

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO E LINGUAGEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

ROSA MARIA FERREIRA BOTASSIN

**POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E SUA
IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JAURU – MT**

Cáceres - MT

2016

ROSA MARIA FERREIRA BOTASSIN

**POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E SUA
IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JAURU – MT**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da professora Dra. Marilda de Oliveira Costa.

Cáceres - MT

2016

Botassin, Rosa Maria Ferreira

Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua implementação nos municípios do Vale do Jauru – MT./Rosa Maria Ferreira Botassin.. Cáceres/MT: UNEMAT, 2016.

174f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Mato Grosso. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.

Orientadora: Marilda de Oliveira Costa

1. Financiamento da educação. 2. Educação infantil - financiamento 3. Políticas públicas – Vale do Jauru/MT. I. Título.

CDU: 373.2(817.2)

ROSA MARIA FERREIRA BOTASSIN

**POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E SUA
IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JAURU – MT**

BANCA EXAMINADORA

Dra. Marilda de Oliveira Costa (Orientadora – PPGEduc/Unemat, Cáceres)

Dr. José Marcelino de Rezende Pinto (Membro Externo – PPGEduc/USP, Ribeirão Preto)

Dra. Jaqueline Pasuch (Membro Interno – PPGEduc/Unemat, Cáceres)

APROVADA EM: 05/04/2016.

É chegado o momento de agradecer, agradecer a todos que passaram pelo meu caminho e que, com certeza, deixaram um pouco de si e levaram um pouco de mim. É muito difícil transformar sentimentos em palavras, mas expresso minha gratidão a todos vocês, pessoas imprescindíveis para a realização e conclusão deste trabalho.

Agradeço primeiramente a Deus e a Nossa Senhora, por sempre me concederem sabedoria nas escolhas dos melhores caminhos, coragem para acreditar, força para não desistir e proteção para me amparar.

Aos meus pais, pelo amor e exemplo de vida que são ensinamentos que me mostram a direção correta.

Ao meu esposo Osmar e meus filhos Diego Francisco e Hiago Henrique, que sempre me impulsionam em direção às vitórias dos meus desafios.

À professora Dra. Marilda Oliveira Costa, por acreditar em meu projeto de pesquisa. Mesmo sem me conhecer, apostou que eu era capaz. Só tenho a agradecer por seus ensinamentos, orientações, palavras de incentivo, paciência e dedicação. Tenho orgulho em dizer que um dia fui sua orientanda.

À professora Dra. Jaqueline Pasuch, pessoa admirável que me serve de exemplo; seus ensinamentos foram muito além dos conteúdos, indicaram caminhos que seguirei sempre. Obrigada, “Jaque”. Se hoje conquistei o título de Mestre, foi porque você me incentivou.

Ao professor Dr. José Marcelino, que gentilmente aceitou o convite para participar da banca examinadora, trazendo grandes contribuições para este trabalho.

Aos professores do Mestrado com quem tive a honra de poder compartilhar seus conhecimentos, seja durante as disciplinas que cursei, em seminários e palestras a que assisti ou mesmo nas conversas pelos corredores do Programa. Agradeço com um carinho especial à professora Dra. Maria do Horto, pessoa que admiro desde os tempos da graduação; deixo aqui registrada toda a admiração que tenho pela senhora, pela sua competência profissional e, principalmente, pela sua humildade.

Aos servidores que atuam no PPGEdU, Edvânia que realizou minha matrícula e Jônatas pelas contribuições na reta final para organizar este trabalho em conformidade com as regras.

Aos meus companheiros de trabalho na Secretaria Municipal de Educação de São José dos Quatro Marcos, pela compreensão e apoio durante essa caminhada. É sempre confortante saber que podemos contar com pessoas como vocês.

Ao Geovani Spinola, que inúmeras vezes atendeu a meus pedidos de “socorro” e me auxiliou na busca *online* de dados e informações.

Aos prefeitos/as e Secretários/as Municipais de Educação dos municípios de Araputanga, Figueirópolis D’Oeste, Glória D’Oeste, Jauru, Lambari D’Oeste, Mirassol D’Oeste, Porto Esperidião, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Salto do Céu e São José dos Quatro Marcos, por me abrirem as portas e cooperarem com a realização desta pesquisa.

Aos colegas do Mestrado, que neste percurso acadêmico compartilharam comigo importantes conhecimentos. Agradeço em especial à Elisangela Pereira Alves, companheira com quem compartilhei as aflições e as conquistas durante a realização deste trabalho, e à Frádia Cícera Tsukamoto, que sempre esteve ao meu lado, apoiando-me e torcendo por mim. Obrigada, meninas, vocês realmente fizeram a diferença.

Ao meu irmão, Luís Eduardo, e à sua esposa, Patrícia, pela receptividade em sua casa e à Dona Neuzi pelos almoços. Sem essa acolhida, com certeza, teriam sido mais difíceis as idas a Cáceres.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram para que este trabalho se concretizasse.

“Eu agora diria a nós, como educadores e educadoras: ai daqueles e daquelas, entre nós, que pararem com sua capacidade de sonhar, de inventar a sua coragem de denunciar e de anunciar. Ai daqueles e daquelas que, em lugar de visitar de vez em quando o amanhã, o futuro, pelo profundo engajamento com o hoje, com o aqui e com o agora, ai daqueles que, em lugar desta viagem constante ao amanhã, se atrelarem a um passado de exploração rotina.”

(FREIRE, 1982, p. 101.)

RESUMO

Esta pesquisa, intitulada “Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua Implementação nos Municípios do Vale do Jauru – MT”, tem como objetivo compreender a Política de Educação Infantil no Brasil e analisar sua implementação nos municípios que compõem a microrregião Vale do Jauru, em Mato Grosso. Para tanto, desenvolvemos estudo de casos com abordagem qualitativa, tendo como foco a Política Nacional e as Políticas Municipais de Financiamento da Educação Infantil e o direito educacional de crianças de quatro e cinco anos de idade. Fazer parte do Sistema de Ensino significa, entre muitos pontos, garantir o direito da criança e da família a esta etapa da Educação Básica. Para isso, é preciso que o poder público efetive as condições necessárias para a sua oferta e manutenção; dentre as condições necessárias, está a garantia de financiamento. A pesquisa segue uma abordagem qualitativa, com coleta de dados junto aos órgãos institucionalizados e análise de documentos oficiais expedidos pelas esferas de governo federal, estadual e municipal; além disso, foram entrevistados/as prefeitos/as e secretários/as municipais de Educação dos municípios da microrregião Vale do Jauru. Para descrever e interpretar o conteúdo, a metodologia de pesquisa utilizada foi a Análise de Conteúdo, pautada em Bardin (1979), tendo sido organizadas três unidades de análise: desafios para implementação da Política de Educação Infantil nos municípios do Vale do Jauru; regime de colaboração entre União, estado e município; e capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil. Os resultados apontam que, para universalizar o atendimento de crianças na faixa de quatro a cinco anos na pré-escola, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, bem como a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), é preciso que o poder público municipal efetive mudanças orçamentárias e priorize o atendimento da Educação Infantil.

Palavras-chave: Financiamento da educação, políticas públicas, Educação Infantil.

ABSTRACT

This research, entitled “Financial Policy for Children Education in Brazil and its implementation in the cities of Jauru Valley - MT”, aimed to both understand the Children Education Policy in Brazil and analyze its implementation in the cities composing the Jauru Valley micro-region in Mato Grosso. We developed case studies with a qualitative approach by focusing on the National and Municipal Financial Policies for Children Education and the educational right of four and five-year-old children. Among several aspects, being part of the Education System means to guarantee the children and families’ right to this stage of Basic Education. This requires the public administration to provide the necessary conditions for its offer and maintenance, which include the funding guarantee. The qualitative approach can also be noticed in both data collection carried out in institutionalized agencies and analysis of official documents passed by federal, state and municipal government; furthermore, we interviewed the mayors and Education secretaries of the cities in the Jauru Valley micro-region. In order to describe and interpret the content, we adopted the Content Analysis as research methodology, supported by Bardin (1979). Three analysis units were structured: challenges for the implementation of the Children Education Policy in the cities of Jauru Valley; regime of collaboration between the Federation, states and cities; and the financial capability of the cities to provide Children Education. The results evidenced that in order to universalize the education for four and five-year-old children in pre-school, as the Constitutional Amendment nr. 59, from November 11th 2009, and Goal nr. 1 of the National Education Plan (2014-2015) established, it is necessary that the municipal public administration makes budget changes and prioritize the offer of Children Education.

Keywords: Education funding, public policies, Children Education.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APLIC	Auditoria Pública Informatizada de Contas
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CBPI	Congresso Brasileiro de Proteção à Infância
CEB	Câmara de Educação Básica
CF	Constituição Federal
CIDC	Convenção Internacional dos Direitos da Criança
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo Nacional de Valorização do Magistério e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MIEIB	Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMEP	Organização Mundial Para Educação Pré-Escolar
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PECs	Propostas de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PT	Partido dos Trabalhadores
RFB	Receita Federal do Brasil
SE	Salário Educação
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
UC	Unidades de Contexto
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UR	Unidade de Registro

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - População na faixa etária de zero a três anos e de quatro e cinco anos, total de matrículas em creches e pré-escolas em 2012 e o número de crianças fora da escola.....	22
Quadro 2 - Atlas dos municípios que compõem a microrregião Vale do Jauru.....	24
Quadro 3 - Agendamento de visitas junto aos municípios lócus da pesquisa.....	25
Quadro 4 - Valores de referência do CAQi para a Educação Infantil – 2015 e valores do FUNDEB em Mato Grosso.	81
Quadro 5 - População em idade escolar no município de Araputanga.....	93
Quadro 6 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Araputanga.....	93
Quadro 7 - População em idade escolar no município de Figueirópolis D'Oeste.....	95
Quadro 8 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Figueirópolis D'Oeste	96
Quadro 9 - População em idade escolar no município de Glória D'Oeste.....	98
Quadro 10 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Glória D'Oeste.....	98
Quadro 11 - População em idade escolar no município de Indiavaí	100
Quadro 12 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Indiavaí.....	100
Quadro 13 - População em idade escolar no município de Jauru.....	103
Quadro 14 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Jauru.	103
Quadro 15 - População em idade escolar no município de Lambari d'Oeste	105
Quadro 16 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Lambari d'Oeste.....	105
Quadro 17 - População em idade escolar no município de Mirassol D'Oeste.....	107
Quadro 18 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Mirassol D'Oeste.....	107
Quadro 19 - População em idade escolar Censo 2010 no município de Porto Esperidião	110
Quadro 20 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Porto Esperidião.....	110
Quadro 21 - População em idade escolar no município de Reserva do Cabaçal.....	113

Quadro 22 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Reserva do Cabaçal.	113
Quadro 23 - População em idade escolar município de Rio Branco	115
Quadro 24 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 do município de Rio Branco.....	115
Quadro 25 - População em idade escolar no município de Salto do Céu.....	117
Quadro 26 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Salto do Céu.....	117
Quadro 27 - População em idade escolar no município de São José dos Quatro Marcos.....	119
Quadro 28 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de São José dos Quatro Marcos.....	120
Quadro 29 - Educação Infantil: Creche – População de quatro e cinco anos e Matrícula por Dependência Administrativa em 2015.	124
Quadro 30 - Educação Infantil: Pré-Escola – População de quatro e cinco anos e Matrícula por Dependência Administrativa em 2015.	125
Quadro 31 - Origens e valores do FUNDEB	129
Quadro 32 - Saldo Positivo/Negativo em relação ao FUNDEB – 2014.....	130
Quadro 33 - Valor referente ao Salário Educação em 2014.	131
Quadro 34 - Valores do Programa Brasil Carinhoso repassados aos municípios.	133
Quadro 35 - Receita total do município e valor das despesas com educação.	134
Quadro 36 - Despesas empenhadas e liquidadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental em 2014.	135
Quadro 37 - Relação das Unidades de Análise.	137
Quadro 38 - Desafios para implementação da Política de Educação Infantil nos municípios do Vale do Jauru.....	138
Quadro 39 - Regime de colaboração entre União, Estado e Município.	142
Quadro 40 - Capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil.	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População, área, densidade demográfica do município de Araputanga.	91
Tabela 2 - População, área, densidade demográfica no município de Figueirópolis D'Oeste .	94
Tabela 3 - População, área e densidade demográfica do município de Glória D'Oeste	97
Tabela 4 - População, área, densidade demográfica do município de Indiavaí.....	99
Tabela 5 - População, área, densidade demográfica do município de Jauru.	102
Tabela 6 - População, área, densidade demográfica do município de Lambari d'Oeste.....	104
Tabela 7 - População, área, densidade demográfica do município de Mirassol D'Oeste.	106
Tabela 8 - População, área, densidade demográfica do município de Porto Esperidião.....	109
Tabela 9 - População, área, densidade demográfica do município de Reserva do Cabaçal ...	112
Tabela 10 - População, área, densidade demográfica do município de Rio Branco	114
Tabela 11 - População, área, densidade demográfica do município de Salto do Céu.	116
Tabela 12 - População, área, densidade demográfica do município de São José dos Quatro Marcos.	118

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matrículas no Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino nos municípios da microrregião Vale do Jauru - 1997 a 1999.	78
Gráfico 2 - Comparação das despesas empenhadas e liquidadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.	136

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I	30
ESTADO, DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: ABORDAGEM TEÓRICA	30
1.1 Categorias fundamentais da perspectiva dialética: contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia.....	30
1.2 Estado, Neoliberalismo e Direitos Sociais	38
1.3 Constituição do Direito da Criança no Brasil.....	50
1.4 Políticas públicas no Brasil para atenção à infância: a educação infantil como direito na legislação educacional vigente	59
CAPÍTULO II	69
POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	69
2.1 Balanço de produção	69
2.2 Vinculação constitucional de impostos para a educação.....	74
2.3 Políticas e programas de financiamento da educação infantil pós Constituição de 1988 ..	81
2.4 Custo aluno qualidade e custo aluno qualidade inicial.....	84
CAPÍTULO III	88
DADOS HISTÓRICOS E CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO VALE DO JAURU	88
3.1 Microrregião Vale do Jauru.....	88
3.1.1 O município de Araputanga.....	90
3.1.2 O município de Figueirópolis D'Oeste.....	94
3.1.3 O município de Glória D'Oeste.....	96
3.1.4 O município de Indiavaí	99
3.1.5 O município de Jauru.....	100
3.1.6 O município de Lambari D'Oeste	103
3.1.7 O município de Mirassol D'Oeste	105
3.1.8 O Município de Porto Esperidião	107
3.1.9 O Município de Reserva do Cabaçal	111
3.1.10 O Município de Rio Branco	113
3.1.11 O Município de Salto do Céu	115

3.1.12 O município de São José dos Quatro Marcos.....	118
3.2 Políticas de educação para as crianças de zero a cinco anos de idade nos planos municipais de educação 2015/2025	120
CAPÍTULO IV.....	127
O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO VALE DO JAURU: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO DA CRIANÇA À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	127
4.1 Desafios para implementação da política de educação infantil nos municípios do Vale do Jauru	137
4.2 Regime de colaboração entre união, estado e município.....	142
4.3 Capacidade financeira dos municípios para o atendimento da educação infantil	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS	155
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com prefeitos.....	170
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com secretários/as municipais de educação	172

INTRODUÇÃO

Todos nós temos direitos, uns menos outros mais, mas existem alguns direitos chamados fundamentais. Direito fundamental é o direito de nascer, o direito de mamar, o direito de crescer. Direitos fundamentais todos temos que saber se quisermos garantir o direito de viver. (RUFINO)¹

A conquista do direito da criança deve-se à luta travada historicamente por meio de movimentos sociais, tais como o movimento de mulheres, o movimento feminista, o processo de urbanização, o ingresso da mulher no mercado de trabalho e os movimentos de redemocratização do país – formulações teóricas nas áreas política, social, econômica e educacional –, que têm sensibilizado o legislador para a garantia de direitos da criança. Por meio desses movimentos, a sociedade civil passa também a exigir do Estado políticas públicas que garantam o direito da criança à Educação Infantil.

A caracterização das instituições de educação infantil como parte dos deveres do Estado [...] trata-se de uma formulação almejada por aqueles que, [...] lutaram – e ainda lutam – pela implantação de creches e pré-escolas que respeitem os direitos das crianças e das famílias (KUHLMANN JÚNIOR, 2010, p. 179).

Destaca-se a década de 1980 como marco desses movimentos, lutas e conquistas sociais. Como assinala Kuhlmann Júnior (2010, p. 180), as creches apareciam como resultado concreto das lutas: “o movimento popular e as reivindicações das feministas colocaram a creche na ordem do dia”.

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, avançamos no que corresponde à Educação Infantil como direito da criança e dever do Estado. Pela primeira vez, uma Constituição brasileira inclui no Capítulo da Educação (Artigo 280, inciso IV) “o atendimento em creches e pré-escolas” como dever do Estado. (BRASIL, 1988)

A partir dessa Constituição, vários instrumentos legais foram criados com a intenção de garantir os direitos de cidadania das crianças brasileiras, dentre os quais, destacamos a Lei 8069/90 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990), a Lei 9394/96 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI (BRASIL, 2010) e o Plano Nacional de Educação - PNE (BRASIL, 2014).

Fazer parte do Sistema de Ensino significa, entre muitos pontos, garantir o direito da criança e da família a essa etapa da Educação Básica. Para isso, é preciso que o poder público

¹ Poeta de Roraima que criou essa versão poética do Estatuto da Criança e do Adolescente.

efetive as condições necessárias para a sua oferta e manutenção; dentre as condições necessárias, está a garantia de financiamento.

Considera-se que:

[...] a educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (BRASIL, 1996a, p.1),

Conforme disposto no Art. 208 da Constituição Federal, sendo promovida em regime de colaboração entre os entes federados. Os municípios têm a responsabilidade de ampliar a oferta da Educação Infantil, segundo determina a Meta 1 do Plano Nacional de Educação – 2014/2024:

Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (PNE, 2014, p.1)

Esta pesquisa busca, então, ampliar e aprofundar a discussão sobre a política de financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua implementação nos municípios da microrregião Vale do Jauru, a sudoeste do estado de Mato Grosso.

Para compreender a política implantada para a Educação Infantil nos níveis nacional e municipal, torna-se necessário abordar a complexidade que envolve o conjunto das relações sociais concretas que ocorrem no seio da sociedade capitalista, pois

As relações de classe estão presentes assim tanto nas transformações do Estado segundo os estágios ou fases do capitalismo, ou seja nas transformações das relações de produção/divisão social do trabalho que elas implicam, como nas formas diferenciais de que reveste o Estado num estágio ou fase marcados pelas mesmas relações de produção (POULANTZAS, 2000, p. 126).

Por esse motivo, a metodologia utilizada neste trabalho possibilitou perceber a política de financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua implementação na microrregião Vale do Jauru como parte de uma totalidade, e não apenas como fragmentos da realidade, expondo a relação existente entre a Legislação Nacional e as políticas para a Educação Infantil nos 12 municípios investigados – Araputanga, Figueirópolis D'Oeste, Glória D'Oeste, Indiavaí, Jauru, Lambari D'Oeste, Mirassol D'Oeste, Porto Esperidião,

Reserva do Cabaçal, Rio Branco e São José dos Quatro Marcos – no contexto contraditório da realidade analisada.

O desenvolvimento desta pesquisa envolveu levantamento de dados coletados junto aos órgãos institucionalizados e análise de documentos oficiais expedidos pelas esferas de governo federal, estadual e municipal. Além disso, foram entrevistados/as os/as prefeitos/as e secretários/as municipais de Educação dos municípios da microrregião Vale do Juru, conforme já mencionado.

Nesse contexto, foi imprescindível a compreensão das bases teórico-metodológicas que sustentaram e alicerçaram o desenvolvimento da pesquisa sobre o Financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua implementação nos municípios da microrregião Vale do Juru. Também foi fundamental o diálogo estabelecido com os diversos autores dessas referidas bases, bem como a direção tomada no percurso metodológico, o *locus* da investigação e a escolha dos sujeitos participantes.

Pensar sobre o percurso metodológico de uma pesquisa é refletir sobre escolhas, caminhos e riscos a serem percorridos. Assim, inicia-se a apresentação desse percurso refletindo-se sobre a afirmação de Costa (2011, p. 23).

Traçar e seguir determinado caminho significa fazer escolhas. E escolher é decidir sobre uma dentre várias opções, é trilhar aquela que encaminha para a resposta a questões e objetivos previamente estabelecidos, que, por sua vez, estão intimamente relacionados com o grupo social ao qual pertence o pesquisador

Frente ao contexto de se saber o caminho a ser percorrido e o lugar em que se pretende chegar, considerando-se também as relações que se estabelecem na interação sujeito-pesquisador e objeto, percebo a importância de mencionar aqui minha trajetória profissional, enfatizando as vivências e experiências no espaço educacional, tendo em vista que meu envolvimento em diferentes frentes de atuação norteou minha chegada até aqui.

Em 1982, iniciei minha trajetória profissional como professora em uma escola pública municipal na periferia de Cáceres (MT). Ainda neste município, trabalhei em várias outras escolas, todas localizadas em periferia ou zona rural, sempre atuando nas séries iniciais do ensino fundamental, sendo estas multisseriadas². Em 1989, já no município de São José dos Quatro Marcos (MT), por meio de concurso público, assumi o cargo de professora na rede estadual, permanecendo na docência até o ano de 1994. Esse período em sala de aula e o

² Que possui várias séries, fileiras, etapas, classes ou categorias. Classe multisseriada no sistema educacional brasileiro; diz-se das classes cujos alunos estão em níveis distintos de aprendizagem e faixa etária diferenciadas, mas são instruídos pelo mesmo professor.

contato diário e direto com o aluno alicerçaram minha carreira docente e possibilitaram-me um olhar mais atento tanto para os processos didático-metodológicos, inerentes ao ensino/aprendizagem, quanto para os enfrentamentos do cotidiano escolar, no que tange aos desafios em se fazer educação de melhor qualidade no contexto da escola pública de periferia e zona rural, como abordado anteriormente.

Em 1995, ao assumir o cargo de diretora da Escola Estadual Lourenço Peruchi (em São José dos Quatro Marcos), troquei a função docente por uma nova atuação na vertente educacional, iniciando assim o percurso na área de gestão, atuação esta que me possibilitou a aproximação com os documentos de políticas públicas. Aqui destaco a promulgação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a qual evidencia a Educação Infantil como sendo a primeira etapa da Educação Básica, conferindo, assim, um cunho legal ao trabalho com a infância ao garantir que seja integrada às políticas das secretarias de educação e não mais às da ação social, saúde, etc.

