 de novembro de 2015 (FNDE, 2019).

É através desses valores que também se calcula o total de recursos estimados do FUNDEB, uma vez que só basta multiplicar pelo número de alunos matriculados em cada um desses desdobramentos, registrados no censo escolar do ano anterior ao do repasse. A Tabela 8 traz os recursos do FUNDEB no período de 2015 a 2018 nos municípios da região do Jalapão.

Tabela 8 - Estimativa dos recursos do FUNDEB no período de 2015 a 2018 nos municípios da região do Jalapão

CIDADES	RECURSOS DO FUNDEB			
	2015	2016	2017	2018
Lagoa do Tocantins	2.398.368,32	2.238.650,11	2.575.264,86	2.746.106,73
Lizarda	1.282.985,28	1.365.691,37	1.513.813,01	1.786.663,54
Mateiros	1.256.219,89	1.320.688,76	1.428.217,47	1.519.491,62
Novo Acordo	1.900.978,53	1.818.931,91	2.200.563,67	2.508.339,24
Ponte Alta do Tocantins	3.124.060,34	2.884.758,97	3.713.473,77	4.495.187,04
Rio Sono	2.215.790,26	2.387.128,10	3.016.068,81	2.900.139,52
Santa Tereza do Tocantins	2.184.882,63	1.910.314,76	2.199.480,19	2.481.661,05
São Félix do Tocantins	549.327,35	577.839,60	591.403,74	603.863,07

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018; Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017; Portaria Interministerial nº 8, de 29 de novembro de 2017; Portaria Interministerial nº 07, de 16 de dezembro de 2016 e Portaria Interministerial nº 08, de 05 de novembro de 2015 (FNDE, 2019).

No tocante aos recursos do FUNDEB direcionados para a educação infantil nos municípios da região do Jalapão, utiliza-se o número de matrículas constantes

nas tabelas 4 e 5 e multiplica-se pelo valor aluno ano de cada segmento da Tabela 7, conforme vem detalhado na Tabela 9.

Tabela 9 - Estimativa dos recursos da educação infantil/FUNDEB no período de 2015 a 2018

CIDADES	Educação Infantil			
	2015	2016	2017	2018
Lagoa do Tocantins	532.120,45	342.876,80	498.404,94	604.590,48
Lizarda	312.262,30	247.973,40	281.707,14	306.027,28
Mateiros	274.026,10	198.991,00	274.483,88	253.778,72
Novo Acordo	563.983,95	483.701,20	606.753,16	660.571,08
Ponte Alta do Tocantins	1.095.149,09	865.457,78	975.861,85	1.053.555,54
Rio Sono	586.288,15	570.032,68	640.341,54	582.198,24
Santa Tereza do Tocantins	213.485,45	116.322,20	213.086,17	257.510,76
São Félix do Tocantins	159.317,50	171.438,40	166.134,98	97.033,04

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018; Portaria Interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017; Portaria Interministerial nº 8, de 29 de novembro de 2017; Portaria Interministerial nº 07, de 16 de dezembro de 2016 e Portaria Interministerial nº 08, de 05 de novembro de 2015. (FNDE, 2019)

Diante de tais fatos, há de se destacar que a inclusão da educação infantil no FUNDEB foi muito importante para a ampliação de sua cobertura. Porém, para que o cumprimento da meta 01 dos PMEs seja de fato efetivada, seria necessário que a União aumentasse sua participação no FUNDEB, fato esse de extrema importância não só para a educação infantil, mas para toda educação básica. Na visão do Parecer (SF) nº 63:

Uma das principais limitações do Fundeb hoje relaciona-se à magnitude dos aportes da União. O piso da participação federal no fundo, correspondente a 10% dos recursos totais, tem funcionado na prática como teto. Assim, do total de R\$ 148 bilhões estimados para compor o Fundeb em 2018, cerca de R\$ 136 bilhões adviriam de estados e municípios. A União, por sua vez, aportaria R\$ 12 bilhões de complementação e outros R\$ 1,3 bilhão à integralização do piso do magistério (BRASIL, 2018, p.69).

Logo, a expansão da oferta de educação infantil requer a mobilização de condições relacionadas a espaço físico, disponibilidade de pessoal qualificado, materiais diversos e recursos de custeio, o que demandam planejamento e previsibilidade no âmbito dos municípios. Nessa perspectiva, o FUNDEB torna-se o principal instrumento de financiamento das creches e pré-escolas dos municípios da região do Jalapão.

4.3.2 Os repasses dos programas Proinfância e Brasil Carinhoso aos municípios da Região do Jalapão

Outras condições legais e financeiras que contribuem para cumprir, em regime de colaboração, as diretrizes, metas e estratégias da meta 01 do Plano Municipal de Educação dos municípios da Região do Jalapão, objeto de estudo dessa pesquisa, são os repasses oriundos dos programas: Proinfância e Brasil Carinhoso.

O Proinfância, como já foi relato nessa pesquisa, trata da garantia do acesso de crianças a creches e escolas e da melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil, e possui como eixos principais a construção de creches e pré-escolas e a aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar. Já o Programa Brasil Carinhoso destina-se aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família e consiste na transferência automática de recursos para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil.

Nessa perspectiva, fez-se uma análise referente aos repasses dos recursos provenientes do Proinfância e do Brasil Carinhoso no período de 2015 a 2019 nos oito municípios da região do Jalapão, objetos de estudo dessa pesquisa, como mostra a Tabela 10 a seguir.

Tabela 10 - Repasses de recursos provenientes do Proinfância e Brasil Carinhoso aos municípios da Região do Jalapão

CIDADES	Proinfância		Brasil Carinhoso	
	2016	2017	2016	2017
Lagoa do Tocantins	-	-	1.900,12	-
Lizarda	-	-	-	-
Mateiros	-	-	-	-
Novo Acordo	-	20.255,91	42.113,70	-
Ponte Alta do Tocantins	-	-	-	3.774,00
Rio Sono	-	-	43.621,72	-
Santa Tereza do Tocantins	-	20.255,91	-	-
São Félix do Tocantins	31.000,00	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor através dos dados do FNDE.

De acordo com a tabela, observa-se que dos oito municípios, somente Novo Acordo, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins receberam recursos provenientes do Proinfância. Dentre as ações do Proinfância, o município de São

Félix do Tocantins recebeu a quantia de R\$ 31.000,00 para construção de creche, ou seja, implementação de escolas para a educação infantil. Já, nos municípios de Novo Acordo e Santa Tereza, os recursos foram para a infraestrutura das escolas, tendo como ação a compra de brinquedos.

Em relação ao programa Brasil Carinhoso, somente os municípios de Lagoa do Tocantins, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins e Rio Sono receberam recursos provenientes desse programa. Essas transferências são feitas em duas parcelas e o montante é calculado com base em “50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o FUNDEB” (FNDE, 2019).

4.3.3 Os repasses da Quota salário-educação aos municípios da Região do Jalapão

O Salário Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, sendo caracterizada como uma fonte adicional de financiamento da educação, conforme dispõe o art. 212, §5º da Constituição Federal de 1988.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, por ser fonte adicional de financiamento da educação básica, ele não compõe os recursos vinculados pelo art. 212 para a manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, as despesas pagas com recursos do Salário Educação não são contabilizadas para fim de atender os 25% mínimos da receita de impostos que a lei exige sejam aplicados na educação. Os recursos do Salário Educação são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, da seguinte forma:

- **10% da arrecadação líquida** ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;

- **90% da arrecadação líquida** são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:

quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras;

quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF) (FNDE, 2019).

Os recursos provenientes da Quota Salário Educação (QSE) serão distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, como mostra a Tabela 11 sobre os repasses do QSE para os oito municípios pertencentes à Região do Jalapão no período de 2015 a 2018.

Tabela 11: Repasses da Quota Salário Educação para os municípios da Região do Jalapão no período de 2015 a 2018

CIDADES	QSE			
	2015	2016	2017	2018
Lagoa do Tocantins	63.847,93	67.604,92	70.651,52	79.645,64
Lizarda	33.894,61	40.042,53	40.184,90	49.152,74
Mateiros	32.269,69	36.387,00	37.418,15	43.122,43
Novo Acordo	26.937,00	53.113,25	58.182,45	71.112,19
Ponte Alta do Tocantins	76.771,57	79.225,22	92.746,11	121.744,19
Rio Sono	54.345,62	59.902,48	69.051,45	76.459,81
Santa Tereza do Tocantins	48.247,55	47.945,57	53.731,12	64.854,31
São Félix do Tocantins	13.640,89	16.167,95	14.990,08	15.587,78

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do FNDE

Em relação ao ano de 2019, os valores não foram apresentados, uma vez que os recursos, ainda, estão sendo repassados para os municípios, ou seja, não se tem dados finalizados.

Diante de tais repasses e, conseqüentemente, de acordo com o § 6º do Art. 212, os municípios podem organizar suas ações e utilizar esse recurso para custear o desenvolvimento da educação infantil, bem como de toda a educação básica. Relacionado a essas despesas custeadas, há de se destacar que devem estar enquadradas como programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Dentre elas destacamos: “Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação; Aquisição,

manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; aluguel de imóveis e de equipamentos; aquisição do material de consumo e aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar” (FNDE, 2019).

4.3.4 Os indicadores sobre o financiamento da educação infantil nos municípios da região do Jalapão

Nos indicadores de financiamento nos municípios estudados, observa-se a presença da educação infantil nos relatórios orçamentários e de prestação de contas dos municípios. Esses relatórios estão disponíveis no SIOPE/FNDE e trazem dados sobre os gastos com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a função da educação infantil, o custo do aluno da educação infantil, o investimento por aluno e as despesas custeadas com FUNDEB e MDE.

