



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**ROBERTA CRISTINA GÓBI**

**EDUCAÇÃO INFANTIL E REGIME DE  
COLABORAÇÃO: ANÁLISE DE PLANOS  
PLURIANUAIS DE GOVERNOS ESTADUAIS  
(2012 - 2015 E 2016 - 2019)**

CAMPINAS  
2020

ROBERTA CRISTINA GÓBI

**EDUCAÇÃO INFANTIL E REGIME DE  
COLABORAÇÃO: ANÁLISE DE PLANOS  
PLURIANUAIS DE GOVERNOS ESTADUAIS  
(2012 - 2015 E 2016 - 2019)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Educação, na área de concentração de Educação.

Supervisor/Orientador: Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DE DISSERTAÇÃO  
DEFENDIDA PELA ALUNA ROBERTA CRISTINA GÓBI, E ORIENTADA  
PELA PROF.(A). DR(A). LUCIANE MUNIZ RIBEIRO BARBOSA

CAMPINAS  
2020

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Faculdade de Educação  
Rosemary Passos - CRB 8/5751

G537e Gobi, Roberta Cristina, 1987-  
Educação infantil e regime de colaboração : análise de planos plurianuais de governos estaduais (2012 - 2015 e 2016 - 2019) / Roberta Cristina Gobi. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Luciane Muniz Ribeiro Barbosa.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação Infantil. 2. Colaboração. 3. Educação. 4. Planejamento. I. Barbosa, Luciane Muniz Ribeiro, 1981-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Early childhood education and Collaboration scheme : analysis multiyear planning of state governments (2015 - 2015 and 2016 - 2019)

**Palavras-chave em inglês:**

Early childhood education

Collaboration

Education

Planning

**Área de concentração:** Educação

**Titulação:** Mestra em Educação

**Banca examinadora:**

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa [Orientador]

Pedro Ganzeli

Raquel Fontes Borghi

**Data de defesa:** 17-02-2020

**Programa de Pós-Graduação:** Educação

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-4177-7417>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/5405039856912997>

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**EDUCAÇÃO INFANTIL E REGIME DE  
COLABORAÇÃO: ANÁLISE DE PLANOS  
PLURIANUAIS DE GOVERNOS ESTADUAIS  
(2012 - 2015 E 2016 - 2019)**

**Autor: Roberta Cristina Góbi**

**COMISSÃO JULGADORA:**

Profa. Dra. Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

Prof. Dr. Pedro Ganzeli

Profa. Dra. Raquel Fontes Borghi

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

**2020**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família e namorado por me apoiarem em todos os sentidos, durante todo o curso e no decorrer da elaboração dessa dissertação.

À minha orientadora Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, por todas as orientações para o desenvolvimento dessa pesquisa, pela leitura atenta e por todo o amparo quando necessário.

Aos Professores Pedro Ganzeli e Raquel Fontes Borghi por aceitarem compor a banca de qualificação e de defesa.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Greppe/Unicamp), que se constituiu em um espaço de grande crescimento, pelas discussões, leituras, pesquisas, momentos de diversão, companheirismo e auxílio.

Agradeço ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), pelos 11 meses de bolsa de mestrado.

A todas as amigas e amigos (mesmo que distantes) que contribuíram para minha formação, crescimento e que ajudaram a concretizar esse trabalho.

A todos que de alguma maneira contribuíram para a minha formação acadêmica e pessoal.

## RESUMO

A presente dissertação teve como objetivo principal identificar a atuação de governos estaduais para a oferta da Educação Infantil, por meio do levantamento de ações de planejamento verificadas em Planos Plurianuais (PPAs) de 2012 - 2015 e 2016 - 2019. Tal temática se justifica na compreensão de que a Constituição Federal de 1988 institui o município como responsável prioritariamente pela oferta da EI, contudo, exige também, baseada no conceito de Regime de Colaboração e no contexto de organização federalista, formas colaborativas das demais esferas administrativas para sua garantia e cumprimento do direito à educação. Trata-se de pesquisa de abordagem qualitativa, utilizando como principais procedimentos metodológicos análise documental e revisão bibliográfica. Com base na revisão da literatura sobre o Estado Federativo e o Regime de Colaboração (ABRUCIO, 2010; ARAUJO, 2010, 2013, 2018; CURY, 2010; OLIVEIRA; GANZELI, 2013) e sobre a Educação Infantil no país (KISHIMOTO, 1990; KUHMANN Jr, 2000; ROSEMBERG, 1984), foram apresentadas as ações voltadas para a primeira etapa da Educação Básica nos PPAs (2012 - 2015 e 2016 - 2019) dos seguintes estados selecionados: Acre, na região Norte; Maranhão, na região Nordeste; Mato Grosso, na região Centro-Oeste; Paraná, na região Sul; Espírito Santo, na região Sudeste, sendo esse último estado escolhido para análise por ter apresentado, em comparação aos demais citados, o maior número de ações para a EI. Como resultados, figuram: a baixa e decrescente oferta direta de Creche e Pré-escola pelas redes estaduais; um número muito escasso de ações direcionadas para a primeira etapa da Educação Básica nos PPAs analisados. Dessa maneira, considerando o PPA como uma importante ferramenta de planejamento da gestão governamental pode-se concluir que a oferta da EI ou o apoio aos municípios para atendimento dessa etapa educacional acaba por não ser prioridade nas gestões estatais analisadas, resultando assim na ausência de formas colaborativas de elaboração de políticas educacionais para a primeira infância.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Regime de Colaboração. Governos Estaduais. Planos Plurianuais.

## ABSTRACT

The main objective of this dissertation was the identification of the actions of state governments towards the offer of Early Childhood Education, through the survey of planning actions verified in multiyear plans (PPAs) 2012 - 2015 and 2016 - 2019. This theme is important due to the understanding that the Federal Constitution of 1988 establishes the municipality as primarily responsible for the supply of Early Childhood Education; however, it also requires, based on the concept of Collaboration between public administrative spheres and in the context of federalist organization, the collaborative participation from other administrative spheres aiming at the guarantee and fulfillment of the right to education. This is a qualitative approach research, using documentary analysis and bibliographic review as main methodological procedures. Based on the review of the literature on the Federal State and the Collaboration Scheme (ABRUCIO, 2010; ARAUJO, 2010, 2013, 2018; CURY, 2010; OLIVEIRA; GANZELI, 2013) and on Early Childhood Education in Brazil (KISHIMOTO, 1990; KUHMANN Jr, 2000; ROSEMBERG, 1984), the actions focused on the first stage of Basic Education appearing in PPAs (2012 - 2015 and 2016 - 2019) of the following states were presented: Acre, in the North region; Maranhão, in the Northeast; Mato Grosso, in the Midwest; Paraná, in the South; Espírito Santo, in the Southeast, which was ultimately chosen for analysis for having registered, compared to the abovementioned, the largest number of actions for Early Childhood Education. The analysis achieved the following results: there is a decreasing offer of direct daycare and preschool by the state school system; also, there is a very low number of actions directed to the first stage of Basic Education in the PPAs analyzed. Thus, considering that the PPA is an important planning tool of government management, the conclusion is that the Early Childhood Education offer or support to municipalities to meet the needs of this educational stage end up not being priority in the state administrations analyzed, resulting in the absence of collaborative forms of educational policy development for early childhood.

**Keywords:** Early Childhood Education. Collaboration Scheme. State Governments. Multiyear Planning.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Mapa do estado do ES dividido nas microrregiões.....	109
Figura 2.	Organização PPA do Espírito Santo 2012 - 2015 .....	115
Figura 3.	Eixos estratégicos e o Plano Plurianual .....	124
Figura 4.	Mapa estratégico PPA 2016 - 2019 do Espírito Santo.....	133
Figura 5.	Indicadores de resultado - Educação PPA 2016 - 2019 do Espírito Santo .....	136

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Matrículas de Creche no Brasil por esfera administrativa (1997 - 2018).....	71
Gráfico 2.	Matrículas na Pré-escola no Brasil por esfera administrativa (1997 - 2018) ...	71
Gráfico 3.	Matrículas na Creche no Espírito Santo (ES) por esfera administrativa (1997 - 2018) .....	113
Gráfico 4.	Matrículas na Pré-escola no Espírito Santo (ES) por esfera administrativa (1997 - 2018) .....	114
Gráfico 5.	Divisão dos recursos por área (%) – recursos de todas as fontes.....	120
Gráfico 6.	Participação Percentual dos Recursos por Origem 2016 - 2019 PPA Espírito Santo.....	132

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Conteúdo dos PPAs do estado do Acre segundo descritores .....	88
Quadro 2.	Conteúdo dos PPAs do estado do Paraná segundo descritores.....	95
Quadro 3.	Conteúdo dos PPAs do estado do Maranhão segundo descritores .....	99
Quadro 4.	Conteúdo dos PPAs do estado do Mato Grosso segundo descritores.....	102
Quadro 5.	Conteúdo do PPA do estado do Espírito Santo 2012 - 2015 a partir dos descritores .....	125
Quadro 6.	Conteúdo do PPA do estado do Espírito Santo 2016 - 2019 a partir dos descritores .....	136

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Responsabilidades por esfera administrativas Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) Artigos 9º, 10º e 11º .....	43
Tabela 2.	Número de matrículas por dependência administrativa no Brasil (1997 - 2018) .....	69
Tabela 3.	Taxa bruta de natalidade dos estados brasileiros, 2011 e 2015, por mil habitantes .....	85
Tabela 4.	Número de matrículas por dependência administrativa no Acre (1997 - 2018) .....	87
Tabela 5.	Número de matrículas por dependência administrativa no Paraná (1997 – 2018) .....	94
Tabela 6.	Número de matrículas por dependência administrativa no Maranhão (1997 – 2018) .....	98
Tabela 7.	Número de matrículas por dependência administrativa no Mato Grosso (1997 – 2018) .....	101
Tabela 8.	Projeção de população do IBGE em 2019.....	107
Tabela 9.	Projeção de população do IBGE em 2019 por estado da Região Sudeste.....	107
Tabela 10.	Participação do PIB nacional, segundo o IBGE, em 2012.....	108
Tabela 11.	Matrículas no Espírito Santo (ES) por esfera administrativa (Total) (1997 - 2018).....	112

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
AND	Autoridade Nacional Designada
APS/AB	Atenção Primária/Básica
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEE	Conselho Estadual de Educação
CIMGC	Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
CF/88	Constituição Federal de 1988
DNCr	Departamento Nacional da Criança
EB	Educação Básica
EC	Emenda Constitucional
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
ES	Espírito Santo
ES 2025	Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fineduca	Revista de Financiamento da Educação

Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GCF	Fundo Climático Verde (Green Climate Fund)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEES	Instituições de Ensino Superior
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
MARE	Ministério de Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MT	Mato Grosso
MPAC	Ministério Público do Acre
OMEP	Organização Mundial de Educação Pré-escolar
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Operação Especial (Espírito Santo)
PAES	Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PMAQ-AB	Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Pública de Educação Infantil
ProInfo	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Sedu	Secretaria de Estado da Educação (Espírito Santo)
SEED	Secretaria de Estado Educação (Paraná)
SEP	Secretaria de Economia e Planejamento (Espírito Santo)
SigES	Sistema de Gerenciamento Estratégico de Projetos do Governo do Estado (Espírito Santo)
SISPPA	Sistema Plano Plurianual
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUS	Sistema Único de Saúde
TN	Taxa de Natalidade

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>1. ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO E O REGIME DE COLABORAÇÃO</b> .....	<b>25</b>
1.1. Estado: conceito e perspectivas .....	25
1.2. Breve história do federalismo brasileiro.....	30
1.3. Regime de Colaboração: conceito, aspectos legais e desafios para implementação .....	38
1.3.1. Aspectos do Financiamento e a política de fundos .....	50
1.4. Coordenação federativa1 .....	54
<b>2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL</b> .....	<b>57</b>
2.1. Breve histórico da Educação Infantil no Brasil .....	57
2.2. Federalismo brasileiro e Educação Infantil.....	61
2.3. Governo Federal e a Educação Infantil.....	72
<b>3. OS GOVERNOS ESTADUAIS E A OFERTA EI</b> .....	<b>77</b>
3.1. O estado como ente federado .....	77
3.2. Os Governos estaduais e a oferta da EI: análise Planos Plurianuais (2012 - 2015 e 2016 - 2019) .....	84
3.2.1. Planos Plurianuais do Acre (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e a EI .....	87
3.2.2. Planos Plurianuais do Paraná (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e a EI.....	93
3.2.3. Planos Plurianuais do Maranhão (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e EI .....	97
3.2.4. Planos Plurianuais do Mato Grosso (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e a EI .....	100
3.2.5. Considerações gerais sobre os PPAs apresentados.....	104
<b>4. O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS (2012 - 2015 E 2016 - 2019)</b> .....	<b>107</b>
4.1. Características do estado do Espírito Santo .....	107
4.2. Plano Plurianual do Espírito Santo de 2012 - 2015.....	114
4.3. Plano Plurianual do Espírito Santo de 2016 - 2019.....	129
4.4. Considerações sobre os PPAs 2012 - 2015 e 2016 - 2019 do estado do Espírito Santo .....	139
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>148</b>

## INTRODUÇÃO

Essa dissertação<sup>1</sup> visa discorrer sobre a atuação do governo estadual para a oferta da Educação Infantil (EI), por meio do levantamento das ações de planejamento de governos estaduais destinadas à primeira etapa da Educação Básica (EB). A pesquisa da qual resultou o presente texto esteve vinculada ao projeto “Análise das políticas estaduais de apoio aos municípios para o atendimento da Educação Infantil no Brasil (2005 - 2015)”<sup>2</sup>.

Tal temática encontra justificativa no que postula a Constituição Federal de 1988 – CF/88, ao apresentar o município como ente federado responsável, prioritariamente, por essa etapa da educação (EI), contudo, inserido em um contexto de modelo federalista adotado no país, o qual exige uma ação colaborativa dos entes federados para a oferta da Educação Básica.

Ao efetuar uma reflexão sobre o direito à educação de todos, parte-se do pressuposto que, uma vez constitucionalmente declarado, este direito deva ser assegurado. Para Oliveira “Ao se declarar que todos têm direito à educação, parte-se da ideia de que há uma igualdade subjacente à declaração: a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sendo a responsabilidade do Estado buscá-la incessantemente nas políticas públicas” (2012, p. 39).

A própria definição de direito à educação no Brasil, segundo Araujo (2013b), se faz mediante a oferta, de forma gratuita, da etapa elementar de escolarização, e por sua obrigatoriedade, essa entendida tanto no sentido do poder público oferecer escolas de qualidade para a população, como que a esta seja cobrada a frequência nas etapas obrigatórias.

Assim, para a efetivação do direito à educação torna-se imprescindível a existência do Estado e de instituições que materializem esse direito (ARAUJO, 2013b, p. 28) e garantam a educação para a população, uma vez que a existência das desigualdades vai de encontro com a ideia de direito (OLIVEIRA, 2012, p. 39).

O direito à educação no Brasil se inicia com a etapa da Educação Infantil – direito das crianças de 0 a 5 anos oferecido em Creches e Pré-escolas, segundo a Constituição Federal de 1988, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96 (LDB). Essas legislações postulam o dever do Estado quanto ao oferecimento do atendimento em instituições educacionais para essa etapa da educação, além da sua incorporação à Educação Básica (BRASIL, 1998; BRASIL, 1996).

---

<sup>1</sup> A pesquisa contou com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) do período de 06/2018 a 05/2019.

<sup>2</sup> Tal pesquisa foi coordenada pela Profa. Dra. Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, na Faculdade de Educação da Unicamp.

A inserção da EI como parte da Educação Básica, acabou por inserir a criança pequena como alvo de políticas públicas de garantia não só do acesso, mas também de permanência na Educação Infantil, como transporte, alimentação assistência, saúde, entre outros.

A Lei 12.796/2013, que alterou a LDB 9394/96 em seu Art. 4º Inciso I, regulamentou a obrigatoriedade e gratuidade da Educação para crianças dos 4 anos aos 17 anos, dessa forma incluindo a Pré-escola no período de educação obrigatória.

Essa alteração legal trouxe consequências diretas para o Estado brasileiro no que se refere ao direito à educação. O ensino obrigatório e gratuito é firmado como direito público subjetivo, portanto, o não oferecimento da Pré-escola, no que se refere à Educação Infantil, gera responsabilidades administrativas das autoridades competentes (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017).

Como forma de garantir a ampliação desse direito, a CF/88 estabeleceu o município como o ente federado que possui ações prioritárias para a oferta da primeira etapa educacional, enquanto, aos demais entes federados, União e estados, caberiam ações redistributivas em relação a esta etapa (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar que a EI é a etapa educacional que demanda maiores investimentos por aluno, uma vez que há a necessidade de infraestrutura específica para atender as crianças pequenas e a indispensabilidade de um número maior de profissionais para atender determinado número de crianças pequenas. Tal constatação contrasta com o fato dos municípios, em sua maioria, serem os entes federados com menor capacidade de arrecadação (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017). Assim, se fez necessário uma reflexão acerca do federalismo brasileiro, seu histórico e suas influências para a organização, oferta e financiamento da Educação Infantil e o conceito de Regime de Colaboração.

O Estado brasileiro está organizado em torno de uma república federativa, representada pela articulação entre União, estados, municípios e Distrito Federal (ARAUJO, 2010a). Ao definir o conceito de federalismo, Araujo o caracteriza “como um pacto de determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns” (2013b, p. 34), ou seja, uma forma político-administrativa de organização do poder, na qual a autora indica que a base encontra-se na dupla soberania: de um lado os entes federados como governos subnacionais e de outro o governo central representado pela União.

Cury (2010), sem a pretensão de minimizar toda a complexidade inerente a essa forma de organização político-administrativa, define federação com uma expressão derivada do latim, que por sua vez significa “contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar (p. 152)”.

Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas (CURY, 2010, p. 152).

Contudo, ressalta Dourado (2013), essa união entre os entes federados possui uma complexa relação entre autonomia e coordenação, uma vez que o Estado brasileiro é marcado por diferenças e assimetrias entre os entes federados, que por sua vez implicam em limites para a efetivação dos direitos sociais de forma equânime.

A organização territorial federalista possui grande influência na disposição dos governos e, conseqüentemente, na vida em sociedade:

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Isso porque o processo de decisão e sua base de legitimação são distintos do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário (ABRUCIO, 2010, p. 41).

Dessa forma, segundo Abrucio (2010), no “Estado unitário” a autoridade do governo central é maior e anterior às instâncias locais, fazendo assim com que a lógica das relações de poder e das decisões políticas seja hierárquica (p. 41).

Oliveira e Ganzeli (2013) ressaltam que são diversas as formas de configuração e organização federalista: “As experiências de federalismo não seguem um modelo único, sendo determinadas por razões históricas, econômicas e culturais, tendo em comum a característica de não serem unitárias, respeitando uma autonomia, maior ou menor conforme o caso, entre suas instâncias” (p. 1033).

As responsabilidades governamentais, nesse modelo federalista, tendem a ser repartidas como forma de manter uma organização tanto política como territorial. Para isso, a democracia tem um papel fundamental, visto que o Estado nacional precisa manter sua integridade em meio a inúmeras disputas e desigualdades entre os governos subnacionais (ARAUJO, 2010a, p. 232).

Dessa forma, torna-se importante uma reflexão de como essa forma de organização político-territorial do Estado baseada no modelo federalista se desenvolveu, e como essa configuração possui influência nas políticas públicas, dentre elas as educacionais. Conforme Abrucio (2010), entende-se que essa opção pelo regime federalista gera uma composição complexa nos processos decisórios e validação dos mesmos, pois aumenta o número de “atores e arenas” que passam a ter a possibilidade de deliberação da “ação coletiva”. Portanto, mesmo que possam existir muitas capacidades democráticas nesse modelo, é preciso ponderar as

dificuldades de uma coordenação de esforços entre os entes federados para um objetivo comum, visto que o processo não se revela cooperativo em si (ABRUCIO, 2010).

Assim, se o oferecimento da Educação Infantil é responsabilidade, prioritariamente, dos municípios, ente federado geralmente com menor capacidade de arrecadação, estes podem acabar sobrecarregados e se tornarem incapazes de ofertar educação de qualidade para esta etapa da Educação Básica. Entretanto, com base no modelo de federalismo brasileiro, já que os demais entes federados possuem como obrigação o apoio supletivo e complementar para a oferta da Educação Infantil, há de se considerar suas atuações nesse sentido.

Diante desse quadro ressalta-se o objetivo geral do presente trabalho de analisar, no contexto da organização federalista brasileira e do Regime de Colaboração, formas colaborativas de governos estaduais para a oferta da Educação Infantil por meio do levantamento das ações de planejamento de tais governos presentes nos Planos Plurianuais (2012 - 2015 e 2016 - 2019).

Como objetivos específicos, figuram: verificar se os estados com maior taxa de natalidade e possível maior demanda pela oferta de EI têm resultado em ações dos governos estaduais visando à primeira etapa da Educação Básica; analisar em que medida o Plano Plurianual, como instrumento de planejamento, explicita preocupação com formas colaborativas de elaboração de políticas educacionais para a primeira infância; caracterizar e analisar as ações de planejamento de governos estaduais para oferta da EI, tendo em vista o conceito de Regime de Colaboração.

Para a realização desses objetivos, optou-se pela pesquisa de cunho qualitativo, utilizando como principal procedimento metodológico a análise documental e a revisão bibliográfica. Segundo Silva, Almeida e Guindani (2009), o uso de pesquisa documental deve ser valorizado, uma vez que se constitui em uma fonte rica de informações a serem extraídas. Para Ludke e André (1986), as fontes documentais são importantes uma vez que identificam informações efetivas, a partir de hipóteses e/ou questões, e podem ser usadas como evidências que fundamentem uma afirmação feita pelo pesquisador (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

Sobre os procedimentos escolhidos para a pesquisa, Silva, Almeida e Guindani (2009) destacam a proximidade entre a pesquisa documental e a bibliográfica, sendo seu principal diferenciador a natureza da fonte: na primeira o pesquisador recorre diretamente ao objeto de estudo, levando-o a uma relação direta com os dados que, por sua vez, ainda não receberam tratamento analítico; e na segunda, aborda contribuições de diferentes autores sobre o assunto pesquisado (SILVA; ALMEIDA; GUIDANI, 2009, p. 6).

Assim para a revisão bibliográfica realizada durante a pesquisa que resultou nessa dissertação, primeiramente foram elencados sete descritores: Federalismo, Educação, Regime de Colaboração, Educação Infantil, Financiamento, governo estadual e relações intergovernamentais. A busca foi realizada na base de dados de artigos do Scielo, na Revista de Financiamento da Educação (Fineduca) e Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE).

Concorda-se com Ludke e André (1986) no que diz respeito ao desenvolvimento do estudo se “assemelhar com um funil”, de forma que no início são postuladas questões mais amplas e focos de interesse mais diversos, e que no desenvolver da pesquisa tornam-se mais específicos e diretos (p. 14). Assim, durante a pesquisa bibliográfica, alguns dos descritores anteriormente mencionados foram adicionados e/ou combinados a outros para melhor delimitação do objeto de estudo, como foi o caso do descritivo Federalismo e Educação, Educação Infantil e Financiamento, governo estadual e Educação, Relações Intergovernamentais e Educação.

O conjunto de trabalhos encontrados e analisados constituíram a base teórica que perpassa todos os capítulos desse trabalho. No que se refere à análise documental, esta pesquisa apresentou como objeto de estudo os Planos Plurianuais (PPA), por se tratar de documentos oficiais elaborados para o planejamento das gestões governamentais, concebidos para abranger o tempo entre o segundo ano de uma gestão até o primeiro ano da próxima.

O PPA, previsto no art. 165 da CF/88 e regulamentado pelo Art. 3º da Lei Complementar 101/2000, apresenta-se como mecanismo complementar de planejamento público, que se inicia no mandato anterior e a partir do qual é vetado aos governos efetuarem despesas não previstas neste documento. As prioridades dos governos são objetos de definição durante o primeiro ano do exercício de cada novo mandato, devendo ser cumpridas no primeiro ano do mandato seguinte quando, até o final de agosto, deve ser enviado ao legislativo novo PPA. É com base no que nele está previsto que os governos elaboram suas Leis de Diretrizes Orçamentárias, para vigorarem nos anos subsequentes e suas Leis Orçamentárias anuais executadas no próprio ano (ADRIÃO, BARBOSA, 2016).

Assim, a CF/88 prevê em seu Artigo 165<sup>3</sup>, o PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como formas de unificar os orçamentos anuais, estabelecendo as diretrizes e as metas da administração pública. A LDO é definida para estabelecer o ajustamento entre o orçamento governamental e o planejamento proposto no PPA (BRASIL, 1998, 2015).

---

<sup>3</sup> O artigo supracitado refere-se ao governo federal, contudo, essa concepção de planejamento é também adotada pelos governos estaduais e municipais.

Segundo Garcia (2012), “A LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante o período de governo” (p. 432). Na avaliação do autor, os constituintes criaram esses instrumentos como forma de explicitar as intenções de gastos dos governos e, dessa forma, estabelecer um mecanismo de controle sob as gestões.

Dessa forma, o estudo do PPA de determinados estados revelou-se uma ferramenta importante na busca de contribuições de governos estaduais para a primeira etapa da Educação Básica<sup>4</sup>. Para a coleta de dados sobre os PPAs foram escolhidos um estado de cada região do Brasil, utilizando como critério de seleção a taxa de natalidade dos estados (2011 e 2015), por entender que aqueles que possuem uma maior Taxa de Natalidade são os que, possivelmente, recebem maiores demandas pela oferta da Educação Infantil.

Os estados selecionados foram: na região nordeste, Maranhão; na região centro-oeste, Mato Grosso; na região sul, Paraná; na região norte, Acre; e na região sudeste, Espírito Santo. O estado do Espírito Santo foi posteriormente escolhido para o aprofundamento da análise, por apresentar o maior número de ações para a EI em seus PPAs, em comparação aos estados das demais regiões.

A pesquisa dos PPAs foi realizada no site oficial da Biblioteca Digital do Planejamento e Gestão Pública, a qual se constitui em uma ferramenta online, utilizada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Pública para a disponibilização de documentos e históricos do planejamento governamental. Na própria biblioteca existe uma ferramenta de busca que permite a localização dos PPAs estaduais das últimas duas gestões (2012 - 2015 e 2016 - 2019) de cada estado selecionado.<sup>5</sup>

Para a coleta e análise do conteúdo de tais documentos, foi utilizada a ferramenta de busca, de acordo com descritores relacionados ao tema da pesquisa. De acordo com Correa, Vasconcelos e Souza (2013) “Descritores (unitermos ou palavras-chaves) são os termos que identificam ideias e subtemas de especial importância, relativos ao tema geral [...]” (p. 43). O uso dos descritores para seleção dos dados nos PPAs serviu como técnica que contribuiu para

---

<sup>4</sup> O presente trabalho teve como foco as ações de planejamento por meio do PPA e, portanto, não abordará a LDO como objeto de estudo.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 20 dez. 2019.

Cabe ressaltar que com a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que criou o Ministério da Economia, assim as estruturas dos ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho passaram a integrar esse Ministério, portanto a biblioteca em dezembro de 2019 alterou seu endereço eletrônico.

“organizar as informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas” (SILVA; ALMEIDA; GUIDANI, 2009, p. 4).

Os descritores utilizados nessa etapa da pesquisa foram: Educação Infantil, localizando também somente “[Infantil”, Creche, Pré-escola, Regime de Colaboração, usando também somente “Colaboração” e Cooperação. Ao serem localizados nos documentos, os excertos relacionados à educação foram selecionados para análise. No caso do descritor “Regime de Colaboração”, foram considerados todos os excertos encontrados, mesmo sem referência direta a essa área, por se tratar de uma expressão utilizada no âmbito educacional. O descritor Cooperação foi utilizado como possível sinônimo para “Regime de Colaboração”, por prever uma possível ação de cooperação entre os entes federados.

No que se refere à estrutura do trabalho, no primeiro capítulo apresenta-se, em linhas gerais, uma reflexão em torno da concepção de estado, ancorada na pesquisa bibliográfica, entendendo esse como uma arena de disputas no qual diversas concepções e interesses entram em conflito (MORAES, 2004; HARVEY, 2014; POULANTZAS, 1985; ADRIÃO, 2006). Estabelecemos um breve histórico da instituição Estado e de como as mudanças internacionais o influenciaram, trazendo alterações para sua organização, as quais acabaram por influenciar a concepção de políticas educacionais.

Partido dessa concepção de Estado, foi elaborado um histórico de como o Estado brasileiro se configurou em uma organização federalista (ABRUCIO, 2010; ARAUJO, 2013b; CURY, 2010), elencando marcos legais que foram essenciais para sua estruturação, uma vez que essas características possuem intrínseca relação com as políticas proposta para a educação. Em seguida, aborda-se o conceito de “Regime de Colaboração”, o qual está pautado como forma de superação das desigualdades nacionais no oferecimento da educação (ARAUJO, 2010a; OLIVEIRA; GANZELI, 2013).

No segundo capítulo apresenta-se um breve histórico da Educação Infantil, seus avanços e dificuldades de se efetivar como primeira etapa da Educação Básica (KISHIMOTO, 1990; KUHMANN Jr, 2000; ROSEMBERG, 1984). Na sequência foram expostas as relações entre o estado federalista e a Educação Infantil, a divisão de responsabilidades dos entes federados para com a educação, e como isso de fato tem se configurado para o oferecimento dessa etapa.

No terceiro capítulo realizou-se uma reflexão acerca do ente federado estado, sua construção histórica na organização federativa nacional, buscando compreender sua participação na oferta da Educação Infantil. Nesse capítulo foi apresentado o conteúdo dos PPAs de quatro governos estaduais (Acre, Paraná, Maranhão e Mato Grosso), relacionados a primeira etapa da Educação Básica, buscando identificar a existência de ações que visem a

colaboração dos estados com os municípios para a oferta da educação de crianças pequenas, uma vez que o PPA se revela uma importante ferramenta de planejamento para a execução das ações governamentais.

No quarto capítulo será apresentada uma contextualização do estado Espírito Santo e da oferta da Educação Infantil para as crianças capixabas. Também foi realizada, além da busca por descritores, a análise dos Planos Plurianuais dos anos de 2012 - 2015 e 2016 - 2019, buscando evidenciar ações de planejamento do governo estadual para a Educação Infantil no contexto geral do planejamento do estado.

Nas considerações finais buscou-se resgatar as principais reflexões oriundas da análise dos dados coletados à luz dos autores que serviram de base para o trabalho, bem como possíveis proposições acerca do tema tratado.

## **1. ESTADO FEDERATIVO E O REGIME DE COLABORAÇÃO**

Visando atender os objetivos de pesquisa apresentados na introdução do trabalho, esse capítulo aborda uma breve reflexão sobre o Estado, entendendo esse não como uma “entidade abstrata”, mas sim como um conjunto de instituições que são responsáveis pela materialização das políticas públicas, dentre elas a educação. Dessa forma, apresenta determinadas características e se constitui em uma arena de disputas, na qual vários grupos têm interesses não só de o representar como de internamente manter seu controle.

Em um segundo momento, discorre-se sobre a forma de organização do estado brasileiro em uma República federativa, buscando compreender o seu impacto para as políticas educacionais. Destaca-se o conceito de “Regime de Colaboração”, trazendo suas disposições legais e levantando questionamentos sobre se ele tem de fato se efetivado como mecanismo de superação de desigualdades regionais no Brasil. Por fim, apresenta-se a reflexão sobre as diferentes atribuições dos entes federados para a efetivação das políticas públicas.

### **1.1. Estado: conceito e perspectivas**

Como premissa ressalta-se o entendimento de que o Estado não é composto por uma entidade abstrata, e sim por “instituições políticas e sociais e tem um determinado regime e uma forma de organização” (ARAÚJO, 2013b, p.29). O regime brasileiro é republicano, e a organização federativa, e é a partir desse arranjo e das instituições que as políticas públicas são planejadas e ofertadas para a população.

Compreendem-se as relações dentro do Estado como uma condensação das “relações” e das “frações” de classe, entendendo que além das contradições existentes entre as diferentes classes sociais, existem também aquelas localizadas dentro dessas. Portanto, mesmo a classe dominante possui distinções, gerando diferentes grupos pertencentes a uma mesma classe. Poulantzas (1985) apresenta duas concepções principais de Estado: uma do “Estado como Coisa”, o qual é visto como um instrumento de controle pelas classes dominantes “[...] totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao estado (p. 148) ”; e de outro lado o “Estado como sujeito” o qual possui total autonomia e poder próprio para a tomada de decisões “[...] a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como absoluta, é submetida a sua vontade como instância nacionalizante da sociedade civil” (POULANTZAS, 1985, p. 148).

O entendimento do próprio Estado como uma arena de disputas acaba por corroborar com as dificuldades em se promover uma ampliação dos direitos sociais, entre eles a educação, uma vez que os mais diversos interesses entram em conflito dentro da própria esfera estatal para a formulação de políticas. Além dos conflitos internos entre diversos setores da mesma esfera estatal, entram na arena de disputas os outros entes federados, também com suas tensões nos âmbitos político-territoriais locais.

O Brasil, a partir da década de 1990, foi palco de uma reforma do Estado, resultante de um movimento internacional e consequência das crises enfrentadas pelo capitalismo, intensificadas na década de 1970. As alterações que ocorreram nesse momento incidiam, principalmente, na redefinição das atribuições do Estado no capitalismo.

Nos países em que o capitalismo estava em um grau avançado, as políticas fiscais e monetárias keynesianas garantiam o desenvolvimento do capital. O Estado realizava intervenções ativas na economia, mas garantia que gastos públicos e taxas de crescimento elevadas na economia acontecessem concomitantemente (HARVEY, 2014, p. 21).

Contudo, já no final da década de 1960, esse modelo pautado no keynesianismo se mostrava enfraquecido; a crise de acumulação da década de 1970 marcou mudanças no formato de acumulação de capital, principalmente no que se refere ao regime de regulação, representada principalmente pela participação sindical, investimentos em políticas sociais e uma dada organização da produção pelo Estado (ADRIÃO, 2006; MORAES, 2004; HARVEY, 2014).

Aos Estados nacionais regidos pelo modelo keynesiano era garantido algumas ferramentas para gerenciar e absorver os conflitos originados pela expansão do capital, contudo, não garantia as liberdades que o mercado necessitava para sua expansão (HOFLING, 2001).

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – são considerados um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade (HOFLING, 2001, p. 37).

Essa transformação da forma de acumulação de capital permitiu uma mudança na forma como o Estado era concebido no capitalismo, pois diante da crise considerava-se que ele não possuía um aparato capaz de se igualar com o mercado para o enfrentamento dos problemas econômicos. “As decisões do Estado em questão de investimento e acumulação do capital estavam fadadas a ser erradas porque as informações à disposição do Estado não podiam rivalizar com as contidas nos sinais do mercado” (HARVEY, 2014, p. 30).

Essa reformulação do Estado e a inserção das políticas neoliberais resultaram em um consenso acerca dessa instituição como ineficiente, de alto custo, portanto, logo o mercado apareceria como uma solução. Ao Estado cabe, nessa perspectiva, garantir as condições para que o capital se desenvolva, o que justifica a “Transnacionalização dos negócios, financeirização da riqueza, reformas estruturais que pretendem retirar do Estado o papel de coordenador de fatos sociais para atribuí-los aos mercados” (MORAES, 2004, p. 311).

Tendo o Chile como a primeira experiência de neoliberalização e, subsequentemente, o Reino Unido e os Estados Unidos da América (EUA) como países que encabeçaram esse movimento, coube ao Estado a garantia das liberdades individuais e não o fornecimento de serviços através das políticas públicas, o que se tornou um maior campo de atuação para o mercado (HARVEY, 2014; MORAES, 2004).

De fato, quando Margaret Thatcher e Ronald Reagan chegaram ao poder, em 1979 e 1980, respectivamente, a história do mundo parecia ter virado uma página. Ampliava-se significativamente o espaço político necessário para deslanchar, de vez, a transnacionalização dos negócios, especialmente das finanças, e para a aplicação das reformas orientadas para e pelo mercado. Tais plataformas políticas tomaram os governos dos principais países do centro capitalista (MORAES, 2004, p. 310).

Thatcher propôs uma grande mudança na perspectiva de atuação do Estado, pautadas principalmente em três aspectos: o aumento de produtividade e cortes de gastos públicos; incentivo de controle de produtividade e avaliações de desempenho; e, por último, a descentralização administrativa impulsionando a concorrência entre as organizações. Nesse panorama, o cidadão passa a ser visto como consumidor/cliente (ADRIÃO, 2006).

A autora destaca o protagonismo de Thatcher, no Reino Unido, e de seu governo conservador para a efetivação das medidas reformuladoras do Estado. A expressão “nova gestão pública”<sup>6</sup>, segundo Adrião et al. (2009a, p. 49), sintetiza esse movimento presenciado em inúmeros países do ocidente, de reforma dos Estados Nacionais na tentativa de responder as crises dos anos 1970, concordando com Dale (2010) sobre o desenvolvimento do neoliberalismo.

Além do mais, e igualmente crucial para o Estado, temos o desenvolvimento da forma política do neoliberalismo, geralmente chamada de Nova Gestão Pública, que tem como uma das suas características chave o fato de, em conformidade com o neoliberalismo, não funcionar *contra* o Estado, mas *através* dele (DALE, 2010, p. 1104).

---

<sup>6</sup> Para aprofundamento sugerimos GARCIA, T. O. G.; ADRIÃO, T.; BORGHI, R. A Nova Gestão Pública e o contexto brasileiro. In: *Instituições educacionais: políticas, gestão e práticas profissionais*. Santos: Universitária Leopoldianum; 2009.

Essa redefinição das responsabilidades do Estado, de provedor para um indutor de políticas públicas, ou a passagem de um Estado provedor para um estado regulador, dá oportunidades de o capital instaurar uma mercantilização dos serviços públicos (ADRIÃO, 2006; BALL, 2004).

Primeiro, uma vez livre da responsabilidade exclusiva pela prestação direta de serviços, o Estado pode considerar vários prestadores potenciais de serviços – públicos, voluntários e privados. Isso introduz contestabilidade e concorrência entre prestadores potenciais na base de “o melhor serviço” e/ou valor pelo dinheiro, e envolve o uso de modelos comerciais de licitação e contratação. Segundo, isso também permite considerar modelos alternativos de financiamento, e a participação de financiadores privados para desenvolver a infra-estrutura do setor público (BALL, 2004, p. 1109-1110).

As constatações levantadas sobre a redefinição do papel do Estado influenciaram diversos países, entretanto, com diversas peculiaridades. A promulgação da Constituição Federal de 1988, no Brasil, apesar de garantir diversos direitos, já demonstra sinais da reforma do Estado brasileiro, segundo GARCIA, ADRIÃO e BORGHI (2009):

A reforma do Estado brasileiro tem início a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988, quando foram criados novos mecanismos de controle social, financiamento e participação. Todavia, é a partir dos anos 1990 que teremos propostas cada vez mais aproximadas do previsto pela denominada “Nova Gestão Pública” (p. 9).

Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi instituído o Ministério de Reforma do Estado (MARE), sob a administração do economista Luiz Carlos Bresser Pereira, que culminou em 1995 na aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE):

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura (BRASIL, 1995, p. 13).

As indicações do documento do PDRAE possuem semelhanças com as práticas já destacadas em um movimento internacional de diminuição do aparato estatal indo ao encontro das proposições do Estado mínimo e a administração gerencial, que passa a atuar agora como indutor/regulador dos serviços (ADRIÃO, et al. 2009a, 2009b). Essa reformulação do Estado acabou por influenciar a forma como as políticas públicas são oferecidas aos cidadãos, quer limitando-se sua função como produtor de bens e serviços, e passando a regular essas tais atividades, pois altera-se o foco de uma administração pública pautada no processo, para uma administração orientada para os resultados (BRESSER PEREIRA, 1999).

No caso brasileiro há um destaque para a municipalização do ensino advinda do processo de descentralização incentivada durante a implantação do PDRAE, que visava à economia de recursos e, para tanto, não considerou as capacidades técnicas estatais das esferas administrativas locais. Nesse contexto de descentralização para as esferas subnacionais, caberiam a essas novas atribuições, não só o repasse de recursos, mas também as condições de elaboração das políticas, bem como a implantação das mesmas como forma de responder a “novas” demandas. Entretanto, deve-se levar em consideração que a partir dos anos 1990 o estado teve uma diminuição do seu aparato técnico em virtude das reformas (GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2009). Tal cenário tornou-se um indutor de processo de transferências de serviços públicos da esfera pública para a esfera privada, uma vez que as administrações locais não eram capazes de assumir as responsabilidades designadas (ADRIÃO, et al. 2009a).

A reforma proposta pelo PDRAE também ressaltou a gestão da administração pública baseada na lógica gerencial, entendendo o indivíduo, na figura do cidadão, como um consumidor do serviço público. Para a educação, a proposta foi de uma maior descentralização e autonomia, contudo, entendida como uma divisão de responsabilidade entre governos e “sociedade civil” no controle das instituições. Segundo Adrião (2006), “Esta é entendida por Pereira como uma forma de gestão pela qual o governo e a ‘sociedade civil’ dividem responsabilidades sobre o controle e sobre o desempenho das instituições que se autonomizarem” (p. 37).

A compreensão do Estado como a condensação de uma relação de forças, bem como das mudanças de concepção e de atuação do estado capitalista em decorrência das reformas ocorridas em âmbito internacional e seus reflexos na arena nacional revelam-se fundamentais para situarmos e analisarmos as políticas públicas educacionais, sobretudo as que supõem formas colaborativas entre os entes estatais.

## 1.2. Breve história do federalismo brasileiro

De acordo com Abrucio (2010), duas circunstâncias são proeminentes na escolha do modelo federativo de organização político-territorial: a primeira diz respeito à existência de inúmeras diversidades em uma nação e, concomitantemente, à necessidade de construção de uma “ideologia nacional”; assim, o regime federativo é uma importante ferramenta para superar tais processos, de um lado uma nação heterogênea, mas que faz parte de um único país. Dessa forma, também não é única a maneira a qual os países se organizam tendo como base o federalismo dado que apresentam trajetórias históricas diferentes e precisam de especificidades nas formas de orientar suas federações.

A questão do federalismo brasileiro retoma aspectos históricos da formação do país, bem como de sua relação com Portugal. Araújo (2013) salienta que no tempo que a Família Real chegou no Brasil, por volta de 1808, o debate sobre a organização federativa ganhou espaço. As discussões em torno da organização federalista foram intensificadas pela Revolta do Porto, em 1820, que problematizava a relação do reinado português em relação à colônia. Contudo, para as elites locais a prioridade era a unidade territorial (ARAÚJO, 2013, p. 112).

Para tanto, a autora identificou três possíveis opções naquele período: “a união ou federação monárquica, o desmembramento com monarquia e o desmembramento com república” (ARAÚJO, 2013b, p. 112), essa última podendo ser federativa ou não. A opção que melhor serviu ao momento foi o “desmembramento com monarquia” que trazia consigo relações entre as províncias e o governo central diferentes daquelas até então vigentes (ARAÚJO, 2013b, p. 114).