No entanto, logo em seguida, o governo federal, pela Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996d), implantou o Fundo Nacional de Valorização do Magistério e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Um primeiro problema ficou anunciado já na denominação do referido Fundo, ao restringir-se ao Ensino Fundamental e excluir a Educação Infantil – sem apoio financeiro da União e dos estados, as crianças passaram a sofrer os efeitos de uma política de municipalização que repassa apenas responsabilidades.

“O ensino obrigatório conta com um processo corretivo de financiamento, o FUNDEF, em que cada aluno corresponde certo valor. O mesmo não ocorre com a educação infantil. Embora a demanda certamente continue intensa e crescente” (GOMES, 2004 apud COELHO, 2004, p.47).

Em 1999, a Secretaria de Estado de Educação do Estado de Mato Grosso deixou de ofertar a pré-escola, pois esta era responsabilidade do município, e este não a ofertava porque não dispunha de financiamento. Nesse contexto, o que se notava naquele momento era uma competição entre estado e município pela busca do aluno do Ensino Fundamental, que era sinônimo de recursos, fato este que levou as esferas municipais e estaduais a matricularem precocemente as crianças na 1ª série do Ensino Fundamental. Monlevade (2007, p. 37) destaca que o FUNDEF “determinou uma aceleração das matrículas no ensino fundamental público regular, que passaram de 28 milhões em 1996 para 32,8 milhões em 1999”.

Dessa forma, podemos afirmar que, durante a década de vigência do FUNDEF, a Educação Infantil esteve sempre à margem do processo educativo. Após intensas lutas, destaca-se o movimento “FUNDEB pra Valer!”, liderado pela Campanha Nacional pelo

Direito à Educação, reunindo diversas instituições e articulações da sociedade civil comprometidas com a educação pública. Conforme aponta Nascimento (2009),

[...] o movimento obteve conquistas significativas na tramitação e na criação do FUNDEB, que se iniciou em março de 2004 com a discussão da proposta pelo MEC, e se concluiu em 30 de maio de 2007, com a aprovação da lei que regulamentou o novo fundo (NASCIMENTO, 2009, p. 8.)

Nessa ocasião, exercia a função de Assessora Pedagógica na Secretaria Municipal de Educação do Município de São José dos Quatro Marcos, onde tive a oportunidade de participar do ato público municipal “passeata dos bebês”³.

Em 20 de junho de 2007, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007c), que regulamentou o FUNDEB, mediante o qual a Educação Infantil, de maneira processual, porém progressiva, passou a ser financiada.

Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 03 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

II - para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos:

- a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;
- b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2º (segundo) ano de vigência do Fundo;
- c) a totalidade das matrículas a partir do 3º (terceiro) ano de vigência do Fundo (Art. 31 da Lei 11.494/2007). (BRASIL, 2007c, p.1)

Com base no relatório da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2008), Becker (2008, p. 147) afirma que “a inclusão do primeiro nível da educação no FUNDEB não terá como resultado um aumento da oferta da educação infantil e, conseqüentemente, do acesso em todos aos municípios”, pois, apesar de o modelo de composição do FUNDEB ter sofrido alterações em relação ao modelo do FUNDEF, novos tributos serem vinculados e o percentual de vinculação ser alterado de 15% para 20%, os novos impostos vinculados não são receitas próprias dos municípios. Assim, novamente os pequenos municípios acabaram por perder recursos na partilha do fundo, uma vez que são os que têm maior participação de transferências na receita total. Os municípios maiores são mais autônomos, conseguem a maior parte de sua renda por meio de receitas próprias e também são os responsáveis pelas maiores redes escolares, portanto, possuem um maior coeficiente de repasse do fundo, que ocorre com base no total de matrículas de cada cidade. A CNM destacou ainda que, em consequência deste mecanismo de captação e de divisão de recursos, 34% dos municípios perderam receitas com o FUNDEB em 2007 (CNM, 2008).

³ Movimento realizado em São José dos Quatro Marcos (MT), em agosto de 2003, junto aos profissionais da Educação Infantil, pais e comunidade geral em apoio ao Movimento FUNDEB pra Valer!

Os trabalhos prestados junto à gestão educacional oportunizaram-me ainda mais desafios na carreira profissional: no ano de 2013, aceitei o desafio de assumir a função de Secretária Municipal de Educação de São José dos Quatro Marcos, momento este que consolidou meu crescimento em relação aos conhecimentos sobre a organização e o funcionamento de todos os segmentos que compõem a educação em sua totalidade, bem como sobre a interação e articulação dos processos pertinentes às políticas públicas educacionais, não somente no âmbito do governo municipal, mas também nas esferas das políticas estadual e federal.

Dos enfrentamentos vivenciados, as políticas de financiamento da educação, principalmente o financiamento da Educação Infantil, sempre me chamaram atenção e me fizeram ter um olhar diferenciado. Diante disso, senti-me instigada a realizar a referida pesquisa sobre a política de financiamento da Educação Infantil no Brasil, cuja abordagem reflete diretamente no que diz respeito à obrigatoriedade da oferta de Educação Infantil para as crianças de quatro e cinco anos de idade, conforme dispõe o Art. 6º da Lei 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013a).

A partir dessa reflexão, resolvi buscar informações que mostrassem o número de crianças de zero a cinco anos residentes no município de São José dos Quatro Marcos e o número de crianças matriculadas na Educação Infantil, usando para tal dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Censo Escolar como fontes de pesquisa. Ao deparar-me com a realidade do município onde resido e trabalho, resolvi estender a proposta de pesquisa para os outros 11 municípios da microrregião Vale do Jauru, tendo constatado um número considerável de crianças que não estavam matriculadas em creches ou pré-escolas.

O Quadro 1 mostra a população por faixa etária de zero a três anos e de quatro e cinco anos, o número de crianças matriculadas na Educação Infantil no ano de 2012 e ainda o número de crianças na faixa etária de zero a cinco anos fora da escola em cada município.

Quadro 1 - População na faixa etária de zero a três anos e de quatro e cinco anos, total de matrículas em creches e pré-escolas em 2012 e o número de crianças fora da escola.

Município	População 0 a 3 anos	Matrículas em creches	Fora da escola (0 a 3 anos)	População 4 e 5 anos	Matrículas em pré-escolas	Fora da escola (4 e 5 anos)
Araputanga	915	157	758	510	402	108
Figueirópolis D'Oeste	208	----	208	118	90	28
Glória D'Oeste	154	59	95	105	75	30
Indiavaí	165	50	115	83	68	15
Jaurú	645	97	548	374	263	111
Lambari D'Oeste	360	43	317	189	139	50
Mirassol D'Oeste	1562	276	1286	803	576	227
Porto Esperidião	698	83	615	413	249	164
Reserva do Cabaçal	173	----	173	76	54	22
Rio Branco	269	66	203	161	105	56
Salto do Céu	205	105	100	120	67	53
São José dos Quatro Marcos	1005	247	758	576	417	159
TOTAL	6.359	933	5426	3.528	2.505	1.023

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no Censo IBGE 2010 e Censo INEP 2012

Na faixa etária de zero a três anos, eram 6.359 crianças, das quais 933, ou seja, 14,67%, se encontravam matriculadas em creches. Quanto à população de quatro e cinco anos residente na microrregião, eram 3.528 crianças, das quais 2.505 estavam matriculadas em pré-escolas, perfazendo um percentual de 71,00%. Considerando que a Lei 12.796 (BRASIL, 2013a) tornou obrigatória a Educação Básica a partir dos quatro anos e que a meta é a sua efetiva implementação, progressivamente, até o ano de 2016, os municípios da microrregião têm o desafio de ampliar em 29,00% a oferta da Educação Infantil na pré-escola, ou seja, criar 1.023 novas vagas.

A universalização da pré-escola para crianças de quatro e cinco anos foi ratificada como a meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que se tornou lei em 2014 (Lei 13.005/2014) com vigência por dez anos. O PNE traz ainda outro desafio para os municípios: ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final de sua vigência. (BRASIL, 2014a).

Assim posto, verifiquei que tal demanda traz a necessidade de que haja de fato a garantia de uma estrutura global das esferas governamentais que possibilite aos municípios não somente universalizar a oferta de Educação Infantil para crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, mas que esse atendimento seja efetivado conforme dispõe o artigo 29 da lei 12.796/13:

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (Art. 29 da Lei 12.796/13). (BRASIL, 2013a, p.1).

Foi esta realidade que me motivou a pesquisar sobre a garantia da oferta de Educação Infantil, pois, “apesar de ter mais de um século de história como cuidado e educação extradomiciliar, somente nos últimos anos a Educação Infantil foi reconhecida como direito da criança, das famílias, como dever do Estado e como primeira etapa da Educação Básica” (MEC, 2006, p.7).

Dessa forma, o processo investigatório da temática em pauta está contextualizado na Política de Educação Infantil no Brasil, e sua implementação nos municípios da microrregião Vale do Jauru, tendo-se como objetivo principal:

- Compreender a Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e analisar sua implementação nos municípios que compõem a microrregião Vale do Jauru.

Como objetivos específicos, apontam-se:

- Analisar as relações entre os entes federados para assegurar o direito educacional às crianças;
- Identificar nas relações entre os entes federados a existência do regime de colaboração;
- Relacionar a capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil.

O lócus da pesquisa foram os 12 municípios que compõem a microrregião Vale do Jauru (Araputanga, Figueirópolis D’oeste, Glória D’Oeste, Indiavaí, Jauru, Lambari D’Oeste, Mirassol D’Oeste, Porto Esperidião, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Salto do Céu e São José dos Quatro Marcos).

Conforme apresentado pelo IBGE (1990, p. 8), as microrregiões compreendem um conjunto de municípios contíguos com estruturas de produção diferenciadas que resultam da presença de elemento do quadro natural ou de relações sociais e econômicas particulares. A organização do espaço microrregional é identificada também pela vida de relações no nível

local, isto é, pela possibilidade de atender às populações por meio do comércio de varejo ou atacado ou dos setores sociais básicos, incluindo atividades urbanas e rurais.

O Quadro 2 apresenta algumas características gerais da microrregião Vale do Jauru, as quais serão especificamente detalhadas no contexto do Capítulo 3 desta produção.

Quadro 2 - Atlas dos municípios que compõem a microrregião Vale do Jauru

Município	Área Km ²	População Censo 2010	Densidade demográfica	IDH 2010	Ano de instalação
Araputanga	1.609,67	15.342	9,56	0,725	1979
Figueirópolis D'Oeste	893,68	3.796	4,26	0,697	1986
Glória D'Oeste	850,55	3.135	3,67	0,710	1993
Indiavaí	601,28	2.397	4,00	0,661	1986
Jauru	1.315,85	10.455	7,95	0,673	1979
Lambari D'Oeste	1.340,24	5.431	4,06	0,627	1993
Mirassol D'Oeste	1.076,58	25.299	23,53	0,704	1976
Porto Esperidião	5.833,71	11.031	1,88	0,652	1986
Reserva do Cabaçal	1.063	2.572	2,43	0,676	1986
Rio Branco	530,10	5.070	9,55	0,707	1979
Salto do Céu	1.778,72	3.908	2,19	0,666	1979
São José dos Quatro Marcos	1.285,35	18.998	14,75	0,719	1979

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no Portal AMM/MT.

A fundação dos municípios ocorreu entre os anos de 1976 e 1986, e a área total da microrregião é de 18.178 km². A população total residente nesta microrregião, de acordo com o Censo 2010, soma 107.434 pessoas, sendo Mirassol D'Oeste o município mais populoso e Indiavaí o com a menor população. O município com melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é Araputanga, e Lambari D'Oeste apresenta o menor IDH dentre os municípios da microrregião.

A pesquisa foi dividida em três momentos interligados: inicialmente, as leituras e os debates realizados durante as aulas e no grupo de estudo viabilizaram o aprofundamento necessário à apropriação do referencial teórico. O segundo momento caracterizou-se pelo levantamento de dados coletados junto a órgãos institucionalizados, dentre eles, o Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra), INEP, PAR, SIOPE, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Banco do Brasil, Portal Transparência e outros documentos expedidos pelas esferas de governo federal, estadual e municipal que apontam para o regime de colaboração, oficializado em documentos como termos de convênios e cooperação, minutas, resoluções, enfim, tudo que diz respeito às relações entre entes federados para concretizar o direito das crianças à Educação Infantil. Em um terceiro momento, foram entrevistados/as 11 prefeitos/as e secretários/as municipais de educação dos 12 municípios da microrregião Vale do Jauru; o

prefeito e a secretária de Educação do município de Indaiavá recusaram-se a conceder entrevista. O critério para escolha dos/as entrevistados/as deu-se pelo fato de que os/as prefeitos/as e secretários/as municipais de educação são os principais responsáveis pela efetivação de Política de Educação Infantil que assegure o direito educacional das crianças.

Para a realização desta etapa, inicialmente, foi encaminhado um *e-mail* às autoridades supracitadas, contextualizando-se a pesquisa e a sua relevância, o objeto a ser estudado, a importância dos sujeitos nela envolvidos e a proposta para que pudessem conceder uma entrevista para que se discutissem os encaminhamentos quanto à implementação da política da Educação Infantil em seus respectivos municípios. Dos *e-mails* enviados, apenas um município retornou – diante dessa realidade, foram realizados contatos via telefone com cada um dos municípios e feitos os agendamentos de visitas às autoridades municipais, conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3 - Agendamento de visitas junto aos municípios lócus da pesquisa.

MUNICÍPIO	DATA	AGENDA
Araputanga	14/04/2015	9h – Prefeito
	14/04/2015	13h – Secretária de Educação
Figueirópolis D'Oeste	13/05/2015	07h30min – Prefeito
	10/03/2015	13h – Secretário de Educação
Glória D'Oeste	22/06/2015	07h30min – Prefeito
	22/06/2015	09h – Secretária de Educação
Indiavaí	17/04/2015	10h – Prefeito
	17/04/2015	11h – Secretária de Educação
Jauru	17/04/2015	08h – Prefeita
	10/03/2015	09h – Secretário de Educação
Lambari D'Oeste	26/05/2015	07h – Prefeita
	26/05/2015	8h30min – Secretário de Educação
Mirassol D'Oeste	13/02/2015	07h30min – Prefeito
	13/02/2015	09h – Secretária de Educação
Porto Esperidião	19/06/2015	13h30min – Prefeito
	23/02/2015	13h – Secretária de Educação
Reserva do Cabaçal	09/03/2015	10h – Prefeito
	05/03/2015	13h – Secretário de Educação
Rio Branco	26/05/2015	10h30min – Prefeito
	26/05/2015	12h – Secretária de Educação
Salto do Céu	26/03/2015	08h30min – Prefeito
	26/03/2015	13h30min – Secretária de Educação
São José dos Quatro Marcos	23/06/2015	8h – Vice-Prefeito
	23/06/2015	13h – Prefeito

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Dos/as gestores/as municipais, agendados/as para entrevistas, nove eram mulheres – destas, duas prefeitas e sete secretárias de educação – e 15 (quinze) homens- dez prefeitos, um vice-prefeito e quatro secretários de educação. Iniciou-se, então, o período de realização das entrevistas. Toda essa jornada ocorreu de forma autônoma, com investimento próprio, inclusive com a utilização de veículo próprio. Dos enfrentamentos vivenciados, vale mencionar as idas repetidas aos municípios, pois ocorreu de estar no município na data agendada somente uma das autoridades (prefeito/a ou secretário/a), devido ao fato de, por imprevistos imediatos, terem de cumprir uma agenda de governo em Cuiabá (MT) e/ou por ocorrências decorrentes da própria gestão. Isso tudo ocasionou diversas idas e vindas aos municípios. Apesar desses imprevistos, as visitas e entrevistas transcorreram de maneira tranquila e sem entraves, tendo sempre a boa acolhida das equipes das Prefeituras e Secretarias de Educação, bem como das próprias autoridades entrevistadas.

No que se refere ao município de São José dos Quatro Marcos, é válido mencionar que apresento minha experiência como atual gestora da Secretaria Municipal de Educação a fim de evidenciar os anseios em discutir as políticas públicas para Educação Infantil nos aspectos relevantes de seu financiamento e respectivos processos de implementação. Além dos documentos e de procurar trazer as informações relacionadas ao período de abrangência da pesquisa, mas tentando manter o devido distanciamento que o pesquisador deve ter do sujeito e objeto da pesquisa, optei por entrevistar também o vice-prefeito, pelo fato de ele ter atuado como Secretário Municipal de Educação no período de 2009 a 2011, que corresponde ao período inicial da pesquisa, pois esta se inicia com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, a qual estipula que toda criança a partir dos quatro anos deve obrigatoriamente ser matriculada na pré-escola. (BRASIL, 2009a).

Como instrumento de coleta, a entrevista seguiu um roteiro semiestruturado, o que, segundo Triviños (1987), enriquece a investigação, porque ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador proporciona liberdade e espontaneidade ao informante.

Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987, p.146).

Por tratar-se de pesquisa na área de Ciências Humanas, utilizou-se a abordagem qualitativa. Conforme Bogdan e Biklen (1994), os pesquisadores dessa abordagem têm como

objetivo “[...] melhor compreender o comportamento e experiência humanos. Tentam compreender o processo mediante o qual as pessoas constroem significados e descrever em que consistem estes mesmos significados [...]” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p.70).

Ainda no que se refere à abordagem da pesquisa qualitativa, Deslandes (2012) aponta que “o pesquisador que trabalha com estratégias qualitativas atua com a matéria-prima das vivências, das experiências, da cotidianidade e também analisa as estruturas e as instituições, mas entendem-nas como ação humana objetivada” (DESLANDES, 2012, p. 24).

Nesse contexto, acredito na relevância de minha pesquisa, tendo em vista que poderá subsidiar debates na proposição de políticas educacionais da Educação Infantil, estratégias para a reestruturação da rede, atendimento à toda a demanda e consolidação de um documento norteador, com metas e estratégias para a universalização da Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, pois

O papel do pesquisador é justamente o de servir como veículo inteligente e ativo entre esse conhecimento construído na área e as novas evidências que serão estabelecidas a partir da pesquisa. É pelo seu trabalho como pesquisador que o conhecimento específico do assunto vai crescer (LUDKE, 2013, p. 5).

Por entender que esta pesquisa surgiu de uma realidade material, real, concreta, optei por uma teoria que dá conta de explicar essa realidade, acreditando que, quando se analisa uma coisa, deve compreender-se a sua essência.

O pesquisador necessita caminhar das aparências fenomênicas para a essência da coisa, para a coisa em si. O pressuposto dialético epistemológico é que o *em si* das coisas é atingível. Buscamos então, a verdade e o conhecimento, porque consideramos possível alcançá-los (SANFELICE, 2008, p. 84).

Assim, compreende-se que o mundo não pode ser considerado um complexo de coisas acabadas, mas como um processo de complexos. A pesquisa parte do conceito fundamental de que as coisas e suas representações refletem conceitos na mente, os quais estão em mudanças contínuas e ininterruptas. Como afirma Kuhlmann Júnior (2010, p. 181), “as interpretações precisam superar as simplificações para que de fato levem a conclusões consequentes”.

No primeiro capítulo, realiza-se uma análise das cinco categorias fundamentais da perspectiva dialética estabelecidas por CURY (1992): contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia – cujo contexto se entrelaçou aos estudos acerca da formação do Estado, direitos sociais e marcos legais que conceberam a criança como sujeito de direitos.

Trata-se também da Educação Infantil no atual contexto da legislação educacional e das políticas de Educação Básica, da qual a Educação Infantil passou a fazer parte. Fez-se necessária, para tal, a realização de um diálogo com diversos autores estudados durante as aulas presenciais e grupos de estudo, devidamente evidenciados no desenvolvimento do referido capítulo desta produção.

No segundo capítulo, para melhor explanação do tema pesquisado e com a finalidade de obter informações sobre o que se tem pesquisado nos programas de pós-graduação em educação, mestrado e doutorado a respeito das políticas públicas de financiamento da Educação Infantil, apresenta-se o balanço de produção em busca realizada por meio digital (internet) no banco de teses da CAPES (Fundação Capes – Ministério da Educação), de acesso livre por consulta *on-line*. Também é apresentada uma descrição do processo histórico da vinculação constitucional de impostos para a educação desde sua primeira definição na Constituição de 1934 até a Constituição de 1988; o atual contexto do financiamento da Educação Infantil no Brasil; e a proposta do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), “referenciais que devem orientar a construção de uma política de financiamento da educação básica comprometida efetivamente com a garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 13).

No terceiro capítulo, são apresentados os municípios da microrregião Vale do Jauru e contextualizadas as suas histórias, organizações político-administrativas e as políticas de Educação Infantil nos recém-aprovados Planos Municipais de Educação 2015-2025.

No quarto capítulo, é evidenciado o eixo principal da pesquisa, cujo conteúdo retrata a análise investigativa dos dados coletados junto aos sujeitos desta pesquisa.

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos (GIL, 1999, p. 168).

Por tratar-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, um enorme volume de dados foi gerado, o que exigiu sua organização e compreensão, em um processo continuado em que se procurou identificar dimensões, categorias, tendências, padrões, relações, desvendando-lhes o significado. Esse processo implicou um trabalho de redução, organização e interpretação dos dados – denominado análise de conteúdo. A análise de conteúdo, de acordo com Minayo (1994), é a expressão mais comumente usada para representar o tratamento dos

dados de uma pesquisa qualitativa. A análise de conteúdo, segundo Bardin (1979, p. 42), pode ser definida como:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens

Nesse capítulo, são explicitados então, por meio da análise e da interpretação dos dados coletados, os desafios e as perspectivas dos gestores públicos municipais quanto à efetivação do direito da criança à educação em cada um dos municípios da microrregião Vale do Jauru.

Nas considerações finais, relata-se a consolidação da pesquisa, sendo retomados os objetivos e a questão central, procurando-se respondê-los a partir das discussões, análise e reflexão desenvolvidas em cada capítulo e articulando-os com os dados da pesquisa de campo. Na conclusão dos trabalhos, anuncia-se ser necessária a implementação de uma política de atendimento da Educação Infantil no município que efetive mudanças orçamentárias e priorize a oferta da Educação para que este possa universalizar o atendimento de crianças na faixa de quatro a cinco anos na pré-escola, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, bem como a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) – “Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 2009a, p. 1).

Acredito ser este o momento fundamental para refletir a respeito do financiamento da Educação Infantil à luz da legislação. Espero, assim, contribuir com novos caminhos de investigação no campo das políticas públicas de financiamento para a Educação Infantil, procedentes da trajetória oferecida por esta, fortalecendo conquistas em prol do reconhecimento governamental da importância de investimentos nessa modalidade de ensino e contribuindo com a intensificação deste debate no interior da academia e na dinâmica institucional e educativa em que está inserida.