É necessário frisar que esses gastos públicos, segundo Rezende (2007, p.67), são classificados:

Pela finalidade do gasto – que vão categorizá-los em funções, programas e subprogramas, necessário para implementar o orçamento-programa –, pela natureza do dispêndio e pelo agente encarregado na execução do gasto. A natureza do gasto vai ser dividida em categorias, definidas a partir da distribuição funcional da despesa.

Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. Esses valores repassados pela União a estados e municípios, por dia letivo para cada aluno, são definidos de acordo com a etapa e modalidade de ensino conforme o Quadro 4.

Quadro 4 - Valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) repassados pela União a estados, municípios e escolas federais

Modalidade/Etapa da educação	Valor repassado
Creche	R\$ 1,07
Pré-escola	R\$ 0,53
Escolas Indígenas e quilombolas	R\$ 0,64
Ensino Fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de Jovens e Adultos	R\$ 0,32
Ensino Integral	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de	R\$ 2,00

Modalidade/Etapa da educação	Valor repassado
Ensino Médio em Tempo Integral	
Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,53

Fonte: (FNDE, 2019)

Nessa perspectiva, os recursos do PNAE são calculados de acordo com o Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento e são repassados diretamente aos estados e municípios. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. A tabela abaixo traz os valores do PNAE referentes à educação infantil e que foram transferidos da União para os municípios no período de 2016 a 2019. O período escolhido está ligado às Tabelas 04 e 05 que trazem o número de matrículas no período de 2015 a 2018.

Tabela 12 - Repasses anual do PNAE para os municípios da região do Jalapão no período de 2016 a 2019 relacionado à educação infantil (continua)

CIDADES		PNAE – EDUCAÇÃO INFANTIL			
		2016	2017	2018	2019
Lagoa do Tocantins	P	11.300,00	14.620,00	15.550,2	18.974,00
Lizarda	P	8.200,00	8.268,00	8.798,00	9.434,00
Mateiros	P	6.500,00	8.056,00	7.208,00	9.010,00
Novo Acordo	C	8.600,00	7.704,00	13.268,00	13.260,00
	P	11.600,00	14.100,00	12.190,00	13.030,00
Ponte Alta do Tocantins	C	13.800,00	13.696,00	17.334,00	18.404,00
	P	19.300,00	19.822,00	19.186,00	16.748,00
Rio Sono	C	4.760,00	7.490,00	8.560,00	5.671,00
	P	12.950,00	18.214,00	9.158,40	7.165,00
Santa Tereza do Tocantins	P	3.900,00	6.254,00	6.192,00 (8)	7.738,00
São Félix do Tocantins	P	5.600,00	3.900,80	1.929,20	4.028,00

Legenda: C – Creche; P – Pré Escola

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do FNDE

Os valores da Tabela 12 são referentes a transferência da União sem a complementação dos municípios. Observa-se também que os recursos do PNAE são insuficientes para o desenvolvimento nutricional dos alunos, tornando-se uma

das incapacidades enfrentadas pela gestão municipal, uma vez que precisam fazer complementações 100% superiores aos recursos recebidos. Como exemplo, pode-se citar a educação infantil (creche) que têm um valor de R\$ 1,07 por aluno/dia e o município precisa oferecer duas refeições aos alunos. Em relação aos repasses, o município de Rio Sono não recebeu os recursos em sua integralidade, uma vez que, no ano de 2016, foram transferidas sete parcelas, em 2018 oito e no ano de 2019, somente cinco parcelas. O município de São Félix do Tocantins também recebeu oito parcelas em 2017, e sete parcelas em 2018, conforme (FNDE, 2019).

Relacionados às despesas dos demonstrativos da Função Educação no SIOPE/FNDE, observa-se que estão separadas em despesas empenhadas, liquidadas e pagas. Essas despesas são divididas em subfunções como: PDDE (116), PNAE (117), PNATE (117), outras transferências de recursos do FNDE (119), transferências de convênios (120), outros recursos destinados à educação (190), Ensino Fundamental (361), Educação Infantil (365), Educação de Jovens e Adultos (366), Educação Especial (367), Contribuição Social do Salário (098) e Ensino Superior (364). Nessa perspectiva, as Tabelas 13 e 14 trazem os valores do demonstrativo da função educação na totalidade dos gastos e referentes à educação infantil (subfunção 365), respectivamente, do qual para análise utiliza-se os dados das despesas pagas.

Tabela 13 - Demonstrativo da Função Educação dos municípios da região do Jalapão no período de 2015 a 2018 – total geral das subfunções

CIDADES	FUNÇÃO EDUCAÇÃO				
	2015	2016	2017	2018	
Lagoa do Tocantins	DE	3.613.884,39	3.803.029,02	3.350.936,59	3.644.819,91
	DL	3.613.884,39	3.803.029,02	3.250.936,59	3.644.819,91
	DP	3.613.884,39	3.803.029,02	3.341.019,47	3.627.034,76
Lizarda	DE	2.539.251,07	2.791.692,36	2.655.333,68	3.224.313,49
	DL	2.539.251,07	2.791.692,36	2.437.196,39	3.224.313,49
	DP	2.500.290,24	2.770.870,52	2.417.297,13	3.084.790,94
Mateiros	DE	2.606.547,91	2.785.723,57	2.499.415,30	2.886.738,35
	DL	2.581.689,21	2.785.723,57	2.495.817,26	2.877.798,35
	DP	2.468.762,51	2.708.113,91	2.481.107,87	2.873.978,35
Novo Acordo	DE	2.834.400,61	3.307.408,75	3.433.959,84	3.673.162,60
	DL	2.834.400,61	3.307.408,75	3.433.959,84	3.667.062,60
	DP	2.806.343,38	3.248.849,27	3.433.959,84	3.587.260,08
Ponte Alta do Tocantins	DE	5.194.729,36	4.990.290,62	5.346.253,19	6.185.488,73
	DL	5.069.224,13	4.990.290,62	5.346.253,19	6.132.700,04
	DP	5.043.035,53	4.848.120,26	5.315.487,29	5.683.218,63
Rio Sono	DE	4.209.303,89	4.784.033,63	5.249.078,75	5.934.078,96
	DL	4.116.716,57	4.784.033,63	5.249.078,75	5.931.078,96
	DP	3.705.547,87	4.599.635,23	5.249.078,75	5.896.214,74
	DE	2.874.869,22	3.124.665,25	3.346.802,54	3.690.458,34

CIDADES	FUNÇÃO EDUCAÇÃO				
	2015	2016	2017	2018	
Santa Tereza do Tocantins	DL	2.871.669,22	3.119.202,33	3.346.802,54	3.678.318,34
	DP	2.853.320,99	3.108.976,61	3.346.802,54	3.614.749,45
São Félix do Tocantins	DE	2.106.465,45	1.901.485,89	2.604.744,70	2.208.142,57
	DL	2.106.465,45	1.901.485,89	2.604.744,70	2.208.142,57
	DP	1.997.541,78	1.818.686,26	2.149.017,22	2.074.828,12

Legenda: DE – Despesas Empenhadas; DL – Despesas Liquidadas; DP – Despesas Pagas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do FNDE: SIOPE (2019)

Observando os dados acima, infere-se que o município de Lagoa do Tocantins, no ano de 2015, gastou com a função educação o volume total de R\$ 3.613.884,39 e desse valor aplicou-se na subfunção 365 que trata da educação infantil R\$ 510.400,68, representando apenas 14,12%. Em relação ao ensino fundamental, investiu-se R\$ 2.915.310,65, o que representa 80,67%. No ano de 2016, houve uma aplicação de R\$ 3.803.029,02, sendo investido com a subfunção 365 o valor de R\$ 432.419,39, representando 11,37% e, no ensino fundamental, foi gasto R\$ 2.726.868,07 correspondendo a 71,70%. Em 2017, o total utilizado da função educação foi de R\$ 3.341.019,47, e da subfunção 365 R\$ 396.754,14, equivalendo a 11,87% e, no ensino fundamental, investiu-se R\$ 2.567.443,25 correspondendo a 76,85%. Por fim, no ano de 2018, foi gasto com a função educação um valor de R\$ 3.627.034,76 e com educação infantil, subfunção 365, o valor de RS 536.848,00 que equivale a 14,80% e, no ensino fundamental, 2.883.546,71, ou seja, 79,50%.

Relacionado ao município de Lizarda, no ano de 2015, o total de gastos com a função educação foi de R\$ 2.500.290,24, sendo que, desse valor, RS 189.370,06 foram relacionados à educação infantil e R\$ 2.241.298,90 com o ensino fundamental, representando 7,57% e 89,64% respectivamente. Em 2016, foi gasto o total de R\$ 2.770.870,52, sendo R\$ 184.812,23 com a educação infantil e R\$ 2.057.164,51 com o ensino fundamental, equivalendo a 6,67% e 74,24% respectivamente. Em 2017, o total gasto com a função educação foi de R\$ 2.417.297,13, sendo que R\$ 97.291,21 foram utilizados para a educação infantil e R\$ 2.135.790,44 para o ensino fundamental, representando 4,02% e 88,35% respectivamente. Já em 2018, as despesas totais com a função educação foram de R\$ 3.084.790, 94, sendo R\$ 200.000,00 relacionados à educação infantil e R\$ 2.588.226,46 ao ensino fundamental, representando 6,48% e 83,90% respectivamente.

No município de Mateiros, o gasto com a função educação, no ano de 2015, foi de R\$ 2.468.762,51, sendo que R\$ 283.753,01 com a educação infantil e R\$ 2.152.609,79 com o ensino fundamental, representando uma taxa percentual de 11,49% e 87,19% respectivamente. Em 2016, obteve-se uma despesa total de R\$ 2.708.113,91 e gastou com a educação infantil R\$ 274.125,91 e ensino fundamental R\$ 2.121.885,32, representando uma taxa percentual de 10,12% e 78,35%. Já em 2017, o valor da função educação foi de R\$ 2.481.107,87, sendo R\$ 256.382,33 para a educação infantil e R\$ 2.039.235,01 para o ensino fundamental, representando respectivamente 10,33% e 82,19%. Por fim, no ano de 2018, o município de Mateiros obteve uma despesa da função educação no valor de R\$ 2.873.978,35, sendo R\$ 250.000,00 destinados à educação infantil e R\$ 2.257.782,85 do ensino fundamental, representando em dados percentuais o valor de 8,70% e 78,60%.