A opção do desmembramento com monarquia, porém, não resolvia de modo definitivo a questão da unidade territorial, visto que suscitava a questão de novas formas de relacionamento entre vilas, as províncias e o governo central, que até então se davam quase diretamente com a metrópole (ARAÚJO, 2013b, p. 114).

Em meio a diversos impasses foi realizada a Assembleia Constituinte, que tentava mediar o controle político pautado na monarquia e os poderes econômico e políticos já estabelecidos nas localidades. Esse processo enfraqueceu as Câmaras Municipais, e, por conseguinte, o papel de suas instituições ficou relegado a ser meramente administrativo e subordinadas, não possuindo mais as atribuições judiciárias, acarretando dessa forma numa maior centralização das decisões políticas-administrativas locais (ARAÚJO, 2013b, p. 114).

O movimento proposto pela Constituição de 1824 possuía como objetivo reduzir o espaço que as províncias vinham obtendo durante a Constituinte de 1823. Assim, a Assembleia

Constituinte foi diluída, pois, a possibilidade de conciliação entre aqueles que defendiam o princípio centralizador ou descentralizador não vingou, e ascendeu, dessa forma, o poder moderador (ARAUJO, 2013b, p. 116).

A Constituição outorgada de 1824 teve por objetivos refrear o modelo de governo baseado nas províncias, que estava sendo concebido na constituinte de 1823 e que era contrário ao princípio colonizador que estava na base da independência do País: a federação, em germe, não vingou, e o poder moderador foi a chave para o modelo de organização política no País (ARAUJO, 2013b, p. 116).

Historicamente, no Brasil, havia uma preocupação em se manter a unidade territorial e política, objetivo que não sofreu alterações mesmo com a Independência, em 1822. Segundo Cury (2010), “A Constituição Imperial de 1824 adotou um regime centralizado nos Poderes Gerais que tinham proeminência sobre os Conselhos Gerais das Províncias” (CURY, 2010, p. 154).

O autor ainda ressalta que a primeira lei de caráter nacional para a educação se configurou nesse momento, decorrente da Constituição Imperial:

A Constituição Imperial de 1824 adotou um regime centralizado nos Poderes Gerais que tinham proeminência sobre os Conselhos Gerais das Províncias. Por isso, a primeira lei geral de educação, datada de 15 de outubro de 1827, era uma lei imperial (hoje, diríamos: de caráter nacional) que legislava sobre a matéria e na qual se previa, por exemplo, a gratuidade no ensino primário aberto a todos os cidadãos (CURY, 2010, p. 155).

Entres outras características, organizava o ensino de primeiras letras, e propunha as bases nas quais esse deveria se pautar; para tanto, a administração e fiscalização do mesmo eram competências das províncias, inferindo-se assim que apenas os locais mais populosos possuíam esse acesso (CURY, 2010, p. 155).

Uma nova perspectiva é trazida pelo Ato Adicional de 1834, traduzido em um esforço de concordância entres os poderes centrais e locais. Ampliando assim a autonomia das províncias, de forma que foram retirados os Conselhos Gerais Provinciais, e concedido a criação de assembleias legislativas e uma divisão dos recursos fiscais. Entretanto, concomitantemente a essa ampliação do poder da província gerou-se um maior controle, agora das administrações municipais (ARAUJO, 2013b; CURY, 2010).

Na educação, coube às províncias a atribuição legislativa do ensino primário, considerada uma descentralização já que essas passariam a legislar e possuir estabelecimentos próprios para desenvolvê-la. Contudo, embora esse “avanço”, tendo em vista o contexto centralizador,

acarretou-se uma duplicidade de redes de ensino no país já que o ensino superior continuava concentrado nos poderes gerais (CURY, 2010).

E conforme o § 2º do art. 10 desse Ato, adotou-se uma descentralização do ensino primário ao atribuir às províncias competência legislativa sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la.... Iniciava-se, em nosso país, ainda que imperial e centralizado, um federalismo educacional e, com ele, uma duplicidade de redes de ensino na medida em que o ensino superior continuava centralizado como competência dos poderes gerais. Ademais, assinala-se que foram confiados às províncias impostos de menor valor (CURY, 2010, p. 155).

Segundo Araújo, o Ato Adicional de 1834 é considerado o embrião do sistema federativo brasileiro, ponderando, contudo, que na organização brasileira o fortalecimento dos municípios tinha estreitas ligações com os interesses centralizadores, e que as tendências descentralizadoras que ocorreram iam ao encontro das elites regionais localizadas nas províncias, e em um sentido de enfraquecimento da autonomia local (ARAÚJO, 2013b, p. 121).

Para o contexto da educação mantinha-se na lógica “sociopolítico oligárquico e elitista”, ou seja, oligárquica pela dominação dessa pelos grupos locais e elitista pois destinava-se apenas aos livres, era vetado qualquer acesso de escravos à escola pública” (CURY, 2010, p.155).

Contudo, em 1837, uma reação conservadora é erigida novamente sobre as bases da manutenção da unidade territorial nacional e o período do segundo reinado adota uma grande centralização política e financeira (ABRUCIO, 2010; ARAÚJO, 2013b). Entretanto, segundo Araujo (2013b) esse fortalecimento do poder central não significou o esfacelamento do poder local, mas sim fez com que o governo central atuasse como um árbitro nos jogos de interesses locais, muitas vezes de caráter privados (ARAÚJO, 2013b).

Abrucio (2010) destaca que esse modelo centralizador do Império “tinha bases muito frágeis”, já que as elites políticas atuavam de modo bastante localista e altamente oligarquizadas, assim o apoio à monarquia só se sustentou enquanto a escravidão permanecia. Segundo o autor, o argumento central para a queda do modelo unitário de Estado era a transferência de poder aos estados (ABRUCIO, 2010).

Nesse sentido, passou a ganhar cada vez mais espaço um discurso que modificava a ideia de uma centralização para garantir a unidade territorial. A proposta era que a unidade nacional se manteria através da descentralização federativa. As diversas províncias, mesmo em situação econômicas e políticas distintas, se reuniram para defender o projeto federalista, “Assim, acabar com o controle do poder central nas eleições locais e acomodar as elites regionais nos postos de poder passaram a ser a bandeira de luta que ‘alavancou’ o federalismo no Brasil” (ARAÚJO, 2013b, p. 129).

Devido a essa trajetória, o federalismo brasileiro acabou por gerar uma associação entre federação e descentralização, uma vez que as províncias mesmo com ampla diversidade econômica e política se uniram em torno do projeto federalista, já que para as elites locais essa era a única capaz de agregar interesses e realidades tão distintas. “O federalismo teve uma forte associação com o regionalismo e configurou-se em um quadro de fortalecimento dos governadores” (ARAUJO, 2013b, p. 131). No entanto, essa descentralização, a qual a federação brasileira foi associada, possui como característica também uma restrição da autonomia municipal (ARAUJO, 2013b, p. 130).

Com efeito, a federação brasileira teve, desde suas origens uma feição estadualista, com dois parâmetros básicos de organização: uma forte hierarquia determinava a posição dos estados dentro da federação, com predomínio político (advindo do predomínio econômico) de São Paulo e Minas, e a garantia do controle do processo político por parte das elites locais (ARAUJO, 2013b, p. 130).

O país optou por um modelo federativo no qual é marcante a dualidade entre a União, detentora do poder central, enfraquecido nesse contexto, e os estados, antigas províncias que agora gozavam de um maior poder ao que vigorava no Império. Em 1889, é deliberado o Decreto nº 01. O Brasil, registre-se, é uma República Federativa desde o Decreto nº 01 de 15/11/1889: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa” (CURY, 2010, p. 154).

A Constituição Republicana de 1891 determinava que caberia aos estados dispor de forma autônoma suas receitas e administração, cabendo dessa forma à União intervir apenas quando fosse solicitada ou estritamente necessário. As receitas dos dois entes, estados e união, teriam como fontes formas específicas de tributação. “À União caberia decretar imposto sobre a importação, sobre o selo, e sobre os correios e telégrafos federais. Aos estados caberia a tributação sobre a exportação, sobre os imóveis e a transmissão de propriedade, bem como sobre indústrias e profissões” (ARAUJO, 2013b, p. 129).

Cabe ressaltar que a organização para a distribuição dos recursos não levou em conta as desigualdades regionais, em geral acentuando-as, uma vez que certas variáveis imprescindíveis para a arrecadação estavam intimamente ligadas ao desenvolvimento socioeconômico já instaurado nos estados. Os estados mais fortes, acabam por submeter os demais estados às políticas por eles articuladas, de forma que esses que possuíam recursos advindos da exportação eram aqueles que de fato exerciam autonomia administrativa: “A demasiada autonomia dos estados com a implementação da política dos governadores, transformou-se em uma

centralização mediante a autonomia de estados desiguais com a predominância dos estados mais prósperos” (ARAÚJO, 2013b, p. 134).

Na educação, a Constituição de 1891 mantém as orientações anteriores do Ato Adicional de 1834, acrescentando apenas que ficará a cargo dos estados garantir ou não a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário. Os estados poderiam também fundar instituições de ensino secundário e superior, bem como poderiam financiar o ensino primário (CURY, 2010, p. 156).

O federalismo instituído no início da Primeira República, se fundamentou em uma ação forte dos estados, em detrimento das forças municipais e da União, o que por sua vez acabou por colaborar com as desigualdades territoriais do país, uma vez que não havia um projeto único de nação ou ações que visassem a integração entre elas (ABRUCIO, 2010, p. 43). Essa organização tende ao federalismo centrífugo que alude a uma maior autonomia do estado-membro sobre o poder centralizado da União (CURY, 2010, p. 153).

Segundo Araujo (2013b), esse modelo entrou em decadência na década de 1920 devido à desvalorização internacional do café, fazendo assim com que as intervenções da União ficassem cada vez mais frequentes.

A oligarquização do incipiente federalismo brasileiro começou a decair na década de 1920, quando o mercado internacional iniciou uma política de desvalorização do café, com reflexos na economia brasileira, assentada fundamentalmente nesse produto. Assim, frequentemente o governo central era chamado a intervir com manobras econômicas para proteger esse produto (ARAÚJO, 2013, p. 135).

O resultado do modelo instaurado, foi uma ampliação das desigualdades territoriais no país, uma vez que a ampla autonomia dos estados sem um projeto nacional fez com que diversas fossem as formas de oferecimento das políticas sociais, frisando ainda que poucos foram os governos que investiram e aumentaram as políticas sociais, dentre elas a educação (ABRUCIO, 2010, p. 43).

O debate acerca da Revisão Constitucional, em 1925-26, se configurou em um contexto em que a descentralização federativa baseada nos governos não se constituía como possibilidade e o nacionalismo era incipiente, representando o enfraquecimento do modelo instaurado. Em 1929, com a crise de Nova York, que influenciou profundamente as economias com base na exportação, as ideias da República Federativa propostas desde 1891 foram abaladas, e novamente ocorre um deslocamento do poder para a União, pois os estados, mesmo os mais influentes, acabaram perdendo espaço político e financeiro, visto a perda de recursos oriunda da baixa nas exportações (ARAÚJO, 2013b; CURY, 2010).

A discussão federativa ficaria em um segundo plano, ascendendo o municipalismo, demandando maior autonomia local. Mesmo nesse novo contexto poucas foram as alterações nas relações intergovernamentais no tocante à Constituição de 1891. O acordo erigido no federalismo oligárquico, baseado no poder político e econômico de alguns estados frente a federação, possuía muita influência ainda, dessa forma os interventores se adequaram aos grupos dominantes, sendo assim, o que ocorreu não representou uma ruptura, mas a tentativa de estabelecer novas bases para o pacto oligárquico pautado na centralização e fortalecimento da União (ARAÚJO, 2013b).

A Era Vargas, após 1930, foi um momento em que o federalismo brasileiro vai se desenhando em uma concepção mais centralizada, o federalismo centrípeto, referência a um fortalecimento do poder da União nos processos de deliberações das políticas, e predominância de relações de tutela com os entes federados (CURY, 2010).

Ponto crucial dessa característica é o Golpe de Estado em 1937 (CURY, 2010). Para Abrucio esse período de autoritarismo acaba gerando um “enfraquecimento da federação”, uma vez que os governos estaduais não possuíam mais poderes frente a federação (ABRUCIO, 2010, p. 44).

O federalismo sofreu grandes modificações com a Era Vargas. Primeiro com a maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal. Em segundo Lugar, houve a expansão de ações políticas nacionais em várias áreas, inclusive a educação. Ambas as mudanças. No entanto, foram implementadas principalmente no período autoritário do Estado Novo, problema ao qual se soma o próprio enfraquecimento da federação. Na verdade, os governos subnacionais tiveram seu poder federativo subtraído e suas máquinas públicas não foram modernizadas para dar conta dos nascentes direitos sociais (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Após a ditadura de Vargas o país passa por um período de democracia, de 1946 a 1964, esse momento se configurou com um fortalecimento da federalização, nesse contexto há abertura aos estados de participação e até mesmo aos municípios, que poucas influências tinham tido até então. Contudo, no campo das políticas públicas, a União ainda detinha um maior controle, mas agora ações em prol do combate às desigualdades regionais e a consolidação das relações intergovernamentais aconteciam (ABRUCIO, 2010, p. 44).

O processo foi interrompido pelo Golpe de 1964, e dessa forma tanto o fortalecimento da democracia como do federalismo foram descontinuados, dando espaço para um Estado “centralizador e tecnocrático”. Segundo o autor, “Em seu lugar, construiu um modelo centralizador e tecnocrático de Estado, que reduziu muito a autonomia dos governos estaduais e municipais” (ABRUCIO, 2010, p. 45).

Nesse período, contudo, houve o fortalecimento de uma forma de oferecimento de políticas e serviços públicos, que influenciou mesmo o momento seguinte da redemocratização, forma que assegurou a continuidade do poder centralizador da União em comparação com os entes federados, bem como uma relação de dependência desses para com a União (ABRUCIO, 2010, p. 45).

A dinâmica federativa transitou por orientações políticas ora centralizadoras ora descentralizadas. Cabe resgatar que a Constituição de 1934 trouxe, de forma incipiente, a ideia de colaboração entre os entes federados, que não foi linearmente construída, e acabou sendo retomada e se tornando matriz adotada na Constituição de 1988.

Em 1988, com a Constituição Federal, advinda do processo de redemocratização do país, as concepções de federalismo tanto centrífugo como centrípeto são recusadas e delibera-se a favor de um federalismo colaborativo:

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde 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 mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão. Por isso mesmo, a cooperação exige o entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação de mesmo de decisão (CURY, 2010, p. 158).

Contudo, o autor destaca que essa “abertura” configurada no texto legal é também uma causa de indeterminações e discordâncias no campo das políticas públicas, já que essa reorientação na organização manteve práticas como, por exemplo, uma forte ação da União frente aos outros entes federados. Cabe ressaltar que, segundo Cury (2010), dada a demasiada assimetria estabelecida no país, o pacto federativo encontra uma grande dificuldade e apresenta limites para sua efetivação. O autor lamenta ainda que para a educação, uma maior regulamentação em prol do “Regime de Colaboração”, prevista já na Constituição, não tenha se efetivado, estabelecendo assim limites para um atendimento educacional mais equânime (CURY, 2010).

O federalismo brasileiro, ressaltando seu processo não linear, se configurou em meio às forças políticas que sempre estiveram em constante ação e mutação. A opção pela organização federativa implica em uma “complexificação” dos processos decisórios e de sua legitimação, dado o número de arenas e atores capazes de determinar a ação coletiva, apresentando dificuldades em combinar interesses gerais e locais, bem como a dificuldade de coordenar as ações intergovernamentais em prol de um mesmo objetivo político. Contudo, é um modelo de

ampla possibilidade democrática, proporcionando a aproximação das ações governamentais dos cidadãos, promovendo o respeito às características regionais (ABRUCIO, 2010, p. 42).

Portanto, Abrucio (2002) ressalta que para a garantia da coordenação entre os níveis de governos, é necessário equilibrar “as formas de cooperação e competição existentes”, uma vez que há de se considerar o caráter conflitivo do federalismo. Para cooperação, torna-se imprescindível a instauração de “mecanismos” que sejam aceitos e instaurados pelos entes federativos; para o autor, no que diz respeito a competição, é importante que essa exista, na medida em que não permita que um nível de governo exerça a dominância sobre os demais, ou que influencie as práticas por melhores desempenhos.

A concorrência e interdependência devem estar alinhadas, como forma de evitar ações entendidas como “paternalismo” e “parasitismo” causadas pela dependência político e econômica das esferas superiores de poder. A competição em excesso acaba por gerar práticas que vão de encontro com o equilíbrio federativo, visto a impossibilidade dos entes federados colaborarem entre si, ou ainda a possibilidade de criarem uma guerra fiscal entre os níveis de governo. Como exemplo Abrucio (2000) cita “[...] um leilão que exige mais e mais isenções às empresas, em que cada governo subnacional procura oferecer mais do que o outro, geralmente sem se preocupar com a forma de custear este processo” (p. 25), gerando assim comportamentos predatórios, visto que ou há o repasse desses custos ao nível federal, ou o acúmulo de dívidas para as próximas gerações.

Para Abrucio (2010) há quatro elementos essenciais para os quais se deve atentar para a o estabelecimento de um Estado federativo de “sucesso”:

O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais –, além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais (ABRUCIO, 2010, p. 42).

Dessa forma, infere-se que a arena de construção das organizações estatais e da colaboração entre os entes federados que compõe o Estado brasileiro encontra-se ainda longe dos objetivos ao qual se propõe, principalmente após a Constituição Federal de 1988, e que no

campo da educação necessita de uma maior regulamentação, cooperação e distribuição de recursos.

### **1.3. Regime de Colaboração: conceito, aspectos legais e desafios para implementação**

O conceito de Regime de Colaboração aparece na CF/88, conjuntamente com a proposta de atuação prioritária de cada ente federado para com a educação. Seu objetivo é o de estabelecer diretrizes para a oferta da educação de maneira a minimizar as desigualdades presentes no Estado brasileiro.

A expressão “Regime de Colaboração”, segundo Abrucio (2010), foi empregada na Constituição Federal somente quando esta se refere à organização colaborativa da área da educação<sup>7</sup>, embora outros setores trouxessem a ideia e formas de colaboração para suas composições (p. 61).

A organização federativa brasileira é permeada por tensões entre a coletividade de políticas e as relações de igualdade e desigualdade dos entes federados. Para a educação não é diferente, uma vez que o direito à educação parte do princípio de igualdade de oportunidades e acesso (ARAÚJO, 2010, p. 232).

A forma de organização federativa possui intrínseca relação com o desenvolvimento do Regime de Colaboração entre os entes federados tendo como objetivo principal a superação das desigualdades regionais. Vale salientar que mesmo a legislação dispendo a necessidade da regulamentação dessa colaboração para a educação, esta não ocorreu (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1033).

O Regime de Colaboração como política de Estado compreende a institucionalização de atribuições, competências, formas de financiamento, criação de estrutura intergovernamentais de gestão educacional e adoção de mecanismos que garantam a integração dos entes federados, respeitando suas autonomias (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1043).

Essa dinâmica colaborativa pode se dar em duas perspectivas, uma horizontal, que pressupõe a articulação entre entes de uma mesma esfera administrativa, e outra vertical que se dá na relação entre entes de esferas administrativas distintas (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1034).

---

<sup>7</sup> Devido a Emendas posteriores a expressão “regime de colaboração” foi usada em mais duas redações legais, no Art. 216-A ao tratar do Sistema Nacional da Cultura, e no Art. 219-B que trata do Sistema Nacional de Ciência, incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015.

Essa organização tratada na Constituição Federal de 1988, segundo Araujo (2010a), acarreta algumas considerações a respeito das políticas educacionais, tanto de acesso como de permanência, uma vez que delimita prioridades na ação dos entes federados e propõe a atuação desses conjuntamente através do Regime de Colaboração.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na Educação Infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 diferiu dos textos constitucionais anteriores. Segundo Araujo (2017), ela não se baseou em modelos do exterior, não foi elaborada por juristas e nem foi resultado de uma descontinuidade político-institucional, mas foi estabelecida durante o processo de transição, e com ampla participação social. A autora destaca que nesse momento havia a possibilidade de os parlamentares constituintes manterem ou não o Estado brasileiro organizado nas bases federativas, o que havia sido impedido nos processos constituintes anteriores (ARAÚJO, 2017, p. 911).

As responsabilidades governamentais, nesse modelo, tendem a ser repartidas como forma de manter uma organização tanto política como territorial, para isso a democracia tem um papel fundamental, visto que o Estado nacional precisa manter sua integridade em meio a inúmeras disputas e desigualdades entre os governos subnacionais (ARAÚJO, 2010a, p. 232).

A educação é uma competência comum inscrita no artigo 23 que exige o equilíbrio e equilíbrio entre coordenação e cooperação federativa e é exatamente disto que trata o artigo 211 da CF ao definir as múltiplas funções dos entes federados: própria, supletiva e redistributiva. A própria é aquela relativa ao âmbito de atuação prioritária dos entes federados, enquanto as funções supletiva e redistributiva expressam o Regime de Colaboração e o federalismo cooperativos em matéria educacional (ARAÚJO, 2017, p. 913).

O Artigo 23 da CF/88 estabelece competências comuns da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios em diversas matérias. Para a educação, traz o inciso “V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 2015)” (Brasil, 1988). O mesmo artigo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, de forma que onde lia-se “Lei Complementar fixará normas” passou a ser “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).

Entende-se, assim, que uma única Lei não seria capaz de regulamentar todas as matérias inscritas nos incisos do Artigo 23. Para a educação, embora o texto legal traga a necessidade da regulação das normas para a efetivação da colaboração, essas não foram definidas. Assim não há uma deliberação de como essas ações conjuntas entre os entes federados estabeleceriam de fato a prestação dos serviços educacionais, lacuna essa que ainda persiste (ARAUJO, 2017, p. 912).

Dessa forma, não ocorrendo a regulamentação proposta no Artigo 23, e o Artigo 211 definindo a atuação prioritária dos entes federados nas etapas de ensino, sem deliberar a viabilização do Regime de Colaboração como um dispositivo de compartilhamento de decisões e execução dos serviços educacionais, o efeito gerado foi que a ideia de prioritário ultrapassasse o conceito de competência comum para a educação, ocasionando assim uma transferência de responsabilidade na oferta educacional (ARAUJO, 2017, p. 913).

No artigo 24 da CF/88 estão as competências às quais União, estado e Distrito Federal, devem legislar de maneira concorrente, isto é, simultaneamente, e novamente a educação aparece como uma das atribuições: “IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (redação da EC nº85/2015).

O fator primordial para a efetivação do modelo federativo de colaboração, segundo Cara (2010), é a capacidade dos entes federados de realizarem políticas públicas que busquem superar as desigualdades, pensando em toda a extensão nacional e nas diferenças regionais. Refletindo sobre essa possibilidade de arranjos e formas colaborativas, Araujo (2010a, p. 233) ressalta que para o direito à educação ser assegurado torna-se crucial estabelecer relações políticas administrativas entre os entes federados, bem como uma maior distribuição dos recursos tributários.

Contudo, a configuração proposta na CF/88 não alterou a estrutura tributária, apenas mantendo a divisão dos recursos arrecadados entre as esferas administrativas, o que segundo

Oliveira e Santana (2010) representa uma forma de manter as desigualdades, posto que não houve uma proposta que redistribuísse os recursos.

Tal situação é agravada com a Constituição de 1988, ao incorporar o município como ente federativo, evidenciando-se o descompasso entre recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 17).

De acordo com Cara (2012), essa descentralização proposta na Carta Magna tinha como objetivo superar o Estado centralizador que havia emergido com o regime autoritário no Brasil. Dessa forma, a Constituição de 1988 era entendida como uma forma não só de repassar recursos e poderes aos entes federados, mas também significou um amplo processo de descentralização que culminou na municipalização do ensino.

Arretche (2004) destaca que o sistema tributário pós CF/88, tornou-se bastante concentrado, sendo a União quem recolhe quatro dos cinco principais impostos para arrecadação, cabendo aos estados apenas um. “Em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizado pela União, 25,5% pelos Estados e 4,3% pelos municípios” (ARRETCHE, 2004, p. 18).

A autora ressalta ainda que as arrecadações de tributos no plano horizontal entre os governos subnacionais são extremamente desiguais. Em meio ao contexto político de disputas entre o Poder Central e as unidades da federação, há ainda uma grande diversidade entre elas. Essa constatação se dá também no âmbito municipal “Excetuando as capitais – com arrecadações até dez vezes superior aos demais municípios de seu próprio estado –, os municípios de grande porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do estado em que estão localizados” (ARRETCHE, 2004, p. 18).

Araujo (2010a) ressalta, ao se analisar a relação federalismo e o direito à educação, que a descentralização é um fator importante para seu desenvolvimento, entretanto, não é o único. Nesse sentido, a relação de interdependência entre os governos subnacionais é também fundamental, pois esses não são totalmente autônomos e nem completamente subordinados ao governo central.

Esse debate se torna essencial, pois, com a organização proposta na Constituição Federal de 1988, por exemplo, a responsabilidade pela oferta da Educação Infantil é oferecida, praticamente, aos cuidados dos municípios. Segundo Pinto, o ente federado que menos arrecada

recursos: “Hoje, o encargo maior está nos municípios, os quais, quando se considera a divisão da receita tributária, são os entes federados com menos recursos” (2012, p. 169).

Como a CF não previa uma fonte adequada de recursos para os serviços públicos, e concomitantemente aumentou as responsabilidades dos entes federados acabou otimizando os desequilíbrios federativos, conforme Araujo (2013a):

Entretanto, a CF de 1988 potencializou os desequilíbrios federativos, pois não previu a adequada fonte de recursos para o provimento de serviços públicos descentralizados, ao mesmo tempo em que ampliou as responsabilidades das unidades subnacionais, particularmente os municípios, com os direitos sociais (ARAUJO, 2013a, p. 793)

A alteração na redação da lei pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, retirou do primeiro parágrafo a ideia de atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Passou a mencionar o papel da União como redistributivo e supletivo, e com objetivo de equalizar as “oportunidades educacionais”, bem como propunha a ideia de garantir um padrão mínimo de qualidade no ensino (BRASIL, 1998; BRASIL, 1996).

A Emenda Constitucional nº 14, ainda no artigo 211, alterou também a prioridade dos municípios, que inicialmente era o Ensino Fundamental e Pré-escolar, substituindo o Pré-escolar pela Educação Infantil, o que significa a inclusão da Creche também como sua prioridade. Houve também a inclusão do terceiro parágrafo, o qual indica a atuação dos estados e do distrito federal, prioritariamente no Ensino Fundamental e médio (BRASIL, 1998; BRASIL, 1996).

A LDB 9394/96 resgatou o conceito do Regime de Colaboração e instituiu que cada ente federado poderia criar seus próprios sistemas de ensino, e previu a regulamentação da colaboração para um momento posterior (GANZELI et.al, 2015, p. 11).

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em Regime de Colaboração, os respectivos sistemas de ensino.  
§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.  
§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996).

A LDB fixou a colaboração em cada nível de atuação, quer dizer, incumbiu a responsabilidade de cada esfera administrativa em colaboração com as demais (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1034). Tais responsabilidades, descritas nos artigos 9º, 10º e 11º da referida lei, seguem sistematizadas na tabela a seguir:

**Tabela 1. Responsabilidades por esfera administrativa, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), Artigos 9º, 10º e 11º.**

<b>Art. 9º A União incumbir-se-á de:</b>	<b>Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:</b>	<b>Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão</b>
<p>I. Elaborar Plano Nacional de Educação (em colaboração com os demais entes federados).</p> <p>II. Organizar órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios.</p> <p>III. Prestar assistência técnica aos demais entes federados, para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, exercendo sua função redistributiva e supletiva.</p> <p>IV. Estabelecer assistência técnica aos demais entes federados, para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, exercendo sua função redistributiva e supletiva.</p> <p>V. Coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação.</p> <p>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.</p> <p>VII. – Baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação.</p> <p>VII. Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino.</p> <p>IX - Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.</p>	<p>I. Organizar órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino.</p> <p>II. Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental.</p> <p>III. Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.</p> <p>VI. Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.</p> <p>V. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.</p> <p>VI. Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.</p> <p>VII. Assumir transporte escolar dos alunos da rede estadual.</p>	<p>I. Organizar órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrar às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.</p> <p>II. Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas.</p> <p>III. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.</p> <p>VI. – Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.</p> <p>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.</p> <p>VI. Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. Assumir transporte escolar dos alunos da rede municipal.</p>

Fonte: A autora com base na Lei de Diretrizes e Bases Nacional da Educação.

\*Ao Distrito Federal cabem as responsabilidades dos Estados e Municípios.

\* O Município pode integrar o sistema estadual de educação ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Conforme essa tabela, nota-se uma maior carga de responsabilidade da União no que se refere à coordenação da educação em âmbito nacional com funções como, por exemplo, a definição da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) (que apesar de ser proposto em colaboração com os demais entes federados, não se figura em suas atribuições básicas), ou a organização do processo nacional de avaliação.

Segundo a CF/88, em seu Art. 22, compete privativamente à União legislar sobre, entre outros, o estabelecimento das diretrizes e bases da educação nacional. Esta, por sua vez, em matéria de educação, é a única função estabelecida como privativa da União. Contudo, o que se apresenta nas organizações políticas em geral é a primazia da União sobre os demais entes federados. Entendendo aqui que cabe à União estabelecer as normas gerais para a educação (BRASIL, 1988).

A Emenda nº 59 de 2009, conhecida por ampliar a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos, introduziu também uma mudança no §4º do Artigo 211, o qual determinou que os entes federados deveriam definir normas de colaboração na organização de seus sistemas de ensino, com o objetivo de alcançar a universalização do ensino obrigatório. Alterou também o Artigo 214, determinando que a lei deveria instaurar o plano nacional de educação, com o objetivo de estruturar o Sistema Nacional de Educação (SNE), com base no Regime de Colaboração (ARAÚJO, 2017, p. 914).

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em Regime de Colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

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.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988).

Para Dourado (2013), essa Emenda foi crucial para direcionar o planejamento e as políticas, pois, previu uma lei específica que estabeleceria o PNE, com duração decenal, com o objetivo de configurar o SNE, em Regime de Colaboração entre os entes federados, “definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar a manutenção e

desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (DOURADO, 2013, p. 775).

Cabe ressaltar, no art. 214, o estabelecimento de uma meta de aplicação de recursos públicos em educação, constando no inciso VI dessa Emenda, com proporção ao produto interno bruto (PIB). O pressuposto da efetivação do SNE consta já na CF/88, cabendo assim à União legislar privativamente sobre as bases e diretrizes da Educação Básica (DOURADO, 2013, p. 775).

Para Ganzeli (2012), a EC 59/09, ao introduzir a figura do SNE, com o PNE sendo seu central elemento de articulação, apesar de favorável, acabou por engendrar uma contradição, visto que o Regime de Colaboração, que é a parte regulatória fundamental para o processo de integração da educação nacional, continua sem a regulamentação necessária para tal (GANZELI, 2012, p. 96).

Cabe destacar ainda a aprovação de leis que instituíram Planos e Arranjo para a educação no país e que acabaram por afetar as formas de colaboração, conforme apresentado a seguir, por ordem cronológica. O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 a 2011, manteve-se na mesma lógica das disposições legais antecessoras, enfatizando as funções próprias dos entes federados, sob a lógica da divisão de responsabilidades, e do aprimoramento do Regime de Colaboração, sem efeitos práticos de regulação desse. Trouxe também aspectos de ações da perspectiva de colaboração horizontal, aquela que se dá entre entes federados da mesma esfera administrativa (ARAÚJO, 2017, p. 914).

Para Valente e Romano (2001), o PNE de 2001 não foi uma lei com origem no parlamento federal, mas uma demanda social promovida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”, elaborado coletivamente através dos “Congressos Nacionais de Educação” (CONEDS). Apesar da legislação prever a criação do PNE, o governo da época, representado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a princípio não demonstrou interesse em sua elaboração (VALENTE; ROMANO, 2001, p. 97).

Devido à pressão social, a base governista desenvolveu uma proposta de PNE e anexou ao projeto que já havia sido desenvolvido pela sociedade, contudo, segundo os autores, eram propostas que possuíam ideais de educação bastante distintos. Por exemplo, a proposta da sociedade retomava a questão da organização do Sistema Nacional de Educação, enquanto a governista propunha o Sistema Nacional de Avaliação, não incidindo de fato sobre o arranjo da gestão educacional e propondo um centralismo pela esfera federal (VALENTE, ROMANO, 2001, p. 98).

A proposta aprovada, com diversos vetos pelo governo, acabou por configurar o PNE 2001 a 2011: “Ele é uma espécie de salvo-conduto para que o governo continue implementando a política que já vinha praticando” (VALENTE; ROMANO, 2001, p. 106). Os autores ressaltam ainda que o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) se valeu da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) como forma de justificar os vetos à proposta da sociedade.

Em 24 de abril de 2007, ocorreu a implementação do decreto nº 6.094 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Como objetivo desse Plano, figurava a melhoria da educação via programas e ações de assistência técnica e financeira oferecidos pela União, em Regime de Colaboração. Para Araujo (2017, p. 918), essa articulação foi uma forma do governo “que buscava conciliar objetivos de justiça social (educação) aos do mundo corporativo”, uma vez que no Movimento Todos pela Educação, da sociedade brasileira, figuravam diversos grupos empresariais<sup>8</sup>.

Nesse decreto fica também instituído que o plano de metas faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), introduzindo mecanismos de planejamento entre os entes federados. Cabendo à União enviar uma equipe técnica que seria responsável por elaborar um diagnóstico da Educação Básica ao sistema local. O apoio da União era efetuado por via da elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR), para assim garantir o cumprimento das metas estabelecidas no compromisso (ARAUJO, 2017; BRASIL, 2007).

Seguindo a normatização que trata de formas de colaboração, a Resolução nº1, de 23 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Educação (CNE), delinea sobre a implementação do Regime de Colaboração por meio do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), entendido 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”, conforme “os mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos arts. 8º e 9º da LDB visando ao Regime de Colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (Art. 1º).

Buscando a eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais da Educação Básica e permitindo a participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, o ADE se apresenta como “uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando

---

<sup>8</sup> Grupo Gerdau, Instituto Itaú, Fundação Bradesco, Santander, Fundação Lemann, Instituto Natura, entre outros (ARAUJO, 2018).

assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico” (Art. 2º).

O artigo terceiro da Resolução afirma que o ADE promove o Regime de Colaboração horizontal, “de forma articulada com o tradicional Regime de Colaboração vertical”, visando entre outros aspectos:

[...]

II – fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado que possa incluir ações como planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um sistema integrado de avaliação;

III – promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes;

[...]

V - estruturar Planos Intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação;

Apesar de reconhecer as diferenças de capacidade técnica entre os municípios e apresentar a importância entre relações de gestão, planejamento integrado e formas solidárias na aplicação dos recursos, o ADE se destina a uma colaboração entre uma mesma esfera administrativa, compreendida como colaboração horizontal, fazendo menção ao conceito de Regime de Colaboração apresentado na CF/88, entre entes de diferentes esferas administrativas (colaboração vertical), supondo-o efetivo ao denominá-lo como tradicional e ao prever a articulação entre os dois tipos de colaboração.

Araujo (2017) ressalta, nos termos do PDE, que o ADE se articulava a partir da organização entre educação, território e desenvolvimento, com a ampla participação de organizações com interesses empresariais: “um modelo adaptado dos arranjos produtivos locais, cuja premissa é a eficiência coletiva numa dada aglomeração territorial” (p. 918). Parte-se da ideia de cooperação entre empresas e o poder público, com a premissa de responsabilidade compartilhadas entre entes federados e um maior financiamento da União (ARAÚJO, 2017).

Em 2014 foi instituído o Plano Nacional de Educação em vigência, pela lei nº 13.005/2014. Segundo Araújo (2014), este PNE registra o termo “Regime de Colaboração” vinte e uma vezes em seu texto legal, contudo, o autor avalia que:

A falta de regulamentação de um Regime de Colaboração na área educacional torna a tarefa de formulação e posterior implementação de um Plano Nacional de Educação ainda mais complexa. Independente desta lacuna, articular metas e estratégias a serem cumpridas durante dez anos por 5570 municípios, 26 estados, um Distrito Federal e a União, por si só envolve muitas variáveis e enormes dificuldades operacionais,

exigindo um nível de trabalho conjunto inexistente em nosso país (ARAÚJO, 2014, p. 61).

Para Araujo (2017), a aprovação do PNE (2014 - 2024) representou uma condensação de interesses distintos, uma vez que em seu texto ressalta a importância e a necessidade de regulamentar o Regime de Colaboração e, concomitantemente, abre a possibilidade desse arranjo ser feito via ADE, o qual por sua vez traduz os interesses empresariais e não as necessidades reais da população de melhoria da educação.

O avanço, no aspecto legal, desse PNE em matéria do Regime de Colaboração, fica à cargo do Artigo 7º que enfatiza a atuação conjunta dos entes federados para o alcance das metas e estratégias previstas no plano (ARAÚJO, 2014), contudo, não perdendo de vista a possibilidade de esse ocorrer via ADE, no caso de colaboração entre os municípios. Destaca-se que, para o Regime de Colaboração entre os Estados e os respectivos municípios, a lei prevê a criação de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação:

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, grifos nossos).

Apesar do avanço legal apresentado pelo atual PNE sobre o Regime de Colaboração, Araújo (2014) ressalta que a não regulamentação deste estabeleceu dois fatores totalmente contrários ao equilíbrio federativo e, por sua vez, à garantia do direito à educação: de um lado, ocorreu a “sobrecarga” de algumas esferas administrativas, com destaque para os municípios que assumiram a oferta da EI e do EF, sendo que tais responsabilidades não foram

acompanhadas pela redistribuição dos recursos, apesar da política de Fundos possibilitar uma ampliação dessa distribuição; de outro lado, gerou uma concorrência entre estados e municípios, e a subordinação desses pela esfera estadual, ressaltando que o entendimento político da colaboração fica a cargo dos governos, o que acaba por gerar ações fragmentadas e pontuais.

Baseado no parágrafo 5º do Art. 7º, que prevê a constituição de uma “instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, o autor retrata como uma possibilidade e parâmetro para a construção das relações na área educacional, as organizações de instâncias de negociações (trilaterais e bilaterais) que funcionam no Sistema Único de Saúde (ARÁUJO, 2014).

A meta 20.9 do PNE é a mais representativa, no que diz respeito à regulamentação do Regime de Colaboração, pois expressou claramente essa necessidade e estabeleceu um novo prazo para que fosse preenchido esse hiato legal.

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em Regime de Colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

O prazo fixado era de dois anos, que já se passaram e as lacunas continuam as mesmas (ARAÚJO, 2014; ARAUJO, 2017).

Para Dourado (2013), é necessário que a articulação entre o PNE e o SNE seja compreendida como política de Estado, portanto, seja contínua, para a garantia do direito à educação de forma que todos os entes federados estejam comprometidos com tal objetivo e, concomitantemente, possuam capacidade financeira e organizacional para a execução dessa política.

Ainda, a indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do Regime de Colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigaram as possibilidades de melhorias das políticas de acesso e permanência na escola, reforçaram a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidade socioeconômicas e políticas bem distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual, de maneira que o aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso, à permanência e à qualidade na escola, comparado a um município vizinho. Isto é notável, por exemplo, no que se refere à infraestrutura das escolas, plano de carreira docente, políticas, programas e projetos educacionais (ARAÚJO, 2010a, p. 237)

Ou seja, a não regulamentação do Regime de Colaboração, concomitante a uma ampla fragmentação do orçamento, pautada na descentralização municipalista, acabou por conter as possibilidades de ampliação do acesso à educação de maneira igualitária, uma vez que ampliou a diversidade de redes de ensino entre os entes federados, uma vez que cada um inseriu sua rede de ensino em um contexto socioeconômico distinto (ARAÚJO, 2010a).

Dessa maneira, apesar do avanço legal no que se refere à criação dos Planos Nacionais de Educação apresentados, a ausência de uma regulamentação específica para o Regime de Colaboração coloca em risco a presença de formas colaborativas para oferta das diferentes etapas educacionais. Além disso, contribui para permanência dessa lacuna a possibilidade de parcerias dos entes governamentais com a iniciativa privada, como prevê o ADE e a própria participação de grupos empresariais na elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

### **1.3.1. Aspectos do Financiamento e a política de fundos**

O debate sobre o Regime de Colaboração para a oferta da educação é também atrelado ao financiamento necessário para que esta seja efetiva e de qualidade. Nesse sentido, cabe destacar a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, ao retomar o conceito de fundo com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que, entre outros aspectos, impulsionou a municipalização do ensino. O fundo se constituiu de natureza contábil, com duração de dez anos, propondo uma equalização do “valor/aluno” nas esferas estaduais, cabendo à União a complementação caso o estado não obtivesse o mínimo estabelecido nacionalmente (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1036).

A política de fundos para educação primária foi uma proposta trazida por Anísio Teixeira em 1957, contudo, não efetuada. O Fundef possuía como objetivo envolver as três esferas administrativas e induzia à municipalização, uma vez que um maior número de vagas no Ensino Fundamental representava um maior repasse de verbas para os municípios (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1036).

O Fundo estabeleceu um meio para que parte das transferências constitucionais fossem redistribuídas para estados e municípios, de modo que a União assumisse também o financiamento da educação:

A estratégia foi estabelecer uma divisão dos recursos virtualmente disponíveis por meio da transferência intergovernamental de alguns impostos entre estados e municípios, no âmbito de cada estado (o que caracteriza a constituição não de um

fundo, mas de 26), proporcionalmente ao número de alunos atendidos no ensino fundamental (OLIVEIRA, 2012, p. 42).

Assim, a União possuía como responsabilidade garantir que o gasto *per capita* alcançasse o mínimo da média nacional, complementando os estados que ficassem abaixo desse patamar para o Ensino Fundamental (OLIVEIRA, 2012, p. 42).

Para Oliveira (1999), a criação do Fundef alterou a discussão que estava baseada nas motivações elementares da municipalização, como, por exemplo, a descentralização e passou a ser, quase que exclusivamente, de origem financeira:

A legislação de 1996, gestada e promulgada nesse contexto trouxe mudanças significativas para o ensino brasileiro, direcionando sua oferta, financiamento, gestão interferindo na sala de aula. Consta-se que essa legislação induz claramente a municipalização. A criação do fundo trouxe como consequência a possibilidade do Município “ganhar” ou “perder” parte de seu próprio orçamento (OLIVEIRA, 1999, p. 32).

Oliveira (1999) destaca que a criação do Fundo estabeleceu uma subvinculação no orçamento educacional, que deveria ser designado apenas ao Ensino Fundamental (BRASIL, 1996; OLIVEIRA, 1999, p. 30). Assim, a obrigatoriedade do Ensino Fundamental (sete aos quatorze anos na época) obteve priorização dentre as outras etapas de ensino no que diz respeito ao financiamento, pois, o Fundef “[...] focalizou a vinculação dos recursos destinados à educação para o ensino fundamental, fazendo com que a educação infantil, o ensino médio, a educação de jovens e adultos e a educação especial sofressem severas restrições financeiras (DOMICIANO, 2012, p. 92).