CAPÍTULO I

ESTADO, DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: ABORDAGEM TEÓRICA

Inicia-se este capítulo tratando-se das categorias fundamentais da perspectiva dialética estabelecidas por CURY (1992) – contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia –, cuja análise possibilitou um entrelaçar com a trajetória da Educação Infantil no Brasil. Compreende-se que a criança e seus direitos sempre foram discutidos em situações de contradição, uma vez que a criança está inserida na sociedade capitalista e esta, por sua vez, ser inerentemente contraditória.

A seguir, faz-se uma abordagem sobre Estado, Neoliberalismo e Direitos Sociais, cujos estudos promoveram uma reflexão acerca da formação do Estado e do Estado de Bem-Estar Social. Além disso, discutem-se o neoliberalismo e alguns pontos relevantes deste nas políticas dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma.

Discute-se, ainda, a constituição do direito da criança no Brasil na perspectiva de que esta é um sujeito de direitos devidamente reconhecido pelo Estado, com necessidade de proteção integral para o seu pleno desenvolvimento.

Por fim, são trazidas para o foco do debate as políticas públicas no Brasil para atenção à infância cujo panorama histórico conduz a Educação Infantil ao atual contexto da legislação educacional e das políticas de Educação Básica, da qual a Educação Infantil passou a fazer parte.

1.1 Categorias fundamentais da perspectiva dialética: contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia

O método dialético considera que nenhum fenômeno visto como isolado, sem conexão, pode ser compreendido ou explicado. Paulo Neto (2011, p. 22) afirma que, “[...] alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, [...] o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou”.

Para Marx (2007), a dialética fundamenta-se no movimento, tanto do mundo exterior quanto do pensamento humano. Portanto, só existe dialética se há movimento, e só há movimento se existe processo histórico.

A questão central, do ponto de vista da pesquisa dialética, é que o *em si*, ontologicamente, se constitui sempre em movimento. [...] O que permanece, o movimento, contraditoriamente é o motor de todas as transformações e de si mesmo. [...] A forma de ser dos seres e fenômenos é “estar” sempre em mudança, portanto, de já ter sido o que foram, de estarem sendo o que são e de estarem produzindo o que serão (SANFELICE, 2008, p. 89).

A realidade sobre a qual a concepção materialista se debruça traz consigo todas as suas contradições, conflitos e transformações, evidenciando que as ideias são, de fato, reflexos do mundo exterior e objetivo vivenciado pelos sujeitos; por isso, as ideias independem do pensamento, são representações do real.

Nessa perspectiva, o grande desafio do pensamento é trazer para o plano racional a dialética do real, buscando a essência do fenômeno, aquilo que está por detrás da aparência, ou seja, o caráter conflitivo, dinâmico e histórico da realidade.

“A dialética situa-se, então, no plano de realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção; desenvolvimento e transformação dos fatos” (FRIGOTTO, 2010, p. 82).

A pesquisa que se desenvolve nessa perspectiva deve contemplar essa concretude entendida como a historicidade do ser, bem como os determinantes econômicos, históricos, políticos e culturais, de modo a considerar, essencialmente, a complexa realidade social presente nos vários momentos históricos.

[...] a busca consciente de uma postura materialista histórica na construção do conhecimento não se limita à apreensão de um conjunto de categorias e conceitos. Não se trata de homogeneizar o discurso. É preciso superar a abstratividade inicial dando-lhe concretude. Esse movimento é um movimento prático, empírico. Há, pois, a exigência necessária de uma concepção de realidade, um método capaz de desvendar as “leis” fundamentais que estruturam um problema que se investiga, da exposição orgânica dos avanços no conhecimento e de novas sínteses no plano da realidade histórica (FRIGOTTO, 2010, p. 95).

Tambara (2006, p. 81) enfatiza que “em cada investigação existe um projeto de transformação para a sociedade”. Dessa forma, a investigação científica deve responder a algo, e este algo deve ser socialmente construído. Aqui aparece o compromisso social do pesquisador com os valores que lhe são constitutivos.

Conforme afirma Gomide (2014), o materialismo histórico-dialético dá-se a partir de três movimentos simultâneos: de crítica, de construção do novo conhecimento e de ação com vistas à transformação. Para ser materialista, histórica e dialética, a investigação deve considerar a concretude, a totalidade e a dinâmica dos fenômenos sociais, que não são definidos a priori, mas construídos historicamente.

Este processo de articulação das múltiplas dimensões do fenômeno com a totalidade mais ampla requer ainda uma ordenação lógica e coerente do que se captou da realidade estudada, de modo que não se negligenciem o caráter histórico do objeto de conhecimento e as cinco categorias fundamentais da perspectiva dialética estabelecidas por CURY (1992): contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia. As categorias possuem simultaneamente a função de intérpretes do real e de indicadores de uma estratégia política;

As categorias de modo especial, oferecem subsídios nos atos de investigar a natureza da realidade social e as vinculações das propriedades da educação nessa mesma realidade. As categorias ajudam a entender o todo, cujos elementos são os constituintes da realidade e, nele, os elementos da educação (CURY, 1992, p. 26-27).

Na concepção marxista, as categorias esvaziam-se quando seus sentidos não estão ligados à realidade e vinculados ao movimento. É indispensável que elas não se isolem, pois estão historicamente integradas à prática social. Para CURY (1992, p. 22), elas:

[...] não são formas puras que dão conta de toda e qualquer realidade para todo o sempre. Elas são relativas, ao mesmo tempo, ao real e ao pensamento, ou seja, a todo o movimento no real e no pensamento. Daí o fato de tanto pertencerem ao campo do conhecimento, quanto indicarem os aspectos objetivos do fenômeno. As categorias, pois, só se dão como tais no movimento e a partir de um movimento. Consideradas isoladamente, tornam-se abstratas. Presentes em todo fenômeno, isolá-las do movimento significa torná-las objetos de contemplação e negá-las como um ponto nodal que tenta expressar, pelo movimento do pensamento, o movimento do real.

Assim, é possível afirmar que as categorias formam um elo que dá sentido umas às outras à medida que se completam. As categorias aparecem como produto do pensamento, tomando a forma de reflexivas, o concreto pensado, e é pela análise teórica que os homens tomam consciência de que todo ser social é material e tem existência objetiva.

Para Marx (2007), as categorias não possuem fim em si mesmas, alteram-se de acordo com a realidade social e são somente válidas com a participação humana direta, pois;

Do movimento dialético das categorias simples nasce o grupo, do movimento dialético dos grupos nasce a série e do movimento dialético das séries nasce todo o sistema. [...] De tal modo essas categorias parecem originar-se umas às outras, encadear-se e enredar-se umas nas outras apenas pelo trabalho do movimento dialético (MARX, 2007, p. 99).

O princípio explicativo fundamental do pensamento marxista é o da contradição. Ao percorrermos a trajetória da Educação Infantil no Brasil, compreendemos que a criança e seus

direitos sempre foram discutidos em situações de contradição, por ela estar inserida na sociedade capitalista e esta, por sua vez, ser inerentemente contraditória.

Para Kuhlmann Júnior (2010), a história da Educação Infantil manifesta um processo contraditório e preconceituoso em relação à pobreza, em que predomina a concepção assistencialista.

O movimento dialético da história não é a simples oposição entre passado e presente, entre assistência e educação, [...]. Mais do que uma polaridade entre campos homogêneos, a história da educação infantil nos mostra um processo contraditório em que a ambiguidade das propostas, desde sua origem e difusão, deixa vislumbrar as potencialidades existentes nas instituições educacionais para as crianças pequenas. Mas também tem sido a história do predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza, descomprometida quanto à qualidade do atendimento (KUHLMANN JÚNIOR, 2010, p. 184).

A categoria da contradição é a qualidade dialética da totalidade, na medida em que ela é sempre refeita de totalidades mais densas e complexas; assim, na concepção marxista, a contradição instaura-se devido aos fenômenos sociais, que, por conta de variáveis, não se solucionam. Nesse sentido, “a contradição não é apenas entendida como categoria interpretativa do real, mas também como sendo ela própria existente no movimento do real, como motor interno do movimento, já que se refere ao curso do desenvolvimento da realidade” (CURY, 1992, p. 30).

O método dialético, com base no que diz respeito à contradição, aponta que o movimento social é constante, operando, dessa forma, como agente modificador externo. A contradição é a base da sociedade capitalista e, como nosso objeto se insere nesta realidade, encerra também sérias contradições: “todo real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários” (CURY, 1992, p. 31).

Uma sociedade composta pela liberdade de pensamento, liberdade política, liberdade econômica, livre arbítrio, propriedade privada, trabalho assalariado, pressão para produtividade, competição, democracia representativa, entre outros, é extremamente contraditória. CURY (1992, p. 33) reflete que:

Na sociedade capitalista, o movimento se dá em consequência do desenvolvimento das contradições que existem em seu seio. Tais contradições se revelam no papel motor da luta de classes na transformação social. É através deste jogo pugnativo que a sociedade avança.

A educação, ao revelar-se no processo de ação-reflexão do aprender, traz a força que tem de representar como uno aquilo que é contraditório (a contradição só é eliminada quando

se alteram as condições que geraram tal contradição: quando se trata de sociedade, na perspectiva marxista, seria uma mudança de quantidade para a qualidade, ou seja, do capitalismo para o comunismo).

A educação é uma totalidade de contradições atuais ou superadas, aberta a todas as relações, dentro da ação recíproca que caracteriza tais relações em todas as esferas do real. A ação recíproca entre essas esferas do real se mediam mutuamente através das relações de produção, relações sociais e relações político-ideológicas (CURY, 1992, p. 67).

Sendo assim, é pelo desenrolar das relações sociais que é determinada a luta de classes, fundamental para ir além dessa condição e atingir a transformação social.

Por haver contradição, há totalidade, visto que a totalidade organiza um processo que destaca a busca por entendimentos a respeito de determinada constatação.

“A totalidade não é um todo já feito, determinado e determinante das partes, não é uma harmonia simples, pois não existe uma totalidade acabada, mas um processo de totalização a partir das relações de produção e de suas contradições” (CURY, 1992, p. 35).

Elaborada por conexões, em que o todo supera as partes e permanece em constante construção, a categoria da totalidade leva-nos a colocar a compreensão do real onde cada realidade é uma totalidade de determinações. Não há totalidade acabada, pois ela é produto da contradição, que por sua vez está sempre em movimento, e é na dialética entre totalidade e contradição que o real pode ser entendido. Nessa definição, CURY (1992, p. 35) aponta que:

Na totalidade, cada realidade e cada esfera dela são uma totalidade de determinações, de contradições atuais ou superadas. Cada esfera da realidade está aberta para todas as relações e dentro de uma ação recíproca com todas as esferas do real. Mas a totalidade sem contradições é vazia e inerte, exatamente porque a riqueza do real, isto é, sua contraditoriedade, é escamoteada, para só se levarem em conta aqueles fatos que se enquadram dentro de princípios estipulados *a priori*. A consideração da totalidade sem as contradições leva a colocar a coerência acima da contradição. Nesse caso, o objeto de conhecimento ganha em coesão e coerência, em detrimento, porém, do que há de conflituoso nele. E o privilegiamento da contradição revela a qualidade dialética da totalidade.

Compreender, então, os mecanismos totalitários consiste na apreensão dialeticamente organizada das partes para o todo e do todo para as partes. Ou seja, há um movimento em que sempre há mais para se articular. Nem mesmo o ser social, em sua busca incessante por descobertas em vários aspectos, atingirá esse ápice, pois a totalidade é composta da produção de toda uma sociedade, onde se forma um todo.

“[...] o conceito de totalidade implica uma complexidade em que cada fenômeno só pode vir a ser compreendido como um momento definido em relação a si e em relação aos outros fenômenos, igual e indistintamente” (CURY, 1992, p. 36).

A totalidade vive num processo de constante mutação; isto significa que ela é aberta e inerente ao processo dialético. O homem, enquanto ser social, a cria por meio da práxis. Sendo assim, “a realidade, então, só pode ser conhecida na sua totalidade concreta quando se conhece a mesma na dimensão social e histórica, compreendendo a unidade dialética, [...] onde o homem é reconhecido como sujeito da práxis” (CURY, 1992, p. 38). Ignorar este movimento realizado pela totalidade significa ignorar a relação do homem como sujeito histórico, automaticamente, tornando-a como algo abstrato.

Toda sociedade e suas integrações devem manter uma relação dialética a toda existência real. Assim, a categoria da mediação faz referência ao fato de nada ser isolado.

Essa categoria deve ser ao mesmo tempo relativa ao real e ao pensamento. Enquanto relativa ao real, procura captar um fenômeno ao conjunto de suas relações com os demais fenômenos e no conjunto das manifestações daquela realidade de que ele é um fenômeno mais ou menos essencial. [...] A história é o mundo das mediações. E a história, enquanto movimento do próprio real, implica o movimento das mediações. Assim, elas são históricas, e, nesse sentido, superáveis e relativas. Enquanto relativas ao pensamento, permitem a não petrificação do mesmo, porque o pensar referido ao real se integra no movimento do próprio real (CURY, 1992, p. 43).

A mediação é inexistente em si própria, diferente do que é em sua relação teoria e prática. A dinâmica da mediação permite que haja uma determinação recíproca das partes entre si e com o todo, para assim se relacionarem de modo dialético e contraditório. CURY (1992, p. 44) diz que:

A mediação (categoria-não reificável), assim entendida, não precisa ser apenas e necessariamente reprodutora da estruturação ideológica reinante. Pode ser uma mediação crítica, pois a legitimação que a ideologia dominante busca nas mediações (e por ela se difunde) não é explicável de modo mais abrangente sem as contradições existentes no movimento da sociedade.

No processo educativo, a categoria da mediação é considerada básica, pois é a educação que organiza e transmite as ideias de uma cultura, procurando dessa forma superar o aparente fosso existente entre as ideias e a ação.

Ao preparar mão de obra voltada para a reprodução ampliada do capital, a educação adapta-se como instrumento de acumulação, assim contribuindo para que o capital se

mantenha em constante manutenção no que diz respeito às acumulações e representações ideologicamente sociais, já que

A categoria da reprodução se justifica pelo fato de toda sociedade tender, em suas instituições, à sua autoconservação reproduzindo as condições que possibilitam a manutenção de suas relações básicas. [...] O capitalismo se mantém porque gerou uma cultura de acumulação. E a educação pode servir de elo medidor para os processos de acumulação ao reproduzir idéias e valores que ajudam a reprodução ampliada do capital (CURY, 1992, p. 28).

Compreender a reprodução leva-nos a dizer que, nesse caso, ela acontece por desconsiderar várias contradições. Num sentido de afirmá-la, quanto mais a reprodução cresce, mais podemos admitir que há ausência dessas contradições, pois a ideologia se amplia e não permite que a segunda a supere. Em outras palavras, como diz Cury (2006, p. 41), “o sistema capitalista tenta tomar a sociedade como um todo”.

Comprendemos esta categoria como fundamental, na medida em que é necessário que o homem identifique quando seu trabalho o está edificando enquanto ser social e quando sua relação está sendo apenas de reprodução de uma hegemonia ideológica que contribui para a manutenção do capital e das tentativas, em vão, de humanizá-lo.

O conceito de hegemonia apontado por Gramsci in CARNOY (1988, p. 97-98) tem dois significados principais:

É um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. A fração dirigente detém o poder e a capacidade para articular os interesses das outras frações. [...] É a relação entre as classes dominantes e as dominadas. A hegemonia compreende as tentativas bem-sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados.

Assim, entendemos por hegemonia determinada dominação ideológica, visto que acontece o domínio sobre os menos favorecidos, ou seja, a classe técnica e financeiramente superior une-se em torno de objetivos semelhantes, criando alianças e construindo mecanismos morais e intelectuais para a consolidação hegemônica de sua classe. Por meio desta hegemonia, há o fundamento da propriedade dos meios de produção e geração de riqueza.

A classe dominante busca transformar sua concepção do mundo em um consenso absorvido pelas massas para garantir a ordem estabelecida, constituindo dessa forma uma harmonia entre as classes. Conforme aponta CURY (1992), é por meio das relações de classes

que a sociedade consegue um consenso que vai possibilitar a reprodução das relações de produção.

Ora, pôr a questão da hegemonia é pôr simultaneamente a questão da ideologia, das agências da sociedade civil que a veiculam, e das relações sociais que a geram. [...] Enfim, as relações sociais são relações ideológicas porque, ao dizer o mundo, representá-lo e conceituá-lo, os discursos o fazem de acordo com os interesses de classe. Por isso, as relações políticas são entendidas de modo global, quando também referidas às representações e conceituações (CURY, 1992, p. 45-46).

A classe superior auxilia na massificação da informação, o que colabora no condicionamento ideológico, contribuindo para que os segmentos sociais reproduzam também de forma hegemônica os padrões estabelecidos.

Podemos fazer referência à ideologia dominante do sistema capitalista, em que a burguesia estrutura e mantém a hegemonia de forma consolidada e justifica todos estes atos, além de difundir sua ideologia para os demais subordinados da classe trabalhadora.

Assim, compreendemos que a formação ideológica emerge de um movimento, não sendo esta imposta de forma aleatória ou mesmo espontaneamente, pois

A hegemonia é a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham a se constituir em interesse geral. Referida aos grupos e facções sociais que agem na totalidade das classes e no interior de uma mesma classe, ela busca também o consenso nas alianças de classe, tentando obter o consentimento ativo de todos, segundo os padrões de sua direção (CURY, 1992, p. 48).

Podemos dizer que ambas as classes realizam também consensos entre si. Ao reformular uma proposta que beneficiará a classe trabalhadora proletária, a burguesa também abriu negociações e cedeu determinadas decisões, às quais a primeira se adequou. O consenso dura até o momento em que os dominados se mantêm permissivos frente à aceitação ideológica (im)posta, na medida em que, se há interesse em modificação estrutural, a classe hegemônica passa a travar embates para a sua manutenção. Conforme CURY (1992, p. 47), “[...] para os dominadores a dominação precisa ser mantida, [...] para os dominados [...] problematizada em vista de sua superação”.

CURY (1992, p. 47-48) alerta ser este um movimento contraditório, em que encontramos o conflito, a luta de classes, já que há “dois universos que se contaminam, onde um domina o outro”.

Dessa forma, é possível notar que a organização social de poder se faz acontecer nas relações hegemônicas estabelecidas por intermédio dos embates de dominação de classes – em que uma minoria se articula em manter e desempenhar o seu papel dominador, enquanto uma demanda que compreende uma fração bem maior se condiciona numa esfera de dominados, ainda que tal situação se dê ora de maneira oculta, ora revelada. Ainda que por vezes haja conflitos, o rompimento com a hegemonia dominante compreende um processo moroso e quase intransponível, que passa por enfrentamentos de natureza ideológica, política, cultural e social.

1.2 Estado, Neoliberalismo e Direitos Sociais

O termo *Estado* como hoje se conhece foi introduzido por Maquiavel (1996). Em sua obra *O Príncipe*, o autor começa com estas palavras: “Todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados”.

Daí a fortuna do termo “Estado”, que através de modificações ainda não bem esclarecidas passou de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes, como aparece no próprio trecho de Maquiavel, no qual o termo “Estado”, apenas introduzido é imediatamente assimilado ao termo “domínio” (BOBBIO, 1987, p. 67).

O Estado emerge das relações de produção; as condições materiais determinam a estrutura social e as formas de consciência. As relações individuais são produto das condições materiais, do modo de produzir, distribuir e consumir. O Estado não representa o bem comum, sendo por si mesmo um instrumento de dominação que “surgiu como um meio de apropriação do produto excedente” (WOOD, 2011, p. 37).

Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana. A forma do Estado, portanto, emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Na concepção de Marx, é impossível separar a interação humana em uma parte, a sociedade da interação em outra: a consciência humana que guia e até mesmo determina essas relações individuais é o produto das condições materiais – o *modo* pelo qual as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas. [...] Marx defendia que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. [...] Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista (CARNOY, 1988, p. 68-69)

O Estado é um instrumento da burguesia que “age no interesse da classe dominante, subordinando todos os outros interesses aos dessa classe” (CARNOY, 1988, p. 75). Nessa noção, a “classe dominante” aparece como o grupo que possui e controla uma parte predominante dos meios de produção material e espiritual. Devido “a essa prioridade, assume-se que a classe dominante controla o Estado” (CARNOY, 1988, p. 75).

Os marxistas oferecem várias respostas para explicar por que o Estado deve ser considerado como um instrumento da classe dominante:

Em primeiro lugar, os membros do sistema de Estado – as pessoas que estão nos mais altos postos dos ramos executivo, legislativo, judiciário e repressivo – tendem a pertencer à mesma classe ou classes que dominam a sociedade civil.[...] Em segundo lugar, a classe capitalista domina o Estado através de seu poder econômico global. Através de seu controle dos meios de produção, a classe dominante é capaz de influenciar as medidas estatais de uma maneira que nenhum outro grupo, na sociedade capitalista, pode desenvolver, quer financeira quer politicamente. [...] Em terceiro lugar, o Estado é um instrumento da classe dominante porque, dada a sua inserção no modo capitalista de produção, não pode ser diferente. A natureza do Estado é determinada pela natureza e pelas exigências do modo de produção (CARNOY, 1988, p. 75-76).

Moraes (2001) aponta que a pedra fundamental do liberalismo é identificada com Adam Smith, especialmente com a publicação de *A riqueza das nações*, em 1776. Segundo o autor, Smith afirma que o mundo seria melhor se as atitudes econômicas não fossem regulamentadas pelo Estado. Ainda segundo Moraes (2001) são três as funções do governo na argumentação de Smith: “a manutenção da segurança interna e externa, a garantia da propriedade e dos contratos e a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública” (MORAES, 2001, p. 13).

Para a doutrina liberal, a procura do lucro e a motivação do interesse próprio são inclinações fundamentais da natureza do homem:

[...] uma vez eliminados inteiramente todos os sistemas, sejam eles preferenciais ou de restrições, impõe-se por si mesmo o sistema óbvio e simples da liberdade natural. Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e fazer com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categorias de pessoas (SMITH, 1993, p. 47).

Smith (1993) defendeu o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado, cujo funcionamento deveria se dar sem a interferência do Estado. Para ele, havia uma “mão invisível” assegurando o equilíbrio entre a oferta e a procura.