No município de Novo Acordo, observa-se que, no ano de 2015, o total da função educação foi um valor de R\$ 2.806.343,38, sendo que desse valor R\$ 455.717,89 foram aplicados na educação infantil e R\$ 2.285.863,85 no ensino fundamental, equivalente a 16,24% e 81,45%. Em 2016, o total geral foi de R\$ 3.248.849,27, sendo R\$ 620.000,00 gastos com a educação infantil e R\$ 2.113.994,76 com o ensino fundamental, equivalendo a 19,08% e 65,07%. No ano de 2017, o valor das despesas com a função educação foi de R\$ 3.433.959,84, sendo que desse valor o município gastou com a educação infantil R\$ 679.930,41 e R\$ 2.397.126,30 com o ensino fundamental, ou seja, 19,80% e 69,81% respectivamente. Já no ano de 2018, o gasto total foi de R\$ 3.587.260,08, sendo R\$ 671.231,56 gastos com a educação infantil e R\$ 2.470.907,24 com o ensino fundamental, representando 18,71% e 68,88%.

Relacionado ao município de Ponte Alta do Tocantins, no ano de 2015, o total de gastos com a função educação foi de R\$ 5.043.035,53, sendo que desse valor R\$ 963.570,41 foram utilizados com a educação infantil e R\$ 3.629.416,78 com o ensino fundamental, representando 19,10% e 71,97% respectivamente. Em 2016, foi gasto o total de R\$ 4.848.120,26 sendo R\$ 658.381,58 com a educação infantil e R\$ 3.852.416,66 com o ensino fundamental, equivalendo a 13,58% e 79,46% respectivamente. Em 2017, o total gasto com a função educação foi de R\$ 5.315.487,29, sendo que R\$ 1.144.584,64 foram utilizados para a educação infantil e R\$ 3.443.502,18 para o ensino fundamental, representando 21,53% e 64,78%

respectivamente. Já em 2018, as despesas totais com a função educação foi de R\$ 5.683.218,63, sendo R\$ 1.371.289,14 relacionados à educação infantil e R\$ 3.612.413,83 ao ensino fundamental, representando 24,12% e 63,56% respectivamente.

No município de Rio Sono, o gasto com a função educação, no ano de 2015, foi de R\$ 3.705.547,87, sendo que R\$ 563.772,10 foram gastos com a educação infantil e R\$ 3.010.046,17 com o ensino fundamental, representando uma taxa percentual de 15,21% e 81,23% respectivamente. Em 2016, obteve uma despesa total de R\$ 4.599.635,23 e desse montante a educação infantil utilizou R\$ 495.470,36 e o ensino fundamental R\$ 3.552.763,01, representando uma taxa percentual de 10,77% e 77,24%. Já em 2017, o valor da função educação foi de R\$ 5.249.078,75 sendo R\$ 492.260,19 para a educação infantil e R\$ 3.884.780,45 para o ensino fundamental, representando respectivamente 9,38% e 74,01%. Por fim, no ano de 2018, o município de Rio Sono obteve uma despesa da função educação no valor de R\$ 5.896.214,74, sendo RS 1.139.011,39 gastos com a educação infantil e R\$ 3.193.941,62 do ensino fundamental, representando em dados percentuais o valor de 19,31% e 54,17%.

Em relação ao município de Santa Tereza do Tocantins, observa-se que no ano de 2015, o total da função educação foi um valor de R\$ 2.853.320,99, sendo que desse valor R\$ 232.754,72 foram aplicados na educação infantil e R\$ 2.572.677,47 no ensino fundamental, equivalente a 8,16% e 90,16%. Em 2016, o total geral foi de R\$ 3.108.976,61 sendo R\$ 582.936,02 gastos com a educação infantil e R\$ 2.036.143,26 com o ensino fundamental, equivalendo, a 18,75% e 65,49%. No ano de 2017, o valor das despesas com a função educação foi de R\$ 3.346.802,54, sendo que desse valor a educação infantil utilizou R\$ 315.949,08 e R\$ 2.703.013,14 com o ensino fundamental, ou seja, 9,44% e 80,76% respectivamente. Já, no ano de 2018, o gasto total foi de R\$ 3.614.749,45, sendo R\$ 607.618,62 investidos com a educação infantil e R\$ 2.589.868,51 com o ensino fundamental, representando 16,80% e 71,64%.

Já o município de São Félix do Tocantins, no ano de 2015, o total de gastos com a função educação foi de R\$ 1.997.541,78, sendo que desse valor R\$ 548.574,67 foram utilizados com a educação infantil e R\$ 1.158.506,62 com o ensino fundamental, representando 27,46% e 57,60% respectivamente. Em 2016, foi gasto o total de R\$ 1.818.686,26, sendo R\$ 445.170,49 com a educação infantil e

R\$ 881.167,96 com o ensino fundamental, equivalendo a 24,48% e 48,45% respectivamente. Em 2017, o total gasto com a função educação foi de R\$ 2.149.017,22, sendo que R\$ 224.446,98 foram utilizados para a educação infantil e R\$ 835.860,19 para o ensino fundamental, representando 10,44% e 38,89% respectivamente. Já em 2018, as despesas totais com a função educação foi de R\$ 2.074.828,12, sendo R\$ 1501.482,15 relacionados à educação infantil e R\$ 1.143.790,75 do ensino fundamental, representando 24,16% e 55,13 % respectivamente.

A partir das despesas totais do demonstrativo da função educação e das subfunções do Ensino Fundamental (361) e da Educação Infantil (365), nota-se que os municípios da região do Jalapão estão investindo mais no ensino fundamental como detalhado acima. No ano de 2015, foi aprovado os Planos Municipais de Educação, assim, para o seu cumprimento, seria necessário mais investimentos na educação infantil, porém o que se observa é uma queda ou um crescimento tímido quando se compara o ano de 2015 com o ano de 2018. No ano de 2018, os municípios de Ponte Alta do Tocantins e São Félix do Tocantins quase não investiram na educação infantil, utilizando do total recebido apenas 24,12% e 24,16% respectivamente. Os demais municípios utilizaram menos recursos ainda na subfunção 365, valores abaixo de 20% quando comparados com o total de gastos, destacando-se Lizarda e Mateiros com gastos de 6,48% e 8,70% em 2018, números inferiores ao ano de 2015 que foi 7,57% e 11,49% respectivamente. Isto significa que para os municípios da região do Jalapão, aqui estudados, a oferta da Educação Infantil ainda não se constitui uma prioridade e as crianças pequenas não estão sendo tratadas como sujeitos de direito, tendo seu direito fundamental à educação negado em sua plenitude e, até mesmo, em sua condição mais básica de acesso.

Tabela 14 - Demonstrativo da Função Educação dos municípios da Região do Jalapão no período de 2015 a 2018 em (R\$) na educação infantil (Creche e Pré-Escola)

CIDADES	DESPESAS				
	2015	2016	2017	2018	
Lagoa do Tocantins	DE	510.400,68	432.419,39	396.754,14	536.848,00
	DL	510.400,68	432.419,39	396.754,14	536.848,00
	DP	510.400,68	432.419,39	396.754,14	536.848,00
Lizarda	DE	190.258,11	185.751,90	126.130,00	200.000,00
	DL	190.258,11	185.751,90	126.130,00	200.000,00
	DP	189.370,06	184.812,23	97.291,21	200.000,00
	DE	283.753,01	280.247,31	256.382,33	250.000,00

CIDADES	DESPESAS				
	2015	2016	2017	2018	
Mateiros	DL	283.753,01	280.247,31	256.382,33	250.000,00
	DP	283.753,01	274.125,91	256.382,33	250.000,00
Novo Acordo	DE	455.717,89	620.000,00	679.930,41	671.231,56
	DL	455.717,89	620.000,00	679.930,41	671.231,56
Novo Acordo	DP	455.717,89	620.000,00	679.930,41	671.231,56
	DE	963.570,41	658.381,58	1.144.584,64	1.371.289,14
Ponte Alta do Tocantins	DL	963.570,41	658.381,58	1.144.584,64	1.371.289,14
	DP	963.570,41	658.381,58	1.144.584,64	1.371.289,14
Ponte Alta do Tocantins	DE	575.277,83	533.648,32	492.260,19	1.139.011,39
	DL	564.459,03	533.648,32	492.260,19	1.139.011,39
Rio Sono	DP	563.772,10	495.470,36	492.260,19	1.139.011,39
	DE	232.754,72	582.936,02	315.949,08	607.618,62
Santa Tereza do Tocantins	DL	232.754,72	582.936,02	315.949,08	607.618,62
	DP	232.754,72	582.936,02	315.949,08	607.618,62
Santa Tereza do Tocantins	DE	574.458,25	445.170,49	281.416,10	553.995,89
	DL	574.458,25	445.170,49	281.416,10	553.995,89
São Félix do Tocantins	DP	548.574,67	445.170,49	224.446,98	501.482,15

Legenda: DE – Despesas Empenhadas; DL – Despesas Liquidadas; DP – Despesas Pagas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do FNDE: SIOPE (2019)

As despesas dos demonstrativos da Função Educação no SIOPE/FNDE e que são relativas à subfunção Educação Infantil (Código 365), a partir de 2010, o SIOPE passou a disponibilizar os dados separadamente entre creche e pré-escola, obrigando os municípios a dar mais visibilidade aos gastos para cada segmento. Desse modo, dos municípios da região do Jalapão somente Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins e Rio Sono têm recursos aplicados em creche e pré-escola. Outro destaque é o município de Lagoa do Tocantins que apresenta no demonstrativo da função educação despesas com creche no ano de 2015, uma vez que, no ano anterior, possuía 28 alunos matriculados nessa modalidade de ensino. A partir do ano de 2016, o demonstrativo do município de Lagoa do Tocantins passa a utilizar os dados referentes apenas à pré-escola. Os outros municípios só apresentam despesas com a pré-escola, pois não ofertam vagas para as crianças de 0 a 3 anos.