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, substituiu o Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). O Novo fundo foi considerado um avanço ao seu antecessor, uma vez que não focalizava os recursos em uma única etapa educacional, passando agora a atender toda a Educação Básica. Manteve, contudo, a possibilidade destes recursos serem aplicados na esfera privada sem fim lucrativo para Educação Infantil e especial (DOMICIANO, 2012, p. 92). Conforme citado anteriormente, esta Emenda alterou também o Artigo 23 da CF/88.

---

<sup>9</sup> Nesse contexto, o município passou a incorporar matrículas da rede estadual, visto a política de recebimento de recursos pelo número de matrículas. Embora os municípios tenham ampliado sua receita, esse mecanismo acabou por gerar um desequilíbrio entre a quantidade de alunos atendidos e a capacidade financeira das administrações locais.

Para o aprofundamento sugere-se: PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

Entretanto, o Fundeb apresentou um retrocesso referente à superação das desigualdades regionais ao restringir a complementação da União a 10% do valor total do Fundo. Ou seja, não seria mais necessário que o *per capita* dos estados mais pobres atingisse a média nacional, pois abandonou-se a perspectiva de complementar até a média nacional, uma vez que a União ficava restringida a contribuição de 10% do fundo (OLIVEIRA, 2012, p. 42).

Araujo (2017) ressalta que as ECs que implementaram o Fundef e o Fundeb, 14/1996 e 53/2006, bem como os Artigos 9º, 10º e 11º da LDB, embora tenham delimitado a ação de cada ente federado, entendido aqui como função própria, não trataram diretamente do Regime de Colaboração, mas apenas reforçaram a atuação prioritária, o que, para a autora, não representa “a totalidade da cooperação federativa” (ARAUJO, 2017, p. 914).

Para Oliveira (2012), os avanços legais obtidos na área educacional, principalmente após a CF/88, estabelecem garantias do direito à educação, contudo, ainda não se estabeleceram os mecanismos capazes de operacionalizar o acesso de qualidade a esse direito, pois “não encontraram ainda, no domínio do financiamento e das políticas públicas, seu necessário corolário” (OLIVEIRA, 2012, p. 40).

Nessa perspectiva, compreende-se que a política de fundos se revelou importante, contudo, não foi o suficiente para garantir a oferta da Educação Básica com qualidade e nem para significar a definição de um Regime de Colaboração.

Além da política de fundos, outro aspecto que afetou a questão do financiamento da educação foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Uma das principais características dessa Lei é a delimitação de gasto com pessoal, por esfera administrativa:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Adrião e Drabach (2017), trouxe implicações diretas para a gestão pública: essas, por sua vez, são vinculadas a resultados e, caso eles não sejam alcançados, há responsabilização dos gestores públicos (2017, p. 4)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Para Adrião e Drabach a alteração do Artigo 37 da CF que traz princípio da eficiência para os servidores públicos, deram subsídios às mudanças previstas no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE) e a introdução de mecanismo orientados pela Nova Gestão Pública (NPG), de que o gasto público é um custo e não investimento.

Não é, pois, estranho que a LRF determine um teto para gasto com pessoal de até 60% do orçamento de estados e municípios, incluindo-se os 4% relativos aos funcionários do legislativo, restrição que tem induzido o aumento da canalização de fundos públicos para o setor privado por meio da terceirização de contratos e de serviços, especialmente nas áreas de maior presença de contratação, como é o caso da educação (ADRIÃO, DRABACH; 2017, p. 4).

Para as autoras, a limitação de gastos com pessoal em cada unidade da federação, acaba por contribuir para que os recursos dos fundos públicos sejam disponibilizados à esfera privada, por exemplo, através de terceirização dos contratos e de serviços (ADRIÃO, DRABACH, 2017, p. 4).

A lei contribuiu ainda mais para induzir o processo anteriormente citado de transferências de serviços públicos da esfera pública para a esfera privada, uma vez que as gestões públicas muitas vezes se encontram incapazes de assumir as reponsabilidades designadas (ADRIÃO, et al. 2009a). Assim, a privatização da educação tem se mostrado como uma opção menos onerosa para o poder público garantir a oferta da educação (BASSI, 2011).

Estes, por sua vez, agregam condições para que o “privado se expanda para dentro do público”, quer seja pela dificuldade ou impossibilidade deste último em constituir quadros e serviços que atendam às necessidades de suporte à oferta educacional, quer pelas frágeis iniciativas de colaboração entre os entes federados, quer seja, ainda, pela capacidade do setor privado em se apresentar como alternativa tentadora aos interesses das políticas locais. A ênfase em um ou outro fator não minimiza o indesejável resultado da equação (ADRIÃO, et al. 2009b, p. 813).

A privatização da educação tem se efetivado como uma “delegação de responsabilidades do setor público para o privado, por meio do aumento da presença deste último na consecução de políticas para a educação pública” (ADRIÃO, et al. 2009b, p. 800). Dessa maneira, ao invés de um quadro em que os entes federados organizam formas colaborativas de ofertar as etapas educacionais, tem-se um quadro em que o conjunto de responsabilidade é compartilhada ou transferida do setor público para a esfera privada. Segundo Adrião et al (2009b), esse avanço tem se dado em diversas dimensões como: no oferecimento de formação continuada para professores; acompanhamento das atividades docentes; na aquisição de materiais didáticos; e nos processos avaliativos, sejam internos ou externos. Dessa forma, é importante destacar que além dos problemas advindos da privatização da oferta e da “compra” de material didático, as empresas passaram a interferir nas gestões dos sistemas públicos escolares locais (ADRIÃO, et al. 2009b).

Para as autoras, a relação entre a educação pública com a empresa privada tem revelado aspectos que merecem atenção no que diz respeito a uma oferta de qualidade do ensino público,

visto que: a aquisição de materiais tem se dado sem “controle técnico ou social”, assim podendo apresentar uma “fragilidade conceitual” entendida como uma baixa qualidade desse material; “pode-se inferir um duplo pagamento de um mesmos serviço”, dado que o governo já executa programas para a aquisição de livros didáticos; além da “articulação qualidade de ensino submetida à padronização/ homogeneização” de conteúdos curriculares (ADRIÃO, et al. 2009b).

Dessa forma, cabe salientar que as transformações ocorridas no campo do financiamento, marcadas pela contribuição das políticas de fundo, contudo sem aumento expressivo do montante de recursos para a área da educação, bem como as propostas de descentralização sem uma estrutura para que as esferas locais cumprissem suas atribuições, acabaram por fomentar a expansão da atuação do setor privado dentro do setor público educacional em diferentes dimensões. Tal problemática relacionada à etapa da EI, objeto desse trabalho, será apresentada no próximo capítulo.

#### **1.4. Coordenação federativa**

As competências dos entes federados estão estabelecidas na CF/88, e em outros documentos legais, que são referências para a educação no país. Nestes se observam duas características principais, que ratificam as especificidades dos entes federados e sua autonomia. Conforme Dourado (2013), “A questão que se coloca é como avançar para um federalismo cooperativo, no qual, aliado à coordenação federativa, não se efetive uma centralização da União em detrimento da autonomia dos demais entes federados” (DOURADO, 2013, p. 767).

Nota-se que as políticas voltadas para a educação se apresentam muito mais como uma forma de divisão de responsabilidades para sua efetivação/execução, e não como a elaboração conjunta dos entes federados para a garantia de políticas sociais, entendimento alinhado com o que Araujo (2010a) tratou como a priorização da “coordenação federativa” sob a cooperação.

O conceito de coordenação federativa deve ser entendido como uma superação da dicotomia centralização x descentralização, levando a práticas colaborativas. Essas, por sua vez, devem concomitantemente respeitar a autonomia dos entes federados e valorizar as necessidades de uma federação. Para tanto, torna-se necessário uma constante negociação entre União, estados e municípios, sendo que os dois últimos carecem de uma maior autonomia política e financeira, podendo assim participar tanto da implementação dos programas governamentais como de sua elaboração (ABRUCIO, 2010).

O governo central, em geral, formula políticas que se alinham em um sentido de “minipactos”, segundo Araújo (2010a), pois, as políticas educacionais não regulamentam de fato o Regime de Colaboração, mas estabelecem “formas” e/ou “normas” de colaboração na tentativa de afunilar as obrigações dos entes federados com as políticas sociais, como no caso da educação, principalmente no que se refere aos aspectos do financiamento.

A autora ainda destaca que as ações de cooperação que visam à superação das desigualdades educacionais têm se dado via coordenação federativa. Contudo, nesse caso, tal coordenação acontece de forma que as decisões acabam sendo tomadas em caráter isolado e, muitas vezes, de maneira concorrentes e não no sentido de uma ação conjunta para alcançar os resultados necessários (ARAÚJO, 2010a).

Como exemplo dessa normatização via coordenação, Araújo (2010a) cita a criação de fundos via emendas constitucionais com objetivo de redistribuição de recursos financeiros para a educação, que não representaram uma alteração de fato nos regimes fiscais. Dessa maneira, ao invés de se regulamentar uma colaboração efetiva entre as esferas, contribuiu para agravar suas características de competição, priorizando determinada etapa de ensino sobre as outras, como no caso do Fundef. Assim, a criação dos fundos para a educação está muito mais atrelada a uma “forma” de colaboração, do que a um mecanismo que estabeleça de fato o Regime de Colaboração (ARAÚJO, 2010a), como apresentado anteriormente.

Outros exemplos de políticas via coordenação federativa que acabam, de maneira equivocada, sendo traduzidas como colaboração podem ser citados:

Também foi possível observar ações de coordenação da União com a indução de políticas para a área de educação, traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas (ARAÚJO, 2010b. p. 754).

Através da implantação do decreto nº 6.094, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, articulado ao PDE, têm-se que: “Art. 8º: As adesões ao Compromisso nortearão *o apoio suplementar e voluntário* da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados” (grifos nossos), possuindo como diretrizes orçamentárias e operacionais as disposições da União, bem como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como critério de prioridade de atendimento (BRASIL, 2007). Tal apoio da União, ao ser postulado como voluntário, acaba por não instituir um mecanismo de colaboração; além de ser a indutora da política, caberá a esta a decisão sobre promover ou não o apoio aos demais entes federados.

Segundo Dourado (2013), as questões federalistas nos remetem à forma de organização territorial e à forma com que o estado brasileiro pretende se desenvolver. Para que a estrutura federalista de fato fosse operacionalizada caberia uma ampla reforma tributária que garantisse autonomia aos governos subnacionais e conjuntamente não desconsiderasse a coordenação da União, além da necessidade do estabelecimento dos planos decenais para educação como políticas de Estado.

Assim, buscamos explicitar nesse capítulo como a concepção de Estado, conjuntamente com aspectos de sua organização, no caso brasileiro de regime federalista, influencia a forma com que as políticas públicas são ofertadas. Ao refletir sobre o conceito de federalismo e a busca por formas de garantir a equidade em um país com características regionais bastante distintas, foram apresentados os instrumentos legais propostos para tal, assim como elencados desafios para a efetivação do Regime de Colaboração.

No capítulo seguinte, traremos um histórico da Educação Infantil, demonstrando os embates aos quais esta etapa esteve articulada no país. Em seguida procuraremos refletir o conceito de federalismo e sua relação com essa etapa da educação.

## 2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Nesse capítulo, será apresentado um breve percurso histórico da Educação Infantil no Brasil, buscando evidenciar como essa etapa se configurou em nosso país, bem como as características que foi adquirindo ao longo de sua trajetória. Posteriormente apresenta-se o percurso legal dessa etapa da educação, buscando trazer suas interfaces com o modelo federalista adotado no Brasil e destacando o papel da União na definição de políticas para essa etapa.

### 2.1. Breve histórico da Educação Infantil no Brasil

A trajetória da educação para as crianças, compreendida como a Educação Infantil, não possui uma linearidade. Portanto, nesse histórico, apesar de considerar os acontecimentos de modo progressivo, reconhecem-se as contradições e movimentos de melhorias e recuos de cada momento.

O que se pretende mostrar é que a história das instituições Pré-escolares não é uma sucessão de fatos que se somam, mas a interação de tempos, influências e temas, onde o período, onde o período de elaboração da proposta educacional assistencialista se integra aos outros tempos da história (KUHLMANN Jr, 1991, p. 18).

O atendimento à criança pequena em Creches, escolas maternais e jardins-de-infância foram propagados pelos países europeus centrais, na passagem do século XIX para o século XX. No Brasil, no entanto, vivia-se uma transferência de influência, quer dizer, no país diminuía a predominância da cultura europeia e ganhava prestígio a norte americana (KUHLMANN Jr, 2000, p. 8).

Segundo Kuhlmann Jr. (1991) ganha espaço a concepção da “assistência científica”, formulada no início do século XX, baseada em postulações modernas científicas, que estavam em voga, visto o desenvolvimento da indústria e o “progresso” do final do século XIX. Essas orientações previam que as propostas das instituições educacionais populares garantissem um atendimento de baixo custo, englobando questões como alimentação e habitação dos trabalhadores e pobres. Essas medidas foram amplamente difundidas internacionalmente.

Seguindo essa perspectiva, a educação da criança pequena, das classes menos abastadas, era entendida como uma assistência prestada e, para tanto, o Estado não precisaria realizar grandes investimentos: “A educação assistencialista promovia uma pedagogia da submissão, que pretendia preparar aos pobres para aceitar a exploração social” (KUHLMANN Jr, 2000, p. 8). A proposta ainda era que as instituições que prestassem esses serviços não fossem do Estado,

e sim que esse repassasse recursos para que as entidades desenvolvessem tal atendimento (KUHLMANN Jr, 2000, p. 8).

O autor considera como marco inicial das primeiras propostas de instituições Pré-escolares, o ano de 1899, quando foi fundado o Instituto de Proteção à Infância, inicialmente no Rio de Janeiro, mas que depois se expandiu pelo país. Em segundo, a primeira Creche para filhos de operários que se tem registro no país, da Companhia de Fiação e Tecidos do Corcovado na cidade do Rio de Janeiro (KUHLMANN Jr, 1991, p. 18).

Concomitantemente nesse período, no setor privado, a educação Pré-escolar passou a ser difundida, voltada para as elites. Embora houvesse algumas referências para a implementação dos chamados jardins-de-infância para atender a população pobre, essa proposta não vingou. O interesse daqueles que se vinculavam aos jardins-de-infância eram o desenvolvimento das próprias escolas, que por sua vez não poderiam ser confundidos com os asilos e Creches que eram designados aos pobres (KUHLMANN Jr, 1991, p. 18).

Já os jardins de infância eram baseados no modelo criado por Frobel, na Alemanha, em 1837, o qual possuía como objetivo o atendimento para educar crianças pobres de entre 3 e 6 anos. Nas origens da Educação Infantil, alguns países europeus capitalistas, assim como também ocorreu no Brasil, conceituou-se essa etapa como forma de educar as crianças apenas das famílias abastadas, criando o que Kishimoto chama de “status superior” a essas, transformando assim os jardins em um meio de discriminação social (KISHIMOTO, 1990, p. 56).

Nesse sentido, o atendimento à infância pobre por entidades assistencialistas era entendido como uma benesse dos filantropos para os trabalhadores, e não como um direito desses. Ou, ainda, as Creches eram vistas como um “mal necessário”, pois, acabavam por evitar outros problemas, por exemplo, o abandono de menores do ponto de vista jurídico ou, sob o aspecto médico, a defesa à amamentação (KUHLMANN Jr, 1991, p. 20).

Durante o período de desenvolvimento das indústrias, a recomendação da criação de Creches apresenta-se com frequência, principalmente nos congressos de assistência à infância, e aparecia vinculada à regulamentação da força de trabalho feminina. Contudo, no Brasil havia uma inversão da organização desses espaços, em relação à orientação que acontecia na Europa:

Durante as duas décadas iniciais do século XX, implantam-se as primeiras instituições Pré-escolares assistencialistas no Brasil. Se, na Europa, as salas de asilo antecedem a criação das Creches, aqui a situação se inverte: em geral, as entidades fundam Creches, prevendo uma posterior instalação de jardins de infância (KUHLMANN Jr, 1991, p. 18).

Contudo, seu principal objetivo era o de tornar possível a conciliação entre a necessidade de a mulher adentrar no mercado de trabalho concomitante a cumprir seu dever materno. Nesse contexto, a constituição das Creches passou a não ser mais apenas um “mal” necessário, uma vez que passou a ter sustentação jurídica, médica e religiosa como forma de políticas de assistência (KUHLMANN Jr, 1991, p. 20).

Cada organização propagava suas justificativas para a implementação de instituições de assistência à infância, bem como organizavam congressos sobre o tema da assistência. Os agentes dessas organizações, além de articularem as composições das entidades assistenciais, promoviam a articulação dessas a associações privadas (KUHLMANN Jr, 1991, p. 20).

Para Kishimoto (1990), assim como Kuhlmann (1991), o aumento da participação feminina no mercado de trabalho é um fator crucial para a expansão das escolas maternais e Creches. O processo de urbanização e industrialização acabam também por incentivar esse processo, agravado pela alta concentração populacional nos centros urbanos, pelo aumento da imigração e pelas crises econômicas (KISHIMOTO, 1990, p. 60).

Segundo a autora, não havia uma política de valorização da área social, o que acabou por resultar em uma crise social em 1920, uma vez que a expansão capitalista nacional não possuía uma regulação estatal capaz de assegurar aos trabalhadores condições dignas. Para a criança pequena pobre tomou-se a concepção de que a Creche é um espaço de cuidados básicos. “Por entender que filhos de operários só precisavam de assistência médica, higiênica e alimentar, as Creches buscavam implementar apenas funções assistenciais (KISHIMOTO, 1990, p. 60).

Em 1922, foi organizado o primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, o qual estava em consonância com eventos internacionais, e possuía como objetivo tratar de assuntos que se referiam a crianças. Contudo, os motes principais desse evento se atrelavam às perspectivas jurídico-sociais e médicas, relacionadas principalmente aos cuidados de higiene e à assistência. A concepção pedagógica nesse momento estava exclusivamente ligada à percepção religiosa (KUHLMANN Jr, 1991, p. 21).

Seguindo essa lógica, muitos empresários interessados em não sofrer perdas no que diz respeito à produção do trabalhador, visto que as condições de trabalho eram exaustivas, optaram pela criação de vila de operários no interior das fábricas, oferecendo assim habitação das escolas maternais, Creches e assistência médica (KISHIMOTO, 1990, p. 61).

Em 1932, com o manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, buscava-se a aproximação das instituições de educação e assistenciais para as crianças na idade Pré-escolar, obtendo-se assim uma desvinculação das nomenclaturas: escola maternal como um atendimento às crianças pobres em oposição aos jardins de infâncias, como instituições das classes abastadas, e

passando a defini-las com base na faixa etária, uma dos 2 aos 4 anos e outra dos 5 aos 6 anos, respectivamente (KUHLMANN Jr, 1991, p.21).

Na década de 1940 foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), que entre outros possuía como objetivo prescrever normas para o funcionamento das Creches. Nesse momento também se destaca a Organização Mundial de Educação Pré-escolar (OMEP), que se insere no Brasil a fim de estabelecer discussões em consonância com os congressos internacionais e orientar a continuidade da Pré-escola (KUHLMANN Jr, 1991; KISHIMOTO, 1990).

Nesse contexto, é desenvolvida pelo Estado uma política de assistência global e as instituições de assistência à infância passam a contar com profissionais da saúde. Assim, as Creches se integraram às políticas de proteção à maternidade e à infância. Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que funcionou como órgão fiscalizador e responsável por manter os repasses às instituições de assistência social vinculadas ao Estado (FRANCO, 2009, p. 17).

O caráter higienista e da puericultura da educação permaneceu forte, a educação e saúde permaneceram no mesmo Ministério até o ano de 1953, quando foram desmembradas. Até então, os médicos responsáveis pelo DNCr se ocupavam de todo o sistema escolar. Após a separação dos ministérios o DNCr passa a integrar o Ministério da Saúde. Mantêm-se integrado até os anos 70, quando é alterado e passa a ser a Coordenadoria de Proteção Materno-Infantil (KUHLMANN Jr, 2000, p. 9).

Nesse contexto, fica forte o ideal de políticas compensatórias, como forma de minimizar as desigualdades, conceito difundido amplamente sob influência norte americana.

Ao postular uma política de educação compensatória, em decorrência de influências externas, especialmente advindas dos Estados Unidos, a política oficial instaurada a partir dos anos 70 prioriza um atendimento infantil de caráter assistencial, desprovido de orientação educativa [...] (KISHIMOTO, 1990, p. 64).

A autora ressalta que as discussões políticas em torno de uma tendência descentralizadora na década de 50 “[...] materializam-se nas Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as Lei 4.024/61 e a 5.692/71, que, ao invés de contribuírem para a expansão da Pré-escola, acabam até por prejudicá-la” (KISHIMOTO, 1990, p.64), no sentido de que propôs ao Estado a priorização da educação de 2º grau, ocasionando assim uma diminuição da oferta da Pré-escola pelo governo estadual. Em relação às leis que acarretariam a municipalização da Pré-escola, nessa

época o debate era incipiente e se defrontava com uma política que visava a destinação de recursos para as áreas de infraestrutura em detrimento das áreas sociais (KISHIMOTO, 1990).

E assim sendo, um círculo vicioso se implanta facilmente: os recursos acabam por ser insuficientes, acarretando, em geral, um atendimento pior que o desejado, reforçando desse modo o estigma de que a Creche constitui apenas um paliativo, um mal menor na experiência de vida de algumas crianças (ROSEMBERG, 1984, p. 74).

Para Rosemberg (1984), o atendimento à infância, principalmente a Creche, por ser encarada como instituições de “emergência e substituta”, e por seu caráter circunstancial, entendido aqui como resposta a uma necessidade, não ocupou nos planos governamentais uma posição de destaque.

Segundo Ganzeli (2012), o desenvolvimento do atendimento das crianças pequenas acompanhou o desenvolvimento econômico, todavia de maneira reativa às necessidades da população e não de maneira que garantisse um atendimento de qualidade para a infância. O período de redemocratização no país buscou favorecer e promover o atendimento à Educação Infantil; nas esferas municipais e estaduais surgiram propostas com esse fim. Cabe ressaltar também que os movimentos sociais influenciaram na luta pelo direito à educação nesse contexto, bem como no processo de formulação de propostas para a constituinte.

Como forma de melhor organização do texto, optou-se por apresentar a seguir as conquistas legais posteriores à constituinte, associadas a uma análise sobre o federalismo e as políticas do governo federal para a Educação Infantil.

## **2.2. Federalismo brasileiro e Educação Infantil**

Ao analisar o federalismo brasileiro e refletir sobre as enormes disparidades entre as regiões no que diz respeito à arrecadação, políticas e investimentos, busca-se refletir sobre essa organização em relação à primeira etapa da educação básica, e como isso tem incidido diretamente em sua oferta. Tal análise parte da perspectiva trazida nos documentos legais de que esse oferecimento deve ser realizado de maneira conjunta entre os entes federados, com atuação prioritária do município, que foi elevado ao status de ente federado na CF/88.

A CF/88 determinou a organização da educação nacional de modo que os municípios passaram a ter como prioridade o Ensino Fundamental (EF) e a Educação Infantil, entretanto, “É importante frisar que a atuação prioritária dos municípios na Educação Infantil não desresponsabiliza os demais entes federados na assistência técnica e financeira necessárias na sua oferta” (GANZELI, 2012, p. 80).

A Emenda Constitucional nº 14 (1996) modificou o texto da CF/98, inserindo em sua redação a atuação prioritária dos municípios a toda a Educação Infantil, visto que antes constava apenas o Ensino Fundamental e a Pré-escola. Nessa perspectiva, considera-se um avanço, pois os documentos legais passam a considerar também a Creche como direito à educação dos bebês, apresentando-a como parte da prioridade de atuação dos municípios (BRASIL, 1996c; BRASIL, 1998).

A LDB93/94, por sua vez, definiu a EI como a primeira etapa da Educação Básica, reforçando assim as obrigações do Estado para com a infância, delineando o estabelecimento de políticas educacionais para seu atendimento e ressaltando a dimensão pedagógica desta etapa (GANZELI, 2012, p. 80).

Nesse sentido, a CF/88 e LDB 9394/96 propuseram à EI um novo patamar na organização educacional brasileira, de forma que foi atribuído, às crianças pequenas, o direito à educação, bem como passaram a ter possibilidade de acesso a programas suplementares, garantindo também sua permanência nas instituições (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017).

Contudo, no ano de 1996, com a Lei nº 9.424, se instaura o Fundef, fundo de natureza contábil que estabelecia uma relação custo/aluno nas políticas educacionais, sem necessariamente assegurar qualidade. O fundo ainda privilegiava o Ensino Fundamental, já que esse era o foco de destino dos recursos, o que acabou contribuindo para que as outras etapas deixassem de ser assistidas.

As políticas de focalização dos investimentos educacionais no ensino fundamental promovidas pelas reformas dos anos 1990 inibiram o desenvolvimento da Educação Infantil. O FUNDEF privilegiou o caráter contábil do custo/aluno nas políticas educacionais em detrimento ao atendimento educacional enquanto direito constitucional que, necessariamente, envolveria a relação custo/aluno/qualidade (GANZELI, 2012, p. 80).

Essa política de Fundos foi essencial para o desenvolvimento da municipalização do ensino, uma vez que o valor era calculado e repassado aos municípios tendo correspondência no número de matriculados no Ensino Fundamental. Para os municípios significou uma forma de conseguir gerir os recursos para a educação. Aos municípios mais pobres, significava a possibilidade de ampliação de captação de recursos (ARELARO; JACOMINI e KLEIN, 2011, p. 39).

Segundo Arelaro, Jacomini e Klein (2011), essa organização também influenciou em um significativo aumento médio de alunos por sala nas escolas “uma vez que esse procedimento

constitui uma das formas mais econômicas de atender a um maior número de alunos com o menor custo” (p. 39).

A Emenda Constitucional nº 53, e a Lei 11.276/2006 que a regulamentou, ampliou o Ensino Fundamental (antes com 8 anos de duração) para 9 anos. Já a Lei 11.114/05 alterou a idade de ingresso no Ensino Fundamental, o que impactou diretamente na Educação Infantil, a qual passou a compreender as crianças de 0 a 5 anos, dado que aos 6 anos as crianças passaram a frequentar o Ensino Fundamental (BRASIL, 2006b; FARENZENA, 2010).

Em decorrência dessa nova organização, a matrícula de crianças de 6 anos no Ensino Fundamental acaba por se tornar interessante aos gestores municipais. No contexto do processo de municipalização, essa alteração significou uma ampliação de recebimento de recursos via Fundef para os municípios, uma vez que o orçamento para assumir a maior parte das matrículas era maior do que o calculado. “Soma-se a esse fato a exclusividade de financiamento para o ensino fundamental com os recursos do Fundef” (ARELARO; JACOMINI e KLEIN, 2011, p. 39).

Para Arelaro, Jacomini e Klein (2011), cabe ressaltar que a implementação dessa organização se deu sem espaço para debates e propostas:

Assim, colocar em prática o princípio da gestão democrática no âmbito do governo federal pressupõe debater as políticas educacionais nacionais com os entes federados (órgãos estaduais e municipais de educação) e organizações representativas da sociedade civil na perspectiva de incorporação das diversas posições para a construção de consensos ou decisões pela maioria (p. 42)

Posteriormente, em 2006, uma nova política de Fundos é instaurada. O Fundeb “foi um avanço em relação ao seu antecessor abrangendo as três etapas da educação básica, porém, novamente, a lógica contábil não garantiu os recursos necessários para o atendimento ao direito educacional com qualidade conforme previsto na Constituição Federal” (GANZELI, 2012, p. 81).

Na avaliação de Ganzeli (2012), apesar de diferir no aspecto de sua abrangência, a ideia de custo/aluno se manteve, portanto, quanto mais alunos as turmas e a escola absorvessem, maior o recurso a receber, porém, sem entrar na conta a questão da qualidade do atendimento oferecido.

Para Bassi (2011), a organização do Fundeb não refletia os custos reais de investimentos para a Educação Infantil garantindo sua oferta com qualidade. O autor ressalta que os municípios possuíam uma frágil posição política diante da União e dos governos estaduais, assim não conseguindo expandir o investimento nessa etapa.

Cabe ressaltar que a não garantia de recursos para os municípios ofertarem à EI fez com que a expansão desta fosse induzida a diferentes possibilidades de organização:

Pode-se esperar, por exemplo, que as prefeituras, diante do elevado custo de manutenção das Creches públicas, não coberto pelo Fundeb, e da obrigação legal de atender à demanda crescente da população por Educação Infantil, sejam induzidas a investir na expansão do convênio – menos oneroso para os cofres públicos, mas em contrapartida de um atendimento precário. O apoio financeiro de muitas prefeituras às instituições filantrópicas conveniadas é muito diverso em na maioria das vezes, bastante inferior ao valor por aluno recebido do Fundeb, relativo a essas matrículas (BASSI, 2011, p. 122)

Para Cara (2012), mesmo após o Fundeb, a Educação Infantil, em comparação com as outras etapas da educação, não conseguiu avançar na questão de investimentos. Ressaltando que a etapa é a mais onerosa da Educação Básica quando pensamos em um padrão mínimo de qualidade e, em contrapartida, a maior responsabilidade/prioridade está locada ao ente federado que possui menores dotações orçamentárias.

No que se refere ao PNE 2001 - 2010, pode-se afirmar que ele não representou um avanço para a educação nacional, incluindo a Educação Infantil. Esse plano teve uma trajetória de embates, como explicitado no primeiro capítulo desse trabalho, e acabou por ser considerado uma “carta de intenções”, pois, ao definir as metas para a educação, não indicou de fato estratégias e recursos que seriam disponibilizados para tal (GANZELI, 2012, p. 82).

Para Ganzeli (2012), “Apesar de não estar estruturado como um plano (diagnóstico, objetivos, programação e formas de avaliação), o documento apresentou propostas para o novo PNE” (p. 83), trazendo conceitos importantes para a organização educacional, como: Sistema Nacional de Educação, a preocupação com a articulação custo/aluno/qualidade, propostas de avaliação, entre outros.

Segundo Ganzeli (2012), o diagnóstico proposto nesse PNE se apresentou de maneira contraditória, pois, ao mesmo tempo em que trazia a relevância social da Educação Infantil, visto a ênfase dada às inteligências a se desenvolver na infância, indicava a falta de recursos econômicos para investimento na etapa. Sendo assim, segundo o Poder Público, fazia-se necessário a focalização das políticas de atendimento à infância, no caso às famílias em situação de risco, ao invés de propostas para sua oferta generalizada.

Outra alteração no que se refere à Educação Infantil foi a Emenda Constitucional 59, aprovada em 11 de novembro de 2009, que altera o Art. 208 da Constituição Federal, regulamentando a obrigatoriedade da escolarização das crianças a partir de 4 anos de idade. Essa passou a vigorar com a seguinte normativa: “Art. 208. O dever do Estado com a educação

será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2016).

Com essa organização, a Pré-escola passa a ser uma etapa obrigatória e, assim, recebe um maior incentivo financeiro e político para sua implantação. No Brasil, a obrigatoriedade representou em diversos momentos a ampliação do acesso ao direito à educação; em contrapartida, determinou o favorecimento de investimentos em determinadas etapas do ensino em detrimento de outras (FARENZENA, 2010, p. 201).

Entretanto, nesse quadro, a Creche que é um direito da criança e uma opção familiar e deve ser assegurada pelo Poder Público, por não integrar a educação obrigatória, torna-se ainda mais desassistida pelos municípios, que precisam garantir a oferta da Pré-escola. Nesse sentido, acaba por impulsionar ainda mais as desigualdades encontradas nessa etapa da Educação Infantil (CARA, 2012).

Outra mudança introduzida pela EC n°59/2009 foi a alteração do Artigo 214 da CF/88. Primeiramente, na duração do Plano Nacional de Educação, antes plurianual entendido como um plano de governo, passando para um plano de duração decenal, ou seja, tornando-se uma política de Estado não atrelada ao governo que a instituiu; trouxe também aspectos sobre a articulação para a construção do SNE e a importância do Regime de Colaboração para a garantia do desenvolvimento da educação (BRASIL, 2009).

A Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, instituiu o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e apresenta como temática da meta 1 a Educação Infantil<sup>11</sup>:

Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na Pré-escola para as crianças de quatro anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014, p. 49)<sup>12</sup>.

O PNE 2014 -2024 revela, em diferentes partes, a preocupação com o desenvolvimento da Educação Infantil. Contudo, ressalta-se que a meta 1 para a Educação Infantil foi basicamente repetida da mesma forma como consta no plano anterior, sem apresentar um

---

<sup>11</sup> O Plano foi aprovado em 2014, dessa forma sua duração se deu de 2014 – 2024, contudo isso não alterou as propostas da meta 1. O Plano de 2014 também previa a ampliação para 50% da creche, mas na proposta de 2011 o prazo era o final da década, no de 2014 passou a ser o prazo de finalização do plano.

<sup>12</sup> Cabe destacar que em relação à meta 1, a universalização da oferta da Pré-escola até 2016 era o primeiro objetivo, infelizmente não cumprido, sendo que em 2018 essa etapa chegou a 93,8%. O segundo objetivo diz respeito ao atendimento de 50% das crianças de até 3 anos em creches até 2024; essa etapa encontrava-se com 35.6%, em 2018. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/1-educacao-infantil/indicadores>>. Acesso em: 09 dez. 2019.

diagnóstico dessa etapa da educação e, conseqüentemente, um projeto que gere uma mudança de fato na realidade educacional das crianças pequenas. A universalização da Pré-escola até 2016 acompanhava os preceitos trazidos na EC n° 59, que tornou a Pré-escola parte da educação obrigatória (GANZELI, 2012, p. 93).

As estratégias para o alcance da meta 1 do Plano Nacional de Educação ressaltam a importância da atuação de forma colaborativa de todos os entes federados para o desenvolvimento dessa etapa. As metas trazem o conceito de Regime de Colaboração para a expansão das redes públicas de Educação Infantil, nas respectivas esferas administrativas; para o levantamento de planejamento da demanda por Creche; para a reestruturação das escolas e aquisição de equipamentos; e, por último, para o levantamento da demanda por Educação Infantil como um todo (BRASIL, 2014).

Nota-se que as metas que envolvem a Educação Infantil necessitam da ação das gestões municipais, mas não se restringem a elas. Os municípios devem contar também com intervenções dos governos estaduais e do governo federal no sentido de obter orientações técnicas, apoio nos processos de gestão e financiamento, além de formação para os profissionais (ABUCHAIM, 2018, p. 19).

Observa-se nesse contexto que algumas das estratégias que trazem o princípio de Regime de Colaboração, entre outras demandas da EI, apresentam programas ofertados pelo governo federal, que buscam suprir essas necessidades, contudo ainda em caráter de políticas de governo, podendo ser interrompidas. Portanto, não figuram como instrumentos de colaboração, e sim como formas de colaboração.

Ganzeli (2012) ressalta que a elaboração do Plano Nacional de Educação sem a constituição do Sistema Nacional de Educação representa uma adversidade, “pois não permite a elaboração de diagnóstico, objetivos/metapas, programação e formas de avaliação consensuadas entre entes federados, exigência precípua para a construção de um plano de Estado” (p. 99).

Nesse sentido, o PNE, na avaliação de Ganzeli (2012), aparece mais como uma “agenda” para a educação, tendo como característica os programas do governo federal e indicações gerais para as outras esferas administrativas. Portanto, infere-se que o atendimento à Educação Infantil manterá seu perfil heterogêneo, a cargo, em grande parte, de cada governo municipal, sem a unidade que o Sistema Nacional de Educação pudesse salvaguardar.

Siqueira (2012) destaca a necessidade de articulação entre todas as etapas da Educação Básica para o desenvolvimento do federalismo, bem como o entendimento da Educação Infantil em sua integralidade, sem considerar Creche e Pré-escola como etapas distintas. O autor ressalta

ainda que se faz necessário combater a lógica de priorização do atendimento às crianças maiores, bem como considerar essa etapa como preparação para o Ensino Fundamental.

A ordenação jurídico-político-administrativa na qual se estrutura o federalismo brasileiro, implica para a EI a necessidade do reconhecimento da etapa como um direito social, um bem público e, portanto, direito de todas as crianças pequenas. Contudo, tal reconhecimento torna necessário a afirmação da Constituição do Sistema Nacional de Educação, uma vez que haveria um fortalecimento das articulações políticas, capazes de definir diretrizes e princípios em âmbito nacional conjuntamente garantindo a autonomia local para a oferta da EI (SIQUEIRA, 2012, p. 242).

No plano do ordenamento jurídico-político-administrativo, é necessário que se definam os instrumentos legais e as competências a serem desenvolvidas pelos sistemas de ensino, bem como os referenciais que devem orientar o Regime de Colaboração entre cada ente. Entende-se, aqui, que o Regime de Colaboração implica, acima de tudo, a assunção da ideia de cooperação e não de subordinação ou hierarquização entre diferentes entes federados (SIQUEIRA, 2012, p. 242).

Para Siqueira (2012), pensar o federalismo relacionado à Educação Infantil não é propor um tratamento isolado da etapa, mas compreender que um sistema democrático prescinde a eliminação de desigualdades, concomitantemente sendo capaz de respeitar a autonomia e as diferenças regionais. Portanto, a ideia de colaboração é intrínseca a esse processo, pois, parte-se do pressuposto de que não existam hierarquias e/ou subordinação entre os diferentes entes federados.

A Educação Infantil precisa ser considerada um bem público, portanto, “quando se fala em processo de federalização da Educação Infantil é preciso ter claro que não se trata de uma opção governamental ou de gestão a oferta do atendimento educativo que essa etapa requer” (SIQUEIRA, 2012, p. 242).

O federalismo que emergiu no Estado brasileiro historicamente assumiu uma característica, a tentativa de descentralizar o poder político e financeiro, no entanto, mantendo a função reguladora e indutora da União sempre em evidência (ARAÚJO, 2014). Portanto, embora os estados e municípios sejam os principais executores das políticas públicas, a maior concentração tributária fica a cargo da União (CRUZ, 2012).

Conforme apresentado no primeiro capítulo, nesse contexto também de reforma do Estado brasileiro, a descentralização passou a ser entendida como um fator capaz de garantir a eficiência na oferta das políticas públicas. Contudo, a descentralização para a oferta dos

serviços públicos foi dotada de uma maior centralização no que diz respeito ao processo decisório das políticas.

Nesse contexto de reforma do estado a descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas. Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas. Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais. Além disso, também foi verificado o comprometedor deslocamento das atribuições públicas para os setores privados (CRUZ, 2012, p. 71)

Para Cruz (2012) essa descentralização poria em risco a coordenação das políticas pela União, o que ocasionou um “movimento recentralizador”, no qual a autora ressalta como principal exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal, que aparece como um mecanismo de controle dos gastos públicos. Assim, limita-se a autonomia e soberania dos entes federados, e revela-se um caráter dúbio “quanto sua coerência com o pacto federativo” (CRUZ, 2012, p. 72). Observe-se ainda uma “sistemática desresponsabilização da União” para o financiamento, pois, o percentual investido por essa vem sendo menor, mesmo possuindo a maior concentração dos recursos públicos (CRUZ, 2012).

Portanto, Araújo (2014) ressalta que, mesmo após anos da promulgação da CF/88 e do modelo federativo instaurado, as normas para a divisão de recursos e responsabilidades ainda seguem sem a devida regulamentação e detalhamento, “e o esperado Regime de Colaboração entre os entes federados é ainda impreciso e desequilibrado” (p. 61).

Os autores refletem que a organização financeira nesse modelo federalista gera obstáculos para a educação, compreendendo que na organização proposta na Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pela Educação Infantil é, prioritariamente, dos municípios, o ente federado, segundo Pinto (2012), que menos arrecada recursos. “Hoje, o encargo maior está nos municípios, os quais, quando se considera a divisão da receita tributária, são os entes federados com menos recursos” (p. 169).

Essa constatação torna-se importante, refletindo o fato de a Educação Infantil ser a etapa com mais dispêndios financeiros por aluno, uma vez que possui características específicas de infraestrutura e a necessidade de um maior número de profissionais por criança (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017).

O modelo federalista brasileiro incide no setor educacional, por exemplo, tomando as políticas de fundo como uma forma de colaboração para o financiamento. Para a Educação Infantil, o Fundef primeiramente representou uma exclusão, no que diz respeito a esse financiamento, e a priorização do Ensino Fundamental.

O Fundeb, por sua vez, incluiu a Educação Infantil como parte constituinte da Educação Básica, mas assentiu que seus recursos fossem repassados à esfera privada não lucrativa, sobretudo no caso da Creche, à qual foi permitido o cômputo de matrículas em instituições conveniadas, filantrópicas e confessionais (BRASIL, 2007).

Segundo Cruz (2012), sobre as políticas de fundos instauradas, “A política de financiamento afetou o modelo de relações federativas no campo educacional existente até então, assim como feriu o pacto federativo, dada a unilateralidade com que foi definida” (p. 74). Para a autora, a autonomia dos entes federados foi rompida, uma vez que as prioridades foram definidas principalmente pela coordenação da União.

Para a União, portanto, a atribuição é divergente daquela proposta aos estados e municípios, pois a estes ficaram estabelecidas etapas da Educação Básica, e à União coube prestar assistência técnica e financeira aos demais entes, em função supletiva e redistributiva. Entende-se, então, que tal responsabilidade implica cooperação dessa com os governos subnacionais (FARENZENA, 2012).

A assistência técnica da União na educação tem se materializado, principalmente, por meio da oferta de programas de capacitação de professores ou membros de conselhos da área educacional, programa de formação inicial de professores, disponibilização de ferramentas de planejamento, gestão e monitoramento de políticas e ações realização de estudos, levantamento e avaliações. A “assistência financeira” compreende transferência de recursos financeiros ou bens materiais, tais como livros de referência, livros didáticos ou equipamentos de informática (FARENZENA, 2012, p. 108).

Ainda nesse sentido situa-se outra diferenciação: a assistência compulsória, aquela inscrita nos documentos legais e CF/88, e a assistência voluntária, compreendida como ações não prescritas na legislação e que são oferecidas em caráter variado (FARENZENA, 2012).

Ao considerar-se a divisão de matrículas por esfera administrativa, nota-se como os municípios possuem um maior volume, portanto, são os maiores responsáveis pela oferta direta dessa etapa.