O Estado Liberal, que tem como marco histórico a Revolução Francesa, parte do princípio de que todos são livres, até mesmo para construir seu próprio destino, e o direito à propriedade, dessa forma, parece colocar todos na mesma condição. Porém, ser proprietário de um meio de produção é diferente de ser proprietário da força de trabalho, e ainda que as leis garantam que todos sejam iguais, no campo das relações de produção, elas são desiguais.

De acordo com a visão liberal, a prosperidade e o bem-estar dependem da competência e do trabalho individual, já que a todos é dada a igualdade de oportunidades. Bento (2003) afirma que a teoria que fundamenta este Estado Liberal admite a igualdade no campo formal e jurídico, mas não exige a igualdade de fato, entendida como a igualdade socioeconômica.

A teoria liberal admite a igualdade formal e jurídica e até, no máximo, a igualdade inicial e de oportunidades; contudo lhe é completamente estranha qualquer exigência de igualdade de fato, socioeconômica. Noutros termos: ela aceita a equalização dos pontos de partida, porém, jamais os pontos de chegada, os quais devem depender da competência e do trabalho individuais como condição de moralidade e justiça da prosperidade e bem-estar alcançados (BENTO, 2003, p.18).

Nessa forma, o Estado, justificado pela ideia de que contribuiriam para desestimular o interesse pelo trabalho, gerariam acomodação e colocariam em risco a sociedade de mercado, tem uma reduzida intervenção na garantia de direitos sociais.

Em 1929, uma grande crise atingiu todo o mundo capitalista, o que, segundo Bento (2003), teve como marco a quebra da bolsa de Nova York. A recessão econômica “traduziu a urgência da superação dos postulados liberais da mão invisível do mercado e, conseqüentemente, da não intervenção do Estado na esfera econômica” (BENTO, 2003, p. 3).

No início, a crise era financeira e no campo do capital, mas ela se desdobrou e atingiu todo o sistema produtivo e afrontou a qualidade da economia capitalista.

De fato, a crise de 1929 pôs a nu as mazelas de um mercado deixado à própria sorte. Longe de se harmonizar e racionalizar conforme supuseram os teóricos liberais, o sistema econômico regulado exclusivamente pelo mercado ‘livre’ revelou-se mais autofágico, suicida e irracional do que jamais foi. A economia mundial mergulhou numa espiral recessiva impulsionada por aquilo que os economistas batizaram de insuficiência crônica de demanda agregada, ou seja, havia capital acumulado para a produção, mas não havia mercado consumidor para onde escoá-la, donde resultava desemprego que agravava o problema de subconsumo e assim sucessivamente. [...] Fez-se mister autorizar a atuação anticíclica do estado e de mecanismos de proteção social a fim de amortecer os efeitos da crise e inverter a espiral recessionista (BENTO, 2003, p. 4).

Nesse momento, surgiu o chamado Estado de Bem-Estar Social, que, conforme aponta Bento (2003), apresentou três fases em sua evolução histórica: a fase da experimentação, que exibe como relevância a substituição da caridade privada pelo seguro público, a fase da consolidação, compreendida no período entre guerras até o fim da Segunda Guerra Mundial, período este que marca a vitória no pensamento socialista internacional, e, por fim, a fase da expansão obtida mediante o consenso das políticas keynesianas⁴ de intervenção econômica e social.

Para Bento (2003), o Estado na sua forma de bem-estar assumiu, por meio de políticas sociais, a função de reproduzir a força de trabalho. Segundo ele, a expansão do Estado de Bem-Estar Social deu-se na tentativa de solucionar o seguinte problema: “elaborar estratégias sociopolíticas que conciliem a necessidade de integração permanente da mão de obra no mercado de trabalho, imprescindível à continuidade do processo de acumulação, e os direitos sociais reivindicados pela classe trabalhadora” (BENTO, 2003, p. 29).

O Estado de Bem-Estar Social teve seu ápice nos anos 50 e caracterizou-se pela expansão dos gastos sociais e pela significativa acumulação de capital. Apesar disso, no final dos anos 60, as expectativas de crescimento começaram a esgotar. Nesse mesmo período, intensificaram-se os movimentos dos trabalhadores, cujas reivindicações não se limitavam às questões econômicas, mas principalmente à democracia no interior das fábricas.

Estes movimentos operários reivindicaram o controle operário sobre o processo trabalhista, considerado por amplos setores como estreitamente ligado à propriedade da empresa. O direito da classe capitalista de controlar o processo produtivo [...] passou a ser questionado pelos trabalhadores. Além disso, amplos setores operários reivindicaram a importância da legislação nacional e renegaram acordos voluntários com os empresários, conseguidos por meio de negociações coletivas (NAVARRO, 1995, p. 92).

A partir dos anos 70, em decorrência das crises de produtividade experimentadas pelo capitalismo, foram impostas alterações no regime de acumulação fordista e na regulação econômico-política do Estado keynesiano ou Estado de Bem-Estar Social. Cêa (2003) explica:

Embora haja diferentes interpretações da crise do capitalismo contemporâneo (ARRIGHI, 1996, 1997; CHESNAIS, 1996, 1998; HARVEY, 1999; MÉSZÁROS, 2002, 2003), é traço comum a identificação, no processo de reprodução ampliada do capital, da predominância da sua forma financeira sobre a sua forma produtiva, tornada possível, fundamentalmente, pela abundância de capital proveniente da prosperidade do regime de acumulação fordista, assentado na relação (keynesiana) entre aumento da produtividade do trabalho e ampliação das condições de

⁴ Corrente do pensamento econômico do século XX inspirada pela obra do economista inglês John Maynard Keynes.

reprodução do capital e do trabalho. Nesse contexto, a regulação exercida pelo chamado Estado de bem-estar social ou Estado keynesiano (ou outra variante de Estado intervencionista no período, como o militar no Brasil), que visava controlar as relações entre ganhos do capital e do trabalho, se torna inviável. Isso porque se ampliam as possibilidades dos ganhos do capital se efetivarem majoritariamente fora dos limites tributários e geográficos impostos pelos acordos de produtividade e, portanto, ao largo da necessidade de incorporação maciça de trabalhadores na produção (pleno emprego) e longe da intervenção direta do Estado nas relações que passam a se estabelecer entre capital e trabalho, com ampliada vantagem para o primeiro, o que vai exigir a reorganização da esfera produtiva em novas bases [...] (CÊA, 2003, p.39).

Cêa (2003) ainda aponta que a regulação a ser exercida pelo Estado capitalista vai ser justificada por teses e mediada por políticas neoliberais, visando a legitimar a predominância do individualismo do mercado sobre a socialização da produção. Os custos sociais da predominância do capital financeiro sobre o capital produtivo (desemprego, acentuação das fissuras sociais, ampliação da pauperização e da miséria, etc.) e a ampliação da concentração do capital sem demonstração efetiva do aumento esperado da sua capacidade de acumulação são as principais evidências não só da permanência da crise, mas de seu agravamento.

Assim, o cenário do mundo do trabalho passa a incorporar mudanças que tornam mais flexíveis os processos de trabalho, os mercados de trabalho, os produtos e padrões de consumo. Segundo Harvey (1992, p. 140), a “‘acumulação flexível’ se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” – ou seja, a flexibilização das relações de trabalho teve como principal consequência social a redução quantitativa do trabalho formal.

A flexibilização contou, dentre outras, com três importantes ferramentas de operacionalização das transformações no mundo do trabalho: a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e o processo de “financeirização”⁵ da economia. A reestruturação produtiva, processo de mudanças ocorridas nas organizações das empresas com introdução de inovações tecnológicas, organizacionais e de gestão, afetou de forma direta os meios de produção – empresas, maquinários, tecnologia, matérias-primas, organização do trabalho coletivo, etc., as formas de contrato e as exigências de competências profissionais para o uso mais eficiente da força de trabalho.

O operário deve apenas realizar as instruções, o que supõe submeter-se às ordens impostas pela hierarquia despótica da fábrica. À direção compete dirigir, controlar e vigiar o trabalhador, impedindo por todos os meios sua articulação e comunicação horizontais no interior mesmo espaço da produção. (RAGO, 1987, p.27).

⁵ Termo utilizado por alguns autores (CHESNAIS, 1996, 1998; SALAMA, 1999) para designar o sentido e a forma predominantes de expansão do capital a partir dos anos 1970.

O neoliberalismo, por sua vez, consiste na reforma do Estado, para que este, enquanto estrutura de comando político do capital, corresponda às novas demandas do regime de acumulação.

Mészáros (2002) compreende o Estado moderno como a estrutura de comando ou controle político do capital. Conforme explica,

[...] é a completa ‘ausência’ ou ‘falta’ de coesão básica dos microcosmos socioeconômicos constitutivos do capital [produção e controle, produção e consumo, produção e circulação] – devido, acima de tudo, à separação entre o valor de uso e a necessidade humana espontaneamente manifesta – que faz existir a dimensão política do controle sociometabólico do capital na forma de Estado moderno (MÉSZÁROS, 2002, p. 123).

É a “[...] subordinação necessária do ‘valor de uso’ – ou seja, a produção para as necessidades humanas – às exigências de auto-expansão e acumulação do capital [...]” (MÉSZÁROS, 2002, p. 100) que proporciona ao capitalismo a sua capacidade de expansão, ao mesmo tempo em que ele passa a necessitar do Estado como sua estrutura de comando político, que deve diminuir, na medida do necessário, os desequilíbrios e as distorções das dimensões constitutivas do sistema do capital. Os impactos da financeirização da economia atingiram todos os setores produtivos, sendo estes das esferas urbana ou rural. Enquanto as indústrias concentram suas produções em atividades centrais, terceirizando serviços e atividades secundárias a empresas menores ou trabalhadores organizados em subcontratos, a agricultura foi atingida pela inviabilização da produção em pequena escala e a propriedade da terra teve novo processo de concentração fundiária.

Esse conjunto de transformações foi identificado por Harvey (1992) como expressão do esgotamento do fordismo, abrindo espaço para a consolidação de um novo regime de acumulação. Para o autor, está ocorrendo uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado, “[...] um processo de transição rápido, mas ainda não bem entendido” (HARVEY, 1999, p. 134). O autor compreende as constantes transformações nas relações capitalistas cunhando o termo “acumulação flexível”, que assim designa:

[...] flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1992, p. 140).

O Estado Capitalista, como instrumento regulador, tem as suas funções alteradas diante da nova configuração.

O nascimento do neoliberalismo ocorreu na região da Europa e da América do Norte, logo após a II Guerra Mundial. De acordo com Anderson (1995, p. 9), “foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”. Anderson (1995) demonstra que as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno com a chegada da crise do modelo econômico do pós-guerra em 1973, que causou ao mundo capitalista uma longa e profunda recessão. Como estratégia ideológica mais evidente, o pensamento neoliberal atribuía as raízes da crise ao “movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais” (ANDERSON, 1995, p. 10)).

No plano político, esse fortalecimento manifestou-se na adoção das receitas neoliberais, inicialmente por regimes de direita, como a Inglaterra com Thatcher e os EUA com Reagan. Posteriormente, mesmo os países socialdemocratas foram obrigados, tanto por pressões internacionais quanto por pressões da elite nacional, a adequar-se ao novo modelo de regulação econômica.

No caso latino-americano, o autor supracitado ainda destaca como elemento importante para a compreensão do êxito do ideário neoliberal a existência tanto de regimes autoritários quanto, quando o país é democrático, a hiperinflação. Assim, as reformas neoliberais parecem mais aceitáveis num quadro coercitivo, seja este político ou de coerção econômica.

Os neoliberais apontam, a necessidade de suprimir, desde o planejamento até a função de agente econômico, a intervenção do Estado na economia. Segundo eles, o Estado deve caracterizar-se como Estado Mínimo, isto é, só deve produzir os bens e serviços que a iniciativa privada não consiga, intervindo apenas com um mínimo dirigido à população comprovada de extrema pobreza, o que, segundo o pensamento de Rosanvallon (1997), nada mais é do que a indiferença social ou a negação dos problemas sociais.

Para as propostas neoliberais, os direitos sociais e suas garantias não existem por meio da ação estatal, assim como também não existem a universalidade, a igualdade ou a gratuidade dos serviços sociais. A esse respeito, Novelo (1997) diz que o que as políticas neoliberais propõem é:

O Estado mínimo, normativo e administrador, que não interfira no funcionamento do mercado, já que sua intervenção, além de deformar os mercados de fatores, produtos e ativos, geraria espirais inflacionárias. [...] A proposta neoliberal global resume-se em exigir cada vez mais um maior mercado com um menor Estado (NOVELO, 1997, p. 67-68).

Isso explica por que no Estado Neoliberal toda tentativa de desenvolver políticas sociais que visam a favorecer a distribuição da renda é julgada como sendo populista e promotora da inflação; isso quer dizer que o mercado deve ser muito maior que o Estado.

No Brasil, “foi a ditadura que começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prosseguiu sem interrupções no mandato ‘democrático’ de José Sarney” (OLIVEIRA, 1995, p. 24-25). O regime neoliberal no Brasil possui, segundo a autora, duas facetas: “a primeira é a mais evidente, pois, enquanto a economia se recupera, o social piora” (OLIVEIRA, 1995, p. 26). A segunda é a desestruturação da capacidade de luta opositora (através dos sindicatos, partidos, organizações populares e movimentos sociais), que compreende também dois movimentos: 1º pelo ataque às bases da esperança coletiva, da força de resistência popular, pelo apelo à amnésia brasileira; 2º pela instauração do medo da mudança, do novo, da experimentação, numa reafirmação da raiz elitista que compõe a formação econômico-social da elite brasileira, que marca “seu atraso cultural, seu preconceito, seu ódio pelo povo” (OLIVEIRA, 1995, p. 27).

Sader e Garcia (2010, p. 25) destacam que o modelo neoliberal demorou para chegar ao Brasil devido ao forte impulso democratizador, o qual fortaleceu as organizações do campo popular e desembocou no preparo da nova Constituição Federal de 1988. Porém, o governo José Sarney limitou a redemocratização apenas ao plano político-jurídico.

Dallari (2004, p. 46) diz que não basta “afirmar que todos são iguais perante a lei; é indispensável que sejam assegurados a todos, na prática, um mínimo de dignidade e igualdade de oportunidades”. “Assim começou a ser construída a hegemonia neoliberal no Brasil [...], revelando a força de uma onda destruidora” (SADER; GARCIA, 2010, p. 24-25).

A nomeação de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Economia do governo de Itamar Franco e sua posterior eleição como presidente, permitiram consolidar esse consenso, mediante o Plano Real. Seu objetivo era, [...] “virar a página do getulismo” – nas palavras do presidente tucano – e instaurar a era neoliberal no Brasil (SADER; GARCIA, 2010, p. 25).

Sobre o neoliberalismo, José Paulo Neto (1995, p. 33-34) observa que o que diferencia as plataformas neoliberais do Brasil das da Europa, por exemplo, é que lá os neoliberais durante suas campanhas explicam exatamente o que fariam, já aqui “há um nítido

elemento de mistificação [...] prega e anuncia mudanças [...], mas não esclarece minimamente o efetivo conteúdo dessas mudanças”. Tal observação pode ser ratificada por Sader e Garcia (2010) quando se refere ao mesmo processo:

A esquerda ficou presa à sua plataforma tradicional – políticas sociais e ética na política – sem atacar os temas da crise de um Estado historicamente esgotado e sem propostas para um novo modelo econômico. A direita ofereceu a sua solução à crise, tornando o Estado alvo das transformações, por meio da desregulamentação da economia: privatizações, abertura econômica, precarização das relações de trabalho, enfraquecimento do estado e substituição do tema do desenvolvimento pelo da estabilidade monetária, entre outros (SADER; GARCIA, 2010, p. 25).

Assim, o Estado neoliberal apresenta na realidade um consenso forjado por uma conjuntura, pois não é apenas um espaço de reivindicações e de concessões, mas um aparelho repressivo e ideológico, de integração social e de organização burocrática, mediador da práxis social, determinante e determinado pela esfera econômica, espaço de hegemonia da classe dominante.

Além da adoção das políticas de abertura comercial, privatização, redução dos gastos estatais, desregulamentação trabalhista e financeira, os governos FHC (1995-2002) são marcados pelo retorno da aliança especial com os Estados Unidos na política externa. Trata-se de uma mudança grande se comparada com as últimas décadas da política externa brasileira, que, mesmo sob o regime militar, manteve fortes discordâncias com os Estados Unidos, sobretudo no que tange à negação dos tratados que perpetuam e ratificam as desigualdades entre as diferentes formações sociais.

Tal conjuntura abriu uma janela para a oposição ao governo FHC, e as críticas e insatisfações das diferentes classes e frações de classe intensificaram-se. Dessa forma, segundo Cruz,

A vitória de Lula em 2002 dramatizou outra fragilidade do esquema político em vigor: seu caráter socialmente excludente, expresso com nitidez nas prioridades do governo Fernando Henrique Cardoso, em suas relações conflituosas com os grupos sociais organizados e em sua parca capacidade de comunicação com as parcelas mais desfavorecidas da população (CRUZ, 2010, p. 18).

As eleições de 2002 deram-se em um quadro de desgaste do neoliberalismo – o Partido dos Trabalhadores (PT), partido que exercia então papel de oposição parlamentar às políticas neoliberais, constituiu um programa de governo cuja proposta era a reforma do neoliberalismo, o que veio a constituir a plataforma neodesenvolvimentista. O

neodesenvolvimentismo é o “[...] desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (BOITO JÚNIOR; GALVÃO, 2012, p. 69).

A participação do Estado na economia por intermédio de uma ampla política de financiamento, de políticas protecionistas (exigência de porcentagem mínima de conteúdo local nas compras governamentais e para as empresas subsidiadas pelo BNDES), do aumento da intervenção estatal via obras de infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento) e da expansão do mercado interno e das políticas sociais é o principal elemento que justifica a escolha do termo neodesenvolvimentista.

Para Secco (2011, p. 27), mesmo tendo mudado a sua tática e se centrado mais na disputa eleitoral, esse partido ainda conseguia ter o apoio eleitoral dos movimentos sociais e sindicais. Restava-lhe, então, conquistar a confiança da burguesia brasileira e dos investidores internacionais.

Nesse propósito, o PT lançou em junho de 2002 a Carta ao Povo Brasileiro, onde dizia que “a Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país (SILVA, 2002) e se comprometia a preservar [...] o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos” (SILVA, 2002, p. 4-5).

No seu conjunto, as políticas externas, econômica e social contribuíram para o deslocamento da hegemonia incontestada do grande capital financeiro internacional e da burguesia compradora no seio do bloco no poder. O bloco no poder é a expressão da forma das relações entre as classes dominantes em seus desfechos no Estado capitalista. Essa especificidade histórica, segundo Poulantzas (1977, p. 224), estabelece “a relação entre, por um lado, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado”, e, por outro lado, “uma configuração particular das relações entre classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder” (POULANTZAS, 1977, p. 229). Poulantzas (1977) assim definiu o bloco no poder: uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes sob a hegemonia em seu interior de uma dessas frações ou classes em suas relações com o Estado capitalista. Nesse sentido, o conceito de bloco no poder recobre o campo das práticas políticas de classe, refletindo o conjunto das instâncias, mediações e níveis da luta de classe em uma determinada conjuntura.

A reorientação da política estatal visou prioritariamente a atender aos anseios da grande burguesia interna brasileira. Essa fração da burguesia reúne, no seu núcleo, as

empresas de capital predominantemente nacional, algumas estatais e, de maneira periférica e ocasional, algumas multinacionais aqui instaladas (BOITO JÚNIOR; GALVÃO, 2012). Boito Júnior e Galvão (2012, p. 70) ainda ressalta que,

Na década de 1990, a postura dominante da indústria voltada ao mercado interno foi defensiva. [...] Na década de 2000, a burguesia interna abandonou aquela posição defensiva e, acomodando-se ao modelo neoliberal, abriu mão do protecionismo herdado do velho desenvolvimentismo e partiu para a conquista dos mercados vizinhos que também tinham sido abertos.

A atenção aos interesses da grande burguesia interna durante os governos Lula (2003-2010) deu-se, muitas vezes, em detrimento dos interesses da grande burguesia compradora e do capital financeiro internacional. As diferenças no plano da política interna – política econômica e social – e da política externa são resultados das mudanças que ocorreram no interior do bloco no poder, a saber: a trajetória ascendente da grande burguesia interna.

O conceito de burguesia interna indica uma fração da classe dominante que em uma formação social dependente ocupa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional (POULANTZAS, 1997). Já a fração tradicionalmente conhecida como burguesia nacional é aquela que tem acumulação nativa de capital e se organiza política e ideologicamente aliada às classes populares; o conceito de burguesia compradora indica a fração burguesa que não tem acumulação interna própria e que tende a comportar-se como simples intermediária no interior de uma formação social dependente.

Segundo Berringer (2014, p. 134), os governos Lula não correspondem exatamente ao neoliberalismo moderado, pois a política estatal não atendeu apenas aos anseios da burguesia interna.

Na verdade, o fortalecimento desta fração burguesa só foi possível graças ao apoio de setores das classes populares — baixa classe média, operariado urbano, campesinato assentado, desempregados e subempregados. Esses setores foram atendidos pelas políticas de diminuição do desemprego, aumento real do salário mínimo, aumento do crédito e expansão das políticas sociais. Consideramos que se constituiu uma frente política dirigida pela grande burguesia interna, a principal beneficiária das políticas estatais. No entanto, a participação das classes populares alterou fortemente a base de sustentação política e eleitoral do governo. Por isso, sustentamos que o programa político fica mais bem caracterizado com a noção de neodesenvolvimentismo (BERRINGER, 2014, p. 134-135).

Bresser-Pereira (2006) defende que desde 2003 está em marcha uma estratégia política denominada novo desenvolvimentismo. Segundo ele, o novo desenvolvimentismo

seria um terceiro discurso entre o nacional desenvolvimentismo dos anos de 1930-1960 e a ortodoxia convencional, expressão que ele usa para definir o neoliberalismo.

Para Bresser-Pereira (2006), diferentemente do neoliberalismo ortodoxo, a estratégia atual preocupa-se mais com a distribuição da riqueza e menos com o aumento da poupança externa, e o Estado negocia pragmaticamente contrapartidas à abertura comercial e admite controle de câmbio e de capitais (quando necessário).

O grande embate entre a ortodoxia convencional e os novos desenvolvimentistas seria a taxa de juros, ou melhor, a disputa entre rentistas e capital produtivo. O principal instrumento do Estado para melhoria da competitividade internacional das empresas nacionais deve ser a manutenção de uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial que evite, no caso do Brasil, à desindustrialização prematura. Segundo o autor, a taxa de câmbio tende a apreciar-se ciclicamente e somente uma taxa de câmbio competitiva pode estimular o aumento da exportação de manufaturas e, conseqüentemente, gerar o tão almejado incremento da poupança interna (BRESSER-PEREIRA, 2012).