Observa-se, também, na Tabela 14, uma elevação das despesas pagas com a subfunção educação infantil para os municípios da região do Jalapão no período de 2015 a 2018, com exceção do município de São Félix do Tocantins que houve uma redução. Outro dado extremamente relevante corresponde aos valores gastos nos municípios de Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono que ofertam creche e pré-escola e Lagoa do Tocantins que possuía matrícula da modalidade creche em 2014 e o recurso foi gasto em 2015, uma vez que os recursos do FUNDEB e outros recursos são baseados nos dados do Censo Escolar do ano anterior, então 2015 trabalhou-se com recursos de 2014. Nessa perspectiva do total

das despesas do município de Lagoa do Tocantins no ano de 2015, R\$ 215.589,42 foram gastos com Creche e R\$ 294.811,26 com a Pré-escola. Porém, um fato interessante é que o valor gasto com creche no município de Lagoa do Tocantins e contabilizado no ano de 2015, não foi gasto com alunos dessa faixa etária, uma vez que no referido ano não houve alunos matriculados na modalidade creche, como mostra a Tabela 04.

Já o município de Novo Acordo, no ano de 2015, R\$ 170.575,97 corresponde à creche e R\$ 285.141,92 a Pré-escola; em 2016, R\$ 140.000,00 corresponde à creche e R\$ 480.000,00 a pré-escola; no ano de 2017, R\$ 276.585,40 corresponde à creche e R\$ 403.345,01 à pré-escola e, por fim, em 2018, R\$ 389.837,52 foram gastos com creche e R\$ 281.394,04 com a pré-escola.

Em relação ao município de Ponte Alta do Tocantins, no ano de 2015, R\$ 470.478,99 foram gastos com creche e R\$ 493.091,42 com a pré-escola; no ano de 2016, R\$ 146.038,98 foram gastos com creche e R\$ 512.342,60 com a pré-escola; em 2017, R\$ 468.608,85 foram gastos com creche e R\$ 675.975,79 com a pré-escola e, no ano de 2018, foram gastos com creche o valor de R\$ 483.100,00 e com a pré-escola 888.189,14. Relacionado ao município de Rio Sono, houve uma despesa em 2015 de R\$ 177.465,91 para a creche e R\$ 386.306,19 para a pré-escola; no ano de 2016, as despesas com creche foram de R\$ 115.893,52 e com a pré-escola, R\$ 379.576,84; em 2017, R\$ 155.778,54 foram direcionadas a creche e R\$ 336.481,65 a pré-escola e, por fim, no ano de 2018, R\$ 472.872,78 foi direcionado para a creche e R\$ 666.138,61 para a pré-escola.

Diante de todos esses dados, faz-se necessário verificar o percentual de recursos do FUNDEB que os municípios da região do Jalapão aplicaram na educação infantil no período de 2015 a 2018, como pode ser observado na Tabela 15.

Tabela 15 - Percentual dos recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil nos municípios da região do Jalapão no período de 2015 a 2018

CIDADES	RECURSOS DO FUNDEB APLICADOS NA E.I			
	2015	2016	2017	2018
Lagoa do Tocantins	9,06%	0%	5,99%	2,56%
Lizarda	0%	0%	9,59%	3,31%
Mateiros	0%	0%	10,37%	3,41%
Novo Acordo	9,00%	6,49%	3,19%	0%
Ponte Alta do Tocantins	10,58%	4,26%	13,20%	6,47%
Rio Sono	6,58%	4,42%	15,12%	0%

CIDADES	RECURSOS DO FUNDEB APLICADOS NA E.I			
	2015	2016	2017	2018
Santa Tereza do Tocantins	0%	0%	2,37%	0%
São Félix do Tocantins	0%	0%	45,90	17,8%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do FNDE

Ao analisar a tabela 15, observa-se que todos os municípios da região do Jalapão aplicam quase a totalidade dos recursos do FUNDEB no Ensino Fundamental e, quando comparado 2015 a 2018, observa-se uma queda dos recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil. Em relação ao investimento educacional por aluno, a Tabela 16 traz os valores gastos com os alunos da educação infantil nos municípios da região do Jalapão.

Tabela 16: Investimento educacional por aluno da educação infantil nos municípios da região do Jalapão no período de 2015 a 2018 em R\$

CIDADES	EDUCAÇÃO INFANTIL			
	2015	2016	2017	2018
Lagoa do Tocantins	3.006,52	3.133,47	2.444,10	3.016,00
Lizarda	1.941,40	2.381,43	1.538,17	2.272,72
Mateiros	3.299,45	3.687,46	3.770,33	2.941,18
Novo Acordo	2.545,91	3.690,47	3.841,41	3.628,28
Ponte Alta do Tocantins	2.803,54	2.623,03	4.436,37	5.643,16
Rio Sono	3.126,50	3.294,12	3.155,51	6.090,97
Santa Tereza do Tocantins	2.666,29	7.473,53	4.578,97	8.439,15
São Félix do Tocantins	8.703,91	8.560,97	8.632,58	13.553,57

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do FNDE

Para encontrar valor do gasto educacional médio por aluno, apresentado na Tabela 16, divide-se o total de despesa com MDE no âmbito da educação infantil por número total de alunos matriculados na educação infantil. Como exemplo, utiliza-se o ano de 2016 do município de Lagoa do Tocantins que teve uma despesa com a educação infantil no valor de R\$ 432.419,39, conforme a Tabela 14, e divide-se por 138 alunos matriculados na educação infantil, conforme a Tabela 5. Logo, o valor do investimento por aluno da educação infantil no município de Lagoa do Tocantins no ano de 2016 corresponde a R\$ 3.133,47. No período de 2015 a 2018, observa-se que houve um crescimento significativo no investimento educacional por alunos nos municípios da região do Jalapão, com exceção do município de Mateiros que, no ano de 2015, apresentava um gasto por aluno de R\$ 3.299,45 e caiu para R\$ 2.941,18, em 2018.

Diante dos dados apresentados nessa seção, observa-se que os recursos investidos na educação infantil, pelos municípios da região do Jalapão, são insuficientes para a ampliação do atendimento dessa modalidade de ensino, uma vez que o ensino fundamental abarcou o maior percentual dos recursos ao longo dos anos. Tal fato está refletindo na ampliação do atendimento da educação infantil, uma vez que mais de 50% dos municípios pesquisados não ofertam matrículas para as crianças de 0 a 3 anos de idade e não conseguiram universalizar o atendimento da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos.

Ainda, cabe destacar que os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, ou seja, “cabe ao ente federado mais frágil, especialmente em termos orçamentários, custear a etapa mais onerosa de toda educação básica” (CARA, 2014, p. 81). E, dentro desse contexto, Araújo (2014, p. 62) expõe que a falta de regulamentação do regime de colaboração:

Gerou dois fenômenos nocivos ao equilíbrio federativo e à garantia do direito à educação. De um lado, houve clara sobrecarga de alguns entes federados, especialmente os municípios, que assumiram mais responsabilidades do que previsto na Constituição (a oferta do ensino fundamental é exemplar) e tais atribuições não foram acompanhadas de alocação de recursos proporcionais. De outro lado, houve concorrência entre estados e municípios e uma relação de subordinação da esfera municipal, fruto do padrão de relacionamento político existente em muitas unidades da federação.

Nessa perspectiva, observa-se a inexistência do regime de colaboração, uma vez que a responsabilidade para cumprimento dessa meta está totalmente direcionado aos municípios. Como fonte de financiamento, o FUNDEB torna-se o principal meio de recursos para a ampliação do número de matrículas da educação infantil, porém, segundo Araújo (2017, p. 78), “o baixo valor aluno FUNDEB para as creches é apontado como um componente preocupante em termos de condições de oferta nessa modalidade de ensino”.

Tal fato está atrelado ao elevado custo da educação infantil para os municípios, necessitando de maiores aportes financeiros e comprometimento da gestão para desenvolver essa etapa, uma vez que a oferta de uma educação infantil de qualidade depende de instalações físicas adequadas, equipamentos e diversas outras ações que atendam às especificidades dessa faixa etária.

Diante desse cenário, observa-se que o direito à educação, legitimado em vários documentos oficiais, não vem sendo cumprido em alguns municípios da região do Jalapão, uma vez que um contingente de crianças, ainda, não tem o seu

direito constitucional atendido e o financiamento da educação infantil, por meio de um regime de colaboração falho, torna-se um dos entraves para a concretização desse direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre o regime de colaboração no âmbito das políticas para a educação infantil e o enfrentamento das desigualdades educacionais nos municípios da região do Jalapão, localizada no estado do Tocantins, possibilitou a elaboração de considerações acerca da situação atual e a percepção de possibilidades investigativas na referida região acerca da efetivação das crianças como sujeitos de direitos.

O problema que conduziu esta pesquisa buscou analisar como ocorre o regime de colaboração para a universalização do direito à educação infantil nos municípios da Região do Jalapão - Tocantins. Partindo dessa problemática, iniciou-se a contextualização histórica das políticas para a educação infantil enquanto direito social no Brasil, observando de imediato que as primeiras iniciativas de atendimento às crianças as consideravam seres sem importância e sem capacidades intelectuais ou sujeitos históricos incapazes de produzir conhecimentos. Todas as ações em prol das crianças tinham um caráter assistencialista, fato este presente desde o século XVII com o surgimento das Casas dos Expostos.