**Tabela 2. Número de matrículas por dependência administrativa no Brasil (1997 – 2018)**

Matrículas no Brasil por esfera administrativa na Educação Infantil (Total)										
Ano	Creche					Pré-escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	348.012	387	16.349	216.664	114.612	4.292.208	2.025	606.558	2.695.893	987.432
1998	381.804	187	11.585	246.676	123.356	4.111.120	1.380	396.361	2.725.755	987.624
1999	831.978	508	16.593	522.703	292.174	4.235.278	1.225	379.802	1.799.420	1.054.831
2000	916.864	495	16.373	565.370	334.626	4.421.332	1.247	335.682	2.995.244	1.089.159
2001	1.093.347	886	18.292	663.508	410.661	4.818.803	1.629	317.861	3.275.406	1.223.907

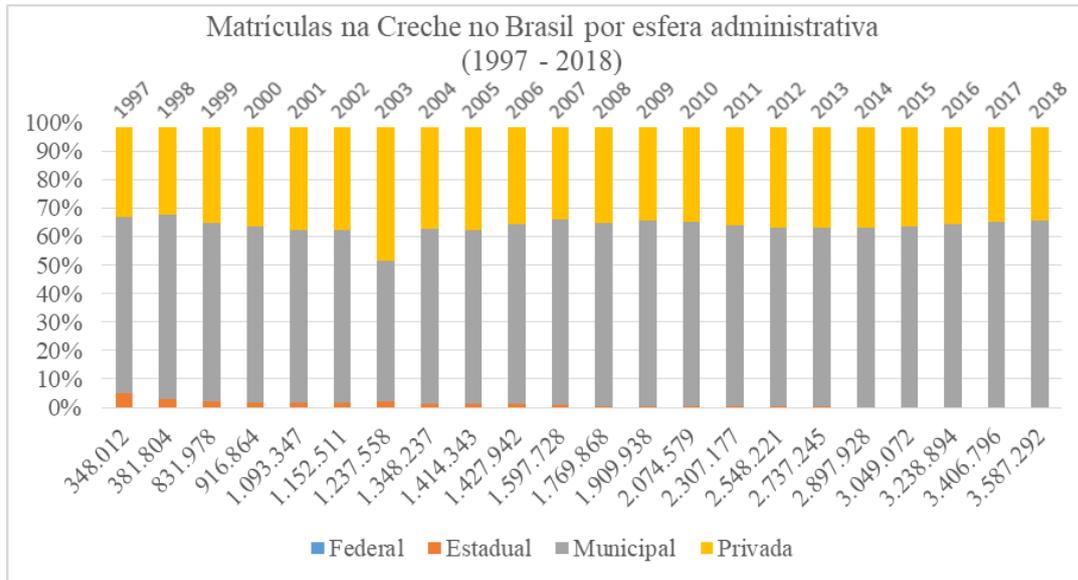
2002	1.152.511	709	17.955	698.643	435.204	4.977.847	1.751	302.234	3.402.909	1.270.953
2003	1.237.558	671	18.127	478.707	470.053	5.155.676	1.787	302.336	3.532.969	1.318.554
2004	1.348.237	721	14.993	828.352	504.171	5.555.525	1.637	277.613	3.792.629	1.483.646
2005	1.414.343	893	17.264	860.960	535.226	5.790.670	1.668	249.001	4.026.681	1.513.320
2006	1.427.942	933	17.582	898.945	510.482	5.588.153	1.538	225.397	3.921.291	1.439.927
2007	1.597.728	1.002	10.801	1.041.848	544.007	4.976.641	1.272	175.757	3.736.298	1.063.314
2008	1.769.868	1.157	9.377	1.136.416	622.918	5.015.087	1.185	110.757	3.752.004	1.151.141
2009	1.909.938	1.255	8.042	1.245.723	654.918	4.900.441	1.304	74.369	3.670.246	1.154.522
2010	2.074.579	1.281	8.067	1.345.856	719.375	4.717.375	1.271	67.502	3.513.014	1.135.729
2011	2.307.177	1.359	8.474	1.461.546	835.798	4.696.625	1.274	58.628	3.495.375	1.141.348
2012	2.548.221	1.245	6.671	1.603.749	936.556	4.765.943	1.378	52.626	3.527.745	1.184.194
2013	2.737.245	1.261	5.236	1.725.075	1.005.673	4.870.332	1.434	51.232	3.592.906	1.224.760
2014	2.897.928	1.263	4.979	1.824.595	1.067.091	4.971.941	1.356	52.184	3.652.043	1.266.358
2015	3.049.072	1.213	4.244	1.931.755	1.111.860	4.923.158	1.386	50.507	3.635.896	1.235.369
2016	3.238.894	1.523	3.694	2.077.242	1.156.435	5.040.210	1.499	51.499	3.760.147	1.227.065
2017	3.406.796	1.463	4.476	2.220.234	1.180.623	5.101.395	1.535	52.230	3.865.925	1.182.245
2018	3.587.292	1.183	3.915	2.346.934	1.235.260	5.157.892	1.584	52.390	3.925.945	1.187.973

Fonte: INEP<sup>13</sup>

Segundo Farenzena (2011), a divisão de reponsabilidades na oferta da educação entre os entes federados não é equilibrada, se consideramos a repartição dos recursos tributários e a oferta da Educação Básica. No caso da Educação Infantil a lógica não se altera, visto os dados de matrículas por dependência administrativa.

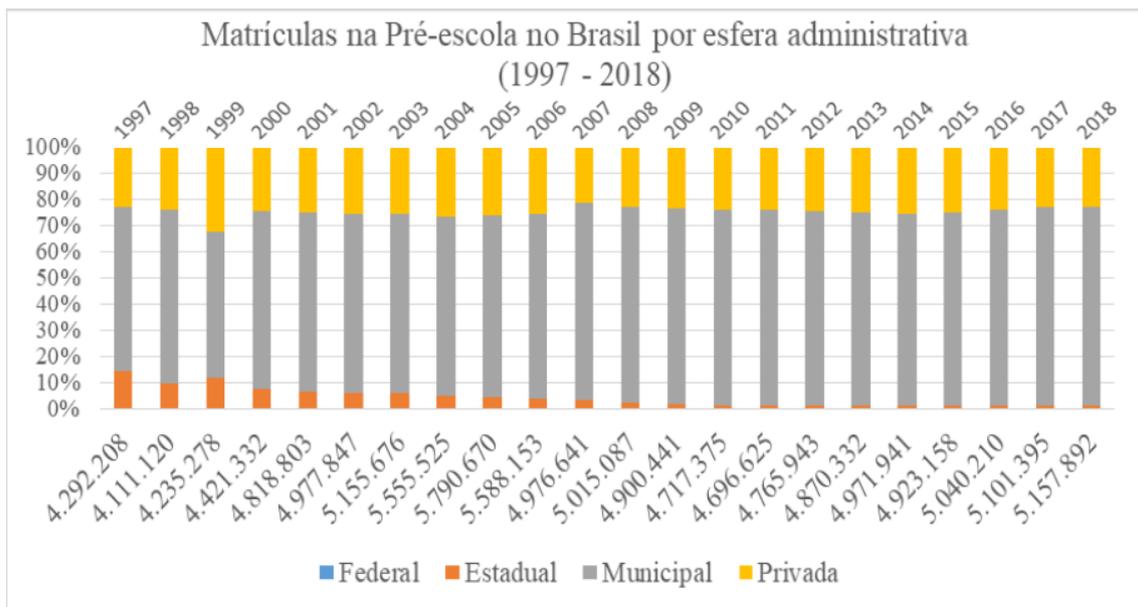
Os gráficos abaixo apresentam essa divisão de responsabilidade na oferta da Educação Infantil. Pode-se notar que: a esfera estadual possuía uma maior participação nessa oferta, principalmente na Pré-escola, no início da série histórica contemplada (1997); a esfera federal apresentou, durante todo o período, uma porcentagem irrisória de matrículas; estas, por sua vez, se concentram na esfera municipal e privada. Contudo, destaca-se que a esfera municipal tem sido responsável, na série histórica, por em média 60% do total de matrículas na Creche e alcançado a média de 70% na Pré-escola.

<sup>13</sup> Para a tabela de matrículas o objetivo era apresentar os dados com o início do Fundef (1996) seguindo na série histórica, contudo, com disposição dos dados de 1996 não foi possível, pois, os dados encontram-se organizados por Pré-escolar e Classe de Alfabetização, diferindo-se dos demais anos.

**Gráfico 1. Matrículas de Creche no Brasil por esfera administrativa (1997 - 2018)**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de matrícula do INEP.

O número de matrículas em Creche (Gráfico 1) da rede federal assemelha-se ao da rede estadual, estando muito próximo de zero no final da série histórica. Destaca-se que o total de matrículas é composto sobretudo pelas redes municipal e privada, com grande destaque para a atuação da esfera municipal na oferta da Creche, chegando a apresentar praticamente o dobro das matrículas da rede privada durante o período histórico analisado.

**Gráfico 2. Matrículas na Pré-escola no Brasil por esfera administrativa (1997 - 2018)**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de matrícula do INEP.

No caso da Pré-escola (Gráfico 2), observa-se um quadro semelhante ao da creche no que se refere a uma oferta de matrículas pela esfera municipal muito superior ao das outras esferas administrativas. A esfera estadual apresentou um número próximo a 15% no início da série histórica, contudo, essa porcentagem apenas diminuiu com o passar dos anos; já na esfera federal, também não se percebeu atuação significativa na oferta da pré-escola.

Apesar do crescimento contínuo do número de matrículas na Pré-escola em todo o período histórico analisado (que contempla alterações na legislação como a implementação do Fundef, Fundeb e compulsoriedade da matrícula na Pré-escola pós EC 59/09), de acordo com os dados, a rede pública municipal é responsável pela maior taxa de atendimento, distanciando-se ainda mais do número de matrículas da rede privada, em comparação à Creche.

Sobre as políticas de fundos e a Educação Infantil, segundo Borghi e Bertagna (2016), o Fundef trouxe implicações na medida em que direcionou os recursos para o Ensino Fundamental, o que, na avaliação das autoras contribuiu para o aumento de convênios na EI. Por sua vez, “o Fundeb incorporou esta etapa de ensino na distribuição dos recursos, mas, em contrapartida, autorizou a contabilização das matrículas conveniadas e o repasse de recursos públicos para as instituições privadas não lucrativas” (BORGHI; BERTAGNA, 2016, p. 508).

Para Borghi e Bertagna (2016) ao permitir o repasse dos recursos públicos para instituições de Educação Infantil filantrópicas, comunitárias e confessionais sem fins lucrativos, podemos inferir por parte do Estado um incentivo para esse tipo de oferta. Ressaltando ainda a criação pelo Ministério da Educação de uma “cartilha” com orientações aos municípios de como poderiam se estabelecer esses convênios.

Concorda-se com as autoras na avaliação de que “a ausência do Estado na oferta direta dessa etapa de ensino aparece como o aspecto central da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada” (BORGHI; BERTAGNA, 2016, p. 508).

Ao refletir sobre os aspectos que tornam a Educação Infantil a etapa mais dispendiosa e sobre como os recursos são divididos, caberia à Creche um investimento ainda maior que a Pré-escola. Por sua vez, a Creche é apresentada como a fase em que o poder público opta principalmente por um não investimento direto, resultando no aumento da privatização e na consequente desresponsabilização por um atendimento educacional de qualidade para as crianças pequenas.

### **2.3. Governo Federal e a Educação Infantil.**

Ainda que não seja o objetivo deste trabalho, o qual busca analisar a atuação de governos estaduais para a oferta da EI, em um contexto de organização federalista, cabe apresentar como tem se dado a atuação do governo federal para a garantia da primeira etapa da Educação Básica. Conforme os dados de matrícula apresentados a seguir, nota-se que essa atuação não tem sido realizada via oferta direta de matrículas, uma vez que proporcionalmente essa oferta é muito inferior àquela realizada pelos municípios, situação observada também com relação a rede estadual.

Dessa maneira, diante da ausência de oferta direta de matrículas em Creches e Pré-escolas, o que se verifica é que a ação do governo federal nessa etapa da educação tem sido efetivada por meio de programas e/ou ações direcionadas para a EI ou aqueles que a contemplam por serem destinados à Educação Básica como um todo (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017).

Segundo Barbosa e Momma-Bardela (2017), o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (Proinfância) e o Programa Brasil Carinhoso, são entendidos como atividades que buscam a realização da Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, evidenciam formas de promover a articulação entre municípios e União através dos programas e ações para essa etapa.

O Proinfância foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e fazia parte das ações de desenvolvimento do PDE. O programa tinha como objetivo o atendimento direto aos municípios para a construção de Creches e Pré-escola e para aquisição de materiais e equipamentos para o funcionamento da rede física escolar da Educação Infantil. Para ser atendido pelo programa, o município precisava também aderir ao PAR. Já o Programa Brasil Carinhoso foi instituído em 2012.

Segundo Silva (2017), tratava-se da construção de um “novo Regime de Colaboração”, que seguia o plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as orientações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Os entes federados, ao aderissem o Plano de Metas, eram obrigados a elaborar o PAR que, na visão do governo, era um importante mecanismo para a gestão, voltado ao planejamento de políticas públicas nos âmbitos locais, e assim um instrumento de “avaliação e controle” da qualidade da Educação Básica.

O objetivo principal do governo federal é, por meio do PAR, garantir relativo padrão de planejamento aos processos de gestão dos sistemas públicos de educação, orientado pelos fundamentos do planejamento estratégico e, ao mesmo tempo, criar procedimentos de colaboração técnica e financeira entre os entes federados (SILVA, 2017, p. 340).

Contudo, ao estabelecer esse processo como um instrumento de Regime de Colaboração, no caso, município e União, desconsideraram-se as condições reais dos sistemas municipais de participarem do planejamento, formulação das obrigações e responsabilidades para que os objetivos fossem efetivados. Ou seja, segundo Silva (2017) os municípios não foram incluídos no que diz respeito às etapas e ações a serem realizadas, bem como na divisão de funções entre as duas esferas administrativas; as decisões nesse âmbito ficaram a cargo exclusivamente da União.

Nesse contexto, um dos primeiros elementos a serem considerados, referente à efetivação do procedimento de fortalecimento do Regime de Colaboração, no caso específico, entre os municípios e a união, por meio do instrumento PAR, trata-se das reais condições dos sistemas municipais de educação de participarem do processo de elaboração dos componentes inerentes à estrutura formal do instrumento de planejamento do PAR e da formulação das regras conjuntas concernentes às obrigações e responsabilidades para se efetivarem os procedimentos de colaboração entre os entes federados.

Em relação à participação do processo de elaboração do instrumento de planejamento (PAR), os municípios não foram efetivamente consultados no que se refere a suas etapas constitutivas, às ações a serem realizadas e à divisão de tarefas entre os municípios e a união (SILVA, 2017, p. 340-341).

Assim, na avaliação de Silva (2017), muitos municípios aderiram ao PAR devido ao custeio da construção de prédios escolares e de equipar os sistemas educativos locais, entretanto, “sem as condições mínimas para a execução plena dos dispositivos do plano”, condições técnicas e financeiras dos municípios (SILVA, 2017, p. 349). Para o autor, essa condição é histórica no país, sustentada pela lógica de que os aspectos técnicos por si são o suficiente para a efetivação da política, sem considerar seu consenso e condições de financiamento.

A organização tratada nesse programa corrobora com as preposições levantadas nesse trabalho, de que a ação coordenativa da União tem se dado no que diz respeito à elaboração das políticas, entendendo o município como um executor dessas, uma vez que, para participar do programa, o município era levado a “concordar” com uma série de obrigações, das quais ele não fora convidado a elaborar, cabendo apenas aceitar e executar. Nesse sentido, nota-se o papel de coordenação da União no que diz respeito a ser o ente que elabora a política e a fiscaliza e, no caso do município, aquele que a executa.

O PAR materializa muito mais a tentativa do MEC de consolidar os parâmetros do processo de descentralização e transferir para os sistemas municipais de educação os fundamentos da nova gestão pública do que a disposição da união de instituir práticas mais colaborativas entre os entes federados por meio do instrumento (SILVA, 2017, p. 349).

Ao se pensar um instrumento de colaboração, caberia a constituição de um consenso em torno de um projeto nacional a ser articulado para a garantia da educação, com a coordenação da União que é, inclusive, a esfera com mais recursos e estrutura técnica para tal. Contudo, tal coordenação não deveria prescindir da participação das outras esferas administrativas no que diz respeito à elaboração/execução das políticas (SILVA, 2017).

No que se refere ao Programa Brasil Carinhoso, este consiste no repasse direto de recursos financeiros do governo federal aos municípios, com objetivo de custeio, manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, tendo como referência a quantidade de crianças de 0 a 48 meses matriculadas nesta etapa, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (ABUCHAIM, 2018, p. 41).

O valor repassado é equivalente a 50% do valor anual mínimo por aluno definido pelo Fundeb para a Creche e Pré-escola. Esses recursos têm como objetivo “prestar apoio financeiro suplementar e ao desenvolvimento da Educação Infantil” (ABUCHAIM, 2018, p. 41). Segundo a autora, outra “frente” do programa é vinculada à oferta de novas matrículas pelos municípios e distrito federal; essas poderiam ser realizadas via instituições públicas ou comunitárias, filantrópicas e confessionais sem fins lucrativos. Para tal, o Ministério da Educação (MEC) anteciparia o recurso aos municípios para tal custeio.

O que se observa na elaboração e execução dos dois programas mencionados, considerados por Abuchaim (2018) como ferramentas importantes para o cumprimento da Meta 1 do PNE, é uma forte ação da União no sentido de organizar e fiscalizar as políticas e do município como o executor dessas, sem necessariamente ter atuado em suas elaborações.

Segundo Barbosa e Momma-Bardela (2017) e Abuchaim (2018), a União, para além desses programas específicos para a primeira infância, também oferece uma série de outros que acabam por contemplar a Educação Infantil como parte integrante da Educação Básica, como é o caso dos seguintes: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Caminho da Escola; Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), dentre outros<sup>14</sup>.

Diante do quadro apresentado, não se observa a concretização do princípio do Regime de Colaboração, mas ações do governo federal por meio de programas que podem, inclusive, serem extintos e/ou modificados com as mudanças de gestões. Portanto, ao se defender que a

---

<sup>14</sup> Para consultar demais programas, conferir: BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro; MOMMA-BARDELA, Adriana Missae. Educação infantil e governo federal: reflexões sobre programas e ações do MEC a partir do plano plurianual (2012 a 2015). *Laplage em Revista* (Sorocaba), vol. 3, n.1, jan.-abr. 2017, p.57- 71. Disponível em: <<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/239>>. Acesso em 05 maio. 2019.

Educação Infantil não pode ficar restrita a um programa de governo ou uma opção de gestão, mas deve ser encarada como um direito social, uma política de estado (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017; SIQUEIRA, 2012), ressalta-se a relevância de formas colaborativas entre os entes federados para a oferta pública e de qualidade para esta etapa da educação.

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329)

Revela-se importante essa diferenciação entre as políticas de governo e as políticas de estado como crucial para a efetivação do Regime de Colaboração, uma vez que posto na Carta Magna, tal regime se apresenta como uma política atrelada ao Estado, portanto, não podendo ser uma opção - ou não - de governantes, da mesma forma que se compreende a necessidade de políticas para oferta da Educação Infantil como um direitos das crianças e das famílias.

Nesse sentido, no próximo capítulo busca-se compreender as ações propostas por governos estaduais para EI, com base nos Plano Plurianuais das gestões 2012 - 2015 e 2016 - 2019.

### **3. OS GOVERNOS ESTADUAIS E A OFERTA EI**

Nesse capítulo será realizada uma breve reflexão sobre o estado como ente federativo, buscando analisar sua participação a partir do conceito de Regime de Colaboração e formas colaborativas de atuação para oferta da primeira etapa da Educação Básica.

Serão apresentados, de maneira resumida, o conteúdo dos Planos Plurianuais de 4 governos estaduais (AC, PR, MA e MT) no que se refere à Educação Infantil. A ideia principal é analisar a atuação dos governos estaduais para a Creche e Pré-escola, em seus documentos de planejamento, baseando-se nas reflexões apresentadas nesse trabalho de que a atuação prioritária da Educação Infantil está a cargo dos municípios, contudo, não é sua exclusividade, devendo ser ofertada em Regime de Colaboração com os demais entes federados, o que inclui os governos estaduais.

#### **3.1. O estado como ente federado**

Um país de organização federativa, como apresentado no primeiro capítulo, pode encontrar diversos desafios para sua organização e funcionamento. Para Araujo (2013b), no Brasil, assim como nas outras nações organizadas em modelos federativos, a distribuição de competências e recursos tem sido a maior dificuldade encontrada para de fato consolidar o equilíbrio federativo. Segundo a autora, historicamente o Estado brasileiro e a ideia de federação estão associadas, e, portanto, os movimentos de centralização e descentralização político-administrativo que orientaram a federação afetavam diretamente a concepção de Estado.

O movimento federalista e suas oscilações incidiam diretamente nas definições das políticas sociais, incluindo a educação:

Se é o Estado o responsável por assegurar à população o conjunto dos direitos sociais e, especificamente, o direito à educação, sua forma de organização político-administrativo, a forma como distribui territorialmente o poder, a forma como estabelece relações com as unidades subnacionais e a forma como distribui poderes e recursos financeiros para essas unidades têm implicações diretas na implantação e implementação das políticas de ampliação do acesso e da permanência na escola, que constituem o direito à educação (ARAUJO, 2013b, p. 36-37).

Dentre as características que afetaram esse movimento ao longo da história do país estão os conflitos entre as elites regionais. Mesmo no Império, com um modelo marcado pela centralização das decisões políticas, já existiam disputas entre o Centro e as Províncias, característica essa acentuada com a instituição do modelo federativo, de forma que diversas foram as dificuldades de equilibrar as relações entre centralização e descentralização, poder local e central, além de manter ao longo do século 20 contrastes marcantes no que diz respeito à distribuição de poder e capacidades socioeconômicas entre os entes federados. Nesse contexto, há a assimilação da relação federativa construída de maneira assimétrica, impactando na configuração das relações intragovernamentais “[...] no que tange aos recursos e à capacidade política administrativa, seja entre os estados, seja destes em relação à União” (ABRUCIO, SANO, 2011, p. 16).

Para Araujo (2013b), desde as origens, a federação brasileira possuiu uma tendência estadualista, com duas características principais: a primeira representada por uma forte hierarquização da influência dos estados dentro da federação, possuindo o predomínio político e econômico; na segunda, um forte controle do processo político por parte das elites locais. Segundo a autora, a “Políticas dos Governadores” vigente na Primeira República torna-se um grande representativo dessa organização da política nacional:

Não é outra origem do pacto oligárquico vigente na Primeira República chamado de “Política dos Governadores”, baseado no coronelismo como tradução do poder local na definição dos rumos da política nacional. Assim, embora tivesse feições estadualistas não prescindiu do município como base do pacto oligárquico (ARAÚJO, 2013b, p. 131).

Dessa forma, o federalismo teve uma forte associação ao regionalismo, o que resultou em um fortalecimento dos governadores estaduais baseado na barganha, no que diz respeito ao aparelhamento estatal com cargos públicos, da polícia, conjuntamente com a falta de partidos políticos fortes. A federação brasileira também foi associada diretamente com o conceito de descentralização, a qual foi caracterizada por uma restrição da autonomia municipal. A CF de 1891 propunha que os estados deveriam autonomamente prover suas despesas e administração, cabendo à União a assistência caso solicitassem; definia ainda a autonomia municipal de maneira vaga, o que, diante dos recursos financeiros escassos, acabava por estabelecer uma dependência política e econômica do poder local em relação ao governo estadual (ARAÚJO, 2013b).

Segundo Arretche (2004), a federação brasileira, desde sua origem, propôs a separação de fontes tributárias, assim indicando quais impostos eram exclusivos da União e dos Estados.

Essa repartição proposta para as receitas, na avaliação de Araujo (2013b), acentuava as desigualdades regionais, uma vez que as receitas para os estados advinham da “[...] exportação, propriedade, indústria e profissões variáveis diretamente vinculadas ao nível de desenvolvimento socioeconômico” de cada região (ARAUJO, 2013b, p. 133).

A autonomia dos estados acabou por gerar uma centralização das decisões políticas e econômicas, uma vez que, sendo desiguais, havia o predomínio dos mais prósperos sobre os demais, gerando uma hierarquia de uns sob os outros. Essa oligarquização decaiu na década de 1920, pois, o mercado internacional iniciou uma desvalorização do café. Estando a economia brasileira baseada basicamente nesse produto, o governo central começou a intervir na defesa desse, dando espaço assim para uma organização política centralizadora, tal qual a oligárquica e hierárquica anterior, entretanto, com um processo de transferência das decisões políticas para o governo central (ARAUJO, 2013b).

Para a Araujo (2013b) após os conflitos em torno da federação, essa fica relegada a um segundo plano, entrando para o debate principal o tema do municipalismo. A Constituição Federal de 1934 manteve a federação, mas, concomitantemente reduziu a competência dos estados, bem como diminuiu sua influência sobre a organização municipal. Com o Estado Novo, em 1937, o país assumiu politicamente uma progressiva centralização autoritária.

Posteriormente, em meados de 1945, os debates em prol da redemocratização ganharam espaço, contudo, os relacionados ao aspecto da organização federativa ficaram associados à perspectiva descentralizadora. Em meio a esse contexto os municípios obtiveram a possibilidade de participar na arena política e passaram a reivindicar recursos e autonomia política.

Porém, com a ascensão militar, pós golpe de 1964, novamente a União passou a concentrar as decisões políticas e a receita tributária. Os governos militares estabeleceram um novo tipo de federalismo baseado na concentração de poder, político e econômico, na União; assim, apesar de manterem a federação aumentaram as possibilidades de intervenção da União nos estados e municípios (ARAUJO, 2013b; ABRUCIO, 1994).

Mas a grande mudança na área financeira foi feita pela reforma tributária de 1966. Concentraram-se os recursos tributários na órbita do Governo Federal, deixando os estados e municípios dependentes economicamente dos cofres da União. Os estados foram os grandes perdedores na divisão do bolo tributário, porém não houve condições políticas para o regime autoritário criar um “federalismo mais centralizador sem que desse algo em troca às unidades subnacionais (ABRUCIO, 1994, p. 167).

Assim, os estados obtiveram duas contrapartidas não tributárias: as chamadas transferências negociadas, que beneficiaram principalmente os estados mais pobres da

federação; e a possibilidade de empréstimos externos, obtidos em geral pelos estados mais ricos. O objetivo do governo federal era diminuir o poder econômico dos estados mais ricos, para assim ditar mais facilmente os rumos da federação (ABRUCIO, 1994).

O modelo de financiamento leva a União a uma grande crise financeira, principalmente após 1979 com a segunda crise do petróleo, concomitantemente à perda de controle das contrapartidas não tributárias e com os estados mais ricos não pagando suas dívidas para com a União. Para esta, era importante o apoio advindo desses estados, portanto, por mais que não houvesse o pagamento devido, o governo federal mantinha a política como forma de barganha no congresso (ABRUCIO, 1994).

Para Abrucio (1994) esse modelo “unionista”, no que diz respeito à concentração das receitas tributárias, passa a desmoronar com a aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, pois ela possibilitou o aumento da participação dos estados e municípios nos Fundos de Participação. No que tange à política, as eleições de 1982 elegeram, nos estados, governadores oposicionistas, o que gerou fortes consequências:

Esta situação possibilitou aos governadores dos estados mais desenvolvidos liderar o movimento da sociedade civil contra a ditadura, pois além de comandarem estas verdadeiras máquinas de fazer política que são os governos estaduais, contrapunham a legitimidade por eles conquistada nas urnas à origem arbitrária do poder do grupo governante instalado em Brasília (ABRUCIO, 1994, p. 170).

O regime militar, por sua vez gerou duas consequências para a federação, a primeira é a ausência de uma “cultura de negociação” entre os entes federados, e a criação de grupos burocráticos federais, que tentaram manter seu poder, a todo custo, no processo de descentralização de 1980 (ABRUCIO; SANO, 2011).

Portanto, o início da década de 80 consolidou um novo padrão de relações entre a federação, visto a fragilidade da União e a ascensão dos governadores, resultando em uma organização na qual os estados possuem uma posição privilegiada.

A redistribuição financeira prevista pela Constituição de 1988 não veio acompanhada por um equilíbrio na divisão dos encargos; ao contrário, a União ainda concentra uma série de atividades governamentais, mesmo tendo perdido recursos tributários, enquanto os estados se eximem de assumir as responsabilidades pelas políticas públicas. É necessário frisar também que a Constituição de 1988 definiu claramente a repartição dos recursos nacionais entre os níveis de governos, porém delimitou vagamente a divisão de competências entre os entes federativos (ABRUCIO, 1994, p. 172).

Segundo Abrucio (1994), os estados, nesse contexto, possuíam ganhos financeiros que não se delimitavam ao recebimento dos recursos tributários, pois esses detinham uma enorme dívida com a União. O autor destaca ainda o que ele chamou de “federalismo estadualista” – “[...] e mais particularmente os Executivos estaduais e seus comandantes, os governadores, se fortalecem no campo político e econômico enquanto a União se enfraquece nesses dois campos” (ABRUCIO, 1994, p. 172).

Nesse sentido, ressalta o autor, é possível conceber a força política dos governadores em âmbito estadual. Para tal, são ressaltados quatro fatores principais: a) primeiramente, a falta de debate e fiscalização pelos cidadãos, no que diz respeito às ações e à política estadual<sup>15</sup>; b) em segundo, o poder dos deputados estaduais de influenciar as bases municipais, principalmente do ponto de vista econômico, uma vez que os municípios não conseguem se “auto sustentar” – além do governo estadual atuar como um intermediador entre as verbas federais destinadas aos governos municipais; c) como terceiro fator está a ampla vantagem que os governadores possuem ao gerirem e definirem os cargos na administração pública; d) e, por último, a possibilidade de “neutralização” de órgãos de fiscalização do Poder Executivo, já que para a definição dos cargos que encabeçam os órgãos responsáveis por sua fiscalização, como o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público, são os governos estaduais que determinam tal processo (ABRUCIO, 1994).

Cabe, portanto, compreender os governos estaduais como agentes importantes também no plano nacional, podendo atuar, por exemplo, de forma não cooperativa frente às iniciativas do governo federal e estabelecer assim o poder de veto dos estados frente a qualquer mudança na estrutura federativa, induzindo relações intergovernamentais defensivas e não cooperativas (ABRUCIO, 1994).

Arretche (2004) destaca ainda que as arrecadações de tributos no plano horizontal entre os governos subnacionais são extremamente desiguais. Quer dizer, em meio ao contexto político de disputas entre o Poder Central e as unidades da federação, há ainda uma grande diversidade entre elas.

A Constituição Federal de 1988 consolidou o modelo federativo brasileiro, de forma que instituiu os entes federados – União, estados, municípios e Distrito Federal – como autônomos

---

<sup>15</sup> Como forma de elucidar tal proposição, Abrúcio (1994) aponta a cobrança direta e indireta de impostos. Como, para os governos estaduais, o principal tributo é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, considerado um imposto indireto, há para os cidadãos uma menor relação entre o valor cobrado e nível de governo. Já o governo federal e o governo municipal possuem, em seus principais tributos, impostos diretos, tais qual o Imposto de Renda no âmbito federal e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, gerando uma maior responsabilização desses por serviços não prestados e ficando mais evidente o retorno ou não dos tributos.

e sem a subordinação de um pelo outro. Foi responsável ainda por estruturar esse sistema, estabelecendo as normas de organização do Estado, conforme apresentado no primeiro capítulo. O artigo 22 da Carta Magna traz as competências privativas da União, ou seja, apresenta as matérias as quais somente ela legisla. Entretanto, em seu Parágrafo Único apresenta que mediante Lei Complementar pode autorizar os estados a legislar sobre as matérias privativas da União apresentadas no referido artigo (BRASIL, 1988).

O artigo 23, por sua vez, estabelece as competências que devem ser comuns aos entes federados e discorre sobre a necessidade de leis complementares como forma de garantir a colaboração entre os entes federados e superar a estrutura compartimentada e fragmentada das políticas nacionais, principalmente as políticas sociais.

No caso da Educação, há ainda o artigo 211 que exige que os entes federativos organizem seus sistemas de ensino em “Regime de Colaboração”, instituindo a atuação de cada um, na qual cabe aos estados, assim como o Distrito Federal, a atuação prioritária no Ensino Fundamental e Médio, como já apresentado no primeiro capítulo desse trabalho. Segundo a EC 59/2009, na organização dos sistemas de ensino caberá aos entes definirem formas de colaboração com o intuito de universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

Dessa forma, Arecthe (2004) pontua que na prática as desigualdades limitam a possibilidade de que as competências exclusivas sejam estabelecidas constitucionalmente entre os níveis de governo para as ações sociais. Concomitantemente, reduzem a viabilidade de arranjos federativos capazes de conferir autonomia aos governos locais sem que esses sejam pressionados apenas por eleitores para a elevação dos gastos sociais. A autora ressalta ainda que a “ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta” tende a influenciar um baixo compromisso com o equilíbrio fiscal (ARRETCHE, 2004, p. 19).

Essa dinâmica, na qual estados e municípios possuem uma autonomia política e fiscal, torna a relação de interdependência crucial entre as esferas administrativas. Entretanto, se uma política social se torna prioridade, não necessariamente as ações irão coincidir para tal objetivo.

Imaginemos um objetivo nacional de política social, tal como elevar os padrões de qualidade do ensino fundamental, em vista das novas demandas da sociedade do conhecimento vis-à-vis os baixos índices de desempenho escolar dos estudantes brasileiros. A realização deste objetivo suporia a mobilização dos governos estaduais e municipais, que são os gestores das redes de ensino. O reconhecimento generalizado de que esta deveria ser uma prioridade nacional não implica que estes viessem a estabelecer a elevação da qualidade do ensino como uma prioridade de política pública no plano local e nem que, mesmo que venham a fazê-lo, estejam de acordo com as estratégias mais adequadas para elevar a qualidade do ensino.

Foi este precisamente o resultado da vinculação de gasto em educação da Constituição Federal de 1988. Embora Estados e municípios cumprissem a regra constitucional de

gastar 25% de suas receitas em ensino, cada um estabeleceu sua própria prioridade de gasto. (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Dessa forma, as pressões descentralizadoras dos estados pós CF/88, estabeleceram um federalismo fundamentado no fortalecimento dos estados e municípios, concomitante às tentativas de o Poder Central contrapor-se. A relativa perda de poder deste, fez com que a federação tivesse uma dinâmica competitiva e compartimentalizada.

Embora a União, em qualquer federação, auxilie financeiramente os governos subnacionais, no caso brasileiro, esta prática se configurou, durante muito tempo, como predatória porque os estados transferiam sistematicamente o custo de suas decisões irresponsáveis de endividamento para a União. Com esta se mostrava politicamente mais fraca e dependente do apoio dos governadores e de suas bancadas no Congresso, os estados conseguiam rolar suas dívidas, postergando ao máximo seu pagamento e obtendo mais recurso do governo federal (ARAUJO; LOUREIRO, 2005, p. 1246).

Esse contexto trouxe alterações na possibilidade de estabelecer a coordenação federativa. A partir de 1994, com o Plano Real, o federalismo brasileiro acabou ganhando novas características, visto que nesse contexto o governo federal retomou seu poder político e econômico, e assim pôde “controlar” o “aspecto mais predatório do federalismo brasileiro”, relacionado às dívidas estaduais com a União, visto que esses não estavam assumindo integralmente os dispêndios por suas decisões (ABRUCIO, SANO, 2011).

No plano geral, a descentralização e a redemocratização aumentaram a importância política e econômica das esferas subnacionais. Embora, segundo Abrucio (2005), em relação à situação dessas esferas ao equilíbrio fiscal (dada as relações predatórias) houve um aumento da consciência e a criação de mecanismos para combatê-lo. Os ganhos tenderam a se concentrar basicamente em “instrumentos para a economia de recursos”.

Para o autor, os governos estaduais vêm procurando melhorar suas estratégias de regionalização, estabelecendo mais parcerias com os municípios e uma maior descentralização das políticas, além da criação de mecanismos que aperfeiçoem a ação em seu território. Exemplo disso foi a criação de instrumentos visando melhorar “a ação em seu território, como ficou nítido em alguns planos plurianuais (PPAs) aprovados em 2003” (ABRUCIO, 2005, p. 407).

O uso do plano plurianual (PPA) como instrumento de planejamento tornou-se um dos temas centrais da administração estadual — um pouco mais da metade dos estados usa intensamente este mecanismo e quase todos o utilizam de alguma maneira. Isto vai ajudar a transformar prioridades em metas e organizar melhor os gastos públicos. Está se constituindo aí uma coalizão reformista pró-PPA, que pode ter efeitos

positivos, como tiveram as alianças em prol do SUS e da LRF (ABRUCIO, 2005, p. 407).

Embora esse instrumento apresente limites, visto ainda a forte compartimentalização das ações, bem como a maior influência das secretarias de estados mais fortes, apresenta um avanço e esforço por programas intersetoriais mais integrados. Para tanto, cabe reduzir as distâncias entre o “o macro” e o “microplanejamento”, visto que o planejamento tem se desenhado de forma fragmentada, necessitando de uma maior coordenação do estado entre o planejamento geral e setorial.

Dessa maneira, as relações federativas revelam-se cruciais e afetam as estratégias possíveis no sentido de uma coordenação federativa para a oferta de políticas sociais, bem como torna-se imprescindível o desenvolvimento de uma concepção colaborativa. No que se refere à educação e diante da capacidade de arrecadação tributária e força política dos estados, destaca-se a necessária atuação deste ente federado no cumprimento de suas responsabilidades com as etapas educacionais, que envolvem, entre outras, o estabelecimento de formas colaborativas da oferta da Educação Infantil, objeto de análise desse trabalho apresentado a seguir.

### **3.2. Os Governos estaduais e a oferta da EI: análise Planos Plurianuais (2012 - 2015 e 2016 - 2019)**

Considerando a necessidade de colaboração dos estados para com os municípios para oferta da EI e diante da histórica participação irrisória do ente federado estado no que tange à oferta de vagas para a primeira etapa da Educação Básica, como apresentado anteriormente, buscamos analisar se existem preocupações com políticas outras de auxílio aos municípios para a educação das crianças pequenas, traduzidas nos instrumentos de planejamento dos estados.

Assim, os instrumentos escolhidos para análise foram os Planos Plurianuais (PPAs) dos anos que compreendem os períodos 2012 - 2015 e 2016 - 2019, contemplando as últimas duas gestões governamentais de cada estado selecionado. O período selecionado apresenta como justificativa a aprovação da EC 59/2009 que, entre outros, implementou a obrigatoriedade da Pré-escola, impactando as gestões no que se refere à oferta da etapa da EI. A pesquisa dos documentos se deu por meio de busca no site oficial da Biblioteca Digital do Planejamento<sup>16</sup>. Convém ressaltar que nessa plataforma foram encontrados os documentos principais, apresentados em 2012 e 2016, não considerando, na análise proposta, as revisões anuais de tais

---

<sup>16</sup> Disponível em <<http://bibspi.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

documentos, que podem ser encontrados nos sítios eletrônicos oficiais de cada estado. Assim, mesmo que os documentos possuam atualizações, considerou-se, para o escopo desse trabalho, que os arquivos iniciais representam o planejamento das principais políticas públicas para o quadriênio, apresentando-se como a base para os demais.

Para a coleta dos dados dos PPAs foram selecionados 5 estados brasileiros, sendo um de cada região do país. O critério utilizado para a escolha desses foi a maior Taxa de Natalidade entre os estados da região, baseado no pressuposto de que os gestores, ao realizarem o planejamento na área da educação, entre outras, deveriam se atentar à Taxa de Natalidade, dado que ela representa uma possível demanda por Educação Infantil e outras políticas sociais. Os anos selecionados para avaliação da taxa de natalidade foram os anos que antecedem o início dos Planos Plurianuais (2011 e 2015), uma vez que os gestores já teriam acesso a esses dados no momento de planejamento e, portanto, de elaboração dos planos, podendo, assim, orientar suas ações com base nesses dados

**Tabela 3. Taxa bruta de natalidade dos estados brasileiros, 2011 e 2015, por mil habitantes.**

Brasil Região	Unidade Federativa Estados	Taxa de Natalidade	
		2011	2015
Norte	<b>Acre</b>	<b>23,48</b>	<b>21,00</b>
	Amazonas	22,62	21,63
	Roraima	22,51	21,08
	Amapá	22,35	21,40
	Pará	19,44	18,13
	Tocantins	18,30	17,29
	Rondônia	16,45	16,69
Sul	<b>Paraná</b>	<b>14,17</b>	<b>14,62</b>
	Santa Catarina	13,92	14,40
	Rio Grande do Sul	12,71	13,40
Centro-Oeste	<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>16,97</b>	<b>16,97</b>
	<b>Mato Grosso</b>	<b>16,04</b>	<b>17,70</b>
	Distrito Federal	15,68	15,83
	Goiás	15,39	15,62
Sudeste	<b>Espírito Santo</b>	<b>15,21</b>	<b>15,32</b>
	São Paulo	14,26	14,37
	Rio de Janeiro	13,34	13,94
	Minas Gerais	13,25	13,26
<b>Nordeste</b>	<b>Maranhão</b>	<b>19,09</b>	<b>17,72</b>

	Alagoas	17,67	16,41
	Sergipe	16,81	16,03
	Piauí	16,18	15,50
	Ceará	15,34	15,47
	Pernambuco	16,27	15,76
	Paraíba	14,56	15,31
	Bahia	15,26	14,61
	Rio Grande do Norte	15,55	14,91

Fonte: IBGE<sup>17</sup>

A partir dos dados apresentados na tabela 1, foi elaborada uma média entre as respectivas Taxas de Natalidade de cada ano, resultando na seleção dos seguintes estados a serem analisados: Maranhão, na região Nordeste; Mato Grosso, na região Centro-oeste; Paraná, na região Sul; Acre, na região Norte; e Espírito Santo, na região Sudeste. Convém ressaltar que, embora na região Centro-Oeste o estado com a maior média das TNs nos anos indicados tenha sido o do Mato Grosso do Sul, não foi disponibilizado na Biblioteca Digital do Planejamento e Gestão Pública o PPA do período 2016 - 2019; desse modo, optamos por selecionar o estado do Mato Grosso, com a segunda maior média, muito próxima ao do MS.

Nos 10 documentos selecionados, o conteúdo referente à EI foi pesquisado a partir dos descritores: Educação Infantil, Pré-escola, Creche, Regime de Colaboração e Cooperação. Os resultados foram encontrados por meio de ferramenta de busca nos arquivos de modo que ele localizasse as palavras selecionadas. Houve flexibilização na busca dos descritores Educação Infantil, buscando somente por “Infantil”, e Regime de Colaboração, localizando somente “Colaboração”. Constatamos que alguns desses descritores apareceram na busca, contudo, não foram selecionados por não estarem relacionados com a Educação.

Após coleta de todos os dados referentes aos descritores indicados e nos 5 estados anteriormente citados, foi escolhido para análise o estado do Espírito Santo, por ser o que obteve o maior número de ações do governo estadual para EI. O resultado dos dados coletados será detalhado a seguir de forma sucinta para estados, cabendo ressaltar que os conteúdos dos PPAS do estado do Espírito Santo, escolhido para a análise, serão apresentados no próximo capítulo, inserido em uma análise mais ampliada sobre o estado.

Para melhor sistematização dos dados coletados através dos localizadores, foi elaborado um quadro contendo 3 colunas: uma para indicar as palavras-chave utilizadas para busca e outras duas para os conteúdos encontrados de cada vigência do Plano Plurianual (2012 - 2015 e 2016 - 2019). No quadro encontra-se o excerto do PPA em que consta a palavra-chave

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 05 maio 2019.

pesquisada e no texto a seguir, informações sobre a mesma. Começaremos pela Região Norte, com o estado do Acre, seguido pelo estado selecionado da Região Sul, Nordeste e Centro-Oeste.