No tocante às políticas de Estado e considerando os aspectos ideológicos de natureza partidária (PT), o governo Dilma (2011-2014; 2015 - atualidade) deu seguimento às políticas da era Lula (2003-2010), em princípios norteados pelo modelo do neodesenvolvimentismo, já apresentado por Bresser-Pereira (2006), em que o Estado tem importante papel na regulação e fomento do crescimento econômico, bem como na definição das estratégias para o crescimento.

Há que notar que o modelo keynesiano de gasto contracíclico adotado no Brasil com relativo sucesso no segundo governo Lula e na gestão Dilma, para estimular o mercado interno e manter a economia funcionando em seu nível potencial, com pleno emprego, ampliou a integração dos setores de baixa renda – inclusive dos mais pobres – ao mercado de consumo. Tal integração é igualmente alavancada pelo crédito de consumo nas mais variadas modalidades (Minha Casa Melhor⁶, Crédito Caixa Fácil entre várias outras). Sem dúvida a extensão do mercado de crédito às classes mais pobres e destituídas, com regras fortemente reguladas pelo governo federal, é uma novidade e cumpre um importante papel na democratização do consumo, e no conseqüente aquecimento do mercado com geração de emprego (LAVINAS, 2013, p. 108).

As mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado ficaram mais claras no governo Dilma e expressam a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco no poder.

⁶ Linha de financiamento de móveis e eletrodomésticos lançada pelo governo federal em junho de 2013, exclusiva para beneficiários do programa de compra da casa própria Minha Casa, Minha Vida.

“As recentes mudanças nas relações entre a fração bancário-financeira e o Estado brasileiro [...] são fruto das mudanças em curso no Brasil e no mundo que têm propiciado ao Estado maior autonomia relativa diante das frações de classes” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 935).

No governo Dilma, comparado ao governo Lula, há a continuidade das políticas bem-sucedidas, pondo o foco na erradicação da pobreza extrema e no prosseguimento da redução das desigualdades sociais, no entanto, com diferentes cenários econômicos.

1.3 Constituição do Direito da Criança no Brasil

Hoje podemos afirmar que a criança é um sujeito de direitos, e não há dúvida de que o Estado brasileiro reconhece a criança e o adolescente como pessoas humanas especiais, colocando-se ao lado das nações que integram a comunidade internacional que afirmam a necessidade de se garantir proteção integral a toda criança para o seu pleno desenvolvimento.

A Constituição de 1988 expressa esse reconhecimento ao consagrar a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, como aponta o seu artigo 227, redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2010b, p. 1).

Porém, nem sempre foi assim. De acordo com Morin e Prigogine (1998, p. 57), “[...] até o século XVII, a criança, como tal, não existia nas nossas sociedades. Era uma coisinha, à qual se dava muito pouca importância”. A criança era deixada em um segundo plano, especialmente no que diz respeito aos direitos.

Korczak (s/d, p. 112) questiona: “as crianças, afinal, são ou não seres humanos?”. Dallari (1986, p.21), por sua vez, afirma: “toda criança é um ser humano, fisicamente frágil, mas com o privilégio de ser o começo da vida”. E acresce:

A criança é um ser humano, é uma pessoa, que dependeu de outras para se revelar, mas que possivelmente abrirá para outras o caminho da vida. E que já nasceu como pessoa. Toda criança nasce com o direito de ser. É erro muito grave, que ofende o direito de ser, conceber a criança como apenas um projeto de pessoa, como alguma coisa que no futuro poderá adquirir a dignidade de um ser humano. É preciso reconhecer e não esquecer em momento algum, que, pelo simples fato de existir, a

criança já é uma pessoa e por essa razão merecedora do respeito que é devido exatamente na mesma medida a todas as pessoas (DALLARI, 1986, p. 21).

Na obra *Quando eu voltar a ser criança*, Janusz Korczak (1983) relata as dificuldades de um professor primário que, cansado dos seus problemas de adulto, volta à infância e descobre que ser criança não é um mar de rosas, mesmo para as de classe média, bem alimentadas, com pais vivos, brinquedos e irmãosinhos. Segundo o escritor, direitos e justiça existem teoricamente somente para os adultos.

Os adultos não sabem o quanto os jovens sofrem nas mãos dos mais velhos e fortes. Um indivíduo qualquer pega um objeto que você está segurando, vai embora, te dá uma pancada e ainda fica rindo, porque sabe que você não vai fazer nada; te empurra do lugar a que você chegou primeiro, pega o teu casaco do cabide e joga no chão, te xinga, ofende, arranca o boné da tua cabeça, estraga a tua brincadeira, não te deixa olhar. E você não pode fazer nada, pois se partir pra briga, na ignorância acabará apanhando. E ele se safará mais facilmente de qualquer encrenca, porque é esperto. E você nem sempre vai contar o que aconteceu, ou denunciá-lo, porque ninguém vai te ajudar, e ainda por cima depois virá a vingança. Fazem de nós o que bem entendem (KORCZAK, 1983, p. 113-114).

Nesse sentido, Rousseau (1979) compreende que as crianças, atraídas pelo interesse ou constrangidas pela força, fingem e logo percebem que a obediência lhes é vantajosa e que a rebeldia é nociva. Rousseau (1979, p. 75) afirma que

A natureza quer que as crianças sejam crianças antes de ser homens. Se quisermos perturbar essa ordem, produziremos frutos precoces, que não terão maturação nem sabor e não tardarão a corromper-se [...]. A infância tem maneiras de ver, de pensar, de sentir que lhe são próprias.

Na obra *Emílio ou da Educação*, Rousseau (1979) apresenta sua visão da infância e seu pensamento pedagógico. Rousseau (1979) acreditava que a educação do homem começava com seu nascimento. “Repito-o, a educação do homem começa com seu nascimento; antes de falar, antes de compreender, já ele se instrui. A experiência adianta-se às lições; no momento em que conhece sua ama, já muito ele adquiriu” (ROUSSEAU, 1995, p. 42). Nessa perspectiva, o autor denuncia o modo como a criança era tratada em seu tempo. “O homem civil nasce, vive e morre na escravidão; ao nascer, envolvem-no em um cueiro; ao morrer, encerram-no em um caixão; enquanto conserva sua figura humana está acorrentado a nossas instituições” (ROUSSEAU, 1995, p. 17).

O autor também se preocupa com a autonomia da criança. Para ele, ela começa sozinha a realizar suas primeiras ações e a tornar-se consciente de si mesma. O autor valoriza

o período básico da formação do homem. Como lembra Cerizara (1990, p. 80), “se queremos pessoas aptas a pensar com autonomia, é preciso que tenhamos crianças capazes de fazê-lo”.

Para Rousseau (1995), tanto a criança (no seu estado natural) quanto o homem (na sociedade) gozam de uma liberdade imperfeita e semelhante. Na criança, essa imperfeição é consequência de seu estado de fraqueza; no homem, é resultado de sua dependência da sociedade. Assim, devem ser respeitados os limites da criança para que ela possa, quando adulta, saber seu lugar no mundo e saber respeitar os outros, exigindo também os seus direitos.

Korczak, contemporâneo de Eglantyne Jebb, em 1915, na primeira edição da obra *Como amar uma criança*, já defendia os direitos das crianças e pregava o respeito a todos, independentemente da idade. Por isso, dizia: elas devem ser compreendidas no momento em que estão. Korczak era capaz de entender os pequenos sofrimentos da criança, que, muitas vezes, parecem bobagens para os adultos.

Dar às crianças a possibilidade de um desenvolvimento harmonioso de todas as suas faculdades [...] Você pensa que uma criança não tem muita importância. [...] A criança tem o direito de querer, reclamar, exigir. Tem o direito de progredir e de frutificar (KORCZAK, 1983, p. 168)

A visão da criança com direitos e necessidades próprias e a valorização da infância foram um processo lento e progressivo ao longo da história. Em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão proclama a liberdade e os direitos do homem, porém, não faz nenhuma menção à criança. Somente em 1924, a inglesa Eglantyne Jebb elabora a primeira versão da Declaração Universal dos Direitos da Criança, conhecida como Declaração de Genebra, composta inicialmente por cinco princípios gerais, que além de colocarem a criança em primeiro lugar, defendem a necessidade imediata de proteção e auxílio às crianças. Essa Declaração representou para a história dos direitos da criança um grande avanço na trajetória de reconhecimento e construção da ideia das crianças como seres de direitos. (ANDREATO, 2003, p. 1)

Nos termos da Declaração de 1924, a criança deve ser alimentada, tratada, auxiliada e reeducada; o órfão e o abandonado devem ser recolhidos. Em tempos de infortúnio, a criança deve ser a primeira a receber socorros. A criança deve ser colocada em condições de, no momento oportuno, ganhar a sua vida, deve ser protegida contra qualquer exploração e deve ser educada no sentimento de que as suas melhores qualidades devem ser postas a serviço do próximo.

Renaut (2002) considerou que o texto aprovado em Genebra defendia antes de tudo a ideia de uma proteção física e moral da criança, afirmando que os legisladores confundiram as noções de direitos e de dever.

“Singolarmente, este documento, que se apresenta, todavia, de maneira explícita como uma declaração dos direitos da criança, em parte nenhuma menciona que a criança tenha direitos, mas considera, sim, aquilo que é devido à criança” (RENAUT, 2002, p. 287).

Em 1946, surge um organismo com um importante papel no âmbito da luta pelos direitos e proteção das crianças – o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) –, com o objetivo de tentar melhorar a vida das crianças por meio de providências de serviços de saúde, nutrição, educação e bem-estar.

Em 1957, voltou-se a trabalhar no projeto de uma nova Declaração, culminando na aprovação da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 20 de novembro de 1959, que apresenta dez princípios fundamentais, os quais visam a garantir à criança uma infância feliz.

Sobre a Declaração dos Direitos da Criança, Bobbio (1992) apontou:

A Declaração apresenta o problema dos direitos da criança como uma especificação da solução dada ao problema dos direitos do homem. Se se diz que “a criança, por causa de sua imaturidade física e intelectual, necessita de uma proteção particular e de cuidados especiais”, deixa-se assim claro que os direitos da criança são considerados como um *ius singulare* com relação a um *ius commune*; o destaque que se dá a essa especificidade, através do novo documento, deriva de um processo de especificação do genérico, no qual se realiza o respeito à máxima *suum cuique tribuere* (Dar a cada um o que é seu – tradução minha) (BOBBIO, 1992, p. 35).

Trinta anos mais tarde, em 20 de novembro de 1989, foi aprovada por unanimidade na Assembleia Geral das Nações Unidas a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (CIDC). Essa aprovação somente foi efetivada após intensas e prolongadas negociações, na tentativa de esboçar um documento universal sobre os direitos da criança que apreciasse as complexas faces da infância em nível global. A Convenção acentua a necessidade de a criança ter uma infância feliz, além de reforçar que a criança deve desenvolver-se globalmente, atendendo sempre à sua dimensão individual e única.

O ponto de partida residiu num projeto de convenção relativo aos direitos da criança [...], tratava-se de uma homenagem prestada a um ator tão eminente da reivindicação a favor dos direitos da criança como foi o pedagogo Janusz Korczak, morto em Treblinka em 1942 com as duzentas crianças do orfanato que dirigia em Varsóvia [...], se dizia decepcionado com a Declaração de 1924 e esboçava, em matéria de reconhecimento das liberdades da criança, perspectivas que antecipavam as que exprimiram no projeto de 1978 (RENAUT, 2002, p. 284).

O século XX foi um século surpreendente para a legitimação dos direitos da criança, por meio dos documentos já mencionados – Declaração de Genebra (1924), Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). (ALBUQUERQUE, 2015).

1924, 1959, 1989: a própria repetição, durante todo o século XX, da tentativa para proceder a um gesto declaratório análogo ao que se realizara a propósito dos direitos do homem, testemunha a maneira como a consagração da criança como sujeito de direitos se tornara uma das exigências mais fortes do espírito do tempo. A sucessão destes documentos manifesta também como a tradução jurídica desta exigência podia dar lugar a opções diferentes, cujos textos produzidos constituem outras tantas expressões graças às quais a temática conheceu tão vigorosas transformações e foi inflectida em proporções tais que a apreciação arrisca ela mesma ser sensivelmente modificada (RENAUT, 2002, p. 285).

Amparada em Hammarberg (1990 apud TRICHES, 2007) escreve que os 54 artigos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (CIDC) são um amplo conjunto de direitos, tendo sido agrupados em três categorias (três Ps), elaboradas mediante parceria entre o UNICEF e o Secretariado Internacional de Defesa da Criança / *Defence for Children International*. Os três “Ps” são:

a) Direitos de Provisão ou direitos sociais da criança: são os serviços básicos que qualquer sociedade deve garantir às suas crianças, tais como os direitos à saúde, à assistência social, à educação, à habitação, ao recreio e cultura, entre outros. Os direitos de provisão são os mais consensuais, uma vez que priorizam a satisfação de necessidades básicas das crianças, essenciais e incontestáveis.

b) Direitos de Proteção: são os direitos da criança contra a discriminação, exploração, abuso sexual e físico, injustiça e conflitos, entre outros, ou seja, os direitos sociais e especificamente de assistência social, o direito de ser protegida.

c) Direitos de Participação: são direitos políticos e civis da criança, como, por exemplo, direito de ser ouvida e consultada, liberdade de expressão e opinião, direito de tomar decisões em seu proveito, direito de acesso à informação, direito ao nome, à identidade, à nacionalidade. O respeito pela opinião e participação da criança está explícito na CIDC, quando comparada com os dois textos anteriores. A opinião e os interesses das crianças devem ser sempre considerados cuidadosamente, e tal deve refletir-se indispensavelmente na forma como as instituições tratam e respeitam a criança.

A Convenção sobre os Direitos da Criança é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 193 países. Somente dois países não ratificaram a Convenção: os Estados Unidos e a Somália – que sinalizaram sua intenção de ratificar a Convenção ao assinarem formalmente o documento (UNICEF BRASIL, 1989).

É válido mencionar aqui que o surgimento dos direitos da criança está também relacionado com o sofrimento ao qual estavam sujeitas, desde os conflitos socioculturais aos casos inerentes ao contexto de guerras.

No Brasil, desde a época do descobrimento, a situação de precariedade com que se tratava a infância e a juventude poderia ser verificada, inicialmente, com o abandono dos filhos malquistos das famílias portuguesas mais pobres nas colônias e, logo em seguida, com o abandono dos filhos de escravos e de crianças indígenas, que não se encaixavam no quadro social.

Entre os séculos XV e XVIII, a proteção à infância ficava, na maioria, por conta da Igreja; essa fase da história é conhecida como a fase da caridade. No começo do século XX, em razão da influência europeia do período pós-guerra, começava-se a perceber a necessidade da implantação de políticas sociais e econômicas – a fase da filantropia.

Além da visão caridosa das pessoas benevolentes com o sofrimento alheio e o forte conteúdo religioso das ações protetivas, percebe-se a inexpressiva atuação do Estado. [...] A atuação do Estado continuava tímida e sem projeção social, embora a legislação já imputasse a responsabilidade estatal na proteção dos direitos infanto-juvenis (SOUZA, 2008, p.67-68).

Até o final da década de 1980, vigorou no Brasil a Doutrina da Situação Irregular, representada juridicamente no Código de Menores.

A doutrina da situação irregular que ocupou o cenário jurídico infanto-juvenil por quase um século, era restrita. Limitava-se a tratar daqueles que se enquadravam no modelo pré-definido de situação irregular. [...] os menores considerados em situação irregular passam a ser identificados por um rosto muito concreto: são os filhos das famílias empobrecidas, geralmente negros ou pardos, vindos do interior e das periferias.(MACIEL, 2008, p. 13).

A reformulação do Código de Menores, em 1979, apesar de acontecer sob a vigência da Declaração Internacional dos Direitos da Criança (de 1959), manteve os princípios da teoria menorista da situação irregular e recebeu inspiração do regime militarista repressor e excludente vigente no País. (ALBUQUERQUE, 2015).

Na prática, garantiam-se a intervenção estatal aos “menores desamparados” e a sua institucionalização e encaminhamento precoce ao trabalho. À criança pobre, apresentavam-se duas alternativas: o trabalho precoce, como fator de prevenção de uma espécie de delinquência latente, e a institucionalização, como fator regenerador de sua fatal perdição.

As leis de proteção à infância, desenvolvidas nas primeiras décadas do século XX no Brasil, também faziam parte da estratégia de educar o povo e sanear a sociedade. As leis visavam prevenir a desordem, à medida em que ofereciam suporte às famílias nos casos em que não conseguissem conter os filhos insubordinados, os quais poderiam ser entregues à tutela do Estado; e, pela suspensão do pátrio Poder, previam a possibilidade de intervir sobre a autoridade paterna, transferindo a paternidade ao Estado, caso se julgasse necessário (sobretudo quando a pobreza deixava de ser “digna” e a família era defendida como sendo contaminada pela imoralidade) (RIZZINI, 2008, p. 64).

Nas Constituições do Brasil de 1824 (BRASIL, 1824) e 1891 (BRASIL, 1891), os direitos humanos eram mantidos como direitos individuais, civis e políticos, e não se fazia nenhuma menção aos direitos coletivos sociais e/ou da criança. A questão da criança apareceu pela primeira vez na Constituição de 1934, que versava sobre a proibição do trabalho para menores de 14 anos; na Constituição de 1969, o trabalho legaliza-se a partir dos 12 anos, para atender à necessidade de formar mão de obra para as indústrias crescentes no Brasil.

Conforme aponta Souza (2008, p. 24), em todas as Constituições anteriores à de 1988, “os direitos e interesses relativos à crianças e aos adolescentes foram fixados de forma esparsa, sem adequada sistematização e voltados, com mais ênfase, para os aspectos e medidas repressivas estatais de delinquentes juvenis”.

Na década de 1980, a conjuntura nacional de redemocratização, pressionada pelos movimentos sociais, conjugados ao cenário internacional com a elaboração de documentos preparatórios da Convenção dos Direitos da Criança, contribui para fortalecer no País a tese da doutrina da Proteção Integral.

Em setembro de 1986, a Portaria Interministerial nº 449 cria a Comissão Nacional Criança e Constituinte, com representantes dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Cultura, do Planejamento, do Trabalho, da Assistência Social e Justiça e as seguintes organizações: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira de Pediatria, Federação Nacional de Jornalistas, OMEP/Brasil, UNICEF, CNBB/Pastoral da Criança, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Frente Nacional dos Direitos da Criança, Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua. Nos estados, foram criadas Comissões Estaduais com composição semelhante. No total, mais de 600 organizações governamentais e

não-governamentais estiveram envolvidas no Movimento durante dois anos – 1987/1988 – na Assembleia Nacional Constituinte.

Em 5 de outubro de 1988, vinte mil meninos e meninas fizeram a Ciranda da Constituinte em torno do Congresso Nacional, pleiteando a aprovação da Emenda Criança no texto constitucional. Sem a mobilização das crianças por meio das entidades, a aprovação da emenda teria sido mais difícil, pois “a ação das massas populares no seio do estado é a condição necessária para sua transformação” (POULANTZAS, 2000, p. 146).

A Constituição Federal representa o melhor ordenamento jurídico constitucional em matéria de infância e juventude no Brasil. De início, identifica a existência do direito de proteção às crianças e aos adolescentes e esclarece sua natureza de direito social. A Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010 (BRASIL, 2010a), altera o art. 6º da Constituição Federal para introduzir a alimentação como direito social, o qual passa a vigorar com a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Em seguida, a Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010 (BRASIL, 2010b), altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.

O direito à vida está vinculado ao direito à saúde; é considerado o mais elementar e absoluto dos direitos fundamentais, pois é indispensável ao exercício de todos os outros direitos. Não pode ser confundido com sobrevivência, pois o direito à vida “implica no reconhecimento do direito de viver com dignidade, direito de viver bem, desde o momento da formação do ser humano” (AMIN, 1992, p. 32)

Na década de 90, novos marcos concretizaram as conquistas dos direitos das promulgados na Constituição Federal, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), o qual preceitua várias medidas de caráter preventivo, além de políticas públicas que permitam o direito de nascer. Assegura-se à gestante o atendimento pré e perinatal pelo Sistema Único de Saúde (art. 8). Às mães, é assegurado o aleitamento materno, mesmo se estiverem submetidas a uma medida privativa de liberdade (art. 9). Aos hospitais e demais estabelecimentos, são impostas obrigações, tais como a manutenção de registros (prontuários) pelo período de 18 anos, identificação do recém-nascido, realização de exames de anormalidades no metabolismo do recém-nascido, orientação aos pais, fornecimento de declaração de nascimento onde constem as intercorrências do parto e do desenvolvimento do neonato (art. 10). (BRASIL, 1990).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/96), aprovada em 20 de dezembro de 1996, embora só apresente três artigos que tratam da Educação Infantil de forma sucinta e genérica na seção específica sobre a matéria, avança significativamente, na medida em que, em primeiro lugar, reafirma que a educação para as crianças com menos de seis anos é a primeira etapa da Educação Básica. A nomenclatura “creche” e “pré-escola” é utilizada apenas para designar a faixa etária das crianças a serem atendidas pela Educação Infantil – zero a três anos pelas creches e quatro a seis anos pelas pré-escolas. (BRASIL, 1996d).

Ela deixou marca definitiva de que a primeira etapa da educação básica é a educação infantil, independentemente do nome da instituição que cuida/educa as crianças menores de 6 anos. Elimina-se portanto, no texto legal, ranços históricos de que creches são para crianças de uma determinada classe social (LEITE FILHO, 2005, p. 4).

O que a LDBEN demanda sobre Educação Infantil é resultado da mobilização que se articulou, desde do final dos anos 80, com o objetivo de assegurar para as crianças, na legislação brasileira, uma educação de qualidade. As implicações desse movimento já haviam sido expressas na Constituição Federal de 1988, conforme afirmam Rosemberg, Ferreira e Campos (2001, p. 64).

Durante o período compreendido entre 1975-1986, o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, a mobilização dos movimentos de mulheres, a criação de Conselhos da Condição Feminina, a sensibilização e abertura dos sindicatos aos direitos das mulheres foram ampliando e modificando, na prática, o usufruto do direito à creche destinada aos filhos dos(as) trabalhadores(as), o que acarretou, [...]alterações profundas na nova Constituição.

Com a promulgação da LDBEN, novas concepções do desenvolvimento infantil foram pensadas – um Referencial Curricular Nacional foi formulado, e Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil foram definidas.