Com a promulgação da CF/1988, o Brasil passou por um período de ampliação dos debates em prol da consideração das crianças como sujeitos de direitos que perpassaram por diversos anos até culminar na criação do ECA em 1990; LDB em 1996; o FUNDEB em 2006 e os planos nacionais de educação, destacando-se o PNE/2014 que, em sua meta 01, trata da universalização até o ano de 2016 da universalização da Pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e a garantia de atendimento de, no mínimo, 50% até o final de vigência do PNE para as crianças de 0 até 3 (três) anos de idade que estão na creche.

Nessa perspectiva, pesquisar sobre a educação infantil e seu caminho percorrido durante a história do Brasil, possibilitou perceber que as crianças de 0 a 5 anos de idade são sujeitos capazes de produzir conhecimentos e que necessitam que seus direitos sejam respeitados para que possam se desenvolver em todas as etapas de sua infância. Tal percepção desafiou a entender como o Estado, em suas diversas esferas federativas, vem garantindo os recém-conquistados direitos educacionais das crianças. Neste sentido, questiona-se sobre como tem ocorrido o

regime de colaboração na universalização da educação infantil nos municípios da Região do Jalapão – Tocantins.

A Constituição de 1988, ao instituir o federalismo cooperativo como forma de organização política e administrativa, estabeleceu a descentralização do poder e a repartição das competências entre os entes federados. Nesse sentido, o federalismo cooperativo tem como função principal organizar os entes federados e, para isso, utiliza o regime de colaboração como ferramenta essencial para o estabelecimento das relações democráticas entre eles.

Na perspectiva aqui adotada, o regime de colaboração é essencial para a garantia dos direitos educacionais das crianças, uma vez que os municípios, responsáveis diretos pela educação infantil, necessitam da colaboração da União e dos Estados para conseguirem universalizar essa modalidade de ensino. Ademais, o regime de colaboração é parte essencial para que o Plano Nacional de Educação articule o sistema nacional de educação e alcance suas metas e estratégias, bem como dos planos subnacionais de Educação.

Porém, observou-se com os relatórios de ciclo de monitoramento das metas do PNE – INEP, que, após cinco anos da aprovação da lei do PNE e, conseqüentemente, dos planos subnacionais, a meta 01 não conseguiu se efetivar, ou seja, o que encontrou-se é um crescimento a passos lentos, uma vez que não foi universalizada, em 2016, a oferta de Educação Infantil para as crianças de 4 e 5 anos de idade e nem se chegou à matrícula de pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos. Esta é também a realidade presente na região do Jalapão, objeto de estudo dessa pesquisa, que está localizada a leste do Estado do Tocantins e abrange os municípios de Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins.

Diante do debate em prol da educação infantil, a pesquisa revelou que o FUNDEB tornou-se a principal capacidade legal de financiamento para os municípios, principalmente, os de pequeno porte como os da região do Jalapão, uma vez que proporcionou a inserção da educação infantil no recebimento de recursos públicos e possibilitou o recebimento de recursos de outras fontes, além de reafirmar a importância das crianças de 0 a 5 anos como sujeitos de direitos.

Na análise dos dados referentes aos relatórios orçamentários e de prestação de contas dos demonstrativos da função educação, a pesquisa expôs que há a disponibilização dos dados separadamente entre creche e pré-escola desde 2010,

fato esse que obrigou os municípios a dar mais visibilidade aos gastos para cada segmento. Nessa perspectiva, observou-se que, no período de 2015 a 2018, houve um crescimento significativo no investimento educacional por alunos nos municípios da região do Jalapão, com exceção do município de Mateiros que no ano de 2015 apresentava um gasto por aluno de R\$ 3.299,45 e caiu para R\$ 2.941,18, em 2018.

Quando relacionado às incapacidades, observa-se uma falha nas relações de colaboração entre os entes para a universalização da educação infantil, haja visto que os municípios tornaram-se responsáveis diretos por sua oferta e do ensino fundamental, etapas mais onerosas da educação básica, o que tornam os recursos disponibilizados atualmente insuficientes.

Observa-se também que o FUNDEB, por ser o principal agente de financiamento da educação infantil nos municípios da região do Jalapão, tornou-se insuficiente para combater as desigualdades educacionais presentes e, conseqüentemente, garantir a expansão das matrículas para as crianças de 0 a 5 anos de idade, uma vez que dos oito municípios da região do Jalapão somente três, Lagoa do Tocantins, Novo Acordo e Santa Tereza, conseguiram de fato universalizar a Pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade.

Em relação à 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, conforme preconizam os Planos Municipais de Educação, somente os municípios de Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins e Rio Sono atendem a essa modalidade, destacando-se o município de Novo Acordo que conseguiu atender 50% dessa população, como está previsto no PME. A pesquisa também destacou que os três municípios citados acima, conseguiram aumentar o número de matrículas quando feita a comparação no período de 2015 a 2018 e que, no ano de 2014, o município de Lagoa do Tocantins ofertou a modalidade creche, com 28 alunos matriculados, sendo que, em 2015, deixou de ofertar vagas para essa modalidade, contrariando o que está posto no seu Plano Municipal de Educação, que propõe ampliar e não reduzir o número de vagas.

No tocante aos investimentos públicos na educação infantil nos municípios da região do Jalapão, verifica-se uma elevação significativa dos recursos para esse segmento, como pode ser observado nas Tabelas 13 e 14, porém estão gastando mais com o ensino fundamental (subfunção 361) do que com a educação infantil (subfunção 365).

Não se pode negar que o FUNDEB coloca a educação infantil no contexto de pertencimento da educação básica, todavia, esse fato exige que haja uma melhor operacionalização do regime de colaboração da União e dos Estados para uma elevação dos recursos e, com isso, possa-se concretizar o que está posto no PNE e PMEs, uma vez que os recursos desses municípios são insuficientes para o desenvolvimento de ações que viabilizem a universalização da educação infantil.

A pesquisa também deixa claro, por meio do monitoramento dos planos municipais de educação dos municípios da região Jalapão, que outra incapacidade para o desenvolvimento da educação infantil são os recursos insuficientes para a construção ou ampliação dos espaços para essa modalidade, além dos recursos humanos e materiais disponíveis, afirmando mais uma vez a necessidade de ações efetivas em regime de colaboração com a União e os estados. E, nesse contexto, tem-se as ações do PAR, por meio do Proinfância, Brasil Carinhoso e o El manutenção, sendo que alguns municípios receberam recursos no ano de 2016 e 2017.

Enfim, para que os municípios da região do Jalapão possam, em regime de colaboração, por meio do financiamento da educação, conseguir enfrentar e vencer as desigualdades educacionais e garantirem a universalização da educação infantil, conforme propõem em seus PMEs, será necessária a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, por meio da liberação de recursos financeiros e técnicos para suprir as necessidades desses pequenos municípios que são totalmente dependentes dos recursos do FUNDEB e, hoje, não conseguem cumprir o que está posto nos seus respectivos planos educacionais.

Os resultados da pesquisa apontam, de modo geral, para algumas (in)capacidades legais e, sobretudo, financeiras que o regime de colaboração colocam aos municípios pesquisados, tais como o crescimento da oferta de educação infantil nos municípios pesquisados sem contrapartida de aumento dos recursos necessários a essa ampliação. Contudo, ficam em aberto ainda algumas outras questões, para futuras pesquisas, sobre o porquê de cinco dos municípios pesquisados ainda não ofertarem a etapa Creche às crianças de 0 a 3 anos. Deixa em aberto, também, frentes de estudo sobre a qualidade da oferta da educação infantil que se oferece às crianças nos contextos empobrecidos dos municípios da região do Jalapão.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C.I. O manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. *In: O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014, p.40-57.

AGESTA, Luiz Sanchez. Sistema Político. *In: Dicionário de ciências sociais*. Fundação Getúlio Vargas. Instituto de Documentação. Benedicto Silva (Coord). Rio de Janeiro: FGV, 1986.

AIZZA, Leila E. **O Programa Bolsa Família: um estudo sobre a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins (2001-2013)**. 175f. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2014.

ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O Federalismo Brasileiro e a Jurisdição Constitucional**. 2008. 95 f. Monografia (Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília - DF, 2008.

ANGOTTI, Maristela. Educação infantil: para que, para quem e por quê. *In: _____ (Org.). Educação infantil: para que, para quem e por quê?* Campinas: Alínea, 2006.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. “Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados”. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/83/270>. Acesso em: 01 jul. 2019.

_____. “Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração”. **Revista. Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.- set. 2013.

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

ARAÚJO, Luiz. Os arranjos escolares, o PNE e desafios de construir o CAQi. *In: O Financiamento da educação básica no Brasil em tempos do golpe parlamentar e da EC 95/2016: antigos desafios e novas possibilidades*. Uberlândia: Culturatrix, 2017.

_____. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.16, p. 59-65, 2014.

BACHELARD, Gaston. **A Formação do espírito científico**. (Tradução de Estela dos Santos Abreu). Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BEATRICI, Alexandre Ferronato. **O sistema nacional de educação no Brasil: o debate atual, analisado numa perspectiva histórica e estrutural.** 2018. 141 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo, 2018. Disponível em: <http://tede.upf.br/jspui/bitstream/tede/1497/2/2018AlexandraBeatrici.pdf>. Acesso em: 24.fev.2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOMENY, Helena. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoPioneiros>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

BORDIGNON, Genuíno. **Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação.** Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL, Atlas (b). **O Atlas: Perguntas frequente.** 2013. PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/. Acesso em: 20 ago. 2019.