Convém ressaltar ainda que as ações apresentadas a seguir não necessariamente foram efetivadas no âmbito do estado/município, dado que essa verificação demandaria a análise da Lei Orçamentária Anual (LOAS) e das prestações de contas dos estados, o que extrapola o foco do presente trabalho que está centrado na verificação do planejamento dos gestores estaduais para com a oferta da Educação Infantil.

### 3.2.1. Planos Plurianuais do Acre (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e a EI

Na região Norte o estado selecionado foi o Acre. Segundo o IBGE<sup>18</sup>, em 2010 o estado, apesar de apresentar uma alta Taxa de Natalidade, estava em 25º no *ranking*<sup>19</sup> de população residente entre os estados brasileiros, e, no mesmo ano, em 21º no *ranking* de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com 0.663.

O estado possui 22 municípios<sup>20</sup> e nas gestões estudadas (2011 - 2014 e 2015 - 2018) foi governado por Tião Viana do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>21</sup>. Quanto às matrículas na EI, o estado do Acre apresenta um número baixo no total de vagas ofertadas para essa etapa, sobretudo quando consideramos que este é o estado com a maior Taxa de Natalidade da Região Norte do país.

**Tabela 4. Número de matrículas por dependência administrativa no Acre (1997 – 2018)**

Matrículas no Acre (AC) por esfera administrativa na Educação Infantil (Total)										
Creche						Pré-escola				
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	619	-	142	461	16	14.017	26	9.027	3.947	1.017
1998	647	-	80	508	59	13.890	26	12.054	3.475	1.262
1999	451	-	-	409	42	17.219	27	11.705	4.056	1.431
2000	414	-	-	384	30	17.510	26	11.228	4.787	1.469
2001	2.015	-	171	1.783	61	19.346	22	11.650	6.027	1.647
2002	1.887	-	108	1.749	30	21.737	25	12.864	7.278	1.570
2003	2.302	-	140	2.074	88	21.682	24	12.706	7.235	1.717
2004	2.753	-	-	2.621	132	23.148	59	13.677	7.299	2.113

<sup>18</sup> Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

<sup>19</sup> Designação dada pelo IBGE.

<sup>20</sup> Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa\\_calha\\_norte/pcn-estado-do-acre.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/pcn-estado-do-acre.pdf)> Acesso em 20 mar. 2020.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/07/pt-perde-lideranca-de-20-anos-no-governo-do-acre-com-vitoria-de-cameli-pp.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

2005	2.977	-	-	2.769	208		23.862	58	12.907	8.695	2.202
2006	2.801	-	-	2.582	219		24.443	55	12.046	10.323	2.019
2007	3.112	-	91	2.894	127		25.885	50	6.176	18.080	1.579
2008	3.666	-	30	3.293	343		22.240	26	4.548	16.206	1.460
2009	4.149	-	54	3.715	380		23.199	25	3.856	17.908	1.410
2010	4.321	-	-	3.928	393		23.405	24	3.280	18.449	1.652
2011	4.749	-	149	4.289	311		24.442	25	2.428	20.369	1.620
2012	5.943	-	156	5.068	719		24.017	23	2.469	20.349	1.176
2013	6.944	-	157	6.202	585		25.320	21	679	23.259	1.361
2014	7.860	-	175	6.989	696		24.936	24	487	23.135	1.290
2015	8.958	-	180	8.195	583		24.885	26	373	23.182	1.304
2016	10.050	-	-	9.419	631		26.394	26	393	24.453	1.522
2017	10.923	-	-	10.269	654		26.823	25	424	24.956	1.418
2018	11.749	-	-	11.168	581		26.740	25	327	25.063	1.325

Fonte: INEP

Apesar do estado do Acre apresentar baixo atendimento no que se refere às matrículas na EI, ele acaba por seguir a tendência observada no Brasil, de forma que a concentração da oferta encontra-se localizada na esfera municipal. No caso da Creche, nota-se uma não participação da esfera federal, sendo a da esfera estadual bastante limitada.

No que diz respeito à oferta da Pré-escola, a participação federal se mantém irrisória. Destaca-se que a esfera estadual apresentou, no início da série histórica, uma oferta maior que a da esfera municipal, contudo, esse panorama se altera no ano de 2006, de forma que a matrícula estadual é reduzida pela metade, declinando até o final da série histórica. Por outro lado, a esfera municipal chega ao final da série histórica responsável quase pela totalidade de matrículas de pré-escola do estado.

Na biblioteca digital foi encontrado um documento referente ao Plano Plurianual de 2012 - 2015, “Plano Desenvolver e Servir”, e um de 2016 - 2019, “Plano Plurianual Governança e Economia Sustentável”.

#### Quadro 1. Conteúdo dos PPAs do estado do Acre segundo descritores

Acre		
Palavras-chave	PPA 2012 - 2015	PPA 2016 - 2019
Creche	Não encontrado.	<b>3. Eixo Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano.</b> 3.2 Programa Habitação de Interesse Social Com relação a Cidade do Povo, somente para este projeto está previsto um investimento total de R\$ 1,1 bilhão. O projeto contempla a construção de 10.518 unidades habitacionais (correspondendo a 30,15% da área total do loteamento) e 45 equipamentos públicos

		<p>distribuídos entre Creches, escolas, delegacias, mercado público, microterminal, postos de saúde, dentre outros (20,81% da área total). A expectativa é abrigar aproximadamente 50 mil pessoas, sendo o público alvo a parcela da população que se enquadra na faixa 1 do programa, com limite de salário de até R\$ 1.600,00. Especialmente aquelas que mais sofrem com os fenômenos da natureza, como a inundação dos rios que ocorrem no Estado praticamente todos os anos e desabrigam milhares de pessoas (p. 61).</p> <p><b>3. Eixo Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano.</b>  3.4 Programa Obras Públicas  As primeiras 6.300 casas são destinadas as famílias que vivem em áreas de riscos. Dessas, já foram entregues 2.300 unidades habitacionais. A Cidade do Povo contará com a implantação de infraestrutura de áreas públicas com comércio, escola, postos de saúde e segurança, praças, Creches, estação de tratamento de esgoto, redes de distribuição de água e de iluminação pública. O aporte de investimento será de aproximadamente 1,1 bilhão de reais (p. 64).</p>
<b>Pré-escola</b>	Não encontrado.	<p><b>5. Eixo Gestão Pública.</b>  5.7.2 Cidadania  A Atenção Primária/Básica (APS/AB) é consensualmente capaz de resolver 85% dos casos de saúde, provocando grande impacto sobre qualidade de vida de toda a população. Em todo o Brasil, a APS/AB vem apresentando baixa resolutividade, promovendo constantes encaminhamentos para atendimentos de outras. No caso da educação básica, são recorrentes as reclamações da reduzida oferta de vagas e de serviços, como o transporte escolar. Além disso, casos de negligência e maus tratos com idosos e as restrições de acessibilidade e violação de outros direitos da pessoa com deficiência são objeto de diversas intervenções judiciais e extrajudiciais no MPAC. Diante disso, o projeto visa atuar no fomento à resolutividade da APS com indução à adesão ao PMAQ-AB (Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica; na garantia da oferta e qualidade da educação básica: Pré-escola, ensino fundamental e média; fortalecimento da rede de proteção da pessoa idosa e da pessoa com deficiência.  Assim, essa perspectiva visa garantir direitos fundamentais à saúde, à educação e a efetivação dos direitos da pessoa idosa e da pessoa com deficiência (p. 85).</p>
<b>Educação Infantil (Infantil)</b>	<b>4. Eixo Educação, Saúde e Segurança.</b> 4.1 Programa Promoção da Educação Básica de Qualidade para Todos. Contextualização	<b>4. Eixo Educação, Saúde e Segurança.</b> 4.1 Programa Promoção da Educação Básica de Qualidade para Todos Metas:

	<p>O projeto Asas da Florestania demonstra que a soma de esforços para universalizar o ensino, reduzir a distorção idade-série e as taxas de abandono escolar garantem resultados satisfatórios. Inicialmente a proposta era levar o ensino fundamental às comunidades isoladas do Estado, com planejamento didático adequado às necessidades locais. Quase 3,5 mil alunos moradores de regiões de difícil acesso tiveram a oportunidade de formação sem sair de suas localidades e até o final de 2011 outros 1.858 alunos terão concluído o ensino fundamental. A partir deste ano o projeto também incluiu o ensino infantil (p. 95).</p> <p><b>4. Eixo Educação, Saúde e Segurança.</b>  <b>4.1 Programa Promoção da Educação Básica de Qualidade para Todos.</b>  Metas  24.000 alunos assistidos através da oferta de Educação Infantil, Fundamental e Médio, em comunidades rurais de difícil acesso nos 22 municípios através do Programa Asas da Florestania (ACRE, 2012 - 2015, p. 96).</p>	<p>Garantir a oferta de Educação Infantil para 7.500 crianças de 4 e 5 anos de idade em comunidades rurais de difícil acesso nos 22 municípios do estado; (p. 67).</p>
<p><b>Regime de Colaboração (Colaboração)</b></p>	<p>Não encontrado.</p>	<p><b>Dimensão Estratégica.</b>  Estratégia de Captação de Recursos por Resultados na Redução de Emissões pelo Desmatamento:  a) Programa “Pioneiros na Conservação da Floresta (REDD Early Movers - REM)”  b) Fundo Amazônia (FA/BNDES)  <b>c) Fundo Climático Verde (Green Climate Found-GCF)</b>  <b>Fundo Climático Verde (Green Climate Found-GCF)</b>  O Green Climate Fund (GCF), ou Fundo Climático Verde, em português, é um mecanismo financeiro, previsto no arts.11 e 102, da 16ª Conferência das Partes (COP 16), que tem como objetivo auxiliar os países em desenvolvimento signatários da Convenção Quadro do Clima das Nações Unidas a desenvolver programas de baixa emissão de carbono, a fim de lidar com os efeitos da mudança climática.  [...] as entidades elegíveis podem apresentar proposta de financiamento através da Autoridade Nacional Designada (AND). No Brasil, a Autoridade Nacional Designada é a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima – CIMGC. Será também permitido às entidades elegíveis o acesso direto ao Fundo por meio de entidades de implementação acreditadas, sejam elas entidades subnacionais, nacionais e</p>

		regionais, desde que essas entidades implementadoras acreditadas cumpram determinados padrões fiduciários estabelecidos pelo GCF. Os recursos do GCF também podem ser acessados por meio de entidades de execução multilaterais, como os bancos de desenvolvimento multilaterais credenciados e agências da ONU. No Brasil, o BNDDES, Caixa Econômica Federal encontram-se em processo de obtenção de acreditação para servir como entidade implementadora do GCF. Por fim, ressalta-se que tanto o setor público quanto o privado podem utilizar-se do GCF, em Regime de Colaboração, por exemplo, em programas de construção de casas contra enchentes e proteção das populações vulneráveis. O Governo do Estado encontra-se em diálogo com as referidas entidades, visando captação de recursos do GCF. (p. 17).
<b>Cooperação</b>	Não encontrado.	Não encontrado.

Fonte: Elaboração própria com base nos PPAs do estado do Acre 2012 - 2015 e 2016 - 2019.

Segundo a busca por descritores no Plano Plurianual de 2012 - 2015 do Acre, não consta nenhuma vez as palavras Creche, Pré-escola, Regime de Colaboração e Cooperação. O descritor Educação Infantil apareceu duas vezes: primeiramente inserido no eixo “Educação, Saúde e Segurança”, em uma explicação sobre um Programa intitulado “Promoção da Educação Básica de Qualidade para Todos”, no qual constava o Projeto Asas de Florestania. De acordo com a contextualização apresentada, o projeto, em andamento, possuía como objetivo levar Educação a locais de difícil acesso, tendo já atendido em média 3,5 mil alunos. A partir do ano de 2011 o referido projeto incluiu a oferta da EI, tratada nessa parte do documento como ‘ensino infantil’.

O descritor Educação Infantil aparece, na segunda vez, no mesmo eixo e programa apresentados anteriormente, agora referindo-se às metas do Programa Asas de Florestania – nesse momento o documento o trata como programa e não mais como projeto. Assim, após sua contextualização são apresentadas metas para a garantia da melhoria da qualidade da educação no estado, constando, entre outras, a oferta de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio em seus 22 municípios rurais, para um total de 24.000 alunos assistidos. Da maneira como é apresentado o texto, não torna possível precisar a oferta exata para a EI, mas destaca-se que esta foi a última etapa a ser incluída no projeto.

No segundo PPA, 2016 - 2019, constam duas vezes o termo Creche, ambos inseridos no eixo “Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano”, referindo-se a um projeto de infraestrutura habitacional. A primeira vez aparece no “Programa Habitação de Interesse Social” no qual se encontra o Projeto denominado “A Cidade do Povo” que tem como objetivo a construção de

10.518 unidades habitacionais, apresentando a necessidade de implementação de 45 equipamentos públicos necessários para atender os novos moradores daquela região, dentre os quais estão previstas Creches. Apesar do valor previsto para o investimento desse projeto ser de R\$ 1,1 bilhão, não há um detalhamento das ações a serem realizadas, nem são descritas as etapas do projeto. Assim, não é possível afirmar o gasto previsto para cada setor, e nem identificar a porcentagem destinada e/ou número de unidades previstas para a construção de Creches e Pré-escolas.

Na segunda vez, o descritor Creche aparece relacionado ao mesmo eixo e projeto anteriormente citados, mas localizado no “Programa Obras Públicas”, que discorre sobre as 6.300 primeiras unidades habitacionais construídas que serão destinadas às famílias que vivem em áreas de risco, estando a Creche entre os equipamentos públicos considerados como infraestrutura necessária para atender tal população. Novamente a quantia de 1,1 bilhão de reais é citada para os gastos totais do projeto, sem discriminação por áreas e/ou etapas a serem realizadas.

Ainda nesse PPA (2016 - 2019), o descritor Pré-escola foi encontrado uma vez, no eixo “Gestão Pública”, relacionado à área “Cidadania”, em uma explicação sobre Atenção Primária/Básica (APS/AB). Nesta, consta o objetivo de se aumentar a resolutividade da APS por meio de: indução à adesão ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB); garantia da oferta e qualidade da educação básica: a Pré-escola, o Ensino Fundamental e médio; fortalecimento da rede de proteção da pessoa idosa e da pessoa com deficiência. Ressalta-se, além da maneira vaga com que o item é apresentado, dificultando-se a compreensão sobre o programa, que o termo Pré-escola é apresentado como parte integrante da Educação Básica (não sendo mencionada a Creche), não sendo previstas ações específicas para sua oferta dentro do programa citado.

O descritor Educação Infantil apareceu no eixo “Educação, Saúde e Segurança” em uma explicação do “Programa Promoção da Educação Básica de Qualidade para Todos”, já apresentado no PPA anterior. O documento de 2016 - 2019 contém uma explicação sobre o programa e em seguida apresenta metas para garantia da melhoria da qualidade educacional do estado, onde consta uma específica para a EI: atender 7.500 crianças com idade de 4 e 5 anos em áreas rurais de difícil acesso nos 22 municípios do estado. Destaca-se que, apesar da meta ser a oferta de Educação Infantil, a previsão é de atendimento apenas das crianças da Pré-escola, não sendo mencionado, nesse programa, atendimento em Creches.

O termo Regime de Colaboração consta no segundo PPA analisado, contudo, não apareceu relacionado a conteúdos educacionais, mas em uma explicação sobre o “Fundo

Climático Verde (Green Climate Fund), na parte da Dimensão Estratégica do PPA. Apesar de não se referir à educação, mas a programa que envolve ações relacionadas às mudanças climáticas, destaca-se que este apresenta o Regime de Colaboração entre o setor público e o setor privado para uso dos recursos do referido fundo em programas de proteção às populações vulneráveis e construção de casas capazes de enfrentar enchentes.

Quanto ao descritor Cooperação, este também não foi encontrado no segundo PPA do estado do Acre. Dentre as ações apresentadas nos dois PPAs (2012 - 2015 e 2016 - 2019) do estado, destacam-se: a previsão de ações voltadas para a Creche de maneira mais direta do que para a Pré-escola, contudo, são ações relacionadas à infraestrutura habitacional e não diretamente à educação; não existem programas específicos para a Educação Infantil, mas esta é citada em programas previstos para Educação Básica voltados apenas para oferta, sendo a EI tratada de maneira genérica e sem uma distinção necessária do acesso referente a essa etapa.

### **3.2.2. Planos Plurianuais do Paraná (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e a EI**

Na região Sul, o estado selecionado foi o Paraná que, em 2010, segundo o IBGE era o 6º no *ranking* de população residente e o 5º no *ranking* de IDH, com 0.749. O estado possui um total de 399 municípios<sup>22</sup>.

O estado foi governado nas duas gestões (2011 - 2014<sup>23</sup> e 2015 - 2018<sup>24</sup>) por Beto Richa do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), contudo esse renunciou em 2018 para concorrer ao senado, assumindo a vice-governadores Cida Borghetti<sup>25</sup> do Partido Progressista (PP).

As matrículas na Educação Infantil no estado do Paraná seguem a lógica já observada em âmbito nacional, de forma que a esfera municipal revela-se como a principal responsável por essa oferta.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/historico>> Acesso em 25 mar. 2020.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/01/beto-richa-toma-posse-como-governador-do-parana.html>>. Acesso em 10 dez. 2019.

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/fotos/2015/01/veja-galeria-de-fotos-da-posse-do-governador-beto-richa.html#F1473500>>. Acesso em 10 dez. 2019.

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/beto-richa-deixa-o-cargo-para-concorrer-ao-senado-e-cida-borghetti-assume-o-governo-do-parana.ghtml>>. Acesso em 10 dez. 2019.

**Tabela 5. Número de matrículas por dependência administrativa no Paraná (1997 – 2018)**

Matrículas no Paraná (PR) por esfera administrativa na Educação Infantil (Total)											
Ano	Creche						Pré-escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	27.728	149	96	18.053	9.430		182.030	202	7.519	118.272	56.037
1998	33.600	-	182	22.638	10.780		191.049	-	5.267	128.306	57.476
1999	81.639	44	208	53.839	27.548		209.468	23	4.433	141.488	63.524
2000	90.627	49	82	60.289	30.207		216.856	26	4.200	149.935	62.695
2001	90.938	104	135	59.319	31.381		220.869	124	3.757	150.323	66.665
2002	91.397	89	123	60.694	30.491		222.939	101	1.713	153.622	67.503
2003	95.301	88	123	63.329	31.761		237.064	107	1.767	165.552	69.658
2004	98.255	84	101	66.375	31.695		248.356	79	1.532	172.282	74.463
2005	101.392	85	93	67.659	33.555		256.078	85	1.553	180.973	73.467
2006	107.045	88	6	71.937	35.014		252.840	87	692	180.314	71.747
2007	119.427	44	3	84.066	35.314		184.562	63	523	132.253	51.723
2008	123.876	103	5	86.402	37.366		183.117	38	711	128.401	53.967
2009	133.148	90	5	91.990	41.063		184.685	38	297	130.362	53.988
2010	138.240	64	2	96.480	41.694		185.786	50	383	132.589	52.764
2011	148.391	50	2	105.920	42.419		195.190	43	379	139.260	55.508
2012	163.208	70	4	117.895	45.239		202.860	32	463	144.131	58.234
2013	169.967	68	5	123.525	46.369		210.538	40	502	150.134	59.862
2014	177.150	97	50	128.289	48.714		222.986	12	578	160.969	61.427
2015	183.213	104	62	134.039	49.008		233.227	13	578	171.138	61.498
2016	211.696	140	65	162.193	49.298		232.540	-	793	174.512	57.235
2017	203.881	125	128	152.451	51.177		262.676	-	822	206.843	55.011
2018	211.307	62	100	159.077	52.068		279.333	78	911	222.998	55.346

Fonte: INEP

Cabe ressaltar que nas matrículas referentes à Creche, as esferas municipal e privada são responsáveis pela quase totalidade da oferta, sendo o número total de matrículas pelo município quase o triplo do ofertado pela rede privada. Já na Pré-escola, pode-se observar a acentuada redução da participação da esfera estadual na série histórica e, por outro lado, o aumento expressivo da esfera municipal nessa oferta.

Na Biblioteca Digital do Planejamento e Gestão Pública foram encontrados: um documento referente ao Plano Plurianual de 2012 - 2015, “Plano Plurianual Lei nº17.013, de 14 de dezembro de 2011”; e um de 2016 - 2019, “Plano Plurianual Lei nº18.661, de 22 de dezembro de 2015”.

**Quadro 2. Conteúdo dos PPAs do estado do Paraná segundo descritores**

<b>Paraná</b>		
<b>Palavras-chave</b>	<b>PPA 2012 - 2015</b>	<b>PPA 2016 - 2019</b>
<b>Creche</b>	Não encontrado.	Não encontrado.
<b>Pré-escola</b>	Não encontrado.	Não encontrado.
<b>Educação Infantil (Infantil)</b>	<p><b>Estado do Paraná: Aspectos Sociais e Econômicos.</b> O Retrato Social do Paraná Finalmente, no que tange à educação, nota-se o cumprimento pelo Estado das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o que valida o êxito das ações para a melhoria qualitativa do ensino (gráfico 9). Não obstante o atingimento das referidas metas, deve-se levar em conta que os países desenvolvidos registram notas próximas de 6,0, havendo, portanto, um longo caminho a ser percorrido. Ademais, outros obstáculos ao avanço da educação devem ser superados, como o analfabetismo de pessoas em idade adulta, a evasão de alunos do ensino médio e o insuficiente acesso das crianças à Educação Infantil, visando conceder aos indivíduos melhores condições de ascensão social (p. 43).</p>	<p><b>Programa: 03 Minha Escola Tem Ação – META – SEED</b> 4093 Manutenção da Educação Infantil da Rede Estadual Órgão/Unidade: SEED Meta: Vaga Ofertada. Atender à expansão da Educação Infantil viabilizando recursos para manutenção dessa etapa em unidades de atendimento, assentamentos, áreas indígenas e quilombolas. Apoiar os municípios na criação de sistemas de cadastro de demanda da Educação Infantil e ampliar a oferta de magistério em ensino médio - parceria com as Instituições de Ensino Superior (IEES) a fim de formar em magistério professores para atuarem na Educação Infantil. Efetuar o pagamento de salários e auxílio transporte dos profissionais que atuam na Educação Infantil da Rede Pública de Ensino e desenvolver ações de suporte à rede de Educação Infantil, em Regime de Colaboração entre União, Estado e municípios. Quantidade total de unidades: 617 Recursos Valor 2016 - Total Orçamentário 1.277.900 (R\$ 1,00) Valor 2017-2019 - Total Orçamentário 4.507.580 Valor Global 5.785.480 (p. 117).</p>
<b>Regime de Colaboração (Colaboração)</b>	Não encontrado.	<p><b>Programa: 03 Minha Escola Tem Ação – META – SEED*</b> 4093 Manutenção da Educação Infantil da Rede Estadual Órgão/Unidade: SEED Meta: Vaga Ofertada. Atender à expansão da Educação Infantil viabilizando recursos para manutenção dessa etapa em unidades de atendimento, assentamentos, áreas indígenas e quilombolas. Apoiar os municípios na criação de sistemas de cadastro de demanda da Educação Infantil e ampliar a oferta de magistério em ensino médio - parceria com as Instituições de Ensino Superior (IEES) a fim de formar em magistério professores para atuarem na Educação Infantil. Efetuar o pagamento de salários e auxílio transporte dos profissionais que atuam na Educação Infantil da Rede Pública de Ensino e desenvolver</p>

		ações de suporte à rede de Educação Infantil, em Regime de Colaboração entre União, Estado e municípios. Quantidade total de unidades: 617 Recursos Valor 2016 - Total Orçamentário 1.277.900 (R\$ 1,00) Valor 2017-2019 - Total Orçamentário 4.507.580 Valor Global 5.785.480 (p. 117).
<b>Cooperação</b>	Não encontrado.	<b>Programa: 03 Minha Escola Tem Ação – META – SEED</b> 4373 Desenvolvimento da Educação Básica - Modalidade Especial Órgão/Unidade: SEED Meta: Escolas Atendidas com Repasse de Recursos por Meio de Convênios. Assegurar o atendimento ao público alvo da educação especial. Repassar recursos do termo de cooperação e/ou termo de compromisso com as Escolas de Educação Básica na Modalidade Educação Especial conveniadas. Realizar ações de capacitação e produção de material, dentre outras, por meio de convênio com o Governo Federal. Quantidade total de unidades: 404 Recursos Valor 2016 - Total Orçamentário 82.223.100 (R\$ 1,00) Valor 2017-2019 - Total Orçamentário 290.028.326 Valor Global 372.251.426 (p. 137).

Fonte: Elaboração própria com base nos PPAs do estado do Paraná 2012 - 2015 e 2016 - 2019.

\* Programas também apresentados no descritor Educação Infantil.

No Plano Plurianual 2012 - 2015 do Paraná não foram encontrados os descritores Creche, Pré-escola, Regime de Colaboração (Colaboração) e Cooperação. O descritor Educação Infantil foi localizado uma vez na parte “O Retrato Social do Paraná”, em uma explicação referente às características gerais do estado e da educação, a qual ressaltou a insuficiência de acesso das crianças à Educação Infantil como um dos obstáculos para o avanço da educação do estado; no entanto, não foram previstas ações ou programas para enfrentar esse obstáculo.

No PPA de 2016 - 2019 do Paraná, os termos Creche e Pré-escola não foram localizados. Os descritores Educação Infantil e Regime de Colaboração foram encontrados uma vez, no mesmo programa: “03: Minha escola tem ação - Meta SEED”. Tal programa, inserido na rubrica “4093 Manutenção da EI da rede estadual”, apresenta como objetivo a expansão da EI, por meio de: recursos para a manutenção dessa etapa em unidades de atendimento, assentamentos, áreas indígenas e quilombolas; apoio aos municípios na criação de cadastro para acompanhar a demanda por EI e ampliação da oferta do magistério para a formação de professores para atuar nessa etapa; pagamentos de salários e auxílio transporte dos profissionais que atuam na EI da

Rede Pública de Ensino; desenvolvimento de ações que deem suporte à rede de EI, *em Regime de Colaboração entre União, estado e municípios*.

Tal programa, específico para a oferta da EI, apresenta como meta atender um total de 617 unidades, com um total orçamentário disponível no ano de 2016 de R\$ 1.227.900,00. A previsão desse valor aumenta para os anos de 2017 a 2019 passando para R\$ 4.507.580,00 e totalizando o investimento de R\$ 5.785.480,00 para esse programa.

O descritor Cooperação foi encontrado uma vez também no “Programa: 03: Minha escola tem ação - Meta SEED”, contudo em uma ação com meta de repasse de recursos por meio de convênios para escolas de Educação Especial conveniadas, sob a denominação “4373 Desenvolvimento da Educação Básica – Modalidade Especial”. A ação propõe ainda realizar capacitações e produção de material, dentre outros, para atender o público da Educação Especial, por meio de convênios com o Governo Federal. A previsão de unidades a serem beneficiadas é de 404, contudo, os convênios não são especificados no PPA. O montante orçamentário disponível para essa ação em 2016 era de R\$ 82.233.100,00; já de 2017 a 2019 o valor apresentado atingiu R\$ 290.028.326,00, totalizando o valor para a ação em R\$ 372.251.426,00.

Cabe evidenciar que nas ações apresentadas nos dois PPAs (2012 - 2015 e 2016 - 2019) do Paraná não há qualquer menção de forma direta à Creche ou Pré-escola. No entanto, há, no primeiro PPA analisado, a constatação da falta de oferta da EI que é vista como um obstáculo para a educação no estado; já no segundo, há a previsão de um programa destinado à expansão do atendimento nesta etapa da educação, apontando o conceito de Regime de Colaboração entre os entes federados como essencial para tal realização.

### **3.2.3. Planos Plurianuais do Maranhão (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e a Educação Infantil**

Na região nordeste o estado selecionado foi o Maranhão. Segundo o IBGE, em 2010, o estado ocupava o 10º lugar no *ranking* de população e se encontrava na posição de 26º no *ranking* de IDH, com 0.639. O estado foi governado na primeira gestão (2011 - 2014), por Roseana Sarney, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), contudo a mesma renunciou ao cargo no final do mandato, assumindo o presidente da Assembleia Legislativa, o

deputado Arnaldo Melo também do PMDB<sup>26</sup>. Na segunda gestão (2015 - 2018), o governador foi Flavio Dino do Partido Comunista do Brasil (PCdoB)<sup>27</sup>.

O estado do Maranhão possui o total de 217 municípios<sup>28</sup>, e, no que diz respeito às matrículas na Educação Infantil, mantém a lógica observada nos demais estados estudados: a concentração de oferta nessa etapa à cargo das esferas municipais.

**Tabela 6. Número de matrículas por dependência administrativa no Maranhão (1997 – 2018)**

Matrículas no Maranhão (MA) por esfera administrativa na Educação infantil (Total)											
Ano	Creche						Pré-escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	5.840	-	120	1.760	3.960		247.436	-	31.319	152.899	63.218
1998	8.176	-	-	4.546	3.630		224.642	-	26.847	142.130	55.665
1999	17.374	-	-	13.150	4.224		206.030	-	21.515	140.201	44.314
2000	20.010	-	-	14.942	5.068		211.540	11	17.312	148.985	45.232
2001	26.890	-	-	19.395	7.495		240.225	31	14.582	175.446	50.166
2002	32.134	-	-	24.027	8.107		246.891	32	9.822	182.644	54.393
2003	35.676	-	-	23.678	11.998		268.086	52	10.150	190.397	67.487
2004	38.445	-	-	24.732	13.713		285.347	54	8.853	202.853	73.587
2005	45.030	-	-	28.625	16.405		313.266	-	4.172	235.755	73.339
2006	45.626	-	-	29.473	16.153		316.347	-	3.313	244.089	68.945
2007	43.031	-	13	31.146	11.872		293.409	-	1.008	243.214	49.187
2008	42.265	-	25	30.358	11.882		298.201	-	1.536	247.908	48.757
2009	46.945	-	-	35.433	11.512		296.838	-	424	248.922	47.492
2010	52.749	-	71	39.096	13.582		274.665	-	407	230.678	43.580
2011	60.532	-	8	45.695	14.829		267.422	0	221	224.378	42.823
2012	68.562	-	14	49.181	19.367		261.158	-	156	219.587	41.415
2013	87.964	-	-	65.746	22.218		255.554	-	75	212.751	42.728
2014	95.553	-	-	70.458	25.095		244.033	-	104	199.923	44.006
2015	98.925	-	7	72.926	25.992		234.252	-	144	188.830	45.278
2016	101.958	-	2	75.153	26.803		234.611	-	172	189.155	45.284
2017	118.202	-	2	90.827	27.373		232.806	-	152	190.012	42.642
2018	128.195	-	-	99.395	28.800		225.561	-	6	183.713	41.842

Fonte: INEP

Cabe destacar que o Maranhão, no primeiro ano da série histórica analisada (1997), foi o único estado em que o número de matrículas de Creche na rede privada era maior do que o da

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/12/roseana-sarney-renuncia-ao-cargo-de-governadora-do-maranhao.html>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/eleicoes/2014/noticia/2014/10/flavio-dino-do-pcdob-e-eleito-governador-do-maranhao.html>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

<sup>28</sup> Disponível em: <<https://seplan.ma.gov.br/pib-dos-municipios-maranhenses-apresenta-pequenas-variacoes/>>

esfera municipal, entretanto, já no ano seguinte, a oferta municipal ultrapassou a privada. Na Pré-escola, a rede estadual apresentou um número significativo de 31.319 matrículas no início da série histórica, contudo, com o passar dos anos há uma drástica redução dessa oferta, que se torna praticamente inexistente, em contrapartida a um aumento significativo da oferta municipal.

Na Biblioteca Digital do Planejamento e Gestão Pública foram encontrados três documentos referentes ao período de 2012 – 2015: Plano Plurianual de 2012 - 2015; “Plano Plurianual 2012 - 2015 Gestão por Resultados”; “Indicadores”, com uma continuação do primeiro arquivo e “Anexos”. Para o quadriênio 2016 - 2019 foram encontrados dois documentos: “Plano Plurianual 2016 - 2019 suplemento” e “Lei nº10.431, de 8 de abril de 2016”, que prevê a revisão do Plano.

**Quadro 3. Conteúdo dos PPAs do estado do Maranhão segundo descritores**

<b>Maranhão</b>		
<b>Palavras-chave</b>	<b>PPA 2012 - 2015</b>	<b>PPA 2016 - 2019</b>
<b>Creche</b>	Não encontrado.	Não encontrado.
<b>Pré-escola</b>	Não encontrado.	Não encontrado.
<b>Educação Infantil (Infantil)</b>	<p><b>4 – Diretrizes</b> Garantir a Qualidade do Ensino e Incentivar as Atividades de Esportes. As ações do Governo do Estado passam pelo alinhamento com as diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação – PNE 2011-2020, num processo articulado entre as três esferas de governo, lembrando que a atuação dos municípios está mais relacionada à Educação Infantil e ao ensino fundamental; o Estado, ao ensino médio; e a União, à articulação de políticas. O Plano Plurianual 2012-2015 busca assegurar que os compromissos do Estado do Maranhão sejam compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE. Para tanto, a programação da Secretaria de Estado da Educação se alinha ao Plano Nacional de Educação, de modo a viabilizar sua plena execução. (p. 67).</p>	Não encontrado.
<b>Regime de Colaboração (Colaboração)</b>	Não encontrado.	Não encontrado.
<b>Cooperação</b>	Não encontrado.	Não encontrado.

Fonte: Elaboração própria com base nos PPAs do estado do Maranhão 2012 - 2015 e 2016 - 2019.

No Plano Plurianual de 2012 - 2015 do Maranhão os descritores Creche e Pré-escola não foram localizados, assim como também não constam os termos Regime de Colaboração (Colaboração) e Cooperação. O descritor Educação Infantil foi encontrado uma vez, nas Diretrizes do Plano, relacionado ao item “Garantir a Qualidade do Ensino e Incentivar as Atividades de Esportes”. Na explicação dada é ressaltado o alinhamento dos compromissos do estado com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (2011 - 2020) e, apesar de apontar a necessidade de articulação entre as 3 esferas de governos, ressalta que a atuação do município está mais relacionada à Educação Infantil (quando o termo aparece no documento) e ao Ensino Fundamental; que ao Estado cabe o Ensino Médio e à União a articulação de políticas.

No Plano Plurianual do período 2016 - 2019 do Maranhão nenhum descritor da pesquisa foi localizado. Apesar da alta taxa de natalidade, fica explícito que a oferta da Educação Infantil não se revelou uma preocupação do estado em seus instrumentos de planejamento, assim como este evidencia uma divisão clara das responsabilidades educacionais, atribuindo aos municípios a tarefa de atendimento em Creche e Pré-escola.

#### **3.2.4. Planos Plurianuais do Mato Grosso (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e a Educação Infantil**

Na região Centro-Oeste, o estado selecionado foi o Mato Grosso. Segundo o IBGE, em 2010, o estado estava na 19ª colocação no *ranking* de população, e na posição de 11º no *ranking* de IDH com 0.725. Na primeira gestão (2011 - 2014) o governador do estado foi Silval Barbosa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>29</sup>, e na segunda gestão (2015 - 2018) o governador foi Pedro Taques<sup>30</sup> do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

O estado do Mato Grosso possui 141 municípios<sup>31</sup>, e, no que diz respeito às matrículas na Educação Infantil, também se observa a concentração dessas na esfera municipal.

---

<sup>29</sup> Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ex-governador-de-mato-grosso-denunciado-por-organizacao-criminosa/>>. Acesso em 10 dez. 2019.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/01/primeiros-dias-de-novo-governo-em-mt-dao-inicio-choque-de-gestao.html>>. Acesso em 10 dez. 2019.

<sup>31</sup> Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa\\_calha\\_norte/pcn-estaddo-do-mato-grosso.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/pcn-estaddo-do-mato-grosso.pdf)>. Acesso em 30 mar. 2020.

**Tabela 7. Número de matrículas por dependência administrativa no Mato Grosso (1997 – 2018)**

Matrículas no Mato Grosso (MT) por esfera administrativa na Educação Infantil (Total)										
Creche						Pré-escola				
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	4.158	-	1.024	2.307	827	49.025	-	17.097	22.087	9.841
1998	4.032	-	294	2.722	1.016	40.701	-	5.170	26.472	9.059
1999	10.398	-	519	7.742	2.137	39.686	-	1.510	29.292	8.914
2000	12.666	-	189	10.207	2.270	43.535	-	1.415	33.154	8.966
2001	15.386	-	323	13.181	1.882	46.138	-	531	36.829	8.778
2002	16.747	-	475	14.301	1.971	47.839	-	776	37.979	9.084
2003	17.605	-	293	15.086	2.226	51.645	-	856	41.410	9.379
2004	20.089	-	350	17.554	2.185	57.411	-	1.301	44.598	11.512
2005	24.338	-	463	20.135	3.740	63.650	-	1.113	49.821	12.716
2006	26.679	-	467	21.800	4.412	67.187	-	882	53.254	13.051
2007	29.860	-	357	24.036	5.467	62.530	-	755	52.862	8.916
2008	32.365	-	438	25.887	6.040	66.148	-	473	54.619	11.056
2009	33.930	-	411	26.982	6.537	71.239	-	386	59.390	11.463
2010	36.447	-	759	29.512	6.179	76.139	-	28	64.000	12.111
2011	39.055	-	377	32.044	6.634	80.396	-	458	67.216	12.722
2012	42.117	-	171	34.987	6.959	80.844	-	322	67.811	12.711
2013	45.625	-	397	37.599	7.629	85.188	-	502	71.541	13.145
2014	49.505	-	264	41.423	7.818	88.091	-	405	73.722	13.964
2015	52.841	-	191	44.534	8.116	88.693	-	432	73.921	14.340
2016	58.237	-	280	49.843	8.114	93.540	-	337	78.538	14.665
2017	65.095	-	263	56.257	8.575	95.540	-	339	81.573	13.630
2018	69.213	-	276	59.915	9.022	98.682	-	336	82.246	14.100

Fonte: INEP

Tanto para as matrículas de creche como de pré-escola, observa-se uma maior participação da rede estadual apenas no início da série histórica analisada, em 1997. Após esse período, há um contínuo declínio na oferta de matrículas por esta esfera, sendo este mais expressivo principalmente na pré-escola. Em contrapartida, o aumento da oferta na esfera municipal é expressivo, chegando em 2018 a ser cinco vezes maior que o da rede privada, em um contexto em que a oferta na esfera federal é nula e, na estadual, muito baixa.

Na Biblioteca Digital do Planejamento e Gestão Pública foram encontrados: um documento referente ao Plano Plurianual de 2012 - 2015, “PPA 2012 - 2015”; e um de 2016 - 2019, “Transforma Mato Grosso”. Consta ainda uma revisão do Plano “Lei de Revisão do PPA”, publicada no Diário Oficial na data de 18 de janeiro de 2017.

**Quadro 4. Conteúdo dos PPAs do estado do Mato Grosso segundo descritores**

<b>Mato Grosso</b>		
<b>Palavras-chave</b>	<b>PPA 2012 - 2015</b>	<b>PPA 2016 - 2019</b>
<b>Creche</b>	Não encontrado.	Não encontrado.
<b>Pré-escola</b>	Não encontrado.	Não encontrado.
<b>Educação Infantil (Infantil)</b>	<p><b>2.4 – Condições de Educação.</b> Desperta a atenção o aumento expressivo na cobertura da Educação Infantil que perfaz 82,51% em 2009 e está localizada, sobretudo, na rede pública municipal que se constitui uma referência na oferta dessa modalidade de ensino que é uma atribuição do município. Tal crescimento deve-se, prioritariamente, à expansão das matrículas sob a responsabilidade da esfera municipal que, no cumprimento do dever constitucional, ampliou o número de vagas (p. 46).</p> <p><b>2.4 – Condições de Educação.</b> Tabela 06 - Evolução de alunos matriculados na Educação Infantil por dependência administrativa 1999-2009 (p. 46).</p> <p><b>02 – Melhorar a Qualidade do Ensino Fundamental e Médio, universalizar o atendimento na Educação Básica.</b> <b>Programa 340 – Educação com Qualidade Social:</b> Ação: 4429-Apoio Técnico Pedagógico aos Municípios na Expansão e Melhoria do Ensino Infantil Objetivo específico: Fortalecer a identidade da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica. UO responsável: 4101-Secretaria de Estado de Educação Produto/serviço: Município atendido Unidade de medida: unidade Quantidade: 564,00 Regiões atendidas: Estado Recursos orçamentários: 1.737.036,48 (p. 165).</p>	Não encontrado.
<b>Regime de Colaboração (Colaboração)</b>	Não encontrado.	<p><b>398 – Educar para Transformar</b> Diretriz: Universalizar o atendimento e melhorar a qualidade da educação básica. Objetivo do Programa: Ensinar com Qualidade para Melhorar e Transformar a Educação básica e aumentar a escolaridade da população de jovens e adultos. Público alvo: Crianças e jovens entre 4 e 17 anos para o ensino básico e de 15 anos ou mais para a EJA.</p>

		Unidade responsável: 14101 – Secretaria de Estado de Educação. Recursos Orçamentários: 2016: 146.937.424,03 2017 – 2019: 1.219.708.014,08 Total PPA: 1.366.645.438,11 Detalhamento das ações por unidade orçamentária. Ação: 2219 - Articulação e efetivação do Regime de Colaboração Federativa. Regime de Colaboração Federativa Implantado Unidade de medida: unidade Região: estado 2016: 141 2017-2019: 141 Total PPA: 141 (p. 142).
<b>Cooperação</b>	Não encontrado.	Não encontrado.

Fonte: Elaboração própria com base nos PPAs do estado do Mato Grosso 2012 - 2015 e 2016 - 2019.

Segundo a busca por descritores no Plano Plurianual de 2012 - 2015 do Mato Grosso, as palavras Creche, Pré-escola, Regime de Colaboração (Colaboração) e Cooperação não foram localizadas. Apenas o termo Educação Infantil consta nesse documento, aparecendo 3 vezes em dois diferentes momentos. Duas delas aparecem no item “2.4 – Condições de Educação”, parte que contextualiza a educação no estado. Nesta, há uma referência sobre o aumento expressivo na cobertura da EI pela rede municipal (82,5%, em 2009), destacando tal expansão das matrículas sob responsabilidade dos municípios como o cumprimento de um dever constitucional. Na sequência é apresentada uma tabela com o total de matrículas na EI no período de 1999 a 2009 e sua divisão por esfera administrativa, demonstrando o quanto o atendimento dessa etapa aumentou na esfera municipal, concomitante a uma diminuição da oferta pela esfera estadual. Na esfera particular o número também aumentou, mas em porcentagens bem menores do que à oferta municipal.