Fundamentando uma nova compreensão de Educação Infantil, as Diretrizes, à procura de superar a dicotomia entre o cuidar e o educar, sustentaram uma compreensão de desenvolvimento integral da criança de zero a seis anos e defenderam uma concepção de criança como sujeito ativo que, por meio da brincadeira, interage com o mundo e tem direito de viver sua infância.

1.4 Políticas públicas no Brasil para atenção à infância: a educação infantil como direito na legislação educacional vigente

Para situar historicamente a atenção à criança no Brasil, Kramer (2003) emprega uma classificação em três períodos, organizada por Moncorvo Filho⁷, evidenciada a seguir.

No primeiro período, que inicia no descobrimento e vai até 1874, pouco se fazia no Brasil pela infância, seja do ponto de vista da proteção jurídica, seja em termos de existência de alternativas de atendimento.

No que se refere ao atendimento da infância brasileira, até 1874 existia institucionalmente a “Casa dos Expostos” ou “Roda” para os abandonados das primeiras idades [...]. O Código Civil daquela época relacionava a idéia de “menor desvalido” com a de menor delinqüente ou criminoso. Além disso, apresentava a repressão como medida necessária para solucionar o problema daquele menor (KRAMER, 2003, p. 49).

Farias (2005) sinaliza os primeiros movimentos da história do Brasil no sentido de assistir crianças abandonadas. No século XVII, as Câmaras Municipais do Brasil passaram a destinar uma quantia monetária ao acolhimento de crianças negras, mestiças ou brancas que eram abandonadas, as chamadas crianças enjeitadas. Amas-de-leite e criadoras eram pagas com essa quantia para criarem as crianças abandonadas.

Outro aspecto apresentado por Farias (2005) é o caráter educativo e pedagógico desse período: a chegada dos jesuítas no Brasil indica o início da história da educação, ainda que a marca fosse mais de instrução de matéria religiosa do que de instrução de outra natureza (como leitura e escrita). A partir de 1549, a Companhia de Jesus ocupou-se de educar a criança, vista como uma folha de papel em branco, passível de ser moldada e educada para a submissão e disciplina.

A alma infantil era considerada “um papel em branco”, uma “tábula rasa”, uma “cera virgem”, facilmente moldável, na qual qualquer coisa poderia ser escrita. A infância é considerada momento ideal do processo de aculturação efetivada por meio da catequese, e a família poderia ser atingida através da criança (FARIAS, 2005, p. 37).

Havia uma distinção entre a criança da casa grande e a criança escrava: para as primeiras, além da educação jesuíta oferecida a partir dos seis anos, era reservada instrução

⁷ Moncorvo Filho foi um médico higienista que iniciou sua carreira na década de 1880. Foi um defensor da organização de serviços na assistência infantil e criticava o descaso do governo em relação à pobreza no setor urbano.

em casa para a aprendizagem das primeiras letras; para as demais, nenhum direito à educação, mas o dever de aprender algum ofício, também a partir dos seis anos.

Dos três aos sete anos, a criança escrava passava por um período de iniciação aos comportamentos sociais, que a identificava e lhe fazia reconhecer a sua condição social. A partir dos sete anos, a criança negra deixava a infância para ter sua força de trabalho explorada ao máximo (FARIAS, 2005, p. 42).

O segundo período, de 1874 até 1889, caracterizou-se pela existência de projetos elaborados por grupos particulares, em especial médicos, que tratavam do atendimento à criança, ocorrendo assim o surgimento da pediatria. “No Brasil, o olhar profissional voltado à criança surgiu com a puericultura e ganhou espaço entre 1874 e 1889 [...], com a fundação da pediatria” (RIZZINI⁸, 2008, p. 86).

Para Kramer (2003, p. 50),

Os poucos projetos desenvolvidos durante aquele 2º período tinham, portanto, um caráter preconceituoso e valorizavam diferentemente as crianças negras (filhas de escravos) e as da elite (filhas de senhores). A conduta de uma suposta família abstrata era considerada como padrão.

Ainda com relação a este segundo período, Irene Rizzini (2008) aponta que houve um deslocamento da caridade para a filantropia, substituindo-se as ações religiosas por uma assistência de cunho social, o que mostra uma preocupação maior com a criança nessa fase.

Ao longo dos séculos XVIII e XIX, assiste-se a uma lenta inversão da liderança sobre a assistência dirigida aos pobres, obedecendo a uma visão crescentemente secularizada da sociedade. Observa-se o deslocamento do domínio da Igreja, associada aos setores públicos e privados, para o domínio do Estado, que passa a estabelecer múltiplas alianças com instituições particulares. Entram em conflito os valores enfraquecidos da caridade e os novos ideais da filantropia. Trata-se de um processo que em parte decorre das mudanças nas relações de poder que vinham ocorrendo entre Igreja e Estado no cenário político internacional (RIZZINI, 2008, p. 91).

Para Irene Rizzini (2008), o surgimento da pediatria apresenta uma nova mentalidade em torno da criança. Segundo a autora, havia um reconhecimento de que os primeiros anos de vida compunham uma fase importante, mas o interesse maior era moldar a criança e, no discurso de proteção à criança, estava embutida a proposta de defesa da sociedade. “A hipótese básica é a de que se tratava de um projeto essencialmente político. Era preciso proteger a infância como forma de defesa da própria sociedade” (RIZZINI, 2008, p. 28).

⁸ Faremos o uso do nome e sobrenome da autora para diferenciá-la da autora Irma Rizzini.

Irene Rizzini (2008) aponta ainda que, no final do século XIX, o Estado, no exercício de sua postura preventiva, tomava para si a função de zelar pela educação das crianças, de suprir, tanto quanto possível, os cuidados familiares que lhes faltavam, para controlar essa fase da vida e, conseqüentemente, investir no futuro da nação.

A análise da proposta de proteção à infância tendo em vista a defesa da sociedade, revela que o discurso da educação/reeducação, a despeito da magnanimidade de muitos dos nossos reformadores, longe de constituir apenas um gesto de humanidade, na verdade, serviu de obstáculos à formação de uma consciência mais ampla de cidadania no país. Salientava-se que a criança deveria ser educada visando o futuro da nação; no entanto, tais palavras, transformadas em ação, revelam que, em se tratando da infância pobre, educar tinha por meta *moldá-la* para a submissão (RIZZINI, 2008, p. 28-29).

Segundo Pardal (2005), nesse período, surgem as primeiras ideias a respeito da creche no Brasil. Tanto a palavra *creche* , que também designa *presépio* , quanto a sua finalidade e funcionamento, foram importados da França, que teve a primeira creche implantada em 1844. A participação do imperador e da imperatriz do Brasil, na vigésima sessão pública da Sociedade de Creches, em Paris, rendeu-nos a versão brasileira que definia essa instituição.

“Uma sociedade beneficente é estabelecida entre pessoas caridosas que desejam concorrer e fundar uma creche para crianças pobres de menos de dois anos, cujas mães trabalham fora do seu domicílio e tenham uma boa conduta” (PARDAL, 2005, p. 61).

A definição estabelece uma divisão entre classes, na medida em que se propõe a atender apenas as crianças pobres, tendo ainda o propósito de liberação da mão de obra feminina, pois “com a criação da creche a mãe já não encontra dificuldade em empregar-se e pode então tranquila dedicar-se ao trabalho que lhe há de trazer os meios de manter-se” (PARDAL, 2005, p. 63).

Somente no terceiro período, de 1889 até 1930, percebemos ações que demonstram maior atuação da administração pública voltada para a criança. Neste período, intensificaram-se os progressos no campo de higiene infantil médica e escolar.

Durante as duas primeiras décadas do século passado, várias instituições foram fundadas e diversas leis promulgadas visando a atender a criança. Kuhlmann Júnior (2010) destaca a inauguração do primeiro jardim de infância no Brasil, que começou a funcionar provisoriamente no prédio da Escola Normal do Estado de São Paulo no dia 18 de maio de 1896.

Os jardins da infância surgiram no Brasil, como em outros países, sob a influência de Friedrich Froebel. Criador do “kindergarten”⁹, este educador alemão preconizava o trabalho sistemático com as crianças pequenas baseado em jogos e brincadeiras, numa minuciosa rotina de atividades e com caráter disciplinador, visando à formação moral dos pequenos para que se tornassem adultos “virtuosos” (CORRÊA, 2002, p.16).

Kuhlmann Júnior (2010) salienta que, no ano de 1899, ocorreram dois fatos que podem ser considerados como marco inicial: o primeiro foi a fundação do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro, e o segundo foi a inauguração da Creche da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado (RJ), a primeira creche para filhos de operários com até dois anos. Porém, a maior parte das práticas voltadas para crianças era de caráter médico, inexistindo um compromisso com o desenvolvimento infantil e com os direitos fundamentais da infância; “as crianças de zero a seis anos eram assistidas basicamente por instituições de caráter médico, sendo muito poucas as iniciativas educacionais a elas destinadas” (KRAMER, 2003, p. 55).

Nas instituições asilares da época, que atendiam os menores desamparados pelas próprias famílias, não há registros de uma preocupação com a educação.

Todas as atividades são pré-determinadas, inclusive seu horário, tempo de duração e o espaço a ser ocupado neste momento. Até as horas ditas livres não escapam ao controle institucional que determina o horário de iniciá-las, terminá-las e o espaço que ocuparão. As horas livres de lazer não são de forma alguma um escape à vigilância e ao controle da instituição. Servem aos propósitos do esquadramento ao permitirem a observação e o estudo dos internos nos seus momentos de maior descontração, quando, em tese, aflorariam comportamentos com menos disfarces (RIZZINI, 1993, p. 43).

Em agosto e setembro de 1922, no Rio de Janeiro, foi realizado o Congresso Brasileiro de Proteção à Infância (CBPI). O objetivo foi “tratar de todos os assuntos que direta ou indiretamente se referiam à criança, tanto no ponto de vista social, médico, pedagógico e higiênico, em geral, como particularmente em suas relações com a Família, a Sociedade e o Estado” (KUHLMANN JÚNIOR, 2002, p. 465). O evento foi dividido em sessões: Sociologia e Legislação; Medicina; Higiene; Assistência e Pedagogia. As sessões tratavam de questões relacionadas à família (como o alcoolismo), à gravidez, à higiene e medicina da criança na primeira e segunda idade e à psicologia infantil. “Dessa forma, atribuía-se importância ao atendimento da criança, e ele era apontado como solução para os problemas sociais como forma de renovação da humanidade” (KRAMER, 2003, p. 54).

⁹ Metáfora que assemelha o crescimento das crianças ao das plantas e o papel das professoras ao de jardineiras: ideia romântica proveniente da proposta froebeliana.

A autora apresenta um breve esboço do contexto histórico de 1930 até o momento atual, procurando verificar os caminhos que o atendimento à infância percorreu. Ela inicia abordando o período em que o Brasil vive o chamado Estado Novo, no qual há transformações no Modelo Econômico, com as importações tomando o lugar da monocultura latifundiária; com a crise cafeeira, surge a nova burguesia urbano-industrial, havendo crescimento do setor industrial e da urbanização.

O Estado buscava fortalecer-se, e as crianças poderiam ser instrumentos para isso com o reforço do patriotismo. Foram então elaborados programas de atendimento à infância. No contexto dos anos 1930, o papel do Estado frente à criança era defendido com mais intensidade, pois se enfatizava a relação da criança com a pátria para formar uma raça forte e sadia.

[...] O surgimento de um Estado que se pretendia forte e autoritário acarretava uma maior preocupação com a massa de crianças brasileiras consideradas não-aproveitadas. O atendimento sistemático às crianças significava uma possível utilização e cooptação destas em benefício do Estado (KRAMMER, 2003, p. 55-56).

É também neste período que o movimento da Escola Nova aponta para mais uma modificação na discussão sobre o atendimento à criança. Esse movimento, preocupado com a escolarização, segundo Oliveira (2002), pretendia fazer uma renovação do pensamento educacional do pré-escolar, entendida como base para o sistema escolar. Todavia, tais debates não atingiram as instituições que atendiam as crianças das camadas mais populares, detendo-se apenas nos jardins de infância dos grupos sociais mais favorecidos.

Para minimizar as tensões sociais das décadas de 1930 e 1940, o Estado adotou uma estratégia que combinava repressão e concessões com as reivindicações dos trabalhadores. De acordo com Oliveira (2002), Getúlio Vargas reconheceu alguns direitos dos trabalhadores na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, entre eles, a organização de berçários nas indústrias para facilitar a amamentação, porém não havia fiscalização.

Em 19 de novembro de 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, que permaneceu com esta denominação até 1953, quando surge o Ministério da Educação e Cultura, com a sigla MEC.

As atividades do Ministério se diversificavam em Ação ou Assistência Cultural, para a qual contava com o Conselho nacional de Educação como órgão consultivo do Ministro nos assuntos técnicos e didáticos relativos ao ensino e também em Ação ou Assistência Médico-Sanitária, cujo órgão consultivo era o Conselho Superior de Higiene. Foi o Ministério da Educação e Saúde Pública que criou, mais tarde, o Departamento Nacional da Criança, órgão que centralizou o atendimento à infância brasileira durante quase 30 anos (KRAMER, 2011a, p. 59).

De 1930 a 1960, a creche é entendida como promotora da saúde para os mais pobres e forma de evitar a marginalidade/criminalidade. É vista como dádiva aos desafortunados e forma de disfarçar o problema da desigualdade social e econômica.

Para Kuhlmann Júnior (2000), do ponto de vista da interpretação histórica, a polarização entre assistência e educação tem sido superada. Segundo ele, a distinção entre diferentes instituições não ocorre entre creche e pré-escola, mas situa-se na sua destinação social, pois algumas foram criadas como exclusivas para os pobres, outras não.

“O que diferencia as instituições não são as origens nem a ausência de propósitos educativos, mas o público e a faixa etária atendida. É a origem social e não a institucional que inspirou objetivos educacionais diversos” (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p.54).

Ainda conforme esse autor, no processo histórico de constituição das instituições pré-escolares voltadas para a infância pobre, o assistencialismo foi tomado como proposta educacional específica para esta população. Indo mais adiante, ressalta que se tratou de uma proposta de educação que objetivou a submissão, e não a emancipação das crianças e respectivas famílias das classes populares.

[...] O fato dessas instituições carregarem em suas estruturas a destinação a uma parcela social, a pobreza, já representa uma concepção educacional. A pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma educação assistencialista marcada pela arrogância que humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 54).

Nas décadas de 1970 e 1980, o processo de urbanização do país, cada vez mais intenso, somado a uma maior participação da mulher no mercado de trabalho e à pressão dos movimentos sociais, levou a uma expansão do atendimento educacional, principalmente às crianças na faixa etária de quatro a seis anos. Tal expansão pode ser atribuída à luta pela superação dos altos níveis de fracasso escolar. Nesse período, a pré-escola é compreendida como preparatória para a escolarização, e os objetivos agora estão relacionados à defesa da estimulação cognitiva e preparo para a alfabetização.

Segundo Abramovay e Kramer (1984), a pré-escola seria o local onde as carências culturais, linguísticas e afetivas das crianças seriam supridas, porém, o que as autoras demonstram é que tal teoria trata as crianças das camadas populares com preconceito, mascaram um problema social de desigualdades e vinculam os problemas de fracasso escolar à família, sem refletir sobre as limitações do próprio sistema escolar. Busca-se a superação da marginalidade mediante a educação compensatória, sem que haja mudança das estruturas sociais.

A partir da década de 1980, algumas mudanças foram realizadas em relação ao atendimento à criança pequena. O próprio movimento feminista levanta a bandeira de creches também para crianças pequenas e não só para as das mães trabalhadoras. O país estava vivendo um período de efervescência com a conquista da “democracia” e tinha nas mãos o poder da Lei maior – a Constituição Federal de 1988 –, que garantia o atendimento educacional às crianças de zero a seis anos.

Entende-se que, pela primeira vez, uma lei prevalece sobre todas as outras e reconhece, como um direito da criança pequena, o acesso à educação em creches e pré-escola. Conforme está explícito no artigo 208, inciso IV: “O dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988).

As alterações na nova Constituição representam um significativo avanço para o desenvolvimento integral da criança brasileira. Enquanto as Constituições anteriores limitavam-se à assistência e ao amparo à maternidade e à infância, a nova Carta Magna garante formas concretas de amparo e principalmente de educação para a criança.

No ano de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, em seu art. 29, reafirma o direito à Educação Infantil, garantido pela Constituição Federal.

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013). (BRASIL, 2013a, p. 1).

Nesse sentido, Kuhlmann Júnior (2010, p. 186) alerta que:

O reconhecimento das creches e pré-escolas como parte do sistema educacional, na Constituição e na lei de Diretrizes e Bases da Educação, pode ser caracterizado como a necessária superação de um obstáculo. Se a creche passa a fazer parte do sistema educacional do país, ela deixa de ser apresentada como alternativa para pobres incapazes, para ser posta como complementar à ação da família, tornando-se uma instituição legítima e não um simples paliativo.

Em 11 de novembro de 2009, entra em vigor a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009a), que dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208 da CF/1988, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino a partir dos quatro anos de idade. (BRASIL, 1988).

Em 4 de abril de 2013, é sancionada pela Presidenta da República a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013a), que altera a LDBEN e torna a Educação Infantil obrigatória para crianças de quatro e cinco anos, constituindo-se, portanto, como um direito da criança à educação, direito este que não pode ser garantido pela reprodução do modelo de uma escola tradicional¹⁰.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, estabelecidas pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica, mediante a Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, definem a criança como:

Sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009).

Para assegurar práticas junto às crianças de quatro e cinco anos que prevejam formas de garantir a continuidade no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, sem antecipação de conteúdos que serão trabalhados no Ensino Fundamental, as Diretrizes estabelecem que essas normas devem também ser observadas na organização de propostas pedagógicas na Educação Infantil.

A Constituição Federal estabelece no artigo 214 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. O primeiro PNE submetido à aprovação do Congresso Nacional, por exigência legal, foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tendo sua vigência encerrada no final do ano de 2010. O deputado Ivan Valente, autor da primeira proposta do PNE 2001 avalia que “o plano ficou muito aquém dos anseios dos movimentos em defesa do ensino público, mas apresentou avanços diante da conjuntura daquele momento” (LIBÂNEO, 2012, p. 185).

¹⁰ O ensino tradicional pretende transmitir os conhecimentos, isto é, os conteúdos a serem ensinados por esse paradigma seriam previamente compendiados, sistematizados e incorporados ao acervo cultural da humanidade. Dessa forma, é o professor que domina os conteúdos logicamente organizados e estruturados para serem transmitidos aos alunos. A ênfase do ensino tradicional, portanto, está na transmissão dos conhecimentos (SAVIANI, 1991, p. 57).

Durante os anos de 2009 e 2010, foi constituída por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação, a Conferência Nacional de Educação (Conae), que foi responsável pela mobilização para elaboração do PNE 2014-2024, aprovado em 25 de junho de 2014 pela Lei 13.005 (BRASIL, 2014a).

O PNE 2014 -2024 foi elaborado com o compromisso de combater as desigualdades sociais, que são históricas no Brasil, sendo necessário para isso o esforço contínuo de toda a sociedade. As metas do PNE que garantem o direito à educação básica com qualidade dividem-se em três grupos. O primeiro grupo é o das metas estruturantes, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais. O segundo grupo reúne as metas relativas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade; estas metas apontam caminhos para a equidade. O terceiro bloco trata da valorização dos profissionais da educação; este grupo é considerado como o de metas estratégicas, pois são indispensáveis para que as metas anteriores sejam atingidas.

No que se refere à Educação Infantil, destacamos a Meta 1, “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”, e a Meta 4, “Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados”.

Investir fortemente na educação infantil, conferindo centralidade no atendimento das crianças de 0 a 5 anos, é a tarefa e o grande desafio do município. Para isso, é essencial o levantamento detalhado da demanda por creche e pré-escola, de modo a materializar o planejamento da expansão, inclusive com os mecanismos de busca ativa de crianças em âmbito municipal. [...] os municípios devem se organizar e entender esses desafios como compromissos com a equidade, contando com o apoio federal para viabilizar o atendimento das pessoas com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados (BRASILIA, 2014, p. 9; 12).

Considerar a criança como um sujeito de direitos, com necessidades sociais, afetivas e pedagógicas, constitui que ela deva ser acolhida pela sociedade em espaços que possibilitem o seu desenvolvimento pleno, que estimulem o seu interesse pelo mundo que a rodeia e que promovam a ampliação de suas vivências, em um processo construtivo de formação da sua identidade e de sua cidadania, não a impedindo do direito de ser apenas criança em suas especificidades.

O Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso, pela Resolução Normativa nº 002/2009, no artigo 17, reconhece a criança como um sujeito de direitos quando estabelece que as propostas pedagógicas das Unidades Escolares de Educação Infantil devem estar “fundamentadas numa concepção de criança como cidadã, pessoa em processo de desenvolvimento, sujeito ativo da construção do conhecimento e como sujeito social e histórico marcado pelo meio em que se desenvolve e que também o marca”. (MATO GROSSO, 2009, p. 1)

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Inicia-se este capítulo apresentando-se o Balanço de Produção; este procedimento é utilizado para conhecer as pesquisas já realizadas sobre as políticas públicas de financiamento da Educação Infantil.

Em seguida, percorre-se o processo histórico da vinculação constitucional de impostos para a educação e apresentam-se as idas e vindas desse processo desde sua primeira definição na Constituição de 1934 até a Constituição de 1988. Também é abordada a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1997 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em 2007. São evidenciadas as várias formas ou estratégias utilizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para fazer com que os recursos cheguem aos municípios.

Sabemos que, para garantir as condições mínimas de infraestrutura e recursos humanos para que as escolas possam oferecer uma educação de melhor qualidade, é preciso ir além da divisão dos recursos constitucionalmente vinculados. Portanto, é necessário definir uma política de financiamento que garanta uma educação de melhor qualidade para todas as pessoas. Nesse ideário, apresenta-se a proposta do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

2.1 Balanço de produção

Com a finalidade de obter informações sobre o que se tem pesquisado nos programas de pós-graduação em educação, mestrado e doutorado a respeito das políticas públicas de financiamento da Educação Infantil, disponíveis por meio digital (internet), realizei uma busca no banco de dissertações e teses da CAPES, de acesso livre por consulta *on-line*.

Estabeleci alguns critérios para delimitar a busca pelas produções. Inicialmente, tinha em mente realizar a busca a partir do ano de 1997, opção esta justificada pelo fato de que, em 20 de dezembro de 1996, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), na qual a Educação Infantil é designada como a primeira etapa da Educação Básica

e considerada dever do Estado e da família, isto é, as famílias são responsáveis por matricular e garantir a permanência das crianças na escola e o Estado por prover Educação Infantil para todas as crianças. (BRASIL, 1996d). Aliás, é um direito garantido pela Constituição Federal, no artigo 208 Inciso IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53) (BRASIL, 2006a).