_____. **Atlas (c). Consultas.** 2013. PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Avanços do marco legal da primeira infância. **Cadernos de Trabalhos e Debates.** 2016. Disponível em http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra_avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia. Acesso em: 31 mar. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 25/2019..** Brasília, 2019. Disponível em www.camara.leg.br. Acesso em: 18 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 103**, de 25 de outubro de 2012, (Projeto de Lei n. 8.035, de 2010, na Casa de origem), de iniciativa da Presidência da República. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar, PLC nº 15 de 2011.** Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=843240&filenome=PLP+15/2011. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar, PLC nº 413 de 2014.** Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição

Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1268406&filename=PLP+413/2014. Acesso: 26 fev. 2020.

_____. MEC. **Resolução CEB/CNE nº 02**, de 09 de outubro de 2018. Define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98311-rceb002-18&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Políticas e Gestão da Educação Básica**: concepções e proposições da CNTE. Brasília: DF, 2013. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/publicacoes/politicas_gestao_educacao_basica_concepcoes_proposicoes_cnte.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

_____. Congresso. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 63, de 11 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a avaliação de políticas públicas. Disponível em: <http://www6g.senado.leg.br/busca/?q=parecer+n%C2%B0+63+de+11+de+Dezembro+de+2018+meta+01+do+pne&colecacao=Projetos+e+Mat%C3%A9rias++Documentos&ano=2018>. Acesso em: 07 set. 2019.

_____. Constituição 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Constituição 1946. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 jun. de 2019.

_____. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Estabelece a escolarização básica obrigatória dos 4 aos 17 anos e a desvinculação de receitas da União. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 07 jul. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº. 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: DF, 1996.b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. **Emenda constitucional n. 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: DF, 2006.b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos**: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e legislação correlata. Ed. Comemorativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: http://www.camara.leg.br/editora_. Acesso: 26 fev. 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014 – 2024**: Linha de Base – Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o+PNE+2014-2024++Linha+de+Base/c2dd0faa-7227-40ee-a520-12c6fc77700f?version=1.1>. Acesso em: 23 mar. 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação** – 2018. – Brasília, DF: Inep, 2018. <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+SEGUNDO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+2018/9a039877-34a5-4e6a-bcfd-ce93936d7e60?version=1.26>. Acesso em: 24. mar. 2019.

_____. Lei n. 9394 de 1996. **Estabelece a lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF: Senado, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.ht. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. **Lei nº11.494**, de 20 de junho de 2007a. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –FUNDEB e dá outras providências. Disponível em: http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/lei_11494_20062007.pdf. Acesso em: 30 mar. 2019.

_____. **Lei nº 12.695**, de 25 de julho de 2012c. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do

Fundeb as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. **Lei nº 13.500**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 23 de mar. de 2019.

_____. **Lei nº. 2.040, de 28 de setembro de 1871. Lei do Ventre Livre.** Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm. Acesso em: 05 mar. 2019.

_____. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 2010. 122 p. (Coleção Educadores.)

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação:** Lei n. 10.172 de 9 de Janeiro de 2001. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>> Acesso em: 17 mar. 2019.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política nacional de educação infantil:** pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 2006. p. 09-19.

_____. Ministério de Educação e do Desporto. **Referencial curricular nacional para educação infantil.** Brasília, DF: MEC, 1998.

_____. **Portaria nº 1.407**, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf. Acesso em: 27 jul. 2019.

_____. **Portaria nº 502, de 9 de maio de 2012.** Altera a Portaria nº 1407, de 14 de dezembro de 2010, para ampliar composição do Fórum Nacional de Educação. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_502_09052012.pdf. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. **Portaria nº 577**, de 27 de abril de 2017. Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27402353_PORTARIA_N_577_DE_27_DE_ABRIL_DE_2017.aspx. Acesso: 26 de fev. 2020.

_____. Presidência da República. **Decreto de 9 de maio de 2016**, que convoca a 3ª. Conferência Nacional de Educação. 2016b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2016/decreto-57317-9-maio-2016-783038-publicacaooriginal-150294-pe.html>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

_____. **Resolução nº 1**, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF: MEC/CNE/CEB, 2012a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192>. Acesso em: 09 jul. 2019.

BRASIL/SIMEC. **PNE em Movimento**. Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação. Brasília – DF, 2018. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>. Acesso em: 09 de set. 2019.

_____. **PNE em Movimento**. Planos Subnacionais de educação. Brasília – DF, 2016. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 09. set. 2019.

BRASIL/CNE/CEB. **Parecer, nº 30**, de 12 de setembro de 2000. Assunto: entendimento sobre o município enquanto sistema. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf. Acesso em: 09 set. 2019.

BRASILEIRO. Ana Maria. O federalismo cooperativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. n. 39, jul.1974, p. 83-84.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. **LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.2019a**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>. Acesso: 22 out. 2020.

_____. Orçamento da União. **LOA - Lei Orçamentária Anual. 2019b**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso: 22 out. 2020.

_____. Orçamento da União. **PPA – Plano Plurianual. 2019c**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/ppa2020_2023. Acesso: 22 de out. de 2020.

CAMPOS, Maria Malta. **A educação infantil como direito. Insumos para o Debate 2**. Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. SP: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010b. p. 8-14.

CAMPOS, Maria M. et al. A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 20-54, abr. 2011.

CAMPOS, Roselane. Democratização da educação infantil: as concepções e políticas em debate. **Retratos da Escola**. V. 4, n.7. Brasília: CNTE. Esforce. Jul./Dez. 2010a, p. 299-311. (Dossiê Educação Básica Obrigatória).

_____. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**. V. 17, n. 49, Jan. – Abr. RJ: ANPED, 2012, p. 81-105.

CARA. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação de qualidade no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.16, p. 75-91, jul./dez., 2014. Disponível em: <www.jppe.ufpr.br/n16_8.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAVALCANTE, Susy Elizabeth Forte. Federalismo: evolução política e necessidade de reconstrução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 31, 1987-88.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

CONAE 2010a. **Documento referência**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae_documento_referencia.pdf> Acesso em: 18 jul. 2019.

CONAE 2010b. **Documento final**. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019.

CONAE 2014a. **Documento referência**. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

CONAE 2014b. **Documento final**. Disponível em: http://confinteabrasilmais6.mec.gov.br/images/documentos/documento_final_CONAE_2014.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

CONAE 2018a. **Documento referência**. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae_2018.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

CONAE 2018b. Documento Final. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/Documento_Base_-_Relatorio_Final_da_CONAE_2018.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Evolução das ponderações do FUNDEB – 2007 a 2019**. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao_novo/links/17122018_Evol

u%c3%a7%c3%a3o_da_Pondera%c3%a7%c3%b5es_do_FUNDEB_-_2007_a_2019_certo.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (2008: Brasília-DF)
Documento Final – Brasília, Ministério da Educação, 2008. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf. Acesso: 25 jul. 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF.
Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010b. 164p. Disponível em:
http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf. Acesso em: 23 mar. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Do Sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo, Fundação Santillana, p. 31- 44, 2012.

_____. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>. Acesso em: 08 jul 2019.

DE LIMA, J. F. Sobre a Instituição do Sistema Nacional de Educação. In: RONCA, Antônio Carlos Caruso; ALVES, Luiz Roberto. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade**. São Paulo: Fundação Santillana, p. 19-31, 2015.

UNESCO. **Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagens**. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por. Acesso em: 10 abril. 2019.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção do conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

DIDONET, Vital. Creche: a que veio, para onde vai. In: **Educação Infantil: a creche, um bom começo**. Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v 18, n. 73. Brasília, 2001. p.11-28.

_____. V. **Plano Nacional de Educação** – PNE. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2006.

DORES, Moacir das. **O federalismo educacional brasileiro: O papel dos Municípios**. 2015. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito, Brasília – DF, 2015.

DOURADO, L. F. As relações federativas e a institucionalidade do Sistema Nacional de Educação. In: RONCA, Antônio Carlos Caruso; ALVES, Luiz Roberto. **O Plano**

Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade. São Paulo: Fundação Santillana, p. 33-55, 2015.

FERNANDES, Cláudio. **Mundo Educação.2016.** Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/impeachment-dilma-rousseff.htm>. Acesso: 26 fev. 2020.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O Plano de Ações Articuladas (PAR): dados da pesquisa em rede. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M.(Orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **O Estatuto da criança e do adolescente e o professor: reflexos na sua formação e atuação**. 2004. 223 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2004. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/92222>>

FNDE. **Manual de Execução Financeira dos Programas de Apoio à Educação Infantil**. Brasília, novembro de 2017.

_____. **Matrículas da Educação Básica**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/consultas>. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. Liberação de Recursos. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 23 nov. 2019.

_____. **Salário Educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-salario-educacao>. Acesso em: 23 nov. de 2019.

FORUM of Federation. **Federal countries**, s/d. Disponível em: <http://www.forumfed.org/countries/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

FRANÇA, M. **Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração:** os indicadores educacionais e financeiros. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 30, n.2, p. 417- 433, 2014.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: INEP, 2008. 23 p.

HORTA, Raul Machado. Problemas do Federalismo Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da TJFMG**, Belo Horizonte, 9:68-88 out. 1957. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/601/568>. Acesso em: 23 jun. 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil/Tocantins**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2019.

ICMBO, Instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade. **Atlas do corredor ecológico da região do Jalapão**. 2ª versão. 2013. Disponível em:

http://www.icmbio.gov.br/projetojalapao/images/stories/atlas/AtlasJica_2013_COMPLETO.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

KOETZ, Carmen Maria. **Regime de colaboração entre o estado e os municípios do Rio Grande do Sul frente ao sistema de avaliação em larga escala**. Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo - RS, 2018.

KRAMER, Sonia. A criança de 0 a 6 nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

KUHLMANN JR., Moysés. História da Educação Brasileira. **Revista Brasileira de Educação**. Mai/Jun/Jul/ago, nº 14, 2000.