A última aparição do descritor EI no PPA de 2012 - 2015 do MT se dá em uma ação que faz parte do item “Melhorar a Qualidade do Ensino Fundamental e Médio, universalizar o atendimento na Educação Básica”. Inserido no “Programa 340 – Educação com Qualidade Social”, a “Ação 4429 - Apoio Técnico Pedagógico aos Municípios na Expansão e Melhoria do Ensino Infantil” apresenta como objetivo fortalecer a identidade e consolidação da EI como primeira etapa da Educação Básica por meio de apoio Técnico e Pedagógico a ser oferecido aos municípios. O orçamento estimado para essa ação é de R\$ 1.737.036,00, contudo, não há maior descrição das etapas para sua execução.

No PPA 2016 - 2019 do estado do Mato Grosso não foram encontrados os descritores Creche, Pré-escola, Educação Infantil e Cooperação. O termo Regime de Colaboração foi localizado uma vez e faz referência a uma das ações pertencentes ao Programa “398 - Educar para Transformar”, com objetivo de “Ensinar com Qualidade para Melhorar e Transformar a Educação Básica e aumentar a escolaridade da população de jovens e adultos”. O recurso total previsto para o Programa no período do PPA é de R\$ 1.366.645.438,11, sendo o público alvo crianças e jovens entre 4 e 17 anos, o que inclui crianças da Pré-escola, nas etapas da Educação Básica e jovens de 15 anos ou mais na EJA.

A ação que integra o Programa e na qual o descritor foi localizado é a “2219 - Articulação e efetivação do Regime de Colaboração Federativa”. Esta apresenta como objetivo atender todas as etapas obrigatórias da Educação Básica, entretanto, não há descrição das etapas de execução dessa ação, bem como não consta o investimento financeiro para sua implementação diante do total apresentado para o programa.

Cabe ressaltar que as ações propostas pelos PPAs do estado do Mato Grosso não são destinadas especificamente para a Educação Infantil, mas sim voltadas para a Educação Básica, o que acaba por abranger uma ação voltada ao que é denominado “melhoria do ensino infantil” no primeiro PPA e, no segundo, uma ação que, apesar de considerar o “Regime de Colaboração” e propor a articulação colaborativa para universalização e melhoria da qualidade da Educação Básica, desconsidera a Creche como parte componente desse nível de ensino, priorizando as crianças da Pré-escola.

### **3.2.5. Considerações gerais sobre os PPAs apresentados**

De acordo com o conjunto de dados levantados nos PPAs 2012 - 2015 e 2016 - 2019 dos estados do Acre, Paraná, Maranhão e Mato Grosso, seguindo os descritores selecionados, percebe-se uma escassez de ações referentes à Educação Infantil, em uma perspectiva de forma de colaboração com os municípios para oferta de atendimento educacional na primeira etapa da Educação Básica.

O descritor Creche foi localizado, no total de documentos, apenas duas vezes. Ambas no PPA 2016 - 2019 do estado do Acre, em programas diferentes, entretanto, sob a mesma perspectiva: nenhum representava uma ação direta para a EI, apenas citando a Creche em programas de outras áreas, não permitindo localizar, dentro das propostas apresentadas, quantos dos equipamentos públicos previstos seriam Creches, nem identificar etapas, ações e valor a ser destinado especificamente para essa instituição educacional.

Do conjunto de documentos, o descritor Pré-escola foi localizado apenas uma vez no PPA 2016 - 2019 do Acre, no Eixo de Gestão Pública, com referência a um Programa de Atenção Primária Básica (APS/AB) que busca atuar na oferta de qualidade da Educação Básica, na qual a Pré-escola é citada (desconsiderando-se que a Creche também compõe a EI e, portanto, a Educação Básica), e no fortalecimento da rede de proteção ao idoso e a pessoa com deficiência. Dessa maneira, apenas com previsão ampla de atendimento a diferentes públicos, o programa encontrado não representou uma ação direta para a EI, tampouco apresentou previsão de orçamento para o desenvolvimento do programa citado.

O descritor encontrado mais vezes no conjunto dos documentos analisados foi “Educação Infantil”, totalizando nove aparições. Três delas foram no Estado do Acre, sendo duas no PPA 2012 - 2015 e uma no PPA 2016 - 2019 e todas ligadas ao mesmo programa com objetivo de levar educação para áreas rurais de difícil acesso, incluindo atendimento às crianças de 4 anos na Pré-escola. Os dois documentos apresentam uma ampla caracterização do Programa, bem como explicações sobre a situação do estado do Acre no que se refere a dados educacionais, contudo, não explicitam etapas para a efetivação das metas, nem orçamento específico para as instituições de EI.

Outras duas vezes em que o termo Educação Infantil foi localizado deram-se no estado do Paraná: apenas na apresentação do Retrato Social do estado, no PPA 2012 - 2015, sem constar programas e/ou ações; e outra no PPA 2016 - 2019, em uma ação voltada para a expansão da EI no estado. Esta última se trata de uma perspectiva bastante interessante uma vez que propõe o “Regime de Colaboração” entre as esferas administrativas e designa-se a atender à expansão da EI em comunidades quilombolas, assentamentos e áreas indígenas, além do governo estadual apoiar a criação do cadastro para a demanda da Educação Infantil. Não há uma maior descrição das etapas do programa, mas o PPA prevê orçamento específico para a consecução dessa ação voltada para EI. Um desafio a ser superado constando nessa ação foi o objetivo de aumentar a formação dos profissionais para trabalharem na primeira etapa da Educação Básica via cursos de magistério no Ensino Médio e não no superior.

No estado do Maranhão o descritor Educação Infantil apareceu uma vez, no PPA 2012 - 2015, sendo apenas citado em uma explicação ligadas às diretrizes do Plano e sua consonância com o PNE (sem previsão de programas e/ou ações para essa etapa). Por fim, o descritor apareceu três vezes no PPA 2012 - 2015 do estado do Mato Grosso, sendo duas ligadas a explicações sobre as condições da Educação no estado e outra em uma meta do “Programa melhorar a qualidade do Ensino Fundamental e Médio, e universalizar o atendimento na Educação Básica”, trazendo como objetivo uma ação o fortalecimento da identidade da EI como

a primeira etapa educacional, por meio de apoio técnico pedagógico, com recurso orçamentário previsto exclusivamente para tal ação.

Assim, de todas as vezes que o descritor Educação Infantil foi localizado no conjunto dos oito documentos analisados, apenas metade diz respeito a programas, metas e/ou ações para essa etapa da educação.

O descritor Regime de Colaboração foi localizado apenas três vezes nos PPAs analisados, sendo uma no estado do Acre (PPA 2016 - 2019) com referência a um Programa de criação de um Fundo voltado a ações preocupadas com mudanças climáticas. A segunda foi localizada no estado do Paraná (PPA 2016 - 2019) em uma ação que foi também contabilizada no descritor EI e, conforme apresentado anteriormente, visava de fato a um programa de colaboração do estado para o desenvolvimento da EI. A terceira foi localizada no estado do Mato Grosso (PPA 2016 - 2019), e propõe, de maneira geral e não detalhada, a “articulação e efetivação do Regime de Colaboração federativa”, com a disponibilização de recursos orçamentários para tal. Ressalta-se que o conceito ‘Regime de Colaboração’ foi pouco abordado nos Planos Plurianuais dos estados analisados, e, quando citado, não necessariamente apresentava relação com aquele desenvolvido da Constituição Federal, entendido como o norteador do planejamento das esferas públicas.

O descritor Colaboração foi localizado uma única vez, no PPA 2016 - 2019 do estado do Paraná, ao tratar de um Programa de apoio à Educação Especial com repasse de verbas por meio de convênios com as Escolas de Educação Básica, contudo, sem caracterizar tais escolas ou o valor recebido por elas, tratando essa articulação como cooperação e prevendo convênio com o Governo Federal para seu desenvolvimento. Interessante observar que o documento apresenta como cooperação a ação do estado em conjunto com as escolas e como convênio a relação com o Governo Federal, não se utilizando dos preceitos legais que norteiam as relações intergovernamentais em um sentido de colaboração.

Do conjunto dos dados levantados nos oito documentos analisados, pode-se inferir que, em seus instrumentos de planejamento, não são propostas muitas formas de colaboração dos governos estaduais para com os municípios visando à ampliação e garantia da oferta da EI, destacando-se que os estados selecionados possuíam a maior TNs em suas respectivas regiões, possivelmente apresentando uma maior demanda para acesso a essa etapa educacional.

#### **4. O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS (2012 - 2015 E 2016 - 2019)**

Nesse capítulo será apresentada uma análise dos Planos Plurianuais dos anos 2012 - 2015 e 2016 - 2019 do estado do Espírito Santo, selecionado por possuir a maior Taxa de Natalidade na região Sudeste (2011 e 2015) e por ser o que mais apresentou ações para EI nos PPAs examinados, conforme resultado da busca por descritores utilizados na pesquisa descritos anteriormente.

Para tanto, será feita uma contextualização do estado e dos governos estaduais nos períodos referentes aos PPAs analisados, ressaltando que estes são elaborados no primeiro ano da gestão governamental e se estendem ao primeiro ano da gestão seguinte. Cabe também destacar que não serão analisadas as revisões realizadas anualmente nos PPAs, nem documentos como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, não sendo possível, portanto, avaliar se tais ações foram de fato realizadas no estado, o que fugiria do escopo deste trabalho que busca evidenciar as ações de planejamento do governo estadual para a EI.

##### **4.1. Características do estado do Espírito Santo**

O estado do Espírito Santo situa-se na Região Sudeste brasileira conjuntamente com os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Essa Região é a mais populosa do Brasil, a qual, apesar de possuir apenas 4 estados, concentra em média 42% da população brasileira.

**Tabela 8. Projeção de população do IBGE em 2019**

<b>População Brasileira</b>	<b>População da Região Sudeste</b>
210.491.733	88.509.315

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE

Contudo, o estado do Espírito Santo é o menos populoso da região, com uma discrepância muito grande em relação aos demais estados, chegando a ter menos de um décimo de pessoas em comparação a São Paulo, o estado mais populoso.

**Tabela 9. Projeção de população do IBGE em 2019 por estado da Região Sudeste**

<b>Estado/ Região Sudeste</b>	<b>Total de população</b>
São Paulo	45.999.119
Minas Gerais	21.196.647

Rio de Janeiro	17.284.987
Espírito Santo	4.028.562

Fonte: IBGE

A Região Sudeste é a que concentra também o maior Produto Interno Bruto – PIB entre as regiões brasileiras. Em 2012, segundo o IBGE, a região detinha em média 55,2% do PIB nacional. Contudo, na divisão entre os estados da região, o destaque é para São Paulo que concentra 32,1% desse montante, sendo que o Espírito Santo detinha a menor porcentagem do PIB da Região Sudeste (2,4%)<sup>32</sup>.

**Tabela 10. Participação no PIB nacional, segundo o IBGE, em 2012.**

Unidade da Federação	Produto Interno Bruto (1.000.000 R\$)	Participação no PIB (%)
Região Sudeste	2.424.005	55,2
São Paulo	1.408.904	32,1
Minas Gerais	403.551	9,2
Rio de Janeiro	504.221	11,5
Espírito Santo	107.329	2,4

Fonte: IBGE

Segundo o site institucional<sup>33</sup> do governo do ES, a economia do estado é bastante diversificada, sendo o segundo maior produtor brasileiro de petróleo e gás, maior exportador do mundo de pelotas de minério de ferro e grande produtor de aço. Possui uma das maiores reservas de mármore e granito do país, detém a sexta maior indústria de confecção de móveis, bem como é sede da maior produtora de celulose (ESPÍRITO SANTO, 2019a).

Ainda segundo esse sítio eletrônico, o estado possui uma economia voltada também para o agronegócio, sendo o segundo maior produtor de café do país, e com destaque para a exportação de fruticultura. O estado também possui ações de estímulo à economia, como programas de incentivos fiscais que visam contribuir com a expansão, modernização e diversificação dos setores produtivos do ES, assim, aumentando sua competitividade enquanto estado, e gerando empregos e renda (ESPÍRITO SANTO, 2019a).

O Índice de Desenvolvimento no Estado utilizado como forma de analisar a qualidade de vida, segundo o IBGE, em 2010, era de 0,740, o que o deixava na sétima posição em

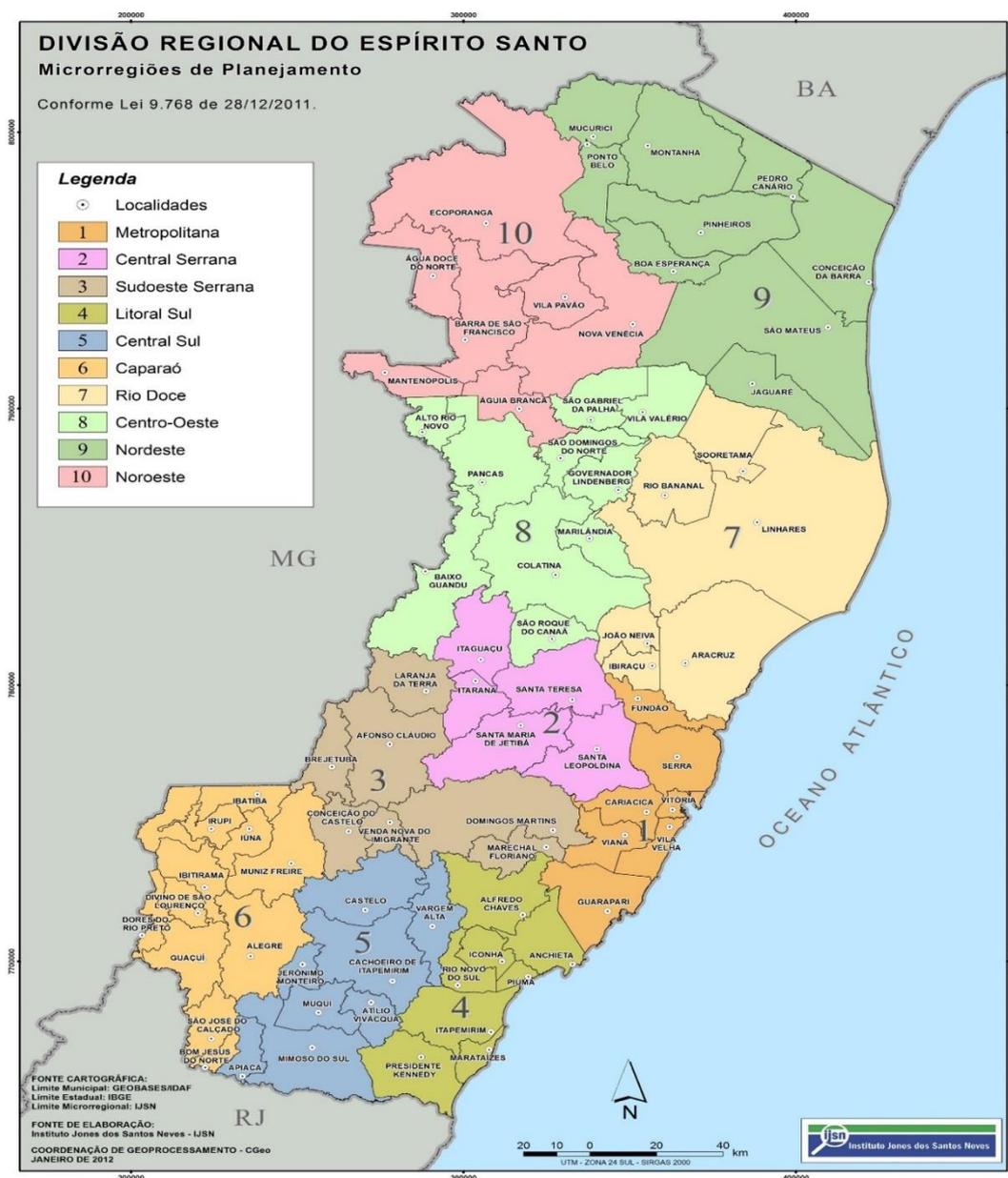
<sup>32</sup> Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14701-asi-em-2012-Sudeste-concentrava-552-do-pib-do-pais-e-o-df-tinha-o-maior-pib-per-capita>>. Acesso em: 15 set. 2019.

<sup>33</sup> Disponível em: <<https://www.es.gov.br/economia-diversificada-2>>. Acesso em: 30 out. 2019.

comparação com outros estados brasileiros. Em comparação com a região Sudeste, ficou em terceiro lugar, sendo respectivamente: primeiro, São Paulo; em seguida, Rio de Janeiro; Espírito Santo; e, por último, Minas Gerais.

O estado possui 78 municípios, distribuídos em dez microrregiões administrativas de gestão, sendo elas: Metropolitana, Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-oeste, Nordeste e Noroeste.

**Figura 1. Mapa do estado do ES dividido nas microrregiões**



Fonte: Sítio eletrônico do Governo do Espírito Santo/Mapas.

Cabe ressaltar que o ES, na região Sudeste, foi o estado que apresentou a maior Taxa de Natalidade, em comparação com os demais estados no período de 2011 a 2015. Dessa forma, torna-se importante verificar se o estado tem investido em formas colaborativas para que os municípios possam atender a demanda por Educação Infantil.

Segundo a Secretaria de Estado da Educação<sup>34</sup> (Sedu), suas responsabilidades são a formulação e implementação de políticas públicas estaduais de forma a garantir o direito à educação, “[...]a promoção dos diversos níveis, etapas e modalidades de educação ao seu nível de competência; a avaliação dos resultados da educação básica e a implementação da educação profissional de nível técnico” (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

O site da Secretaria de Estado da Educação informa que a Rede Estadual de Ensino conta com mais de 450 escolas e mais de 200 mil alunos e que o trabalho a ser desenvolvido atende a três eixos prioritários de governo, que são a base para as ações realizadas na Educação, sendo eles: “a gestão democrática, a diminuição da desigualdade dentro da rede e por último o foco em resultados avaliativos” (ESPÍRITO SANTO, 2019b).

Nas informações que constam sob a aba Modalidades de Ensino, destacam-se as referentes à Educação Infantil, em que o Governo do Estado demonstra uma série de documentos legais que abordam essa etapa da educação, como as Diretrizes Curriculares para a EI e suas orientações e a Carta Magna: “A Constituição Federal de 1988 esclarece ser competência dos municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de Educação Infantil e de ensino fundamental (Art. 30º, VI)” (ESPÍRITO SANTO, 2019c).

O texto também destaca a LDBEN e suas orientações para essa etapa, o Estatuto da Criança e do Adolescente ratificando o dever do Estado em assegurar o atendimento às crianças de zero aos seis anos de idade, e traz ainda o PNE 2014 - 2024, afirmando o compromisso com a Meta 1 de universalização da Pré-escola e expansão do atendimento de no mínimo 50% das crianças à Creche, bem como apresenta o Plano Estadual de Educação (PEE), que corrobora com as premissas do primeiro (ESPÍRITO SANTO, 2019c).

O último documento citado no sítio eletrônico é a Resolução do Conselho Estadual de Educação (CEE) 3.777/2014 que fixa normas para a Educação no ES. Esta destaca que: “a oferta da Ed. Infantil é de responsabilidade prioritária do município, cabendo à União e ao Estado atuar subsidiariamente, prestando apoio técnico e financeiro para sua efetivação (Art.165)” (ESPÍRITO SANTO, 2019c).

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<https://sedu.es.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

A Resolução finaliza com destaque para o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES: “O Governo do Estado do Espírito Santo investe em importantes ações com o objetivo de potencializar a aprendizagem dos estudantes da Educação Infantil por meio do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES)” (ESPÍRITO SANTO, 2019c).

No sítio eletrônico, na aba Programas, encontra-se a caracterização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), apresentando que esse é uma iniciativa do Governo do Estado que possui como objetivo o fortalecimento da aprendizagem desde a EI até as séries finais do EF, que deve ser desenvolvida a partir do estabelecimento de um Regime de Colaboração entre o estado e as redes municipais de ensino (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

O Programa retoma a CF em seus artigos 23 e 24, trazendo o conceito de organização a partir do Regime de Colaboração, e a LDBEN em seu artigo 8º que orienta na mesma direção. Por fim, apresenta a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que também versa sobre a necessidade do Regime de Colaboração. “Logo, é responsabilidade dos entes federados, e neste caso especial, do estado do Espírito Santo, atuar de forma colaborativa com as administrações municipais para o atingimento de objetivos que são comuns a ambos” (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

De acordo com as informações do sítio eletrônico da Secretaria de Educação, até 2018, 75 municípios já haviam aderido ao PAES. A premissa do programa é de que não mais existam alunos da “rede municipal” ou “alunos da rede estadual”, mas o objetivo é o de transformar todos em alunos da rede capixaba (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

Com o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, pretendemos auxiliar todos os municípios capixabas a alcançarem as metas estabelecidas pelos respectivos planos municipais de educação, num contexto de severa retração econômica, onde a colaboração para a execução de ações articuladas passa a ser determinante para o desenvolvimento de uma educação de qualidade para todos os capixabas (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

O programa apresenta três eixos principais de trabalho: o primeiro diz respeito ao “Apoio à Gestão” que compreende ações relacionadas ao desenvolvimento e fortalecimento da gestão em seus diversos níveis; o segundo se refere ao “Fortalecimento da Aprendizagem” que diz respeito às estratégias relacionadas diretamente ao fazer pedagógico; e, por fim, “Planejamento e Suporte” que abrange ações referentes a estudos em prol da reorganização da oferta educacional nos municípios, de maneira a garantir a alocação de recursos didáticos, humanos financeiros e materiais (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

No Espírito Santo, segundo a PNAD/IBGE de 2014, apenas 34,5% das crianças de 0 a 03 anos frequentavam Creches e 92,4% estavam matriculadas em Pré-escolas. Já na faixa etária de 06 a 14 anos 97,3% cursavam o ensino fundamental e de 15 a 17 anos 79,4% estavam na escola, mas apenas 58,1% matriculados no ensino médio (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

Ainda segundo o programa, a EI representa um desafio, principalmente ao que diz respeito à oferta da Creche, pois, a necessidade de ampliação de vagas implica diretamente no aumento de investimentos em infraestrutura. Já para as demais etapas, considera que o principal desafio é o da melhoria da qualidade de ensino (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

Outro desafio, segundo o Pacto, considerando a legislação e configuração da oferta da Educação Básica no estado, encontra-se no tema “colaboração”, que deveria estar presente em todas as discussões que abordem a oferta/qualidade da educação, com uma ênfase para o EF. “No entanto, de forma particular e estratégica, o ensino fundamental é certamente o ambiente no qual ela mais precisa se fazer presente” (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

O texto do PAES apresenta, de acordo com o Censo Escolar de 2018, que no estado existem 1.227 unidades que ofertam a EI para 128.420 crianças, 511 escolas estaduais de Ensino Fundamental com 106.016 mil estudantes e 1.603 escolas da rede municipal que ofertam vagas para 254.473 mil alunos (ESPÍRITO SANTO, 2019d).

Entretanto, no que diz respeito à oferta direta de vagas para a EI, nota-se que os dados de matrícula apresentados anteriormente pelo documento são aqueles atribuídos à rede municipal de ensino. Na série histórica entre 1997 e 2018 a participação do governo estadual do ES para a oferta da EI tem sido inexpressiva:

**Tabela 11. Matrículas no Espírito Santo (ES) por esfera administrativa (Total) (1997 - 2018)**

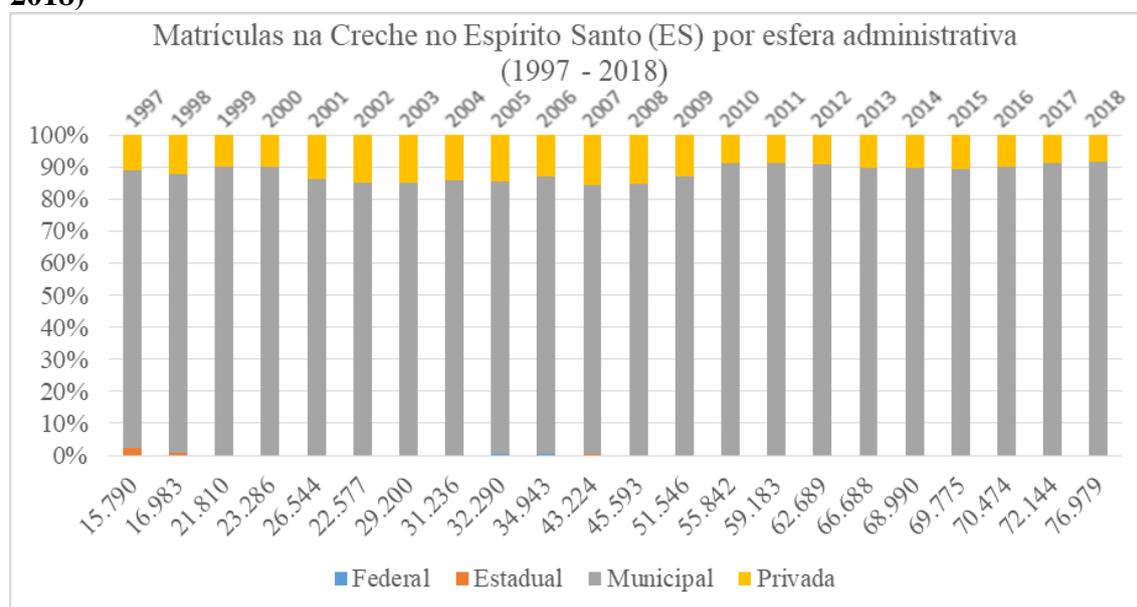
Matrículas no Espírito Santo (ES) por esfera administrativa (Total)										
Creche						Pré-escola				
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	15.790	-	391	13.640	1.759	86.772	-	24.262	48.627	13.883
1998	16.983	-	129	14.802	2.052	78.222	-	7.537	57.396	13.289
1999	21.810	-	-	19.634	2.176	81.821	-	3.356	64.830	13.635
2000	23.286	-	30	20.954	2.302	85.404	-	878	71.592	12.934
2001	26.544	-	-	22.872	3.672	97.682	-	17	83.231	14.434
2002	22.577	-	-	23.441	4.136	104.211	-	-	88.142	16.069
2003	29.200	-	-	24.873	4.327	110.710	-	-	91.437	19.273
2004	31.236	-	-	26.768	4.468	111.035	-	-	92.269	18.766
2005	32.290	78	-	27.573	4.639	110.125	72	-	91.603	18.450
2006	34.943	81	-	30.344	4.518	104.895	56	-	87.713	17.126
2007	43.224	82	17	36.316	6.809	99.441	55	19	83.830	15.537

2008	45.593	87	3	38.602	6.901	100.030	51	20	85.546	14.413
2009	51.546	74	-	44.823	6.649	97.030	87	10	84.263	12.700
2010	55.842	71	-	50.816	4.955	88.365	51	-	77.181	11.113
2011	59.183	76	-	53.979	5.128	91.379	43	-	79.922	11.414
2012	62.689	80	-	56.857	5.752	92.622	55	-	81.380	11.187
2013	66.688	77	-	59.877	6.734	94.698	44	-	83.307	11.347
2014	68.990	88	-	61.804	7.098	97.914	53	-	86.138	11.723
2015	69.775	61	-	62.372	7.342	98.788	66	-	86.986	11.736
2016	70.474	51	-	63.344	7.079	101.483	59	-	89.885	11.539
2017	72.144	50	-	65.746	6.348	100.833	59	-	89.674	11.090
2018	76.979	53	-	70.433	6.493	99.709	70	-	88.560	11.079

Fonte: INEP

De acordo com o gráfico apresentado a seguir, pode-se observar que, no que diz respeito à Creche, o total de vagas ofertadas é muito próximo ao total ofertado pela esfera municipal, com participação quase nula, tanto do estado como da esfera federal, e pequena da iniciativa privada.

**Gráfico 3. Matrículas na Creche no Espírito Santo (ES) por esfera administrativa (1997 - 2018)**

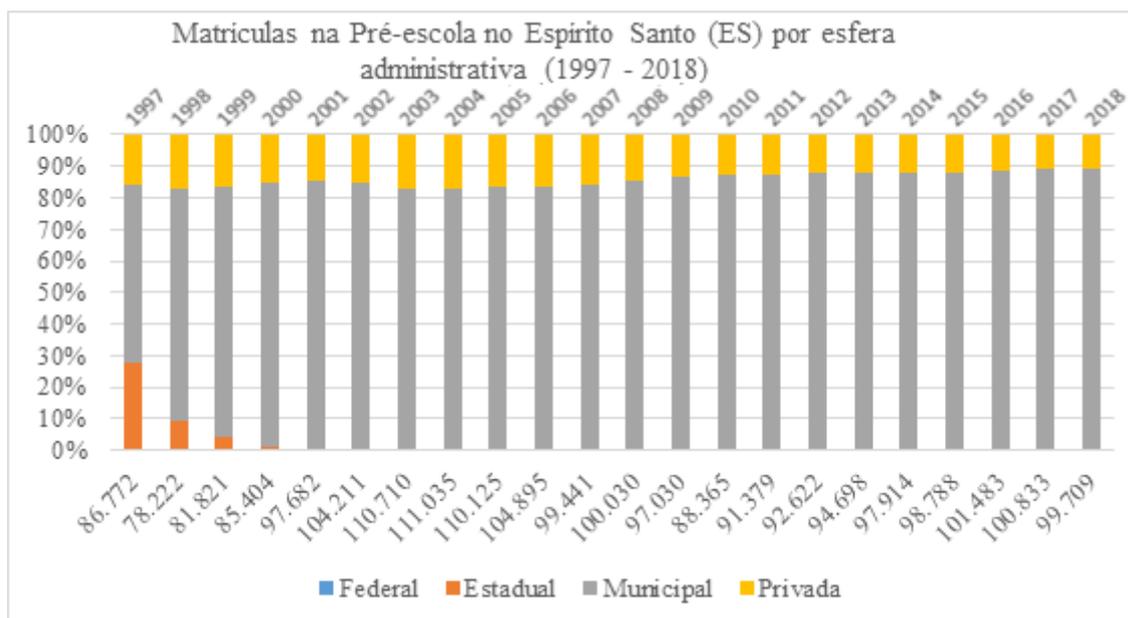


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de matrícula do INEP.

A situação da Pré-escola é muito semelhante à da Creche: a esfera municipal é a principal responsável pela oferta de vagas. No começo da série histórica (1997) pode-se observar que há um certo número de matrículas na Pré-escola pela esfera estadual, contudo, logo esse número diminui significativamente zerando a participação desse ente federado na oferta da Pré-escola. O governo federal possui uma atuação inexpressiva; a esfera privada também apresenta uma

participação pequena, mas mais significativa do que no caso da Creche, conforme revela o gráfico a seguir:

**Gráfico 4. Matrículas na Pré-escola no Espírito Santo (ES) por esfera administrativa (1997 - 2018)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de matrícula do INEP.

Apesar do enunciado pela Secretaria de Educação do ES, ressaltando as bases legais para a EI, e a caracterização do Programa PAES proposto pelo governo estadual sobre a importância de colaboração entre estado e municípios para oferta das etapas educacionais, os dados de matrícula revelam que tal colaboração não tem se concretizado pela oferta direta de vagas na EI. Dessa maneira, a análise dos conteúdos dos PPAs (2012 - 2015 e 2016 - 2019) a seguir, buscará compreender se a cooperação do estado para com os municípios para atendimento desta etapa da educação se deu por meio de outras ações e/ou programas.

#### 4.2. Plano Plurianual do Espírito Santo de 2012 - 2015

O governador do Estado do Espírito Santo no período de primeiro de janeiro de 2011 a primeiro de janeiro de 2015 foi José Renato Casagrande, integrante do Partido Socialista Brasileiro (PSB), possuindo como vice-governador Givaldo Vieira<sup>35</sup> do Partido dos Trabalhadores (PT). Seu antecessor foi Paulo César Hartung Gomes, que ficou no governo por

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2010/ultimas-noticias/2010/07/03/pdt-abdica-e-pt-confirma-vice-de-casagrande-psb-no-espírito-santo.jhtm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

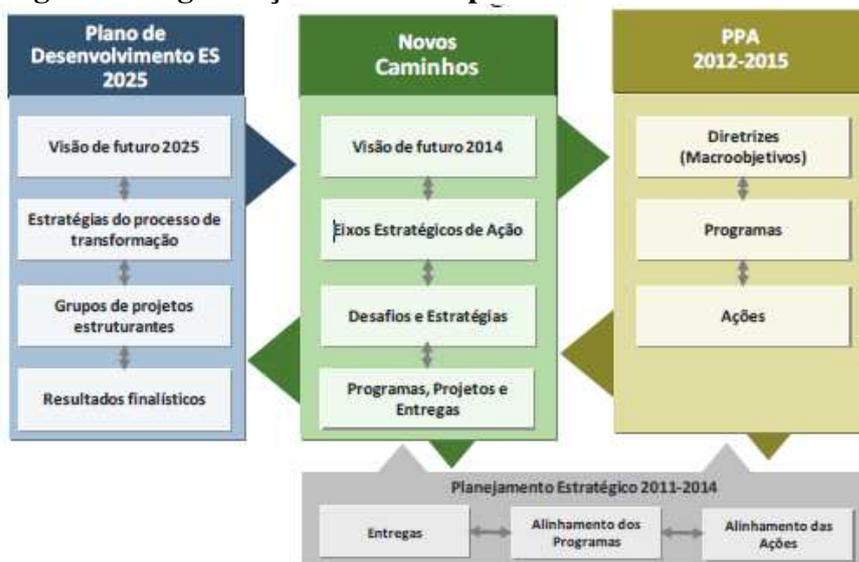
dois mandatos, no primeiro pelo do PSB e no segundo pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Em uma primeira versão do documento<sup>36</sup> encaminhado para a apreciação da Assembleia Legislativa é destacado que esse vem cumprir os dispostos legais da Constituição Estadual e abrangerá o quadriênio 2012 - 2015: “O Plano Plurianual compreende os programas com seus respectivos objetivos, ações, metas e regionalização, a serem executados pelos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público no quadriênio 2012 - 2015” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 1).

Segundo a Base Conceitual do documento, o Plano Plurianual é uma ferramenta de Planejamento que deve orientar as ações de médio e longo prazo, principalmente aqueles objetivos mais desafiadores para a gestão estadual. “O PPA é elaborado em integração com outros documentos legais de planejamento e orçamento tal qual as Diretrizes Orçamentárias – LDO e os Orçamentos Anuais – LOA, de forma a atingir os resultados planejados ao final da vigência do Plano” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 8).

O documento contém um organograma que representa a organização do PPA, bem como sua integração com o Plano Estratégico de governo, “Novos Caminhos”:

**Figura 2. Organização PPA do Espírito santo 2012 - 2015**



Fonte: Proposta enviada para a Assembleia Legislativa, 2011

<sup>36</sup> Para análise do PPA 2012-2015 do Espírito Santo, além do disponibilizado na Biblioteca do Planejamento, foi utilizado também o documento “Mensagem e anexos” encontrado na Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo.

Disponível em <<https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015>>. Acesso em: 10 set. 2019.

Sobre o processo de elaboração do PPA, consta no documento que este buscou não apenas atender as exigências constitucionais, mas também trazer a prática e consolidação de princípios e instrumentos considerados indispensáveis para a gestão pública voltada para resultados (ESPÍRITO SANTO, 2011). Para tanto, elabora cinco itens principais (A a E) que serão apresentados a seguir.

O PPA apresenta como balizador, segundo o item A, o documento “Novos Caminhos”, resultado do seminário de Planejamento Estratégico do Governo e pensado em consonância com o “Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado – ES 2025” e com o Programa de Governo (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Diante de tais informações, os documentos citados foram buscados visando auxiliar a análise do PPA. Entretanto, no endereço institucional da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), na aba Planejamento, apenas o “Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado – ES 2025” foi localizado. Para acesso às informações sobre o documento “Novos Caminhos” foi utilizado um relatório de pesquisa intitulado “Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos sistemas de acompanhamento dos PPAs estado do Espírito Santo”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>37</sup>. Os conteúdos de tais documentos serão apresentados a seguir, juntamente e dialogando com as informações constantes no PPA.

O relatório elaborado pelo Ipea revela que o documento “Novos Caminhos” se tratava do Plano de Governo da então gestão estadual, presidida pelo governador José Casagrande (PSB). Esse documento, “construído de forma integrada com os agentes do governo, por meio de reuniões, comitês e seminários”, definiu os eixos estratégicos para a gestão 2011 - 2014, tornando-se fundamental para a elaboração do PPA. Sua elaboração ficou a cargo da SEP e foi publicado em 2011 (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013).

Denominado “Novos Caminhos” o Plano de Governo 2011-2014 definiu como visão de futuro para 2014 “um estado que priorize o desenvolvimento sustentável, com oportunidades para todos, mais próspero e seguro”. Como estratégia para alcançar a visão de futuro estabelecida, a equipe de coordenação do governo traçou dez eixos de atuação governamental, a saber: i) distribuição dos frutos do progresso; ii) atenção integral à saúde; iii) integração logística; iv) produção do conhecimento, inovação e desenvolvimento; v) melhoria da gestão pública e valorização do servidor; vi) inserção nacional; vii) prevenção e redução da criminalidade; viii) empregabilidade,

---

<sup>37</sup> Tal pesquisa, sob a Coordenação Nacional Rede IPEA de Marco Aurélio Costa, e na Coordenação Nacional do Projeto; Roberto Rocha C. Pires, Ronaldo Coutinho Garcia; Maria Martha M. C. Cassiolato; e Ricardo Carneiro. Teve como propósito apresentar, em uma perspectiva comparada, análise acerca do PPA dos governos estaduais de 2012 – 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20195](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20195)>. Acesso em: 13 set. 2019.

participação e proteção social; ix) desenvolvimento da infraestrutura urbana; e x) desenvolvimento da educação, cultura, esporte e lazer (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013, p. 15).

Ainda segundo o relatório do IPEA, além dos compromissos assumidos durante a campanha, o “Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado – ES 2025” – proposta de desenvolvimento para o estado a longo prazo elaborada na gestão anterior de Paulo Hartung (2007 – 2010) – atuou como um dos principais subsídios para o desenvolvimento do Plano de Governo 2011 – 2014 (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013).

Dessa maneira, verifica-se que o Plano de Governo de Casagrande (PSB), denominado “Novos caminhos”, recebeu grande influência da gestão anterior de Hartung (PSB e, posteriormente, PMDB) na tentativa de uma continuidade política demonstrada pelo documento “Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado – ES 2025” e, por sua vez, impactou a elaboração do PPA 2012 – 2015.

O item B do PPA enfatiza que houve a qualificação técnica de todos os poderes na esfera estadual por meio da “Capacitação para o Plano Plurianual – 2012 - 2015”, realizada por meio de treinamento, bem como utilização de manuais e metodologias que orientaram a elaboração do documento (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 1).

Sobre capacitação e orientação para elaboração dos planos, o relatório de pesquisa do Ipea revela que materiais usados como referência para a elaboração do PPA do Espírito Santo foram disponibilizados pelo Governo Federal, como o caso de “Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012 - 2015”, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que foi disponibilizado para consulta em abril de 2011:

De acordo com a Lei Complementar Estadual no 07 de 06 de julho de 1990, o Projeto de Lei do PPA deve ser encaminhado ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro de cada mandato, ou seja, até 31 de agosto. Entretanto, quanto ao núcleo de elaboração do Plano, não há discordância significativa do que foi feito no Estado do Espírito Santo em relação ao que a União recomendou. De acordo com o documento da União, o PPA deve ser elaborado tendo como base as diretrizes oriundas dos programas de governo, destacando-se a visão estratégica que direciona as ações do governo para o futuro almejado (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013, p. 17).

O relatório destaca ainda que a metodologia usada na elaboração do PPA estadual concentrou-se na solução de problemas, no enfrentamento de desafios e nas demandas da sociedade. Considerando determinado problema, seja demanda da sociedade ou desafio, foi formulado um programa e, a partir desse, desenvolvidos ações e objetivos – compondo a

integração entre planejamento, orçamento e gestão do estado (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013).

O item C diz respeito à realização de dez audiências públicas nas diversas regiões do estado com o intuito de promover e incorporar a participação da sociedade e mensurar as prioridades regionais no Plano, buscando alinhamento com as demandas populares e com o Planejamento Estratégico do Governo. Consta no PPA que “Ao todo as dez audiências, realizadas num contexto de grandes expectativas, contaram com mais de seis mil presentes” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 2).

O relatório de pesquisa do Ipea ainda explica que:

Como metodologia de trabalho nas reuniões, os participantes foram divididos em seis grupos organizados segundo os eixos estratégicos, a saber: grupo 1 – Educação, Cultura, Esporte e Lazer; grupo 2 – Desenvolvimento, Turismo, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente; grupo 3 – Transportes, Desenvolvimento Urbano e Saneamento; grupo 4 – Saúde, Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos; grupo 5 – Segurança Pública e Justiça; e grupo 6 – Desenvolvimento Regional: agricultura e pequenos negócios. A Tabela 3 mostra a correlação entre os grupos de trabalho e os eixos estratégicos. Nos grupos estavam presentes, além de parte da plenária, um coordenador (secretário integrante do eixo relacionado), um técnico da SEP e um relator (escolhido entre os participantes) (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013, p. 19).

Para cada grupo foram definidas cinco demandas prioritárias, escolhidas a partir do documento do Plano de Governo do estado, acrescidas das sugestões da população que foram recebidas pelo governo através da ferramenta *online*, conforme exposto no próximo item. Segundo o relatório, os participantes das audiências fizeram críticas a respeito do tempo disponível para os trabalhos, já que cada audiência pública contava com a presença do governador, deputados e prefeitos, o que acabava por destinar boa parte do tempo para evento de fundo político-eleitoral. Após a realização dessas audiências públicas, a Secretaria de Economia e Planejamento solidificou as demandas populares e as distribuiu entre as secretarias de estado para que, com base nas demandas, fossem elaborados seus respectivos PPA (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013).

O item D ressalta que, além dessa ação que promovia as audiências públicas, foi disponibilizada uma plataforma “*online*” para a participação da sociedade, uma vez que os cidadãos podiam enviar as propostas para constar no PPA em elaboração. Essa base de dados, em trinta dias, recebeu um total de 900 membros cadastrados e 444 propostas; as que obtiveram maior número de adesão foram encaminhadas para as audiências públicas (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 2).

O relatório destaca ainda que, no que se refere à incorporação efetiva das demandas populares nos Planos das secretarias, havia a necessidade de que essas as analisassem no âmbito político e orçamentário. Posteriormente, os órgãos administrativos direcionavam seus PPAs para a SEP, que era responsável por unir todos os programas e ações em um único PPA (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013).

Nota-se que, apesar da tentativa do governo estadual em engajar a população na elaboração do PPA, essa participação aparece de forma bastante direcionada, sendo uma crítica dos participantes das audiências apresentada no Relatório de pesquisa. “Segundo eles, deveria ter sido considerada a efetiva participação popular nas escolhas de demandas livres, uma vez que os projetos já estavam definidos previamente pelo governo” (RELATÓRIO DE PESQUISA IPEA, 2013, p. 20), além da restrição do tempo para o debate já citada anteriormente.