Ao realizar o primeiro acesso ao Banco de Teses da CAPES, verifiquei que estavam disponíveis apenas as teses e dissertações referentes aos anos de 2011 e 2012.

Tendo a pesquisa o objetivo de compreender a Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e analisar sua implementação nos municípios que compõem a microrregião do vale do Jauru, optei por iniciar a busca com o descritor “Políticas Públicas para Educação Infantil”, por entender que a promulgação da Lei 9394 (BRASIL, 1996d) estabeleceu um novo marco na política de Educação Infantil, que anteriormente não se constituía como direito da criança, muito menos como dever do Estado. A escolha do referido descritor deu-se pelo fato de considerar relevante a referida temática por seu aspecto coerente e de pertinência à abordagem proposta em minha pesquisa, favorecendo seu acréscimo às análises de dados nela contidos. No entanto, há de se ressaltar que com este descritor não foi encontrado nenhum trabalho.

Refiz a busca com um novo descritor – “Educação Infantil” –, e desta vez apareceram 221 produções, sendo 213 de mestrado e oito de doutorado. Com o objetivo de refinar a pesquisa e centrar-me nas questões de financiamento e políticas públicas para a Educação Infantil, optei por realizar uma seleção a partir dos títulos. Das 221 produções encontradas, selecionei 15 que julguei estarem relacionadas ao objeto de estudo. Ressalto que todas as produções se referem a programas de mestrado; nas teses dos programas de doutorado, não encontrei nenhuma cujo título contemplasse o financiamento ou a política para a Educação Infantil.

Para refinar as buscas, pesquisei o descritor: “Financiamento da Educação Infantil”; neste foram encontrados apenas 19 registros, dos quais 15 eram produções de mestrado e quatro de doutorado. Com este descritor, duas dissertações chamaram-me a atenção.

Uma foi a dissertação *Avanços e Retrocessos na Oferta da Educação Infantil no Brasil: Análise Financeiro-Orçamentária dos Recursos Destinados a essa Etapa da Educação 2001-2010*, de autoria de Ana Paula Santiago do Nascimento (2012), da Universidade de São Paulo (USP). A autora analisa as políticas de financiamento da educação promovidas no âmbito da União, dos estados e municípios no período de 2001-2010 e o quanto essas políticas colaboraram para a garantia do direito à educação das crianças de zero a

seis anos de idade na Educação Infantil. Seu objetivo era analisar os avanços e retrocessos da oferta da Educação Infantil no Brasil e o investimento financeiro dos entes federados para atingir as metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010 referente a essa etapa da educação básica.

Nascimento (2012, p.12) afirma que: “existem ainda no Brasil muitas crianças de 0 a 6 anos de idade que não tem garantido o seu direito à educação”. E conclui que:

A educação infantil brasileira depende de recursos financeiros e vontade política para se tornar uma realidade. Dentre as possibilidades que se pode elencar, destaca-se a urgência de se repensar a distribuição de responsabilidades entre os entes o que significa o regime de colaboração entre eles. (NASCIMENTO, 2012, p. 192)

A outra dissertação foi *Políticas Públicas e Financiamento da Educação Infantil: Análise de Municípios da Costa do Dendê*, realizada por Cristiane Soares Mendes (2011), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Destaco que, de todas as leituras realizadas, esta foi a que pareceu aproximar-se mais do estudo por mim proposto e que me possibilitou um estreitamento com as explanações e análises dos desenvolvimentos das propostas de financiamento para o atendimento à Educação Infantil. Mendes (2011) discute as políticas públicas e o financiamento da Educação Infantil, com o objetivo de analisar as políticas e seus desdobramentos nas propostas para o atendimento à infância nos municípios do Baixo Sul, localizado na Costa do Dendê (BA).

As questões investigadas pela autora foram as políticas públicas, o financiamento para a Educação Infantil pelos municípios após o FUNDEB e os avanços e os impasses na implementação das Diretrizes da Política Nacional de Educação Infantil no território do Baixo Sul. A autora do trabalho optou pela abordagem qualitativa, e os instrumentos utilizados foram a análise documental e a entrevista semiestruturada. Constituíram-se como lócus da investigação as Secretarias Municipais de Educação e os profissionais responsáveis pela Educação Infantil no município (gestores, coordenadores e técnicos).

Segundo Mendes (2011), as análises confirmam o impacto provocado pela elaboração de documentos oficiais voltados para Educação Infantil na década de 1990 e início do século XXI. Embora a Educação Infantil esteja presente ocupando o mesmo espaço das demais etapas da Educação Básica, as determinações são gerais nos municípios e a Educação Infantil não é citada em termos e aspectos que diferenciem a criança e o professor com especificidades próprias.

Os documentos elaborados para a Educação Infantil nos municípios pesquisados foram baseados nos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Com relação à cobertura da Educação Infantil nos municípios estudados por Mendes (2011), a autora verifica também que os dois municípios atendem a um pequeno percentual de crianças de zero a cinco anos e que muito ainda precisa ser realizado para atender com qualidade à primeira etapa da Educação Infantil.

Nesta pesquisa Mendes (2011) conclui que:

Embora a Educação Infantil no cenário atual constitua uma etapa da educação bastante debatida, a distância entre o que o ordenamento legal determina nas propostas de políticas para a infância, e os resultados apresentados pelo estudo, torna notório que apesar dos pequenos avanços, constatamos que os municípios comprovam, em primeiro lugar, a não articulação dos poderes públicos em atender à demanda reprimida de crianças de zero a cinco anos, que ao longo das últimas décadas não tiveram acesso à primeira etapa da Educação Básica. Em segundo lugar, a falta de políticas educacionais integradas (cada município faz as 124 suas políticas) para oferecer o acesso satisfatório e transformar o discurso e as boas intenções em realidades concretas. Superar as discontinuidades das políticas públicas e a falta de articulação entre as esferas, a federal, a estadual e a municipal, nesta etapa do processo em que foi oficializada a distribuição de verbas próprias para a educação infantil através do Fundeb/07, constitui-se um dos desafios desta etapa de ensino, para garantir o atendimento da demanda e o acesso com parâmetros de qualidade, ampliando e potencializando as discussões sobre o seu financiamento com a definição justa do custo por aluno, necessário para resolver o déficit histórico que marcou a educação das crianças nas últimas décadas. (MENDES, 2011, p. 123-124)

Ainda utilizando como palavra-chave “Educação Infantil”, prossegui com uma nova busca a partir do descritor “Implementação da Educação Infantil”, cuja consulta evidenciou 55 registros, sendo 47 trabalhos de mestrado e oito teses de doutorado. Entre as temáticas encontradas, destaco a dissertação de Neusa Esmeria da Silva Fonseca (2011), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), com o tema *Gestão e Implementação das Diretrizes Oficiais para a Educação Infantil no Município de Patos de Minas-MG (1996-2012)*. O trabalho contextualiza historicamente a Educação Infantil a partir da concepção de infância, criança e sua institucionalização, afora as políticas para esse segmento. Nisso se destacam a presença das organizações multilaterais na formulação das políticas de Educação Infantil no Brasil, a Constituição Federal de 1988 como referendo do direito a Educação Infantil e as legislações decorrentes da LDBEN; descrevem-se os aspectos históricos e políticos presentes no município como meio para compreender a execução das políticas de Educação Infantil, a autora conclui que a implementação das políticas para educação infantil nos municípios, ainda se mostram insuficientes.

Observando as produções encontradas no banco de teses da CAPES, notei a ausência de pesquisas pertinentes ao tema pesquisado em instituições de ensino superior localizadas no estado de Mato Grosso, o que me leva à constatação de que não se tem literatura via trabalhos de pesquisa registrada pela CAPES com representatividade em nosso estado. Tal situação reforça a necessidade e a importância da pesquisa e demais produções científicas voltadas ao tema em pauta e no contexto de Mato Grosso.

Assim, acredito na relevância de minha pesquisa tendo em vista que:

O papel do pesquisador é justamente o de servir como veículo inteligente e ativo entre esse conhecimento construído na área e as novas evidências que serão estabelecidas a partir da pesquisa. É pelo seu trabalho como pesquisador que o conhecimento específico do assunto vai crescer (LUDKE, 2013, p.5).

Antes de finalizar o balanço de produção, com o intuito de incrementá-lo e na perspectiva de alargar as contribuições das pesquisas existentes sobre o tema aqui estudado, optei por considerar as buscas com descritores diferentes dos até então propostos nas consultas. Para tal propósito, levei em conta o fato de utilizar os novos Planos Municipais de Educação (Decênio 2015-2025) dos municípios envolvidos nesta pesquisa e aproveitei o ensejo para verificar algumas produções existentes nesse referido contexto, mesmo que de maneira breve, que me permitissem ao menos visualizar a panorâmica do que se tem produzido sobre a temática.

Dessa feita, busquei pesquisas utilizando o descritor “Plano Municipal de Educação”, o que resultou em 114 registros: 97 dissertações de mestrado e 17 teses de doutorado. Destas produções, destaco os temas: *O Planejamento da Educação nos Municípios Brasileiros*, *Avaliando o Plano Municipal de Educação de Itaperuna-RJ*, em dissertação de Marcelo Damasceno Gomes (2011), da Universidade Cândido Mendes, onde o autor aponta as premissas constitucionais dos planos de educação, erradicação do analfabetismo, melhoria do ensino público e construção do conhecimento alinhado à cultura e identidade local; e a dissertação de Maria de Fátima Mendes (2012), com o título *Plano Municipal de Educação: Implementação e Participação Social*, defendida na Universidade Federal de Juiz de Fora. A autora apresenta uma reflexão teórica sobre a implementação de planos municipais de educação, com foco de análise nas políticas educacionais constituídas no âmbito dos municípios.

Na sequência, refiz a pesquisa ainda no contexto em pauta. No entanto, optei por utilizar o descritor “PME”, referente à expressão Plano Municipal de Educação. Dessa vez,

foram apontados 46 registros – 40 produções de mestrado e seis de doutorado. Dos trabalhos elencados nos resultados obtidos, destaquei a dissertação de Paulo Ferreira Pereira (2012), da Univali – Universidade do Vale do Itajaí, cujo tema é *Uma Análise sobre o PNE e o PME do Município de Itajaí por seus Níveis de Consistência e Congruência*. A referida pesquisa focou-se na análise correspondente à Educação Infantil, ao ensino fundamental, ao financiamento e à gestão da educação, por entender que estes são os temas comuns mais importantes dos planos quando se trata da educação na esfera municipal.

Das produções encontradas, no que se refere a descritores voltados ao assunto Plano Municipal de Educação, há uma escassez das pesquisas sobre o tratamento do tema quando voltado aos assuntos da Educação Básica e ausência desse trato direcionado especificamente à Educação Infantil – sendo este, por sua vez, o foco de minha pesquisa. Isso fica evidente pela escolha das produções acima apresentadas: observa-se que apresentam um estreitamento mínimo com o que proponho para os estudos em minha investigação.

Assim, considerando o apresentado nesse balanço de produção pelos trabalhos de pesquisas registrados na CAPES, mais uma vez reforço o discurso da necessidade de pesquisas e demais produções científicas voltadas ao tema desta investigação. Essa realidade permite-me acreditar no inédito de minha pesquisa e na necessidade de outras pesquisas voltadas ao conhecimento da realidade local no tocante às articulações entre entes federados para oferta de Educação Infantil e à discussão dessa temática no contexto de Mato Grosso, mais especificamente nos municípios do Vale do Jauru, lócus desta pesquisa.

2.2 Vinculação constitucional de impostos para a educação

Para garantir a efetivação das políticas públicas, são necessários recursos financeiros. Dessa forma, pode-se afirmar que não há política pública sem recursos financeiros. Cara (2011, p. 3) aponta que, “em termos objetivos, não é possível realizar uma política pública complexa, abrangente e que deve buscar um padrão de qualidade – como é o caso da política educacional –, sem a destinação adequada de recursos”. Ainda segundo o autor:

Embora seja errôneo afirmar que o financiamento adequado da educação pública resolva sozinho o conjunto avassalador de problemas educacionais brasileiros, é certo afirmar que sem ele nada poderá ser feito. Concretamente, não é possível remunerar adequadamente professores das redes públicas, reduzir o número de alunos por turma, dotar de infraestrutura adequada as escolas brasileiras e implementar programas de formação continuada aos profissionais da educação sem uma política adequada de gasto público para o setor. Nas políticas educacionais, como em qualquer outra área, a obtenção de bons resultados exige a compreensão de

que o investimento adequado é um pressuposto e a boa gestão é um princípio (CARA, 2011, p. 3).

Ao percorrer-se a história da vinculação constitucional de impostos para a educação, verifica-se que ela apresenta idas e vindas ou, como diz Davies (2008, p. 10), “a história da vinculação é de altos e baixos”.

A Constituição de 1934 foi a primeira a definir recursos para o financiamento dos sistemas educativos; o Art. 156 determina que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. Estes dispositivos foram suprimidos na Constituição imposta pela ditadura de Getúlio Vargas em 1937. (BRASIL, 1934).

Na Constituição de 1946, a vinculação de receitas de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino volta a ser definida numa proporção de pelo menos 10% para a União e 20% para estados e municípios.

“Art 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946).

Em 1964, foi instituído o Salário Educação, contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. A contribuição social do Salário Educação (SE), prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, foi criada pela Lei nº 4.462, de 1964, e regulamentada pelas Leis nºs 9.424/96 e 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). “[...] O cálculo é feito com o percentual de 2,5% aplicado sobre o total da remuneração paga ou creditada pelas empresas aos empregados durante o mês” (LIBANEO, 2012, p. 391).

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), compete a função redistributiva da contribuição social do Salário Educação. Do montante arrecadado e após as deduções previstas em lei (taxa de administração dos valores arrecadados pela RFB, devolução de receitas e outras), o restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, da seguinte forma:

Cota Federal – correspondente a 1/3 do montante dos recursos, é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a Educação Básica, de

forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros.

Cota Estadual e Municipal – correspondente a 2/3 do montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

A cota estadual e municipal da contribuição social do Salário Educação é integralmente redistribuída entre os estados e seus municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na Educação Básica das respectivas redes de ensino, apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição.

Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

A Constituição de 1967, promulgada pelo governo militar, novamente retira as vinculações de impostos para a educação, sendo reintroduzidas apenas para os municípios pela Emenda Constitucional nº 1 (BRASIL, 1969b), que obrigava a aplicação de 20% das receitas tributárias municipais no Ensino Primário; as esferas de governo federal e estadual deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação.

O restabelecimento da vinculação só foi acontecer em 1983, quando o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional apresentada pelo Senador José Calmon (ES), que vinculava pelo menos 13% das receitas de impostos da União e pelo menos 25% das receitas de impostos dos estados, municípios e Distrito Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. A Constituição de 1988 manteve o percentual de estados, Distrito Federal e municípios e ampliou o da União de 13% para 18%. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, as Constituições Estaduais de 1989 e as leis orgânicas municipais de 1990 mantiveram ou ampliaram os percentuais estabelecidos na Constituição Federal, como é o caso do estado de Mato Grosso, que determinou 35%. Porém, “o avanço dessa vinculação foi minado por inflação astronômica (que em certos períodos chegou a alcançar 30% a 40% ao mês!), [...] e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal/econômica dos governos” (DAVIES, 2008, p. 11).

Em 1995, foi enviada pelo Poder Executivo a proposta de Emenda à Constituição Federal, a qual modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal, e o

artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O que se observa, numa apreciação geral da Emenda, é que ela é rigorosa, pois estabelece sanção para os estados, define as responsabilidades dos estados e municípios em relação aos graus de ensino e subvincula parte da receita de alguns impostos dos estados e municípios para o ensino fundamental. “O rigor, no entanto, quando se trata da União, é afrouxado e é natural que assim seja, pois a Emenda foi enviada pelo poder executivo federal e não seria comum, mas seria ético, que ele fixasse restrições para si mesmo” (MELCHIOR, 1997, p. 3-4).

Em 1996, foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

Logo, a criação deste fundo agravou a situação de financiamento da Educação Infantil, até mesmo nos municípios que só ofereciam esta etapa da educação. O mecanismo de arrecadação e distribuição do fundo fazia com que cidades que não tivessem rede de ensino fundamental perdessem recursos e foi o grande responsável pela municipalização do ensino fundamental no Brasil (BECKER, 2008, p. 146).

Conforme aponta Mesquita (2005, p. 51), na verdade, o que o FUNDEF, estabelece “é a determinação para que tais recursos, que já estavam sendo, pelo menos no âmbito da Lei, destinados à educação, fossem canalizados para o Ensino Fundamental”. Mesquita lembra ainda que, no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002),

Este nível de ensino terá na retórica e nas propagandas uma pretensa atenção de atendimento às exigências internas e, principalmente, externas. Entretanto, é preciso frisar que não houve ampliação de recursos da União na solução de problemas educacionais em decorrência desta Lei, uma vez que a própria Constituição, citada anteriormente, estabelecia percentuais fixos tanto para a União, 18%; como para os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25%, a serem revertidos para a educação (MESQUITA, 2005, p. 51).

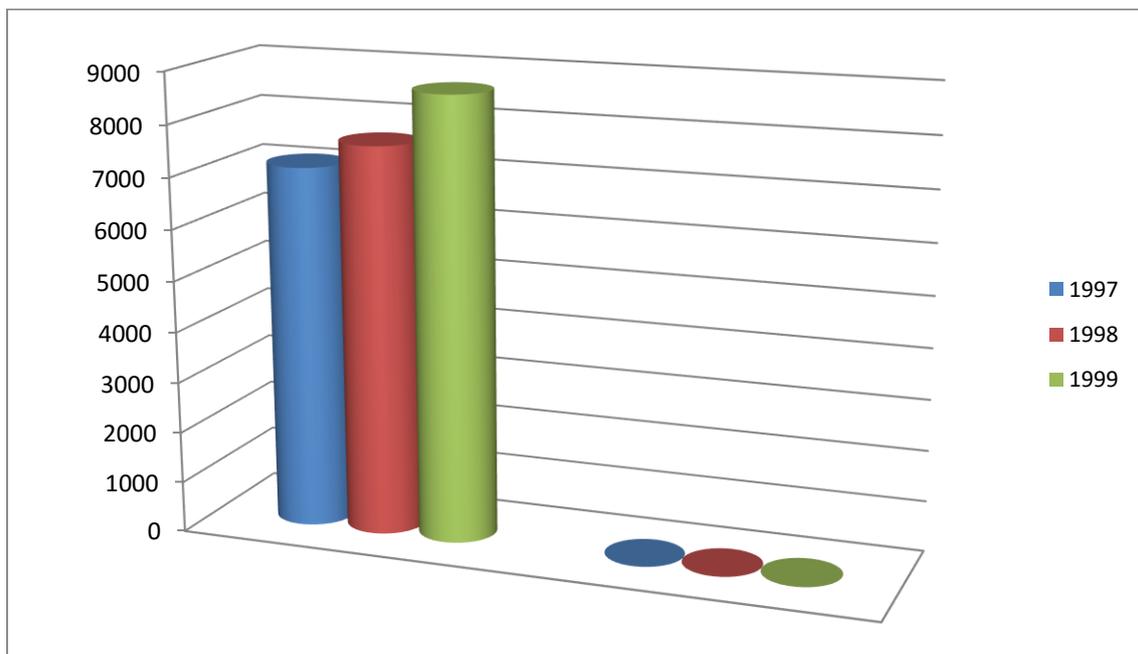
Com esta iniciativa governamental, ficou evidenciado que a União deixou de investir no Ensino Fundamental, apoiando-se, de forma implícita, no argumento de que com a existência de um fundo específico a União se desobriga de maiores investimentos ou mesmo de ampliar o montante de recursos na solução dos problemas da educação. A este respeito, Souza e Faria (2003) acrescenta:

É importante também assinalar que, enquanto a EC 14/96 aumentava o percentual que governos estaduais e municipais deveriam aplicar no Ensino Fundamental e na erradicação do analfabetismo [...], diminuía a responsabilidade do Governo Federal também nesta área, que caiu de 50%, previstos na CF de 1988, para o equivalente a 30% dos 18% dos impostos, ou seja, uma redução de 9% (50% de 18%) para 5,4% (30% de 18%) (SOUZA; FARIA, 2003, p. 63).

A priorização do Ensino Fundamental pelo FUNDEF, como argumentou Davies (1999, p. 18), “sobre outros níveis e modalidades de ensino já se f[ez] sentir em 1998”.

O gráfico abaixo mostra o crescimento das matrículas no Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino nos municípios da microrregião Vale do Jauru já nos três primeiros anos de implantação do FUNDEF.

Gráfico 1 - Matrículas no Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino nos municípios da microrregião Vale do Jauru - 1997 a 1999.



Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Adaptado a partir de dados do Inep.

Em 1997, a Rede Municipal de Ensino nos 12 municípios da Microrregião Vale do Jauru totalizava 7.113 alunos matriculados. Em 1999, esse número elevou-se para 8.668, com um aumento de 21,86% já nos dois primeiros anos de vigência do FUNDEF.

O FUNDEF vigorou até o ano de 2007, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Abreu (2004) aponta que, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996b), várias propostas de emendas constitucionais relativas ao financiamento da Educação Básica foram apresentadas no Congresso Nacional. Muitas dessas PECs evidenciam a preocupação com o financiamento da Educação Infantil, prevendo a inclusão dessa etapa da Educação Básica no FUNDEF sem alterar sua composição – PECs nº 570/98, do deputado Severiano Alves (PDT/BA), e nº 342/01, da deputada Ana Maria Corso (PT/RS) – ou a subvinculação de recursos para a Educação Infantil – PEC nº 415/01, do deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE) (ABREU, 2004, p. 136). Abreu (2004) destaca que, ao mesmo tempo, foi oferecida à apreciação do Congresso a PEC nº 112/99 pelo deputado Padre Roque (PT/PR) e outros parlamentares do Partido dos Trabalhadores, a qual cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007c) e pelo Decreto nº 6.253 (BRASIL, 2007b). A partir de sua promulgação, tem vigência de 14 anos, sendo esse prazo completado no final de 2020. A partir da implantação do FUNDEB,

Constata-se que a Educação Infantil não é mais entendida como educação de importância menor. Ela ganhou espaço político, afirmou-se tecnicamente e encontra defensores em todos os âmbitos da sociedade. Está na idade da maturidade. Por isso, pode-se confiar que estará presente no fundo de manutenção da Educação Básica em igualdade de condições com as etapas seguintes do processo educacional (DIDONET, 2006, p.47).