_____. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, P. 469 – 472.

LUDKE, Menga; ANDRE, Marli E. D. A de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986. 99p. (Temas básicos de educação e ensino)

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MENDES, Danielle Cristina de Brito; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. **Revista Roteiro**, Joaçaba, v.36, n.2, p.293-308, out.2011.

NASCIMENTO, João Batista do. **O Financiamento da Educação Básica e a política de fundos em Goiás: municipalização, redistribuição dos recursos e (des)valorização do magistério**. 2011. 127 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2011.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. **Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

OBSERVATÓRIO do PNE. **Educação Infantil**. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil/indicadores>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p.1031-1047, out./dez. 2013.

OLIVEIRA, R. P. de. A educação na Assembleia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 2001, p.153-189.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito a Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2 ed., 2002. (Coleção legislação e política educacional).

UNESCO. Educação para todos: o compromisso de Dakar. Dakar, Senegal: UNESCO, 2000. Disponível em: http://cape.edunet.sp.gov.br/textos/declaracoes/6_Declaracao_Dakar.pdf. Acesso em: 10 abril. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. 1959. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm>. Acesso: 09 abr. de 2019. _____ **Países - membros da ONU**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>. Acesso: 24 de fev. 2020.

PNUD BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

PERONI. V. M. V. **Política educacional e papel do Estado: o Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PIRES, Angela Maria Barbosa. **O proinfância como política de acesso à educação infantil nas cidades do sudeste**. 2017. 111 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Educação, Catalão, Programa de Pós-Graduação em Educação, Catalão, 2017.

PORTELA, Daniela Fagundes. **Iniciativas de atendimento para crianças negras na província de São Paulo (1871-1888)**. 2012. 169 f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-04072012-103153/publico/DANIELA_FAGUNDES_PORTELA.pdf. Acesso em: 24 fev. 2020.

QEDU. **Desenvolvido por Meritt e Fundação Lemann**, 2013. Apresenta informações sobre a qualidade do aprendizado em cada escola, município e estado do Brasil. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

RAMOS, M. N. **Colaboração entre municípios, Estados e União pela educação é insignificante**. Brasília – DF, 28 de jan. 2013. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2013-01-28/colaboracao-entre-municipios-estados-e-uniao-pela-educacao-e-insignificante.html>. Acesso em: 18 ago. 2019.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2.ed. Editora Atlas, São Paulo, 2001.

RIBEIRO, A. C.; JESUS, W. F. O Plano de Ações Articuladas para a Educação Básica (PAR): elementos para a construção da assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **Revista brasileira de política e administração da educação - RBPE**, v. 32, p. 211-226, 2016.

ROSEMBERG, Fúlvia. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA et.al. (Orgs.) **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

_____. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza. (Orgs.). **Educação Infantil: os desafios estão postos** – e o que estamos fazendo? Salvador: Soffset, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Emílio ou da educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SANTOS, José Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes de. A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma evolução histórico-sociológica a partir das Constituições Federais. **XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. 1º ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. XXI.

SAVIANI, Demerval. O Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380 - 412, maio/ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>. Acesso: 02 jul 2019.

_____. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira**. **Grabois**, 17 ago. 2011. Disponível em: http://grabois.org.br/portal/revista.int.php/id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 06 jun. 2019.

SEPLAN. **Perfil Socioeconômico dos Municípios: Lagoa do Tocantins**. 2017a. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/340145/>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **Perfil Socioeconômico dos Municípios: Lizarda**. 2017b. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/340142/>. Acesso: 10 ago. 2019.

_____. **Perfil Socioeconômico dos Municípios: Mateiros**. 2017g. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/340138/>. Acesso: 10 ago. 2019

_____. **Perfil Socioeconômico dos Municípios: Novo Acordo**. 2017d. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/348385/>. Acesso em: 10 ago. 2019

_____. **Perfil Socioeconômico dos Municípios: Ponte Alta do Tocantins**. 2017c. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/340104/>. Acesso em: 10 ago. 2019

_____. **Perfil Socioeconômico dos Municípios: Rio Sono**. 2017h. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/340094/>. Acesso em: 10 ago. 2019

_____. **Perfil Socioeconômico dos Municípios: Santa Tereza do Tocantins**. 2017f. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/348349/>. Acesso em: 10 ago. 2019

_____. **Perfil Socioeconômico dos Municípios: São Félix do Tocantins**. 2017e. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/348346/>. Acesso em: 10 ago. 2019

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros, 2012.

SOARES, M.M.; MACHADO, J.A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Márcia M. **Formas de Estado: federalismo**. *Manuscrito*. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.

SOUSA NETO, Xavier Carvalho de. **Plano Nacional de Educação – PNE 2001 - 2010: análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União**. 2013. 361 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOUZA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – Algumas aproximações teóricas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.25, n. 97, p. 874-896, out/dez. 2017.

TOCANTINS (Estado). **Lei nº 3.051**, de 21 de dezembro de 2015 (Plano Plurianual 2016-2019). Publicada no DOE nº 4.527, de 23 de dezembro de 2015.

VELANGA, C. T. (Org.); BUENO, J. L. P. (Org.); PACIFICO, J. M. (Org.) ; HILARIO, R. A. (Org.) ; BRASILEIRO, T. S. A. (Org.) . **FORMAÇÃO DE PROFESSORES E AS NOVAS TECNOLOGIAS EM EDUCAÇÃO** uma reflexão necessária. 1.ed. São Paulo: Pandion, 2014. 160p.

VENÂNCIO, Renato Pinto. Maternidade negada. In: DEL PRIORE, Mary; BASSANEZI, Carla Silvia Beozzo. **História das mulheres no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1997. p.189-222.

VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 67, p. 3-16, nov. 1988.

WAJSKOP, Gisela; ABRAMOWICZ, Anete. **Educação Infantil Creches: atividades para crianças de zero a seis anos**. São Paulo: Moderna, 1999. 2 ed. Ver e atual. p. 10.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - O Regime de Colaboração nas estratégias da Meta 1 dos Planos Municipais de Educação dos municípios da Região do Jalapão.

MUNICÍPIO	LEI DE CRIAÇÃO DO PME	META	ESTRATÉGIAS
Lagoa do Tocantins	Nº 333 de 22 de junho de 2015	Universalizar em colaboração com a União e o Estado, 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 PME.	<p>1.1) Definir, em regime de colaboração com o FNDE, a partir do primeiro ano de vigência deste PME a conclusão da creche, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais.</p> <p>1.2) Definir em regime de colaboração com o FNDE, a partir do primeiro ano de vigência deste PME a ampliação e adequação das escolas Bibiano Ferreira Lopes e São Lazaro, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais.</p> <p>1.3) Realizar, anualmente, a partir do primeiro ano de vigência deste PME, em colaboração com a Secretaria Municipal de Saúde, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta.</p> <p>1.4) Manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas às normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.</p> <p>1.5) Implantar em colaboração com o FNDE, até o segundo ano de vigência deste PME, um programa de avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.</p> <p>1.6) Garantir a partir do primeiro ano de vigência deste PME, por meio de colaboração de instituições públicas de ensino superior, a formação inicial dos(as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior.</p> <p>1.7) Criar e manter semestralmente, a partir do primeiro ano de vigência deste PME, em colaboração com instituições públicas de ensino superior um programa de formação continuada dos (as) profissionais da educação infantil.</p>
Lizarda	Nº 095 de 15 de junho de 1015	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de	<p>1.1). Definir até o primeiro ano de vigência deste PME em regime de colaboração entre a União, a construção de 01 (uma) creche na zona urbana, bem como aquisição de equipamentos, materiais pedagógicos e mobiliários adequados ao atendimento e às peculiaridades desta modalidade de ensino.</p> <p>1.2). Definir em regime colaboração com o estado, no primeiro ano de vigência</p>

MUNICÍPIO	LEI DE CRIAÇÃO DO PME	META	ESTRATÉGIAS
		educação infantil em creche de forma a atender, no mínimo 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos até o final da vigência deste PME.	deste PME, a adequação, segundo os parâmetros nacionais de qualidade, da escola de ensino fundamental no Distrito de Alto Bonito para atender as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade. 1.7). Estimular por meio de projetos na área da cultura em regime de colaboração com a união, o estado a ampliação da jornada escolar da educação infantil de 4 e 5 anos. 1.9). Criar e implantar em regime de colaboração com a União e o estado, até o segundo ano de vigência deste PME, um programa de formação continuada em serviço para os professores da educação infantil. 1.14). Manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas às normas de acessibilidade, programa municipal de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e a melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.
Mateiros	Nº 129 de 08 de junho de 2015	Universalizar em regime de colaboração com o Estado e a União 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 junho de 2024.	1.1). Concluir a construção da Creche Municipal com recursos federais em parceria com o Município dentro do prazo de seis meses a partir da vigência deste PME. 1.10). Articular e desenvolver em regime de colaboração com a União e o Estado, a formação inicial e continuada de professores para Educação Infantil. 1.11). Articular em regime de colaboração entre a União e o Estado, a construção/ampliação e manutenção de creches e pré-escolas, bem como aquisições de equipamentos, materiais pedagógicos e mobiliários adequados, mediante diagnóstico referente aos espaços escolares destinados ao atendimento e as peculiaridades das modalidades de ensino.
Novo Acordo	Nº 155 de 23 de junho de 2015	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creche de forma a atender, no mínimo 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos até junho de 2024	1.8). Articular, em Regime de Colaboração entre a União e o Estado, a construção e manutenção de creches e pré-escolas, bem como aquisição de equipamentos, materiais pedagógicos e mobiliários adequados, mediante diagnóstico referente aos espaços escolares destinados ao atendimento e às peculiaridades das modalidades de ensino. 1.11). Garantir o acesso à educação infantil e a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplente aos alunos com deficiência transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica em