O item E do PPA destaca a necessidade de que os recursos para os programas previstos possuam bases realistas e, para tanto, desenvolve mais uma série de cinco itens tratando desse ponto. O documento ressalta que são necessárias bases sólidas para que o Plano possua uma realidade possível, e para isso deve estar assentado nas finanças públicas e na capacidade de gestão:

Para que seja a expressão antecipada de uma realidade possível, um Plano tem que estar assentado em bases sólidas de finanças públicas e de capacidade de gestão. Neste período de governo o equilíbrio econômico-financeiro, a capacidade de realizar investimentos e a eficiência da gestão serão os principais fundamentos da ação governamental, destacando se:

- a) a implantação de Sistema de Gestão baseado na instalação de comitês formados por Secretários de Estado por Eixo Estratégico;
- b) a identificação e gerenciamento intensivo de Programas e Projetos Prioritários, iniciativas capazes de transformar a visão de futuro do Estado em resultados concretos, com foco definido e resultado mensurável no horizonte de implementação do PPA 2012-2015.
- c) a adoção de criteriosa e realista programação orçamentária e financeira para a realização e contratação de despesas em todos os órgãos da administração pública;
- d) cumprimento das metas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado, acordadas com a União e dos limites de endividamento instituídos pela LRF, condições indispensáveis para a habilitação do Estado para a contratação de operações de crédito junto a instituições nacionais e organismos multilaterais de crédito (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 2).

Dessa maneira, totalizou-se para o financiamento das ações previstas no Plano Plurianual o orçamento de R\$ 45.549.104.847,00 (quarenta e cinco bilhões quinhentos e quarenta e nove milhões, cento e quatro mil, oitocentos e quarente e sete reais). Cabe ressaltar que os recursos

para o financiamento do Plano, em sua maior parte, são originários da Receita<sup>38</sup> do Tesouro estadual, entendendo receita como fontes de recursos de arrecadação do estado. Segundo o documento, encontram-se “já deduzidos os valores comprometidos com o pagamento de encargos da dívida pública” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 3).

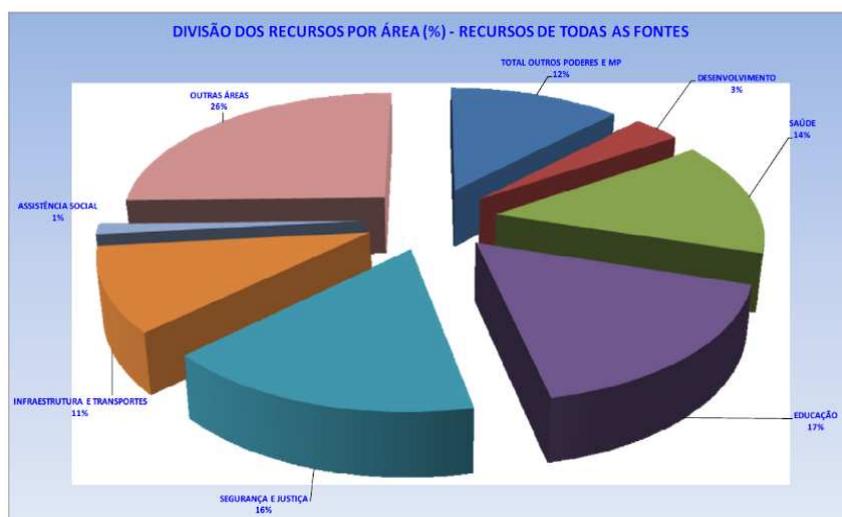
Outra parte provém da receita de Tesouro vinculada e de outras fontes, totalizando assim o valor de R\$ 44.140.989.849,00 (quarenta e quatro bilhões, cento e quarenta milhões, novecentos e oitenta e nove mil, oitocentos e quarenta e nove reais) de receita orçamentária, ou seja, recursos que compõe os cofres públicos e já previstas no orçamento:

Quanto aos Recursos Vinculados e Outras Fontes, correspondem a diversas fontes associadas a finalidades específicas, a exemplo das receitas próprias diretamente arrecadadas pelos Órgãos, Receitas de Contribuições Previdenciárias, Recursos de Convênios com a União ou Municípios, Contratação de Operações de Crédito, e Transferências SUS – União (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 3).

As Receitas não orçamentárias representam um valor de R\$ 1.408.114.998,00 (um bilhão, quatrocentos e oito milhões, cento e quatorze mil, novecentos e noventa e oito reais). “Os Recursos não Orçamentários são aqueles que financiam ações do Plano Plurianual, mas não são expressos nos orçamentos do Estado, representados pelas parcerias a serem realizadas” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 5).

Desse valor, segundo o documento, 17% estaria comprometido com a educação, valor estimado em R\$ 7.692.171.000,00 (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 5).

**Gráfico 5. Divisão dos recursos por área (%) – recursos de todas as fontes**



Fonte: Proposta de PPA enviada para a Assembleia Legislativa 2011

<sup>38</sup> Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-receita>>. Acesso em: 05 out. 2019.

Com relação ao investimento total, o documento ressalta que o objetivo é “com vistas a tornar o Espírito Santo um Estado próspero, sustentável e seguro, com oportunidade para todos” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 5). O PPA ressalta a construção de dez eixos estratégicos que constituíram as diretrizes para o governo estadual, bem como representam desafios com os quais a sociedade tem se deparado:

- a) melhoria da gestão pública e valorização do servidor;
- b) desenvolvimento da educação, cultura, esportes e lazer;
- c) produção do conhecimento, inovação e desenvolvimento;
- d) integração logística;
- e) desenvolvimento da infraestrutura urbana;
- f) empregabilidade, participação e proteção social;
- g) atenção integral à saúde;
- h) prevenção e redução da criminalidade;
- i) distribuição dos frutos do progresso; e
- j) inserção nacional (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 7).

Segundo o PPA, para as ações e programas previstos pelo Plano o governo usaria ferramentas informatizadas, permitindo assim que gestores públicos pudessem monitorar as execuções e avaliar resultados, tal qual o Sistema Plano Plurianual (SISPPA) e o Sistema de Gerenciamento Estratégico de Projetos do Governo do Estado (SigES).

Nesse sentido, ainda o governo estaria em processo de aquisição de uma nova ferramenta de planejamento que substituiria os sistemas já utilizados: “o Governo do Estado está em processo de aquisição de um novo sistema denominado Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade para o Estado do Espírito Santo” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 8).

O documento ressalta e reafirma o compromisso da Administração Pública Estadual com o cidadão e, para tanto, “compromete-se com os resultados da ação do poder público e apoia-se em valores essenciais para a boa gestão pública, tais como: gestão transparente governança democrática, responsabilidade ambiental e fiscal” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 9).

O documento classifica ainda os Programas em dois tipos: os Finalísticos, que são os que resultam de bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, em que há a possibilidade de mensuração dos resultados; o segundo contempla os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais e são aqueles considerados serviços “típicos”:

**Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais:** são programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto

inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativa (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 9).

Para alcançar os objetivos dos programas apresentados no PPA que resultem em bens e serviços oferecidos à sociedade foram previstas ações, essas por sua vez são divididas em três tipos: a primeira consiste no “Projeto”, instrumento de programação que busca desenvolver um conjunto de operações, mediante o estabelecimento de um tempo, e pretende um aperfeiçoamento e expansão da ação do governo; a segunda, “Atividade”, entendida também como um instrumento de programação, mas o conjunto de operações que a envolvem é realizado de maneira contínua e permanente, e necessita de manutenção da ação do governo; e, por último, “Operação Especial”, outro instrumento de programação para alcançar os objetivos, entretanto, focado em um programa, sendo assim não contribui para a expansão das ações do Governo (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 9).

O Plano, em sua introdução, afirma haver uma crise institucional que acaba por comprometer a normalidade das tomadas de decisões políticas da eficiência dos gastos públicos, assim “levando aos vários anos de ausência de investimentos próprios do estado, quer na construção dos novos padrões do desenvolvimento sustentável, quer nos investimentos relacionados à proteção das minorias empobrecidas” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 14).

A perspectiva norteadora para a construção do documento foi colocar a sociedade capixaba na era do conhecimento, trazendo também justiça social e sustentabilidade. O PPA também apresenta que a gestão das políticas estaduais se encontra em um ambiente favorável com relação ao desenvolvimento sustentável, aproximando assim as condições de vida da população do ES às verificadas nas regiões mais avançadas do país (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 14).

Em uma contextualização do estado no final da década, o documento apresenta uma série de pontos que o caracterizam. O primeiro se refere ao cenário macroeconômico, que se apresenta de maneira favorável com o constante crescimento do PIB, bem como com estabilidade política. Em segundo lugar, afirma que os investimentos previstos e em realização contribuem para a expansão da economia local, gerando emprego e renda: “Vale lembrar os projetos de implantação de novas siderurgias e campos de exploração de petróleo, bem como o esforço de integração, modernização e diversificação da agricultura e da pequena e média indústria de base local” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 15).

O terceiro ponto destacado refere-se ao aumento do investimento em expansão e melhoria da infraestrutura. O quarto trata da continuidade de um “legado de uma estrutura de governo”, que apresentou níveis de melhoria da eficiência da administração pública e modernização,

estando bem articulada com o projeto de planejamento a longo prazo. Também destaca o documento “Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado – ES 2025” como um importante subsídio para esse desenvolvimento previsto. Cabe ressaltar aqui o vínculo instituído entre a gestão Hartung e Casagrande, já mencionada anteriormente (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 15).

Posteriormente, o documento elenca as áreas cruciais para se investir em prol da sustentabilidade do estado, bem como para alcançar padrões contemporâneos de qualidade de vida e inclusão social. O primeiro destaque é o reconhecimento, levando em conta a região na qual o ES está inserido, de que esse estado “atrasou-se” no que concerne à criação de empregos na produção de bens de maior valor agregado, principalmente aqueles com relação à economia do conhecimento: “bem como a criação de mecanismos que permitam ao estado produzir a tecnologia necessária à inovação nos segmentos já existentes” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 15).

Outro desafio é a concentração de pessoas e renda, que tende a se localizar na capital do estado, visto ser o entorno da cidade de Vitória a principal escolha dos investimentos que chegam ao estado. Os índices de violência aparecem também como uma preocupação, segundo o documento, se mantendo em níveis inadequados para a qualidade de vida desejável (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 16).

O Plano ressalta ainda que as matrículas no Ensino Médio e Superior se encontram aquém do desejado, bem como os indicadores de qualidade alcançados. Destaca problemas com as filas de espera para o atendimento de várias especialidades médicas. Outros problemas apresentados dizem respeito ao saneamento básico, tratamento do lixo, gestão dos recursos hídricos e de vegetação que ainda demandam investimento e planejamento, principalmente diante do problema causado pelas mudanças climáticas. Como último tópico, apresenta a necessidade de ampliar os investimentos em capital social básico (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 16).

O documento ressalta, como meta fundamental das ações governamentais, a melhoria da qualidade de vida com responsabilidade na questão ambiental para que essas “sejam conduzidas de modo que a prosperidade econômica sustentável atinja um patamar equilibrado em todas as regiões do estado, incorporando parcelas progressivas da população ao trabalho produtivo e às condições condignas de existência” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 16).

Cabe ainda ressaltar que o documento destaca a ação dos agentes comprometidos com o Plano, se referindo à transparência dos gestores públicos e à gestão democrática nas ações governamentais. Sendo assim, o acesso popular aos mecanismos decisórios é considerado

prioritário, bem como o compromisso com as finanças públicas. Além disso, apresenta como “princípios fundadores do plano a orientação para dois focos prioritários: o atendimento aos extratos mais vulneráveis da população e a correção das desigualdades regionais” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 17).

**Figura 3. Eixos estratégicos e o Plano Plurianual**



Fonte: Proposta enviada para a Assembleia Legislativa 2011

O documento retoma os dez eixos estratégicos, desenvolvendo cada um deles. Como o objeto da pesquisa refere-se à Educação Infantil, foi examinado o eixo “b) desenvolvimento da educação, cultura, esportes e lazer”. Neste, é retomado o conceito trazido anteriormente de inserção do ES na economia do conhecimento, e destaca-se que a área da educação merece uma atenção especial não só por contribuir com o desenvolvimento sustentável, mas por ser um instrumento de valorização das pessoas e, por conseguinte, de inclusão social (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 20).

Segundo o documento, o país apresenta indicadores baixos no que tange à qualidade do ensino e às taxas de matrículas em relação ao público alvo, fato apontado em todos os níveis de ensino, mesmo com os avanços no fundamental e médio. Os indicadores do estado se apresentam muito próximos da média brasileira, o que significa estar bem abaixo dos estados

mais avançados, principalmente relativos à oferta do ensino profissional de nível médio e superior (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 21).

Dessa maneira, a ação do governo requer grandes investimentos, bem como competência para serem capazes de superar as deficiências na área educacional. Assim, são elencados desafios e estratégias para a superação dos problemas educacionais:

**Desafio: Elevar a eficiência do Sistema Educacional**

**Estratégias:**

- Formar e valorizar os profissionais da Educação;
- Reduzir indicadores de evasão, repetência e distorção idade-série.

**Desafio: Melhorar a Qualidade da Aprendizagem da Educação Básica**

**Estratégias:**

- Ampliar o tempo de permanência do estudante na escola;
- Melhorar o processo de ensino aprendizagem na rede estadual.

**Desafio: Universalizar a Educação Básica**

**Estratégias:**

- Ampliar o atendimento aos segmentos mais vulneráveis;
- Ampliar o atendimento do ensino médio;
- Apoiar a ampliação da oferta de vagas na Pré-escola e no ensino fundamental (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 22).

Nota-se que em nenhum momento é citado ou trazido o conceito da EI, aparecendo somente como Programa Estruturante desse eixo a expansão e melhoria do Ensino Médio. Somente aparece o apoio à oferta de vagas na Pré-escola, como parte do desafio de Universalização da Educação Básica, cabendo ressaltar que a Creche também é parte dessa (ESPÍRITO SANTO, 2011).

O Plano Plurianual do Espírito Santo foi instituído pela lei nº 9.781 no diário oficial do estado, datado do dia quatro de janeiro de 2012 (ESPÍRITO SANTO, 2012). Após uma caracterização geral do plano e seus principais objetivos, ações e desafios, a seguir será apresentado o quadro realizado através da busca por descritores, com enfoque na primeira etapa da Educação Básica.

**Quadro 5. Conteúdo do PPA do estado Espírito Santo 2012 - 2015 a partir dos descritores**

<b>Espírito Santo</b>	
<b>Palavras-chave</b>	<b>PPA 2012 - 2015</b>
<b>Creche</b>	Não encontrado.
<b>Pré-escola</b>	Não encontrado.
<b>Educação Infantil (Infantil)</b>	<b>Programa crédito: 0721 – Planejamento, Gestão e suporte Educacional.</b> Anexo II - Emendas Parlamentares. Protocolo: 9 Tipo de ação: OP

	<p>Valor: 30.000,00  Programa Débito: 0800 - Apoio Administrativo  Objetivo: Município: São Roque do Canaã - construir uma escola municipal de Educação Infantil e fundamental com quadra esportiva e um espaço de 15 salas, biblioteca e laboratório digital para atender aproximadamente 500 alunos.  Programa débito: 0800 – apoio administrativo  Ação débito: 0995 – reserva técnica.  0994 – Cooperação Estado-Município.  Produto: Município apoiado  Fonte: 0100 – Recurso orçamentário – caixa.  (p. 159).</p> <p><b>Programa Crédito: 0858 – Expansão e melhoria do Ensino Médio.</b>  Anexo II - Emendas Parlamentares  Protocolo: 47                      Tipo de ação: OP  Valor: 35.000,00  0995 – Reserva técnica  Programa Débito: 0800 - Apoio Administrativo  Objetivo: Município Iconha - construir um Centro de Educação Infantil com quadra poliesportiva, para as crianças das famílias com risco social, dando condições para que as mesmas possam trabalhar.  Ação crédito: 1669 – Construção, ampliação, reforma, reparos e acessibilidade nas unidades de Educação Básica.  Escola Construída/ampliada/reformada – unidade.  Produto: escola construída/ampliada/reformada – unidade.  Fonte: 0100 – Recurso Orçamentário- Caixa (p. 172).</p> <p><b>Programa Crédito: 0721 – Planejamento Gestão e Suporte Educacional.</b>  Anexo II - Emendas Parlamentares  Protocolo: 78                      Tipo de ação: OP  Valor: 30.000,00  0995 – Reserva técnica  Programa Débito: 0800 - Apoio Administrativo  Objetivo: Município: Santa Teresa –Construir Centro Educacional Infantil na comunidade de Santo Antônio do Canaã, visando atender os filhos de trabalhadores rurais.  Produto: município apoiado - unidade  0994 – Cooperação Estado – município  Produto: escola construída/ampliada/reformada – unidade.  Fonte: 0100 – Recurso Orçamentário - caixa (p. 187).</p> <p><b>Programa Crédito: 0721 – Planejamento, Gestão e Suporte Educacional.</b>  Anexo II - Emendas Parlamentares  Protocolo: 81                      Tipo de ação: OP  Valor: 25.000,00  Programa Débito: 0800 - Apoio Administrativo  Objetivo: Município: Santa Teresa – Construir Centro Educacional Infantil e escola Fundamental na comunidade de Tabocas, visando atender os filhos dos trabalhadores rurais das comunidades de São Roquinho, Tabocas, Sagrado Coração de Cima e de Baixo, Nova Valsugana e São José do Caldeirão.  0994 – Cooperação estado município.  Produto: Município apoiado – unidade.  Fonte: 0100 – recurso orçamentário – caixa (p. 189).</p>
<b>Regime de Colaboração (Colaboração)</b>	Não encontrado.
<b>Cooperação</b>	<b>Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais.</b>

**Programa Crédito: 0721 – Planejamento e suporte educacional.**

Objetivo: Proporcionar suporte às atividades de planejamento, gestão e execução das políticas educacionais, garantindo condições adequadas de funcionamento das unidades escolares e de atendimento aos estudantes.

Público Alvo: Gestores Escolares, Profissionais da educação, Comunidade Escolar e Estudantes.

Título da ação: OP 0994 - COOPERAÇÃO ESTADO-MUNICÍPIOS

Município apoiado.

Meta: 78

Valor Global do Programa: (R\$1,00): 1.338.668.555 (p. 131).

**Programa crédito: 0721 – Planejamento, Gestão e suporte Educacional\*.**

Anexo II - Emendas Parlamentares.

Protocolo: 9

Tipo de ação: OP

Valor: 30.000,00

Programa Débito: 0800 - Apoio Administrativo

Objetivo: Município: São Roque do Canaã - construir uma escola municipal de Educação Infantil e fundamental com quadra esportiva e um espaço de 15 salas, biblioteca e laboratório digital para atender aproximadamente 500 alunos.

Programa débito: 0800 – apoio administrativo

Ação débito: 0995 – reserva técnica.

0994 – Cooperação Estado-Município.

Produto: Município apoiado

Fonte: 0100 – Recurso orçamentário – caixa.

(p. 159).

**Programa Crédito: 0721 – Planejamento Gestão e Suporte Educacional\*.**

Anexo II - Emendas Parlamentares

Protocolo: 78 Tipo de ação: OP

Valor: 30.000,00

0995 – Reserva técnica

Programa Débito: 0800 - Apoio Administrativo

Objetivo: Município: Santa Teresa –Construir Centro Educacional Infantil na comunidade de Santo Antônio do Canaã, visando atender os filhos de trabalhadores rurais.

Produto: município apoiado - unidade

0994 – Cooperação Estado – município

Produto: escola construída/ampliada/reformada – unidade.

Fonte: 0100 – Recurso Orçamentário - caixa (p. 187).

**Programa Crédito: 0721 – Planejamento, Gestão e Suporte Educacional\*.**

Anexo II - Emendas Parlamentares

Protocolo: 81 Tipo de ação: OP

Valor: 25.000,00

Programa Débito: 0800 - Apoio Administrativo

Objetivo: Município: Santa Teresa – Construir Centro Educacional Infantil e escola Fundamental na comunidade de Tabocas, visando atender os filhos dos trabalhadores rurais das comunidades de São Roquinho, Tabocas, Sagrado Coração de Cima e de Baixo, Nova Valsugana e São José do Caldeirão.

0994 – Cooperação estado município.

Produto: Município apoiado – unidade.

Fonte: 0100 – recurso orçamentário – caixa (p. 189).

Fonte: Elaboração própria com base no PPA 2012 - 2015.

\* Programas também apresentados no descritor Educação Infantil.

No PPA 2012 - 2015 do estado do Espírito Santo, os descritores Creche e Pré-escola não foram encontrados. O descritor Educação Infantil foi localizado uma vez em um programa referente à área “0721 – Planejamento, Gestão e Suporte Educacional”, com ação de cooperação entre estado e município de São Roque do Canaã por meio de construção de uma Escola Municipal de Educação Infantil e Fundamental para o atendimento de aproximadamente 500 alunos. O valor orçamentário previsto para tal ação é de R\$ 30.000,00. Não foi descrita na ação a quantidade de alunos a serem atendidos pela etapa da EI, nem se a referida escola atenderia tanto as crianças de Creche como de Pré-escola.

As outras três ações foram localizadas pelo uso do descritor Infantil, também com objetivos de construção de unidade educacional. A primeira, apesar de estar inserida no “Programa 0858 – Expansão e melhoria do Ensino Médio”, visava a construção de um Centro de Educação Infantil com quadra poliesportiva no município de Iconha. O valor do investimento para tal ação inserida na rubrica “1669 – Construção, ampliação, reforma, reparos e acessibilidade nas unidades de Educação Básica” é de R\$ 35.000,00. Destaca-se que o objetivo de Centro de Educação Infantil é atender as crianças cujas famílias se encontram em risco social, para que estas possam trabalhar, o que explicita a concepção de que o acesso à Educação Infantil se cumpre como um direito apenas da família (e não de toda e qualquer criança) e para um público específico.

As duas outras ações se referem ao apoio administrativo para a construção de dois Centros Educacionais Infantis no município de Santa Teresa, ambos constando como ações de cooperação entre o estado e o referido município. O primeiro, Centro Educacional Infantil inserido no “Programa Crédito: 0721 – Planejamento Gestão e Suporte Educacional”, com um valor previsto de recurso orçamentário de caixa de R\$ 30.000,00, com o objetivo de atender os filhos de trabalhadores rurais da comunidade de Santo Antônio do Canaã. A previsão de construção do segundo, Centro Educacional Infantil e escola de Ensino Fundamental, no município de Santa Teresa, encontra-se também no Programa Crédito: 0721 – Planejamento Gestão e Suporte Educacional, visando atender as comunidades de São Roquinho, Tabocas, Sagrado Coração de Cima e de Baixo, Nova Valsugana e São José do Caldeirão. Com investimento previsto de R\$ 25.000,00, este centro educacional também é destinado para o atendimento de filhos de trabalhadores rurais.

O termo Regime de Colaboração (Colaboração) não foi encontrado no PPA 2012 - 2015 do Espírito Santo. Já o descritor Cooperação consta no documento, interligado com a área educacional, sendo que três ocorrências se referem às mesmas ações encontradas no descritor Educação Infantil (Infantil). A outra ação selecionada com o descritor Cooperação está inserida

no conjunto de “Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais”, que possui como objetivo dar suporte às atividades de planejamento e execução de políticas educacionais, bem como promover condições adequadas de funcionamento das unidades escolares. Essa ação de cooperação entre estado e municípios apresentou como público alvo os Gestores Escolares, Profissionais da educação, comunidade escolar. Destaca-se que não foi possível identificar nessa ação se a etapa da EI é também atendida; ainda, essa foi a única ação que compunha o PPA antes das Emendas Parlamentares, o que significa, possivelmente que as demais foram apresentadas por esses, cabe destacar que essa ação foi a que possuiu o maior orçamento: R\$ 1.338.668.555.

No PPA do primeiro período analisado, 2012 - 2015, foi possível constatar cinco programas a partir dos descritores selecionados. Destes, três referem-se à construção de Centros Educacionais, e apenas um à construção de escola municipal de Educação Infantil. O último destina-se ao suporte das atividades de planejamento, gestão e execução aos profissionais da educação, ação essa fundamental por garantir o acesso da comunidade escolar às políticas educacionais, com vistas a aprimorar a cooperação entre o estado e os municípios, contudo, não explicita a participação da EI no programa.

Cabe destacar também que as três ações destinadas à construção de Centros Educacionais Infantis possuem um público alvo específico: atender comunidades rurais ou famílias com risco social. Tal delimitação de público não aparece quando a ação visa à construção de uma escola municipal de Educação Infantil.

Os descritores Creche e Pré-escola não constam no documento, constando ações mais gerais designadas à Educação Infantil, o que não permitiu verificar a faixa etária e o público alvo dessas ações.

Por fim, os valores previstos especificamente para a Educação Infantil revelam-se bastante baixos, principalmente se tratando de construção de infraestrutura para a primeira etapa da Educação Básica, totalizando o valor de R\$ 120.000,00 para as quatro ações existentes.

### **4.3. Plano Plurianual Espírito Santo 2016 - 2019**

O governador do estado do Espírito Santo no período de 2015 a 2018 foi Paulo Hartung, integrante do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tendo como vice César Colnago, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)<sup>39</sup>. Cabe ressaltar que Hartung já

---

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-01/paulo-hartung-assume-pela-terceira-vez-o-governo-do-espírito-santo>>. Acesso em: 05 out. 2019.

havia sido governador do ES por dois mandatos consecutivos (2003 - 2006 e 2007 - 2010) que antecederam o governo anteriormente citado de Casagrande (2011 - 2014).

A gestão de Hartung foi responsável pela elaboração do PPA do ES 2016 - 2019, analisado a seguir. Na versão do Plano enviado para a apreciação da Assembleia Legislativa, o documento ressalta que não só procura atender as exigências constitucionais e submeter ao Poder Legislativo os programas e ações do Governo, mas também “praticar na administração estadual princípios e processos indispensáveis à gestão pública orientada para resultados” (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 1). O PPA é apresentado ainda como um instrumento fundamental de “integração entre planejamento e orçamento”, sendo assim, uma ferramenta eficiente para a gestão e para o controle social (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 21).

Para tal, destaca cinco princípios básicos: o primeiro ressalta a adoção de um processo integrado e participativo através do planejamento estratégico de governo, o documento “Governo do Estado do Espírito Santo – Orientações Estratégicas 2015 - 2018”, dando assim subsídios para a construção do PPA. O segundo destaca a capacitação técnica de todos os poderes, o que torna possível a promoção da uniformização das práticas definidas no Manual de Elaboração do PPA 2016-2019 (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 1).

Como terceiro ponto, traz a incorporação da participação da sociedade através da realização de sete audiências públicas com o objetivo de valorizar a dimensão regional no processo de planejamento, bem como a disponibilização de um ambiente virtual. O quarto destaque é atribuído à disponibilidade de recursos para a execução dos programas em bases realistas e, o quinto, refere-se à adoção de uma programação “enxuta”, “baseada na técnica do orçamento-programa e centrada nos principais problemas e demandas identificados junto à sociedade capixaba, conferindo foco e transparência na ação de governo” (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 2).

O documento apresenta, como principais focos da administração estadual na gestão em exercício, a retomada do equilíbrio econômico-financeiro e a capacidade de investimento com recursos próprios. Com base nessa afirmação, elabora mais três tópicos fundamentais: o primeiro diz respeito à adoção realista e criteriosa da programação orçamentária e financeira para todos os órgãos da administração pública; em segundo, o cumprimento das metas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado, em acordo com a União e seguindo a LRF, para a garantia de credibilidade do estado perante instituições nacionais e organismos multilaterais de crédito; e, por último, o compromisso com o pagamento segundo o calendário dos salários dos servidores públicos (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 2).

O Plano contém um subtítulo para debater o cenário macroeconômico. A partir de dados coletados pelo Instituto Jones do Santos Neves, há a indicação, em linhas gerais, de que o cenário brasileiro se apresenta em crise, com queda na produção, na oferta de empregos formais e crescente inflação, e que só deve ser superado a partir de 2017, com uma modesta retomada do crescimento. Para o ES, a perspectiva é de crescimento no volume das importações, entretanto, as principais matérias-primas exportadas pelo estado obtiveram uma queda nos preços internacionais, devendo esses preços se manter nos anos seguintes: “O cenário atual e futuro é, portanto, de cautela e requer cuidadoso planejamento orçamentário e financeiro, com foco no equilíbrio fiscal, e atento à geração de capacidade de investimento para que o poder público estadual possa exercer seu importante papel” (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 8).

O total de recursos projetados para o Plano Plurianual de 2016 - 2019 totaliza o valor de R\$ 75.158.130.094,00 (setenta e cinco bilhões, cento e cinquenta e oito milhões, cento e trinta mil, noventa e quatro reais). Segundo o documento, 65% desse valor, R\$ 48.897.768.906,00 (quarenta e oito bilhões, oitocentos e noventa e sete milhões, setecentos e sessenta e oito mil, novecentos e seis reais), representa recursos de caixa do estado, já deduzidos valores comprometidos com o pagamentos e encargos da dívida pública (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 3).

Os recursos Vinculados do Tesouro correspondem a 10,1% dos recursos, um total de R\$ 7.553.809.000,00 (sete bilhões, quinhentos e cinquenta e três milhões, oitocentos e nove mil reais). O valor de R\$ 16.799.779.135,00 (dezesseis bilhões, setecentos e noventa e nove milhões, setecentos e setenta e nove mil, cento e trinta e cinco reais) destina-se a ações financiadas com recursos Fiscal e da Seguridade oriundas de Arrecadação pelo Órgão, representando 22,4% (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 3).

Os recursos Vinculados de outras fontes representam 0,3% do orçamento, estimado no valor de R\$ 212.493.000,00 (duzentos e doze milhões, quatrocentos e noventa e três mil reais). O total das receitas pertencente ao Orçamento Fiscal e da Seguridade está previsto no valor de R\$ 73.463.850.041,00 (setenta e três bilhões, quatrocentos e sessenta e três milhões, oitocentos e cinquenta mil, quarenta e um reais) (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 3).

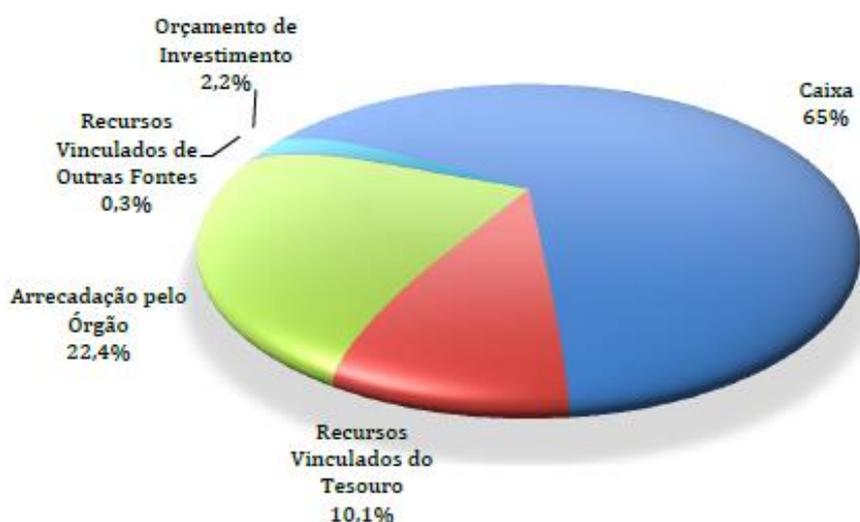
Nos Orçamento Fiscal e da Seguridade, os Recursos de Caixa compreendem as fontes de livre movimentação para o pagamento de despesas de pessoal, custeio e investimento, já deduzidos os valores comprometidos com o pagamento de encargos da dívida pública.

Os Recursos Vinculados e de Arrecadação pelo Órgão, correspondem a diversas fontes associadas a finalidades específicas, a exemplo das receitas próprias diretamente arrecadadas pelos Órgãos, Receitas de Contribuições Previdenciárias,

Recursos de Convênios com a União ou Municípios, Contratação de Operações de Crédito, e Transferências SUS – União (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 3).

O valor de R\$ 1.694.280.053,00 (um bilhão, seiscentos e noventa e quatro milhões, duzentos e oitenta mil e cinquenta e três reais), está associado ao Orçamento de Investimento, representando 2,2% do orçamento total, e é oriundo de investimentos realizados por empresas, para o financiamento de ações, nas quais o estado detenha a maioria do capital, com direito a voto (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 3).

**Gráfico 6. Participação Percentual dos Recursos por Origem 2016 - 2019, PPA Espírito Santo**



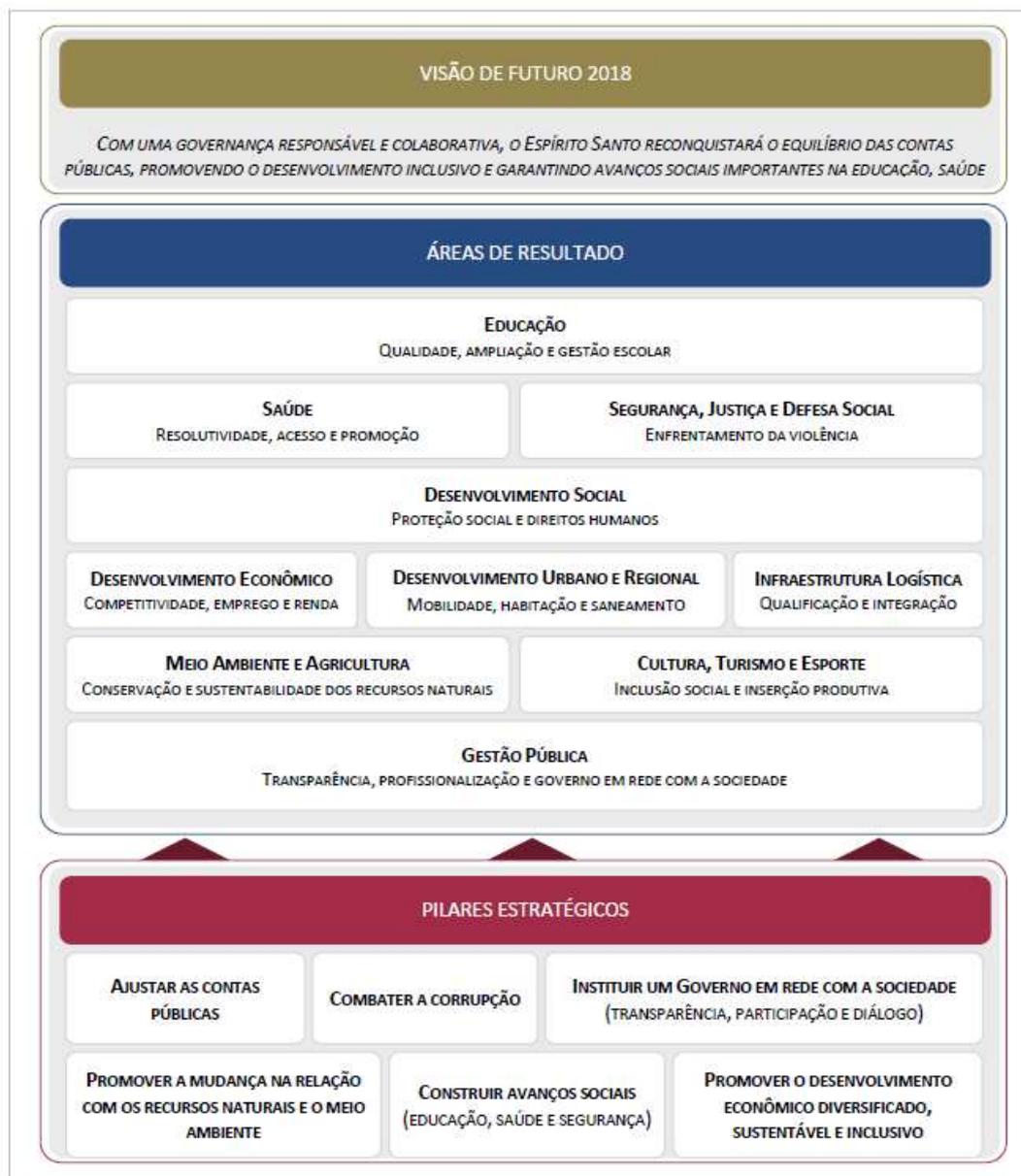
Fonte: Proposta de PPA enviada para a Assembleia Legislativa 2015.

Os investimentos, segundo o documento, foram planejados para ocorrer de forma gradual ao longo dos quatro anos e com vistas à proteção e ampliação “das conquistas obtidas em saúde, educação, segurança pública, atenção à juventude, inclusão social, modernização da gestão pública e meio ambiente (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 4).

Para a Educação foi destinado o valor de R\$ 9.253.582.000,00 (nove bilhões, duzentos e cinquenta e três milhões, quinhentos e oitenta e dois mil reais) representando 12,31% do orçamento total do Plano.

O documento apresenta um mapa estratégico e nele localiza as áreas de resultado como os principais focos da administração no que diz respeito aos esforços e investimentos. Destaca-se que a educação aparece como o primeiro item elencado pela gestão.

**Figura 4. Mapa estratégico PPA 2016 - 2019 do Espírito Santo**



Fonte: Proposta de PPA enviada para a Assembleia Legislativa 2015.

O documento ressalta que, respeitando essas diretrizes, a programação do Poder Executivo mostrará como e o que deve ser feito, articulando os órgãos e entidades da administração em torno das dez áreas de resultado: educação; saúde; segurança, justiça e defesa social; desenvolvimento social; desenvolvimento econômico; infraestrutura logística; desenvolvimento urbano e regional; meio ambiente e agricultura; cultura, turismo e esporte; e gestão pública.

Tais áreas revelam-se essenciais para as transformações e melhorias desejadas, sendo capazes de aproximar o planejamento previsto no PPA ao cotidiano da população, além de

serem áreas que já reúnem atenção, melhores esforços e recursos do governo (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 6).

As áreas de resultado concentram a atenção e recursos do Governo para a realização das transformações e melhorias desejadas junto à sociedade capixaba no período 2016-2019 e aproxima a organização do Plano do cotidiano das pessoas, proporcionando-lhe maior transparência e capacidade de comunicação (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 6).

Cada uma das “áreas de resultado” será desdobrada em desafios a serem enfrentados e, a partir desses, serão elaborados seus principais objetivos de transformação. Os resultados finalísticos configuram a mensuração dos desafios a médio prazo com contínuo monitoramento, afim de melhor orientar e corrigir as ações, bem como buscar formas mais eficientes de utilização dos recursos (ESPÍRITO SANTO, 2015).

O governo propõe seis pilares estratégicos para o quadriênio 2016 - 2019, os quais considera fundamentos da gestão para atingir os resultados esperados nas áreas estratégicas:

- I – Ajustar as contas públicas;
- II – Instituir um governo em rede com a sociedade;
- III – Construir avanços sociais;
- IV – Promover o desenvolvimento econômico diversificado, sustentável e inclusivo;
- V – Promover a mudança estrutural e comportamental na relação com os recursos naturais e o meio ambiente; e
- VI – Combater a corrupção (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 4).

A proposta de PPA enviada à Câmara retoma as Orientações Estratégicas do Governo 2015 - 2018 e os seis pilares citados anteriormente, reafirmando-os como norteadores para a atuação do governo e fundamentais para a elaboração do PPA. Interessante observar nesse contexto que a gestão Hartung desse período (2015 - 2018) não retoma o documento “Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado 2025”, elaborado em sua primeira gestão em 2006 (Gestão Hartung 2003 - 2006 e 2007 - 2010, nas ocasiões pertencendo ao PSB e ao PMDB consecutivamente), com a proposta de orientar as políticas públicas a longo prazo para o estado do Espírito Santo, documento usado como base para elaboração do PPA anterior, da gestão Casagrande.

No documento é destacada ainda a participação da sociedade para a elaboração do Plano Plurianual, trazendo a informação de que foram realizadas sete audiências públicas, que contemplaram as dez microrregiões do estado. Além de ter havido também a participação via internet com o *site* “PPA.EM.REDE”. O referencial para tais debates foram as Orientações Estratégicas 2015-2018 do governo do Estado do ES (ESPÍRITO SANTO, 2015).

Para os trabalhos em grupo, as dez áreas de resultado foram organizadas em cinco temas:

1. Educação, Cultura, Turismo e Esporte
2. Saúde e Assistência Social
3. Segurança Pública, Justiça e Defesa Social
4. Desenvolvimento Econômico, Mobilidade e Infraestrutura Urbana
5. Agricultura e Meio Ambiente (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 25).

Participaram das Audiências nas microrregiões um total de 2.800 pessoas, com apresentação de 1.668 propostas, já a “PPA.EM.REDE” contou com a contribuição de 650 pessoas. Segundo o documento, foram elaborados 1.422 destaques aos desafios apresentados a partir das áreas de resultado e 1.100 propostas de solução para tais desafios. As propostas passaram por uma consolidação, resultando em um relatório divulgado pelos órgãos do governo, o qual foi considerado nas programações para o PPA 2016 - 2019 (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 25). Cabe ressaltar que a participação da sociedade aparece de forma bastante direcionada

Dessa forma, o documento “Planos Estratégico de Governos 2015 - 2018”, somado às contribuições recebidas pela sociedade, e “limitado pelo realismo do cenário fiscal” foram as bases para a elaboração do Plano 2016 - 2019. Em 15 de janeiro de 2016 foi instituída a Lei nº 10.489 que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 - 2019, onde constam todas as ações planejadas pelo documento e uma série de indicadores de resultado que representam os desafios para a gestão (ESPÍRITO SANTO, 2016).

No que se refere à Educação, o PPA apresenta dois desafios, conforme a figura a seguir: primeiro, elevar a qualidade do ensino e aprendizagem na rede pública; segundo, elevar a eficácia da educação de jovens e adultos. Contudo, não consta no documento informações sobre como se configurarão tais ações.

**Figura 5. Indicadores de resultado – Educação, PPA 2016 - 2019 do Espírito Santo**



PPA 2016/2019  
Anexo I - Indicadores de Resultado

ANEXO I  
INDICADORES DE RESULTADO

EDUCAÇÃO

Desafio - Elevar a qualidade do ensino e aprendizagem na rede pública

Indicador	Fonte	Situação Atual	Apurado em
IDEB - Anos INICIAIS do EF Estadual	INEP	5,3	2013
IDEB - Anos FINAIS do EF Estadual	INEP	4,0	2013
IDEB - Ensino Médio Estadual	INEP	3,4	2013
Taxa de Abandono no Ensino Médio Estadual (%)	INEP	8,71	2013

Desafio - Elevar a eficácia da educação de jovens e adultos

Indicador	Fonte	Situação Atual	Apurado em
Escolaridade média da população de 25 a 54 anos (anos de estudo)	PNAD/IBGE	9,3	2011

Fonte: PPA 2016 - 2019 do Espírito Santo

No que se refere ao conteúdo do PPA 2016 - 2019 sobre a Educação Infantil e a ação do Estado do Espírito Santo para o apoio dos municípios na oferta desta etapa educacional, os programas e ações existentes serão apresentados no quadro a seguir:

**Quadro 6. Conteúdo do PPA do estado Espírito Santo, 2016 - 2019, a partir dos descritores.**

Espírito Santo	
Palavras-chave	PPA 2016 - 2019
Creche	<b>Programa crédito: 191 Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.</b> Anexo – Emendas Parlamentares (em atendimento ao artigo 11 desta lei) Protocolo: 171 Valor: R\$ 20.000,00 Objetivo: Emenda destinada à Creche Alegria, em Guarapari, para custeio de despesas. Ação crédito: 2209 Apoio ao desenvolvimento de serviços, projetos e programas para a área de assistência social. Produto: Apoio realizado Fonte Recurso: 100 Caixa (p.139).
Pré-escola	Não encontrado.
Educação Infantil (Infantil)	Não encontrado.

<b>Regime de Colaboração (Colaboração)</b>	Não encontrado.
<b>Cooperação</b>	<p><b>Anexo III - Programas do Poder Executivo, por área de resultado.</b>  <b>Programa: 0721 Gestão da Política de Educação</b>  Órgão responsável: 42 Secretaria de estado da Educação  Objetivo: Planejar, coordenar, implantar, avaliar e controlar políticas públicas na área da Educação para elevar a eficiência do Sistema Educacional e fortalecer a autonomia escolar e sua integração com a sociedade.  Público alvo: Rede pública Estadual de Ensino.  Valor total: 535.744.144,00  4089 Cooperação Estado/município na implementação de políticas de educação.  Município apoiado - unidade (R\$ 1,00)  Financeiro: 15.000.809  Regionalização:  Metropolitana – unidade 4 – 7.452.904  Central Serrana – unidade 4 – 7.452.905  Rio Doce – unidade 1 – 20.000  Nordeste – unidade 1 – 75.000 (p.27).</p> <p><b>Anexo – Emendas Parlamentares (em atendimento ao artigo 11 desta lei).</b>  <b>Programa crédito: 721 Gestão da Política de Educação</b>  Protocolo 240 Valor 20.000,00  Objetivo: Repasse de recursos financeiros ao município de Marilândia, para realizar pequenas obras de reforma/reparos e pintura na escola Unidocente de ensino fundamental Abraão de Souza.  4089 Cooperação Estado/município na implementação de políticas de educação.  Tipo Ação: A  Município Apoiado/Unidade/SEDU  Região 56 – Rio Doce (p.174).</p> <p><b>Anexo – Emendas Parlamentares (em atendimento ao artigo 11 desta lei).</b>  <b>Programa crédito: 721 Gestão da Política de Educação</b>  Protocolo 250 Valor 75.000,00  Objetivo: Recurso destinado a repasse ao município de Água Doce do Norte, para auxiliar a Secretaria Municipal de Educação na aquisição de um ônibus, objetivando atender demandas do transporte escolar.  4089 Cooperação estado/município na implementação de políticas de educação  Tipo Ação: A  Município Apoiado/Unidade/SEDU  Região 58 – nordeste (p.177).</p>

Fonte: Elaboração própria com base no PPA 2016 - 2019.

No Plano Plurianual de 2016 - 2019 do Espírito Santo, o termo Creche apareceu uma vez no Programa “191 Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”, com o valor previsto de R\$ 20.000,00 para custeio de despesas de uma Creche – Creche da Alegria – no município de Guarapari. Destaca-se que tal previsão, envolvendo a Creche, encontra-se inserida na Ação “2209 Apoio ao desenvolvimento de serviços, projetos e programas *para a área de assistência social*” (grifo nosso).

Os descritores Pré-escola, Educação Infantil (Infantil) e Regime de Colaboração (Colaboração) não foram localizados nesse PPA. O Termo Cooperação constou em três ações relacionadas à educação, pertencentes ao Programa “0721 Gestão da Política de Educação”. A primeira apresentou como objetivo “Planejar, coordenar, implantar, avaliar e controlar políticas públicas na área da Educação para elevar a eficiência do Sistema Educacional e fortalecer a autonomia escolar e sua integração com a sociedade”, tendo como público alvo a rede pública estadual.

Para essa ação foi previsto o aporte financeiro de R\$ 535.744.414,00, sendo que, desse montante, há a previsão de R\$ 15.000.809,00 a serem investidos na “atividade” “4089 – Cooperação Estado/Municípios na implementação de políticas de educação”, de forma regionalizada, isto é, divididos entre quatro regiões do estado: para a região metropolitana, R\$ 7.452.904,00; para a região Central Serrana, R\$ 7.452.905,00; para a região do Rio Doce, R\$ 20.000,00; e, por último, para a região Nordeste, R\$ 75.000,00.

A segunda ação, constante no quadro anterior com o descritor Cooperação, refere-se ao repasse de recursos para a realização de pequenos reparos/reforma e pintura em uma Escola de Ensino Fundamental no município de Marilândia, com o valor previsto de R\$ 20.000,00. Apesar de se tratar de uma ação de Cooperação entre o estado e o município citado, não se refere ou contempla a EI.

Por último, por meio do descritor Cooperação localizou-se uma ação de repasse de recursos ao município de Água Doce com o objetivo de auxiliar a Secretaria Municipal na aquisição de um ônibus escolar. Para atender as demandas do transporte escolar no referido município houve a previsão de um valor de R\$ 75.000,00, constando como uma ação de Cooperação entre o estado e o município, contudo, sem especificação se a etapa da Educação Infantil também seria contemplada pelo transporte escolar.

Cabe ressaltar que as duas últimas ações possuem o mesmo valor e a mesma região já apresentados na primeira ação, região Rio Doce e região Nordeste, podendo-se assim inferir que essas façam parte do primeiro programa.

No PPA analisado do período, 2016 - 2019, foi possível constatar um total de quatro programas a partir dos descritores selecionados. Cabe ressaltar que a Creche apareceu em uma única ação, e essa envolvendo a assistência social e não a educação. Isso leva ao questionamento da concepção do estado sobre o atendimento às crianças pequenas como cumprimento do seu direito à educação, como previsto constitucionalmente.

Por fim, com base nas ações apresentadas, excetuando-se a primeira que é voltada para uma Creche, não foi possível constatar se as demais, resultadas do descritor Cooperação, de

fato previam a contemplação da Educação Infantil, dado que, em alguns casos, possuíam como objetivo contemplar escolas estaduais e municipais, sem especificar as etapas da educação a serem contempladas.

#### **4.4. Considerações sobre os PPAs 2012 - 2015 e 2016 - 2019 do estado do Espírito Santo**

Revela-se importante considerar na análise dos PPAs anteriormente apresentados que o Governo Estadual do Espírito Santo é marcado por uma alternância de dois governadores por um longo período. Inicia-se com Paulo Hartung no seu primeiro mandato (2003 - 2006) e seguido do segundo (2007 - 2010); na sequência, assume Renato Casagrande (2011 - 2014); e, novamente, Paulo Hartung chega ao posto de governador (2015 - 2018), passando o cargo para Renato Casagrande (2019 - em exercício).

Nesse aspecto, o estado possui há mais de vinte anos os mesmos Governadores, com uma alternância também entre partidos, visto que Paulo Hartung em seu primeiro mandato foi filiado ao mesmo partido que Casagrande, o PSB, mas em seu segundo mandato migra para o PMDB, no qual permaneceu também em sua terceira gestão.

Cabe ressaltar que na gestão de Casagrande, referente ao primeiro PPA analisado, o “Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado – ES 2025” foi considerado um documento orientador das políticas públicas para o estado, tendo sido base para a elaboração do PPA dessa gestão. Embora tal documento tenha sido elaborado no primeiro mandato de Hartung, em 2006, este governador não o resgata em seu terceiro mandato, período de vigência do segundo PPA analisado.

Uma característica presente nos dois PPAs analisados, 2012 - 2015 e 2016 - 2019, e que se destaca para o objetivo do trabalho, é que a Educação Infantil não consta nas diretrizes enviadas à Câmara Legislativa em nenhum dos documentos, além da ausência de incorporação do termo Regime de Colaboração nas ações de cooperação entre o estado e o município por parte da gestão estadual, sendo que o termo também não foi localizado.

Na versão do PPA 2012 - 2015 encaminhado para a Assembleia Legislativa, constava apenas umas das ações apresentadas no quadro 5 e, nas demais ações de cooperação entre estado-município, a EI foi sequer mencionada diretamente. As demais ações apresentadas são decorrentes de demandas de Emendas Parlamentares, tendo sido incluídas posteriormente. Destaca-se ainda que, mesmo se tratando de ações de apoio do estado para com os municípios, os valores apresentados como previsão para as ações propostas revelam-se bem baixos, não

havendo, também, nenhuma definição do quanto especificamente seria destinado para a etapa da EI.

Cabe ressaltar também que o primeiro PPA analisado (2012 - 2015) possuía um orçamento de R\$ 45.549.104.847,00 e, desse montante, disponibilizou 17% para a Educação, resultando no valor estimado em R\$ 7.692.171.000,00. Já no segundo PPA (2016 - 2019), o orçamento total previsto foi de R\$ 75.158.130.094,00 e a porcentagem destinada para a Educação diminuiu para 12,31%, com um valor estimado em R\$ 9.253.582.000,00. No segundo Plano, mesmo com uma previsão maior de recursos destinados à execução dos programas e ações constantes no PPA, esses não foram repassados para a Educação na mesma proporção, apesar desta constar no Plano como a primeira na área de resultados, ou seja, prioridade para a gestão no que diz respeito a esforços e investimentos por ser considerada essencial para as transformações e melhorias desejadas (ESPÍRITO SANTO, 2015).

Observa-se também que as ações voltadas exclusivamente para a EI, em geral, destinam-se a um público específico, como as ações de construções de Centros Educacionais Infantis, apresentados no primeiro PPA, destinados a áreas rurais e de vulnerabilidade social; ou tratam de ação pontual para uma instituição, como a ação destinada à Creche, única nos dois documentos, localizada nas políticas de assistência social.

Assim, apesar do estado do Espírito Santo apresentar a maior taxa de natalidade na região Sudeste (2011 e 2015) e, diante dos PPAs analisados no capítulo anterior, ser o que possui o maior número de ações resultantes da pesquisa com os descritores relacionados à EI e Regime de Colaboração, conclui-se que essas se revelam ainda escassas, em geral tratando de repasses de verbas de baixo valor, não configurando como prioridade, nas ações de planejamento do estado, a oferta da EI ou a elaboração de políticas voltadas para a primeira etapa da Educação Básica, em Regime de Colaboração com os municípios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como principal objetivo analisar a atuação de governos estaduais na oferta e garantia da primeira etapa da Educação Básica, por meio de ações de planejamento previstas em Planos Plurianuais. No contexto da organização federalista brasileira, conforme postula a Constituição Federal de 1998, embora a Educação Infantil seja responsabilidade prioritária do município, entende-se que os sistemas de ensino devem ser organizados em Regime de Colaboração. Dessa maneira cabe aos demais entes federados, entre eles o estado, promover ações que visem à colaboração para a oferta e garantia da EI.

Para a checagem da consecução de tal objetivo, foi realizado um levantamento das ações de planejamento relacionadas à EI e ao Regime de Colaboração, contemplando duas gestões estaduais, e, portanto, dois Planos Plurianuais (2012 - 2015 e 2016 - 2019) nos seguintes estados selecionados: PR (Região Sul); MT (Região Centro-oeste); AC (Região Norte); MA (Região Nordeste); e ES (Região Sudeste). O critério utilizado para a seleção dos referidos estados foi a maior taxa de natalidade entre os estados de cada região nos anos 2011 e 2015, uma vez que, possivelmente, esses foram os que apresentaram maior demanda pela oferta da Educação Infantil.

Uma característica observada em âmbito nacional é a baixa e decrescente participação dos governos estaduais (e federal) no que se refere à oferta direta de matrícula em Creches e Pré-escolas, conforme os dados analisados entre 1998 e 2018. Dessa maneira, se os governos estaduais não têm revelado atuação significativa por meio da oferta de matrículas na EI, coube investigar se atuam por meio de formas colaborativas com as gestões municipais na promoção dessa etapa educacional (ADRIÃO; BARBOSA, 2016).

A escolha do PPA enquanto instrumento de planejamento a ser analisado se deu devido a sua importância no que se refere à definição das prioridades das gestões, por se tratar de um documento oficial previsto na Constituição Federal de 1988. Cabe ressaltar que a instituição desse mecanismo se deu como forma de estabelecer as intenções de gastos dos governos, bem como estabelecer um instrumento de controle, uma vez que esse deve ser compatível com a LDO, responsável pelo orçamento (GARCIA, 2012).

Para tanto, partiu-se da definição do conceito de estado, compreendendo que este é composto por instituições políticas e sociais que possuem interesses distintos e, portanto, revelando-se como resultado dessa combinação ou, ainda, como a condensação de uma relação de forças (POULANTZAS, 1985). O estado brasileiro organiza-se em uma República Federativa que historicamente transitou por diferentes formas de arranjos: ora por modelos

centralizadores com o poder político e econômico concentrado na União, alternando-se por períodos de maior descentralização, de forma que os estados tivessem primazia nas decisões políticas e econômicas. Essas características acabaram tornando-se um entrave no que concerne ao estabelecimento de instâncias colaborativas para definição de políticas entre os entes federados, impactando, assim, na Educação.

Embora a organização nacional não tenha uma história de colaboração entre os entes federados, essa foi a matriz proposta na Carta Magna de 1988 que, ao instituir o município como um ente federado (Art. 18), bem como definir a prioridade de cada esfera administrativa pelas etapas educacionais (Art. 211), trouxe novas formas de organização e entendimento no que diz respeito à oferta e à garantia do direito à educação. Contudo, a CF/88, ainda que tenha definido o Regime de Colaboração para oferta da educação, não regulamentou como as diferentes esferas deveriam estabelecer tais formas colaborativas, o que acabou por gerar diferentes formas de cooperação entre os entes federados, não necessariamente produzindo o efeito de uma política nacional integrada para a educação.

Cabe ressaltar que no Plano Nacional de Educação (2014 - 2024), documento referência no que diz respeito ao planejamento governamental para a Educação, o termo Regime de Colaboração é amplamente utilizado, ressaltando a atuação conjunta entre os entes federados para alcançar as metas e estratégias que prevê o Plano, visando sobretudo à superação das desigualdades regionais no país. Embora tanto a CF/88 como o Plano Nacional de Educação ressaltem a necessidade do estabelecimento de normas para a efetivação de tal cooperação, a ausência destas dificulta sua materialização, impactando, entre outros, na oferta e garantia da Educação Infantil.

Historicamente, o atendimento à primeira infância no Brasil esteve associado à área da assistência social e, somente após a CF/88 e LDB/96, foi inserido na organização do sistema educacional brasileiro, considerando-se as crianças pequenas como sujeitos que possuem o direito à educação. Para garantia do atendimento educacional da primeira etapa da Educação Básica, a Carta Magna estabeleceu o município como o ente federado responsável prioritariamente pela sua oferta, sendo que este acabou se revelando, na divisão tributária, a esfera administrativa com menor capacidade de arrecadação.

Entretanto, o que se observa é que a ideia de atender prioritariamente uma etapa educacional acaba por ser entendida como sinônimo de atendimento exclusivo, levando os demais entes federados a se eximirem dessa responsabilidade ou contribuírem de formas pontuais para sua oferta. Importante frisar ainda que, além da menor captação de recursos das esferas municipais, deve-se considerar as disparidades entre as regiões do país, no que diz

respeito à arrecadação, política e investimentos, resultando assim em formas diversas de oferecimento da Creche e da Pré-escola.

Nesse contexto está inserida a política de fundos iniciada pelo Fundef (1996). Não obstante ter representado um avanço no que diz respeito à redistribuição de recursos para a educação no país, ainda possuía limites, pois o foco dos recursos se direcionou apenas ao Ensino Fundamental, excluindo as demais etapas da educação. Além disso, sua natureza contábil propunha uma política de custo/aluno, com recursos repassados aos municípios de acordo com a quantidade de matrículas naquela etapa educacional, sem necessariamente assegurar qualidade de acesso e de permanência.

Posteriormente, o Fundef é substituído pelo Fundeb (2006), considerado um avanço sobre seu antecessor ao abranger toda a Educação Básica, assim, incorporando a Educação Infantil e Ensino Médio, porém, este manteve a lógica contábil, trazendo o efeito de que quanto maior o número de alunos maior seria o recurso repassado, sem considerar a qualidade da oferta (BASSI, 2011; CARA, 2012; GANZELI, 2012).

Com a Emenda Constitucional nº 59/2009, que regulamentou a obrigatoriedade da matrícula para crianças de 4 anos de idade aos 17, a Creche, que historicamente se revelou a fase menos assistida pelo Poder Público, continuou a não ser prioridade, dado que os municípios foram levados a focalizar seus investimentos na Pré-escola, tendo em vista que, como parte da educação obrigatória, sua não oferta pode gerar consequências legais aos gestores municipais.

A meta 1 do PNE (2014 - 2024) veio ao encontro de tal movimento, estabelecendo até 2016 a universalização da Pré-escola e, em contrapartida, o atendimento de no mínimo 50% das crianças de até três anos em Creche; contudo, nenhuma parte da meta foi alcançada. Como citado anteriormente, apesar do Plano fazer uso diversas vezes do termo “Regime de Colaboração”, sua concepção trouxe a coordenação federativa da União por meio de programas e indicações gerais para as demais esferas administrativas (GANZELI, 2012).

Portanto, ressalta-se que o compromisso com a ampliação da oferta da etapa da EI no contexto da organização federalista não se resume a um projeto isolado, mas exige compreender as disparidades regionais e as demandas trazidas por essa etapa, bem como torná-la uma exigência governamental, de todas as esferas administrativas. Tal constatação, infelizmente, vai de encontro com o quadro da oferta da EI de forma direta (Tabela 2), visto que na esfera estadual esta vem decrescendo significativamente na série histórica (1998 - 2018), e na esfera federal se revela irrisória. Em contrapartida, aumentou significativamente na esfera municipal, ente federado geralmente com menor capacidade econômica e influência nas decisões políticas de âmbito nacional.

Dos dados analisados na pesquisa, destaca-se primeiramente, no total dos dez PPAs, nos dois períodos (2012 - 2015 e 2016 - 2019) e cinco estados selecionados, a escassez de ações voltadas para a EI. Da busca por meio dos descritores referentes à EI e ao Regime de Colaboração, foram localizadas no geral um total de vinte e quatro excertos, desconsiderando os que se repetem, perfazendo dezoito ações apresentadas em diferentes PPAs, referindo-se as demais às explicações gerais ou contextualizações do estado. Foram encontradas cinco ações no estado do Acre, duas no Paraná, duas no Mato Grosso, e nove no Espírito Santo, sendo que dessas, apenas oito são declaradamente para a EI.

Do resultado dos dados coletados nos PPAs também destaca-se que o termo “Regime de Colaboração” ainda não foi incorporado pelas gestões estaduais em seus planejamentos, pois, dos cinco estados analisados apenas três se utilizaram do conceito, sendo que, em um deles nota-se o entendimento equivocado do termo, conforme observado no quadro 1 referente ao PPA 2016 – 2019 do Acre, ao mencioná-lo em uma ação a respeito de um “Fundo Climático Verde”, representando uma cooperação entre setor público e privado (Dimensão estratégica – Estratégia de Captação de Recursos por Resultados na Redução de Emissões pelo Desmatamento).

Nos outros dois momentos, nota-se a consonância do uso do termo com aquele proposto na CF/88, referindo-se a uma ação voltada para a EI em cooperação com os municípios para a oferta e garantia dessa etapa, como apresentado no PPA 2016 - 2019 do estado do Paraná (Quadro 2) e no PPA 2016 – 2019 do estado do Mato Grosso (Quadro 4). Neste último, apesar de possuir como diretriz a universalização da Educação Básica, desconsidera-se a Creche em tal ação, apresentando como público alvo crianças e jovens de 4 a 17 anos, inseridos nas etapas obrigatórias; essa última ação nomeada, “2219 - Articulação e efetivação do Regime de Colaboração Federativa”.

Com o descritor Creche foram localizadas apenas duas ações: uma no PPA 2016 - 2019 do estado do Acre (Quadro 1), em uma ação relacionada ao Eixo Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, e a outra no PPA 2016 - 2019 do estado do Espírito Santo (Quadro 6), inserida em um programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde. Cabe ressaltar que, mesmo diante dos avanços legais, nessa pesquisa, notou-se a Creche como uma etapa desvinculada da EI – e da área da educação –, quando as ações nos PPAs se referem à sua oferta.

A Pré-escola foi localizada apenas uma vez no PPA 2016 - 2019 do estado do Acre, em uma ação do Eixo Gestão Pública – cidadania, sobre uma orientação sobre Atenção Primária/Básica (APS/AB), que ressalta a necessidade de garantia da Educação Básica, considerando “a Pré-escola, o ensino fundamental e médio”. Além de desconsiderar a Creche

como parte integrante da Educação Básica, a apresentação da ação é elaborada de maneira vaga, sem previsão de ações específicas que garantam a oferta e a melhoria da qualidade desta. Embora a Pré-escola seja parte integrante da educação obrigatória no país e, de acordo com o PNE, tem-se como meta sua universalização, não foi possível localizar nos PPAs analisados programas e/ou ações que fossem ao encontro dessa perspectiva.

As ações voltadas para a Educação Infantil de maneira geral, apesar de também escassas, foram as mais comuns, totalizando oito ações no geral dos PPAs examinados. Destaca-se que quatro dessas foram localizadas no PPA 2012 - 2015 do estado do Espírito Santo (Quadro 5), contudo, possuindo como característica comum os baixos valores destinados para a construção de três Centros Educacionais Infantis e uma escola de EI e Ensino Fundamental. Nos PPAs do Acre (Quadro 1) foram encontradas uma ação em cada período (2012 - 2015 e 2016 - 2019), localizadas no Eixo Educação, Saúde e Segurança no Programa Promoção da Educação Básica de Qualidade para Todos. As duas ações se referem à oferta de vagas em municípios rurais ou de difícil acesso, sendo que na ação do segundo PPA, há a focalização da proposta para atendimento das idades de 4 e 5 anos, portanto, voltado para a Pré-escola.

No PPA 2012 - 2015 do Paraná (Quadro 2), o excerto em que aparece o termo Educação Infantil ressalta sua insuficiência no estado, no que diz respeito à oferta de vagas, entretanto, não desenvolve nenhuma ação para combater tal problema diagnosticado. Apenas no segundo PPA (Quadro 2) se encontra uma ação voltada para a expansão da Educação Infantil no estado, “4093 Manutenção da Educação Infantil da Rede Estadual”, focalizando unidades de atendimento, assentamentos, áreas indígenas e quilombolas, com objetivo de desenvolver uma rede de apoio aos municípios para a oferta dessa etapa. Tal ação constou também na busca pelo descritor “Regime de Colaboração”.

Dos dados pesquisados nos dois PPAs (2012 - 2015 e 2016 - 2019) do estado do Maranhão (Quadro 3) apenas o descritor Educação Infantil foi localizado. O excerto está inserido nas “Diretrizes” do PPA, e nele consta a afirmação de que o estado se encontra em alinhamento com o PNE, entretanto, resgata a divisão de responsabilidades por esfera administrativa atribuindo ao município a oferta da EI e não desenvolve nenhuma ação para esta etapa. No estado do Mato Grosso, apenas uma ação é direcionada, no PPA 2012 - 2015 (Quadro 4), à EI: “Apoio Técnico Pedagógico aos Municípios na Expansão e Melhoria do Ensino Infantil”. Localizada em um Programa que visa a melhoria da Educação Básica, embora a ação prevista seja referente à apoio técnico pedagógico, em seus excertos refere-se ao aumento expressivo da cobertura da EI, contudo, atribuindo a responsabilidade desta aos municípios.

No total dos PPAs analisados, constaram oito ações com o descritor Cooperação – relacionadas à educação. A primeira, localizada no PPA 2016 - 2019 do estado do Paraná (Quadro 2), refere-se ao repasse de recursos do “termo de cooperação e/ou termo de compromisso” com as Escolas de Educação Básica na Modalidade Educação Especial conveniadas, sem referência se tal ação visava contemplar a EI. As sete demais ações localizam-se nos PPAs 2011 - 2015 e 2016 - 2019 do estado do Espírito Santo, sendo que no primeiro PPA (Quadro 5) três delas aparecem também no descritor Educação Infantil, já citado, e a outra refere-se ao planejamento e suporte educacional, voltados à gestão das políticas educacionais. Embora esta última seja uma ação de cooperação entre o estado e município, não há especificação se tal ação visa atender a EI.

No PPA 2016 - 2019 do Espírito Santo (Quadro 6) constam três ações de cooperação entre o estado e o município, duas referindo-se ao repasse de recursos para municípios específicos, e a outra com o objetivo de “Planejar, coordenar, implantar, avaliar e controlar políticas públicas na área da Educação para elevar a eficiência do Sistema Educacional e fortalecer a autonomia escolar e sua integração com a sociedade”, tendo como público alvo a rede pública estadual. Parte do orçamento desse programa compunha a “atividade” “4089 – Cooperação Estado/Municípios na implementação de políticas de educação”, não permitindo a constatação se essa ação também teve como destino a Educação Infantil.

Nos PPAs dos estados analisados nota-se que além dos documentos apresentarem poucas ações que visem colaborar com os municípios para a oferta em garantia da Educação Infantil, a sua maioria tem como alvo municípios e/ou público-alvo específicos, não caracterizando uma política de colaboração entre o estado e o conjunto de seus municípios para a expansão da oferta da EI e a melhoria de seu atendimento.

Sobre o estado do Espírito do Santo é importante ressaltar a alternância entre as gestões estaduais, considerando que o ES teve nos últimos vinte anos os mesmos dois governadores (José Renato Casagrande e Paulo Hartung). Nas propostas dos PPAs, nas duas gestões, a educação consta como uma prioridade, contudo, nota-se que a EI não foi contemplada entre as prioridades do planejamento para a área da educação. Cabe destacar ainda que, apesar do discurso da educação como prioridade nas “áreas de resultado” ter se mantido em ambos os PPAs, no documento de 2016 - 2019 a porcentagem do orçamento previsto para a área diminuiu em relação à do período anterior (2012 - 2015).

Assim, apesar do estado do Espírito Santo ter sido selecionado por possuir o maior número de ações encontradas a partir dos descritores selecionados, essas se mostraram fragmentadas e com aportes financeiros demasiado baixos para o que se propunha a concretizar.

Das quatro ações para a EI no primeiro PPA (2012 - 2015), três revelam-se destinadas a um público específico, como as de construção de três Centro Educacionais Infantis destinados a áreas rurais ou de vulnerabilidade social; e apenas uma à escola. No segundo PPA (2016 - 2019) a Educação Infantil não é sequer mencionada.

Dessa forma, pode-se considerar que, uma vez que o PPA é uma importante ferramenta de Planejamento da gestão governamental, a extrema escassez de ações visando à oferta direta da EI e/ou ao apoio aos municípios para atendimento dessa etapa educacional acaba por revelar que o Regime de Colaboração não se revela uma prioridade nas gestões estatais analisadas para a garantia do direito à EI.

Refletindo sobre a organização federativa nacional, e por sua vez sobre as assimetrias regionais no país, entende-se que, embora as políticas de fundo se instituíssem como um avanço no que se refere à redistribuição dos recursos para a educação, essas não foram capazes de assegurar a igualdade de oferta e acesso na Educação Infantil.

Embora as perspectivas descentralizadoras apresentem-se como importantes para o equilíbrio federativo, essas devem ser acompanhadas não só de repasses de recursos, mas de condições para a elaboração e execução de políticas públicas para a educação. A diminuição do aparato técnico trazido pelas reformas dos anos de 1990 acabaram por se configurar como entraves para que as esferas locais fossem capazes de atender as demandas advindas do processo de descentralização (ADRIÃO, et al. 2009b).

Para tanto, se faz necessário que os poderes públicos estadual e federal compartilhem a responsabilidade pela EI de maneira mais efetiva, uma vez que essa ficando a cargo, prioritariamente, das esferas municipais, essa acaba por investir em formas de oferta menos onerosas aos cofres públicos, induzindo as transferências de serviços públicos para a esfera privada como a forma mais adotada para a ampliação da oferta (BASSI, 2011; ADRIÃO, et al. 2009a).

Dessa forma, conclui-se que a regulamentação do Regime de Colaboração torna-se imprescindível para embasar formas colaborativas entre os entes federados para ampliação da oferta pública da EI, visando ultrapassar ações de colaboração fragmentadas e sem articulação entre os entes federados. Defende-se ainda que a oferta de uma educação de qualidade em Creches e Pré-escolas demanda maiores investimentos públicos para as instituições públicas, de forma que o direito à educação das crianças pequenas seja de fato efetivado.

## REFERÊNCIAS

ABUCHAIM, B. O. de. *Panorama das políticas de Educação Infantil no Brasil* / Beatriz de Oliveira Abuchaim. – Brasília: UNESCO, 2018.

ACRE. *Plano Plurianual do estado do Acre (2012 - 2015)*. In: Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/137>> Acesso em: 10 jul. 2019.

ACRE. *Plano Plurianual do estado do Acre (2016 - 2019)*. In: Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/768>> Acesso em: Acesso em: 10 jul. 2019.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.2, pp.17-26. ISSN 0102-8839. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>> Acesso em: 05 set. 2019.

ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. *Lua Nova* [online]. 1994, n.33, pp.165-183. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>> Acesso em: 02 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos Anos FHC. In: Fernando L. Abrucio; Maria Rita Garcia Loureiro. (Org.). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - parte 2. Brasília: 2002, v., p.-.* Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>> Acesso em: 02 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado no Federalismo Brasileiro: A Situação das Administrações Públicas Estaduais. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro/RJ, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576>> Acesso em: 02 set. 2019.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, v., p. 39-70.

\_\_\_\_\_. SANO, Hironobu. Federalismo e Articulação Intergovernamental: Os Conselhos de Secretários Estaduais. In: HOCHMAN, Gilberto & FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013, v. 1, p. 213-246. Disponível em: <[consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/FEDERALISMO-E-ARTICULAÇÃO-INTERESTADUAL-O-PAPEL-DO-CONSAD-NA-POLÍTICA-DE-MODERNIZAÇÃO-DA-GESTÃO-PÚBLICA1.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/FEDERALISMO-E-ARTICULAÇÃO-INTERESTADUAL-O-PAPEL-DO-CONSAD-NA-POLÍTICA-DE-MODERNIZAÇÃO-DA-GESTÃO-PÚBLICA1.pdf)> Acesso em: 02 set. 2019.

ADRIÃO, T. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006, 192p.

\_\_\_\_\_. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. *Educação e Sociedade*, v. 29, p. 79-98, 2008.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo*. 2009a. 366p. Relatório de Pesquisa – Instituto de Biociências da Unesp, Rio Claro.

\_\_\_\_\_. (Coord.). Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n.108, p. 799-818, out. 2009b.

ARAÚJO, C.; LOUREIRO, M. R. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231-52, 2005 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6796>> Acesso em: 06 nov. 2019.

ARAUJO, G. C. de. *Direito à educação básica: a cooperação entre entes federados*. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-242, jul. /dez. 2010a.

\_\_\_\_\_. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do Regime de Colaboração. *Educação & Sociedade* (Impresso), v. 31, p. 749-768, 2010b.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do Regime de Colaboração. *Educ. Soc.*, Campinas, v.34, n.124, p. 787-802, jul/set. 2013a.

\_\_\_\_\_. *Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil*. Curitiba: Appris, 2013b.

\_\_\_\_\_. Federalismo cooperativo e educação no brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Educ. Soc.*, Campinas, v.39, nº124, p. 908-927, out/dez. 2017.

ARAÚJO, L. O desafio do Regime de Colaboração no novo Plano Nacional de Educação. *Jornal de Políticas Educacionais*, n.16, p. 59-65, 2014.

ARELARO, L.; JACOMINI, M.; Klein, S. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v.37, n.1, 220p. 35-51, jan. /abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a03.pdf>

ALVES, T; PINTO, J. M. R. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade? *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-228, jul. /dez. 2010.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v.25, n.89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BARBOSA, L. M. R.; MOMMA-BARDELA, A. M. Educação Infantil e governo federal: reflexões sobre programas e ações do MEC a partir do plano plurianual (2012 a 2015). *Laplage em Revista (Sorocaba)*, vol. 3, n.1, jan.-abr. 2017, p.57- 71.

\_\_\_\_\_; ADRIÃO, T. Atuação dos governos estaduais na efetivação do acesso à Educação Infantil: tema para o debate. *Movimento – Revista de Educação*, v. 3, n. 5, p. 1-20, 2016.

BASSI, M. E. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais Brasileiras. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: jan./Abril. 2011, vol.41 no.142.

BIBLIOTECA DIGITAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA. *Ministério do Planejamento*. Disponível em <<http://bibspi.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 10 jul. 2019.

BIBLIOTECA DIGITAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA. *Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 15 dez. 2019.

BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na Educação Infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.*, Brasília, v. 97, n. 247, p. 506-518, Dec. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2176-66812016000300506&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812016000300506&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BORGHI, R. Municipalização do ensino fundamental e valorização docente. *Educação Unisinos*, v. 11, p. 163-173, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*; promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm)> Acesso em 12 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. 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*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)> Acesso em 12 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 12 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)> Acesso em: 12 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. 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 a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)> Acesso em: 12 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. RESOLUÇÃO Nº 1, DE 23 DE JANEIRO 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.* Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192)> Acesso em: 12 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 07 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Leis e Decretos. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: lei n. 9.394/1996.* Brasília. 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 10 jun. de 2017

BRASIL. Lei nº 12.796, de 6 de abril de 2013. 2013. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm)> Acesso em: 10 Jun. de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 12.796, de 4 de abril de 2013. *Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.* Brasília 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm)> Acesso 25 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 13 jun. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A Reforma Gerencial de 1995.* Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura. In BRESSER-PEREIRA, L.C. e SPINK, P. K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* 3ª. Edição, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999, p.21-48.

CARA, D. *Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas*. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.4, n.10, p. 255-272, Jan/ Jun de 2012.

CORRÊA, E.J.; VASCONCELOS, M.; SOUZA, S. L. Iniciação à metodologia: textos científicos. Belo Horizonte: Nescon UFMG, 2013. Disponível em: <<https://ares.unasus.gov.br/acervo/handle/ARES/1337>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

CURY, C, R, J. A questão federativa e a educação escolar. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, v., p. 149-168.

CRUZ, R. E. da. Federalismo e educação: Um pacto a se rever. *Revista retratos da Escola*, Brasília. V.6, n.10, p.65-78, jan/jul. 2012.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educ. Soc.* [online]. 2010, vol.31, n.113, pp.1099-1120. ISSN 0101-7330. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400003>> Acesso em: 10 jan. 2019.

DOMICIANO, C. *O Projeto 'Nave-mãe' no município paulista de Campinas e os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio: tendências de privatização da Educação Infantil*. Políticas Educativas, v. 6, p. 90-106, 2012.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de educação, Federalismo e os Obstáculos ao Direito À Educação Básica. *Educ. Soc.* Campinas, v.34, n.124, p. 761-785, jul/set. 2013.

DRABACH, N; ADRIÃO, T. A seleção de dirigentes escolares no Brasil: oscilações entre diferentes estratégias. *Jornal de políticas educacionais* V.11, n.8. Set/2017.

ESPÍRITO SANTO. *Plano Plurianual (Mensagens e anexos 2011)*. Governo do estado do Espírito Santo/Secretaria de Planejamento. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015>> Acesso em: 10 set. 2019.

ESPÍRITO SANTO. *Plano Plurianual do estado do Espírito Santo (2012 - 2015)*. In: Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/137>> Acesso em: 10 jul. /2019.

ESPÍRITO SANTO. *Plano Plurianual do estado do Espírito Santo (Mensagens e anexos 2015)*. In: Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/341/ES\\_PPA%202012-2015%20-%20Lei%209.781%2c%20de%2003\\_01\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/341/ES_PPA%202012-2015%20-%20Lei%209.781%2c%20de%2003_01_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em: 10 jul. /2019.

ESPÍRITO SANTO. *Plano Plurianual do estado do Espírito Santo (2016 - 2019)*. Plano Plurianual do estado do Espírito Santo. In: Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: [http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/772/ES\\_PPA\\_2016\\_2019\\_Lei.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/772/ES_PPA_2016_2019_Lei.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em: 10 jul. /2019.

ESPÍRITO SANTO. *Mapas*. Governo do estado do Espírito Santo. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/>>. Acesso em 24 out. /2019.

ESPÍRITO SANTO. *Economia diversificada*. Governo do estado do Espírito Santo. Disponível em: <<https://www.es.gov.br/economia-diversificada-2>> Acesso em 24 out. /2019a.

ESPÍRITO SANTO. *Competências*. Governo do estado do Espírito Santo/Secretaria de Educação. Disponível em < <https://sedu.es.gov.br/competencias-2>> Acesso em 24 out. /2019b.

ESPÍRITO SANTO. *Modalidades de Ensino*. Governo do estado do Espírito Santo/Secretaria de Educação. Disponível em < <https://sedu.es.gov.br/modalidades-de-ensino>> Acesso em 24 out. /2019c.

ESPÍRITO SANTO. *Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes*. Governo do estado do Espírito Santo/Secretaria de Educação. Disponível em < <https://sedu.es.gov.br/paes> > Acesso em 24 out. /2019d.

FRANCO, D. A política de Creches no Brasil: das políticas compensatórias a uma concepção de direitos. In: *Gestão de Creches para além da assistência social: transição e percurso na prefeitura de São Paulo, de 2001 a 2004. Dissertação de Mestrado*. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2009.

FARENZENA, N. Emenda da obrigatoriedade: Mudanças e permanências. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 197-209, jul. /dez. 2010.

FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em Educação Básica. In: Andréa Barbosa Gouveia; José Marcelino de Rezende Pinto; Paulo Roberto Corbucci. (Org.) *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

GANZELI, P. Plano Nacional de Educação: implicações para Educação Infantil. *Revista Exitus*. V.02. nº02 jul/dez. 2012.

GANZELI, P.; OLIVEIRA, C.; ANDREATO, A.C.; ABBIATI, A. S.; EVANGELISTA, S. R. (Org.). *Políticas educacionais na região metropolitana de Campinas: Regime de Colaboração*. Curitiba: CRV, 2015.

GARCIA, T. O. G; ADRIÃO, T; BORGHI, R. A Nova Gestão Pública e o contexto brasileiro. In: *Instituições educacionais: políticas, gestão e práticas profissionais*. Santos: Universitária Leopoldianum; 2009.

GARCIA, R. C. PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER. In: Ipea. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* n. 20, Brasília, 2012. Artigo Especial.

Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4281/1/pps\\_20\\_artigoespecial.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4281/1/pps_20_artigoespecial.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2019.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5ª ed. São Paulo: Loyola, 2014.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas sociais). *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, Nov. 2001.

KISHIMOTO, T. M. (1990). A Pré-escola na República. *Revista Pro-Posições* n° 3. SP: Cortez, pp. 55-67.

KUHLMAN JR., M. Histórias da Educação Infantil brasileira. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 5-18, Aug. 2000.

KUHLMANN JR., M. Instituições Pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 78, p. 17-26, ago. 1991.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>> Acesso em: 05 maio 2019.

INEP -. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Anísio Teixeira. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.enem.inep.gov.br/>> Acesso em: 05 ago. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório de pesquisa Relatório de Pesquisa do Ipea - outubro - 2013 - Estado do Espírito Santo. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20195.%20Acesso%20em%2013%20set.%202019](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20195.%20Acesso%20em%2013%20set.%202019)> Acesso em: 14 jul. 2019.

LÜDKE, M; MARLI EDA. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MARANHÃO. *Plano Plurianual do estado do Maranhão Volume I (2012 - 2015)*. In: Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/343/MA%20-%20PPA\\_2012-2015\\_-\\_Parte\\_I\\_de\\_III.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/343/MA%20-%20PPA_2012-2015_-_Parte_I_de_III.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em: 12 jul. 2019.

MARANHÃO. *Plano Plurianual do estado do Maranhão Volume II (2012 - 2015)*. Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/343/MA%20-%20PPA\\_2012-2015\\_-\\_Parte\\_II\\_de\\_III.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/343/MA%20-%20PPA_2012-2015_-_Parte_II_de_III.pdf?sequence=2&isAllowed=y)> Acesso em: 12 jul. 2019.

MARANHÃO. *Plano Plurianual do estado do Maranhão Volume III (2012 - 2015)*. Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/343/MA%20-%20PPA\\_2012-2015\\_-\\_Parte\\_III\\_de\\_III.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/343/MA%20-%20PPA_2012-2015_-_Parte_III_de_III.pdf?sequence=3&isAllowed=y)> Acesso em: 12 jul. 2019.

MARANHÃO. *Plano Plurianual do estado do Maranhão (2016 - 2019)*. Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/774>> Acesso em: 12 jul. 2019.

MATO GROSSO. *Plano Plurianual do estado do Mato Grosso (2012 - 2015)*. Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/346/MT\\_DOCUMENTO%20FINAL%20%2012-2012%20%20PPA%20%202012%20-%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/346/MT_DOCUMENTO%20FINAL%20%2012-2012%20%20PPA%20%202012%20-%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em: 15 jul. 2019.

MATO GROSSO. *Plano Plurianual do estado do Mato Grosso (2016 - 2019)*. Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/776>> Acesso em: 14 jul. 2019.

MORAES, R. C. C. de. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado nacional? In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n.87, p.309-333, maio/ago.2004.

OLIVEIRA, C. (Org). *Municipalização do Ensino no Brasil*, Belo Horizonte: *Autêntica*, 1999.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações Intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, p. 1031-1048, 2013.

OLIVEIRA, D.A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. *Educ. Soc.* [online]. 2011, vol.32, n.115, pp.323-337 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302011000200005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302011000200005&script=sci_abstract&tlng=pt)> Acesso em: 30 mar. 2020.

OLIVEIRA, R.P. *Direito à educação e federalismo no Brasil*. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.4, n.10, p. 39-46, jan. / jun. de 2012.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA W. Introdução. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, v., p. 13-35.

OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2002.

PARANÁ. *Plano Plurianual do estado do Paraná (2012 - 2015)*. Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/351>> Acesso em: 10 jul. 2019.

PARANÁ. *Plano Plurianual do estado do Paraná (2016 -2019)*. Biblioteca do Planejamento e Gestão Pública. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/781>> Acesso em: 10 jul. 2019.

PINTO, J. M. R. *Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidade*. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.4, n.10, p. 155-170, jan. / jun. de 2012.

\_\_\_\_\_; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *Eccos: Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan. /jun. 2006.

\_\_\_\_\_; A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.28, n.100-Especial, p.877-897, out. 2007.

\_\_\_\_\_; Financiamento da educação básica. A divisão de responsabilidades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v.6, n. 10, p. 155-172, jan. /jun. 2012.

POULANTZAS, N. As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças. In: *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Edições Graal, Rio de Janeiro, 1985, p. 141-85.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da Creche. *Cad. Pesq.* São Paulo (51): 73-79, nov. 1984.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, n. 1, 2009.

SILVA, L. G. A. O Plano de Ações Articuladas e o Regime de Colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a União. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 33, n. 2, p. 337-54, maio/ago. 2017.

SIQUEIRA, R. M. Federalização da Educação Infantil: direito público e social das crianças. In: *Retratos da Escola – Dossiê Federalismo e Educação*. Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v.6, n.10, jan./jun. 2012. – Brasília: CNTE, 2007, páginas 241 a 254.

VALENTE, I.; ROMANO, R. “PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?” In *Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação*. Centro de Estudos Educação e Sociedade – Vol. 23, Número 80, São Paulo, Cortes; Campinas, CEDES, 2002.