MUNICÍPIO	LEI DE CRIAÇÃO DO PME	META	ESTRATÉGIAS
		em regime de colaboração entre o Município, a União e o Estado.	regime de colaboração com o estado. 1.16) Manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas às normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e a melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.
Ponte Alta do Tocantins	Nº 11 de 08 de junho de 2015	Universalizar, até 2016, conforme os padrões de qualidade, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender a todas as crianças de até 3 (três) anos de idade, até junho de 2024, em regime de colaboração com o Estado e União.	1.1). Garantir, em regime de colaboração com o Estado e União, a meta para expansão da oferta de vagas, atendendo o padrão de qualidade do Ministério da Educação (MEC), dimensionando as características regionais. 1.14). Assegurar, em regime de colaboração com o Estado, a oferta de atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica. 1.16). Garantir, em regime de colaboração com o Estado e a União, o atendimento da população camponesa e das comunidades quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, de forma a atender suas especificidades, garantindo consulta prévia e informada. 1.22). Assegurar, em regime de colaboração com Estado e União, projetos de informática educacional no ensino da Educação Infantil, disponibilizando equipamentos com internet, a partir do segundo ano de vigência do plano. 1.28). Garantir, em regime de colaboração com Estado e União, capacitação aos profissionais da educação básica, utilizando metodologias de ensino presencial e à distância, na perspectiva de instrumentalizá-los sobre a dinâmica da educação para sustentabilidade socioambiental. 1.31). Criar, em regime de colaboração com a União e Estado, a Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida (COM-VIDA), incentivando a adequação e construção de espaços educativos sustentáveis nas escolas e comunidades, que fortaleça a participação da comunidade escolar no planejamento e gestão de projetos de conservação, preservação e recuperação ambiental, voltados para a melhoria da qualidade de vida, combatendo práticas relacionadas ao desperdício, degradação e consumismo, inclusive pelas práticas e disseminação de educação financeira nas escolas.
Rio Sono	Nº 244 de 17 de junho de 2015	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4	1.1). Definir, em regime de colaboração entre a União, o Estado e o Município, metas de expansão da rede pública de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais.

MUNICÍPIO	LEI DE CRIAÇÃO DO PME	META	ESTRATÉGIAS
		(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) Educação Infantil (creches e pré-escolas) das crianças de até 3 (três) anos, até junho de 2024, em regime de colaboração com a União e o Estado.	<p>1.3). Realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta.</p> <p>1.5). Construir prédio para educação infantil (creches), em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e a melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.</p> <p>1.16). O município, com a colaboração da União e dos Estados, realizará e publicará, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.</p>
Santa Tereza do Tocantins	Nº 289 de 08 de junho de 2015	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ofertar a 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 PME.	<p>1.1) Definir, em regime de colaboração entre a União, o Estado, e o Município, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais.</p> <p>1.2) Realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta.</p> <p>1.3) Manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa de reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil.</p> <p>1.5) Promover em regime de colaboração a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior.</p>
São Félix do Tocantins	Nº 237 de 22 de junho de 2015	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	<p>1.1) pactuar entre a União, o Estado e os Municípios do Tocantins, no âmbito da instância estadual permanente de que trata o § 5º do art. 7º da Lei do PNE, questões específicas para a garantia da educação infantil com qualidade social no Tocantins;</p> <p>1.4) manter e ampliar, em regime de colaboração com a União e respeitadas as normas de acessibilidade, política de reestruturação das escolas e centros de educação infantil, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão, à melhoria da rede física e ao aparelhamento de instituições públicas de educação infantil municipal, necessários a garantia de uma</p>

MUNICÍPIO	LEI DE CRIAÇÃO DO PME	META	ESTRATÉGIAS
		<p>(três) anos, até junho de 2024, com qualidade social, com base nas competências constitucionais e legais do Município e em regime de colaboração entre o Município, o Estado e a União.</p>	<p>educação com qualidade social; 1.5) concluir, no prazo de até dez meses da aprovação deste PME, a construção da Creche Municipal Tipo C-Proinfância, com recursos federal, em colaboração com o Município; 1.15) promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação infantil, em regime de colaboração entre o Município, a União e o Estado, garantindo, progressivamente, a formação do quadro de pessoal das instituições por profissionais com formação superior, bem como a incorporação dos avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino e aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos; 1.16) implantar, até o segundo ano de vigência deste PME, em regime de colaboração entre o Município, a União e o Estado, um sistema de avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade na educação infantil, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes; 1.18) implantar, em regime de colaboração entre o Município, o Estado e a União, brinquedotecas com recursos multifuncionais e espaços de convivência, até junho de 2018, nas instituições municipais para estimulação precoce e atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;</p>

FONTE: Elaboração própria a partir dos Planos Municipais de Educação dos municípios da região do Jalapão – 2019.

APÊNDICE 2 - Recomendações da Comissão de Educação do Senado Federal, Parecer (SN) nº 63 de 11 de dezembro de 2018, para o cumprimento da meta 1 e de suas 17 estratégias

Instâncias	Recomendações
Comissão de Educação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover amplo debate envolvendo representantes do Governo Federal e dos entes federados sobre o Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração, de modo a fazer avançar sua instituição em lei; 2. Promover audiência pública sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco no objetivo nº 4 sobre "Educação de Qualidade", de modo a incorporar essa dimensão na agenda de debates do colegiado; 3. Discutir a conveniência e oportunidade de promover alterações legislativas para aumentar as exigências de formação para a docência na educação infantil, adotando como requisito a formação em nível superior; 4. Manter e ampliar a visibilidade do PNE na agenda política do País, realizando audiências públicas periódicas para monitorar sua implementação.
Poder Legislativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aperfeiçoar o texto do § 3º do art. 208 da Constituição Federal, de forma a ampliar o conceito de recenseamento da população em idade escolar, harmonizando-o à redação adotada na LDB; 2. Avançar na instituição em lei do Sistema Nacional de Educação, previsto no art. 13 da Lei nº 13.005, de 2014; 3. Considerar a educação infantil no debate em curso sobre o novo Fundeb, bem como buscar caminhos para assegurar a ampliação da complementação da União a esse fundo de maneira eficiente e eficaz; 4. Acompanhar os encaminhamentos dados às obras inacabadas do Proinfância, de modo a evitar o desperdício de recursos sem que se imponham dificuldades adicionais à expansão da oferta de creches;

Instâncias	Recomendações
	<p>5. Discutir a possibilidade de promover alterações na legislação de regência dos programas educacionais, de modo a garantir que convênios ou termos de parceria firmados entre o governo federal e os entes federados sejam prorrogados de modo automático quando sua data de expiração seja próxima ao período de eleições municipais;</p> <p>6. Discutir a pertinência e a conveniência de se promoverem alterações legislativas na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para que a frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família matriculados na pré-escola seja acompanhada.</p>
Órgãos federais de controle (TCU e CGU)	1. Continuar promovendo auditorias detalhadas sobre o PNE e suas metas, divulgando amplamente os achados e recomendações e adotando as providências cabíveis de responsabilização legal, quando for o caso, de modo a fomentar a manutenção do Plano na agenda de políticas educacionais e a promover a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas governamentais destinados a lhe dar materialidade.
Órgãos do Poder Executivo (MEC, MDS, FNDE e INEP)	<p>1. Incluir nos relatórios bienais de monitoramento oficial das metas do PNE indicadores desagregados para capitais e municípios de regiões metropolitanas, sempre que possível;</p> <p>2. Promover campanhas de comunicação e mobilização social para informar as famílias de seu direito de acesso à pré-escola, garantindo a universalização da matrícula de crianças de 4 e 5 anos;</p> <p>3. Adotar critérios de priorização da população do quintil de renda mais baixo nas iniciativas voltadas para ampliar a cobertura da educação infantil;</p> <p>4. Aprimorar a transparência dos programas federais relacionados ao PNE e, em particular, à meta 1, publicizando informações compiladas sobre o total de unidades de educação infantil construídas pelo Proinfância, o número de vagas criadas para atendimento em tempo parcial e integral, o total de creches inacabadas, o total de creches ainda sem funcionamento, dentre outras informações relevantes para</p>

Instâncias	Recomendações
	<p>o acompanhamento da iniciativa pela sociedade;</p> <p>5. Utilizar efetivamente as visitas domiciliares do Programa Criança Feliz e outras iniciativas similares para a busca ativa de crianças fora da pré-escola e para o levantamento de demanda manifesta por creche;</p> <p>6. Manter e institucionalizar a rede de assistência técnica implementada para a elaboração e o monitoramento dos planos municipais de educação;</p> <p>7. Promover a elaboração e a pactuação com os entes federados de matriz de responsabilidades do PNE;</p> <p>8. Tornar operacional a instância permanente de negociação e cooperação de que trata as o § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 2014;</p> <p>9. Estudar, em diálogo com os gestores locais, alternativas para a ampliação do atendimento da educação infantil que não se restrinjam à construção de prédios escolares;</p> <p>10. Agilizar a prestação de contas dos gestores locais e os processos de responsabilização relacionados à malversação de recursos públicos nos repasses de recursos para os sistemas de ensino;</p> <p>11. Atuar proativamente no encaminhamento de soluções para obras paralisadas, a fim de que não se tornem obras inacabadas;</p> <p>12. Buscar soluções, juntamente com o Poder Judiciário e os órgãos de controle, para as obras do Proinfância inacabadas;</p> <p>13. Fomentar o apoio dos estados aos municípios de seu território nas políticas públicas de educação infantil;</p> <p>14. Implementar as recomendações oriundas das auditorias do TCU e da CGU sobre os programas governamentais relacionados à meta 1.</p>

Fonte: (BRASIL, 2018, p. 76 – 79)