O Decreto nº 6.091, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a), definiu que o valor anual mínimo nacional por aluno a vigorar no exercício de 2007 é de R\$ 946,29. Em relação a cada estado, é calculado um valor por aluno/ano com base na estimativa de receita do FUNDEB no respectivo estado, no número de alunos da Educação Básica das redes públicas de ensino, de acordo com o Censo Escolar mais atualizado, e nos fatores de ponderação estabelecidos na Lei 11.494 (BRASIL, 2007c) para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da Educação Básica. No Mato Grosso, o valor estimado em 2007 foi de R\$ 974,72 para creche e de R\$1.096,56 para pré-escola.

É importante destacar que, em um primeiro momento, o FUNDEB não considerava os alunos de creche; o projeto do Executivo enviado ao Congresso Nacional não a contemplava. Foi por intermédio da atuação de parlamentares compromissados com a

educação e pela mobilização da sociedade civil, em especial do movimento “FUNDEB pra valer”, que se garantiu a inclusão das creches no FUNDEB.

As matrículas em creches estavam sendo excluídas e só passaram a ser incluídas recentemente à proposta em função de muita pressão exercida por representantes de entidades governamentais e não-governamentais (Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; MIEIB; OMEP/Brasil, entre outros) (GEMAQUE, 2007, p. 37).

A distribuição dos recursos para a Educação Infantil ocorreu de forma gradativa, sendo um terço das matrículas no primeiro ano, dois terços no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano de vigência do Fundo.

Porém o FUNDEB apresenta-se frágil, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação. Conforme apontam Carreira e Pinto (2007), o financiamento da educação no Brasil é pautado pela disponibilidade orçamentária. “A lógica vigente no Brasil estabelece que o valor médio gasto por aluno seja, quando muito, o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional [...] pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação.” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 13).

Apresentando uma metodologia de definição de insumos e de cálculo, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação oferece uma contribuição quanto “à construção de uma política de financiamento da educação básica comprometida efetivamente com a garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 13). A Campanha Nacional pelo Direito à Educação fez uma opção política de discutir qualidade educacional com base em insumos e condições materiais para o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem na escola pública que levam aos valores finais do CAQi.

O Quadro 4 demonstra os valores de referência do CAQi para a Educação Infantil – 2015, com base no cálculo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a diferença entre os valores do FUNDEB definidos para o estado de Mato Grosso.

Quadro 4 - Valores de referência do CAQi para a Educação Infantil – 2015 e valores do FUNDEB em Mato Grosso.

Modalidade	Valor referência CAQi* Campanha Nacional pelo Direito à Educação Infantil	Valor FUNDEB - MT	Diferença valor CAQi Campanha e Valor FUNDEB - MT
Creche (tempo integral)	10.005,59	3.560,60	6.444,99
Creche (tempo parcial)	7.696,61	2.738,93	4.957,68
Pré-escola (tempo integral)	5.036,15	3.560,60	1.475,55
Pré-escola (tempo parcial)	3.873,96	2.738,93	1.135,03

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Valores apresentados no Portal Custo Aluno-Qualidade Inicial. CAQi & Custo Aluno Qualidade. CAQ.

Comparando a diferença entre os valores de referência do CAQi Campanha CNE e o valor do FUNDEB - MT, para garantir educação com padrões mínimos de qualidade, será necessário aumentar o valor investido por aluno da Educação Infantil.

2.3 Políticas e programas de financiamento da educação infantil pós Constituição de 1988

O FNDE, autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 (BRASÍLIA, 1968), e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969 (BRASIL, 1969a), é o responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Para alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em especial a Educação Básica da rede pública, o FNDE tornou-se o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.565 municípios e do Distrito Federal.

Duas das principais fontes sobre financiamento da educação são a Constituição Federal de 1988 (artigos 212 e 213) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96, artigos 68 a 77) (BRASIL, 1996d). Estas legislações determinam não só a responsabilidade de cada um dos entes federados, como também a porcentagem de recursos que cabe a cada um deles aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino. O FNDE utiliza várias formas ou estratégias para fazer com que o dinheiro chegue aos municípios; tais convênios podem ser divididos em constitucionais, automáticos e voluntários. Cada uma dessas formas ou estratégias possui distintos canais de distribuição, que se alteram de acordo com o objetivo final do recurso. O dinheiro pode ser depositado pelo FNDE diretamente na conta da escola, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ou ser depositado nas contas da Secretaria Municipal de Educação, que fará a distribuição de acordo

com as necessidades e prioridades da rede de ensino, lembrando que cada programa possui especificidade e normas próprias de execução.

A seguir, serão relatadas as ações de maior destaque que em seu conjunto contribuem de forma significativa, porém, não suficiente para o financiamento da Educação Infantil.

Em abril de 2007, o governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), por considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. O Programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007d), e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação. Seu principal objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios, visando a garantir o acesso de crianças a creches e escolas de Educação Infantil da rede pública.

As unidades construídas são dotadas de ambientes essenciais para a aprendizagem das crianças, como: sala multiuso, sanitários, fraldários, recreio coberto, parque, refeitório, entre outros ambientes que permitem a realização de atividades pedagógicas, recreativas, esportivas e de alimentação, além das administrativas e de serviço.

Entre 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas por meio de convênios e, a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de Educação Infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país.

O Programa repassa também recursos para equipar as unidades de Educação Infantil em fase final de construção, com itens padronizados e adequados ao seu funcionamento. Mais de 2.500 municípios receberam apoio do FNDE para compra de móveis e equipamentos, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

Porém, relatamos que os municípios enfrentam dificuldades em relação à implantação das novas unidades do Proinfância no que se refere aos recursos necessários para a manutenção dos estabelecimentos, pois o custo dessa manutenção é bastante significativo e acontece ano após ano enquanto a escola estiver em funcionamento.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da Educação Básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de

atendimento direto e gratuito ao público. Até 2008, o Programa contemplava apenas as escolas públicas de Ensino Fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455 (BRASIL, 2009c) (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a Educação Básica, passando a abranger as escolas de Educação Infantil.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) contribui para a oferta de alimentação adequada e saudável e para a educação alimentar e nutricional, com respeito à cultura, à tradição e aos hábitos alimentares saudáveis, pautando-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da localidade. O PNAE tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando determina que o dever do Estado (esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação Básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (BRASIL, 1988, p.1).

Atualmente, o valor repassado pela União por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino, sendo para a Educação Infantil os seguintes valores: R\$ 1,00 para creche e R\$ 0,50 para pré-escola.

Em outubro de 2012, a Lei Federal 10.836 (BRASIL, 2004), que cria o Programa Bolsa Família, é alterada e torna obrigatória a transferência de recursos da União aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de Educação Infantil. Dessa forma, é instituído o Programa Brasil Carinhoso, voltado para a primeira infância, com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da Educação Infantil. O Programa Brasil Carinhoso tem o seu desenvolvimento integrado em várias vertentes, e uma delas é expandir a quantidade de matrículas de crianças entre zero e 48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em creches públicas ou conveniadas.

O apoio financeiro é devido aos municípios (e ao Distrito Federal) que informaram no Censo Escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público.

O Programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e

desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional e garantir o acesso e a permanência da criança na Educação Infantil.

O recurso transferido aos municípios e ao Distrito Federal é realizado em parcela única. O montante é calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Por fim, o Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento relevante para a melhoria da qualidade da Educação Básica, consiste em um planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os estados e o DF devem elaborar para um período de quatro anos. O ente federado elabora o diagnóstico da sua situação educacional, orientado em quatro grandes eixos: Gestão Educacional; Formação de Profissionais de Educação; Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura e Recursos Pedagógicos.

O instrumento diagnóstico possui mais de 80 indicadores que revelam a situação educacional do sistema de ensino. A partir do diagnóstico construído com estes indicadores, é proposto ao ente federado um conjunto coerente de ações e subações, resultando no Plano de Ações Articuladas (PAR). É por meio do PAR que o Ministério da Educação presta assistência técnica e financeira aos entes federados.

Em face do exposto, ressalta-se que a política do FUNDEB representou um avanço importante no tocante ao financiamento da Educação Infantil, pois até então, apesar de ser legalmente reconhecida como primeira etapa da Educação Básica, não havia recursos subvinculados para sua manutenção. Porém, para cumprir com qualidade a meta de ampliação do acesso e da oferta da Educação Infantil estabelecida no Plano Nacional de Educação – “Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE” (Meta 1 PNE) (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2015, p.1) –, é necessário um volume de recursos bem maior do que o que está regulamentado.

2.4 Custo aluno qualidade e custo aluno qualidade inicial

Dentre os princípios estabelecidos no artigo 206 da Constituição Federal de 1988 para que o ensino no Brasil seja ministrado, está a “garantia de padrão de qualidade”. Contudo, vimos anteriormente que o FUNDEB estipula um valor por estudante, obtido pela

divisão do montante disponível para a educação pelo número de matrículas, ou seja, o princípio que regula o financiamento da educação no país é a vinculação dos recursos disponíveis, valores estes que não garantem um padrão mínimo de qualidade ao ensino oferecido, como afirma Pinto (2007, p. 894),

Muito embora o FUNDEB represente um avanço ante o FUNDEF ao resgatar o conceito de Educação Básica e ao fortalecer o controle social, ele não enfrentou os dois principais problemas de nossa política de fundos: 1) a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais; 2) embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos.

Carreira e Pinto (2007, p. 13) afirmam que “o Custo Aluno Qualidade representa uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação [...] no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal”.

A sociedade civil, batalhando pela educação pública, gratuita e de qualidade para todos, empreendeu uma luta histórica e atual, caracterizada por uma “atuação que envolveu criatividade, suor, lágrimas, conquistas, derrotas, dúvidas, contradições, medos, risos, competência e, sobretudo, esperanças e sonhos” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 67). Segundo os autores, essas atuações colaboraram para garantir expressivos ganhos na Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) e na própria LDB (1996). Apesar de não ter sido aprovada a proposta construída pela sociedade civil integralmente, sua elaboração representou um momento de muita discussão e reflexão em torno da educação pública brasileira.

A participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos (Jomtien, 1990) resultou na formulação de uma Declaração com o Compromisso Nacional de Educação para Todos. O Plano Decenal de Educação para Todos procurava apresentar os anseios e desejos da sociedade civil para a educação; buscava-se nesse documento que os gastos públicos em educação atingissem 5,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Também o movimento “FUNDEB pra valer” buscava combater as fragilidades da lei que instituíra esse fundo.

O Plano Nacional de Educação (PNE, 2001/2010), aprovado pela Lei Federal nº 10.172 (BRASIL, 2001), que fixou diretrizes e metas para a educação na primeira década do século XXI, fazia referência à obrigação do poder público de financiar a educação, pelo fato de esta constituir um direito. Este primeiro PNE relacionou com detalhes os insumos e as condições que deveriam ser assegurados nas diferentes etapas e modalidades de ensino em

todas as escolas do país e determinou a ampliação dos gastos públicos com a educação, de forma a atingir 5,5% do PIB. O então presidente Fernando Henrique Cardoso, justificado pelas dificuldades econômicas vigentes no seu segundo mandato, vetou alguns itens importantes, como o aumento de percentual do PIB direcionado para a educação; assim, a responsabilidade pela educação, mesmo a pública, foi colocada como uma tarefa de todos, descentralizando a responsabilidade do Estado,

Naquela ocasião, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tinha o seguinte lema: “O Brasil não gasta pouco em educação, mas gasta mal”. Esse lema vinha da área empresarial, que entrou no campo educacional. As técnicas empresariais e a qualidade total começaram então a ser adotadas em muitas redes de ensino.” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 21).

Em 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação iniciou um movimento de mobilização social para a construção do CAQ, cuja ideia central norteadora era saber qual o valor do recurso a ser gasto por aluno para se ter uma educação de qualidade. O documento referência da Conferência Nacional de Educação – CONAE/2014 no Eixo VII (Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos) esclarece que o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por aluno dos insumos educacionais necessários para que a Educação Básica pública adquira padrão de qualidade. A construção do CAQ exige amplo debate sobre o número de alunos por turma, remuneração adequada, formação inicial e continuada, condições de trabalho para os profissionais da educação e materiais necessários à aprendizagem dos estudantes (como salas de informática, biblioteca, salas de ciência, etc.). Em suma, deve considerar o conjunto dos insumos necessários para a adequada relação de ensino-aprendizagem nas escolas públicas brasileiras que oferecem a Educação Básica.

Como o CAQ representa o alcance de um padrão de qualidade próximo daquele verificado nos países mais desenvolvidos, é preciso que o Brasil universalize, ao menos, um padrão mínimo de qualidade. Nesse sentido, antes do CAQ, é preciso consagrar o CAQi (custo aluno-qualidade inicial) (CONAE, 2014, p. 86).

Entre as definições fundamentais que impactam no conjunto das metas relativas à Educação Básica do novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, está a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), que deve ocorrer em até dois anos, e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a ser estabelecido até 2017. (BRASIL, 2014a).

A ideia do Custo Aluno-Qualidade Inicial - CAQi é garantir as condições mínimas de infraestrutura e recursos humanos para que as escolas tenham condições de oferecer uma

educação de melhor qualidade. Esse novo parâmetro altera a lógica na definição dos investimentos em educação, pois, ao invés de considerar o orçamento total existente para o conjunto da Educação Básica, como é feito atualmente, parte da definição de um valor ideal a ser investido por aluno, de modo a garantir as condições de oferta de um ensino de melhor qualidade.

Assim, o CAQi é uma referência de investimento por aluno suficiente para garantir as condições mínimas de funcionamento da escola, levando em consideração aspectos como infraestrutura e recursos humanos. O CAQ é o passo seguinte, estabelecendo o investimento mínimo permanente para que se eleve o padrão de qualidade da educação.

Segundo o PNE, os indicadores de referência devem levar em conta investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático escolar, alimentação e transporte escolar.

Com a adoção do CAQi, é possível colocar o Brasil “em uma situação mais próxima daquela ocupada pelos seus vizinhos sul-americanos e muito mais adequada aos interesses de sua população” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 112).

A execução e o sucesso de todas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, bem como nos Planos Estaduais e Municipais de Educação, dependem da segurança do financiamento como instrumento para viabilização e garantia de um ensino de melhor qualidade a todos os brasileiros e brasileiras.

CAPÍTULO III

DADOS HISTÓRICOS E CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO VALE DO JAURU

Neste capítulo, apresentam-se uma breve caracterização da microrregião Vale do Jauru e a história de fundação de cada um dos 12 municípios desta microrregião. Para tanto, foi necessária uma viagem percorrendo os 18.178,73 km² desse Vale, passando por cada um dos municípios. Evidenciam-se os conhecimentos obtidos pela pesquisa sobre as características e a organização político-administrativa da educação nos 12 municípios que compõem essa microrregião. Nesse contexto, apresentam-se o Diagnóstico, as Diretrizes, as Metas e as Estratégias referentes às políticas de Educação Infantil estabelecidas nos Planos Municipais de Educação 2015-2025.

3.1 Microrregião Vale do Jauru

De acordo com o Artigo 25, §3º, da Constituição Federal de 1988, *microrregião* é um agrupamento de municípios limítrofes. Sua finalidade é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, definidas por lei complementar estadual, mas o termo é muito mais conhecido em função de seu uso prático pelo IBGE, que, para fins estatísticos e com base em similaridades econômicas e sociais, divide os diversos estados da federação brasileira em microrregiões.

As microrregiões são subdivisões das mesorregiões. No Brasil, atualmente, existe um total de 137 mesorregiões e 558 microrregiões.

O estado de Mato Grosso é dividido em cinco mesorregiões, com 22 microrregiões. A microrregião Vale do Jauru pertence à mesorregião sudoeste mato-grossense, está dividida em 12 municípios e possui uma área total de 18.178,73 km².

Inicialmente, foi habitada pelos índios Bororos, também conhecidos como índios Cabaçais. Ao longo da história, várias comunidades indígenas foram dizimadas, conforme aponta Canova (2011, p. 236):

Esses índios, de tal modo escravizados pelos sertanistas, enfrentaram a acelerada depopulação de suas aldeias, logo no início da colonização, o maior efeito da violência aparece mais claramente na dizimação de aldeias dos Bororo Ocidentais, alvos de muitos massacres.

Vale destacar que hoje só se encontram Bororos ou Cabaçais na região de Porto Esperidião (MT).

A partir de 1937, foi implementado o programa de colonização de terras no centro-oeste brasileiro chamado de *Marcha para Oeste*, o qual tinha o propósito de explorar áreas pouco povoadas e desenvolvidas em relação às demais regiões brasileiras. “Para o governo Vargas, um dos caminhos para o progresso nacional estaria na ocupação e integração das várias regiões do interior do país” (SZUBRIS, 2014, p. 28).

Com a construção da ponte Marechal Rondon sobre o rio Paraguai na cidade de Cáceres no início dos anos 1960, ocorreu a incursão de migrantes de diversas regiões do país em direção ao sudoeste do Estado, principalmente do interior do estado de São Paulo. Na época, o governo de Mato Grosso, com a intenção de despertar o interesse do imigrante paulista, que era visto como alguém que possuía o “dom” do progresso, do trabalho e da capacidade, apresentava o estado como sendo “enorme mancha de terra fértil à espera de mãos ávidas por trabalho e prosperidade” (HEINST, 2003, p. 81).

A edição do jornal *O Estado de Mato Grosso* de 24 de fevereiro de 1963 traz um apelo do então governador, Fernando Corrêa da Costa, para que os paulistas viessem para Mato Grosso:

[...] Nós aguardamos os dias de hoje e estamos felizes por esta quase obstinação, porque hoje nós já sentimos que os paulistas vão pular o Rio Paraná, com a sua experiência, com o seu patriotismo, com o seu dinheiro, com o seu poder econômico, que sem isso não há civilização possível. E lá nós estamos, paulistas, e digo em nome de todos os mato-grossenses, e hoje paulistano também, aguardando de braços abertos a ajuda de vocês. Venham nos ajudar a desbravar a maior gleba preparada para receber uma civilização pujante, que é Mato Grosso. Venham povoar o pantanal, que é a maior reserva criatória de gado do mundo. Venham plantar nas nossas florestas. Venham trazer a Sorocabana até Dourados. Venham explorar, para riqueza vossa e nosso conforto, aquela mata de mais de um milhão de hectares de terras de primeira ordem, de terra roxa, igual à do Norte do Paraná, pois que a terra de Dourados não é mais que a continuação da terra do Norte do Paraná (...) venham para Cuiabá, e vamos conquistar a Amazônia através do Mato Grosso. Confesso-me sumamente honrado. Agradeço, comovidamente, a homenagem que recebi nesta Casa e que levarei para todos os matogrossenses. Repito o meu apelo: venham, paulistas, ajudar no desenvolvimento de Mato Grosso (COSTA, 2007).

A partir de então, muitas glebas¹¹ e povoados instalaram-se nas terras pertencentes ao município de Cáceres, sendo as primeiras Mirassol D'Oeste, Rio Branco, Porto Esperidião, Figueirópolis D'Oeste, Salto do Céu e Jauru, que mais tarde deram origem às novas cidades.

¹¹ De acordo com o dicionário da língua portuguesa Houaiss: 1. Terreno adequado ao cultivo; 2. Terreno que contém minério.

Para o desenvolvimento deste capítulo, nos subtítulos a seguir, tem-se como referência a obra *Cidades de Mato Grosso*¹²; no contexto educacional, a fonte de informação histórica é o contexto descrito nos Planos Municipais de Educação 2015-2025¹³ dos referidos municípios.

3.1.1 O município de Araputanga

O território do município de Araputanga, desde tempos imemoriais, foi habitado por povos indígenas Bororós, denominados pelos paulistas de índios Cabaçais. Hoje, dos Bororós não se encontram descendentes no município, sendo que os remanescentes foram transferidos para a área indígena denominada Umutina, em Barra do Bugres.

O povoamento iniciou pelos anos de 1957/58, em função do movimento de colonização programada do governo estadual, iniciado na década de 1940. O governo criou o Departamento de Terras e a Comissão de Planejamento e Produção (CPP).

Em 23 de maio de 1963, foi vendido o primeiro lote urbano. Ao povoado, deu-se o nome de Gleba Paixão, que perdurou durante anos. Esta denominação devia-se ao fato de os pioneiros se apaixonarem pela riqueza natural do lugar.

A atual denominação faz referência à grande quantidade de mogno¹⁴ (também chamado de araputanga) existente na região. Araputanga tornou-se distrito por meio da Lei nº 3.922 (MATO GROSSO, 1977b), de 4 de outubro de 1.977, com território jurisdicionado ao município de Mirassol D'Oeste. A Lei Estadual nº 4.153 (MATO GROSSO, 1979c), de 14 de dezembro de 1.979, criou o município de Araputanga. A tabela a seguir apresenta o perfil do município de Araputanga.

¹² Produzida por Ferreira (2008), retrata a história dos municípios de Mato Grosso.

¹³ Disponibilizados no *site* da Secretaria de Estado de Educação/Seduc-MT: www.seduc.mt.gov.br

¹⁴ Botanicamente, araputanga é árvore classificada como *Swietenia macrophylla*.

Tabela 1 - População, área, densidade demográfica do município de Araputanga.

População estimada 2015¹⁵	16.047
População 2010	15.342
População 2000	13.674
Área da unidade territorial (km²)	1.600,240
Densidade demográfica (hab/km²)	10,02

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013a, p. 1

Comparando os últimos censos demográficos realizados pelo IBGE, nos anos de 2000 e 2010, a população do município de Araputanga cresceu a uma taxa média anual de 1,16%, enquanto no Brasil a taxa foi de 1,17% no mesmo período. Nessa década, a taxa de urbanização do município passou de 79,05% para 79,42%. Em 2010, viviam no município 15.342 pessoas; em 2015, a população estimada era de 16.047.

No âmbito educacional, buscamos como fonte de informação histórica o contexto descrito no PME 2015-2025 do município de Araputanga. A primeira escola de Araputanga tem seu registro datado de 1961; denominada Escola Rural Mista de Gleba Paixão, é considerada o marco araputanguense da educação municipal. Era mantida pelo município de Cáceres, por meio da Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social Municipal, de onde vinham todas as ordens, inclusive o programa de ensino, acompanhado de livros e cartilhas para cada professor/série, que deveriam ser seguidos rigorosamente pelos professores em seu trabalho com as turmas multisseriadas¹⁶.

A leitura era feita no livro da professora, pois os alunos não dispunham de nenhum livro didático. Assim, toda a matéria era reproduzida num pequeno quadro amarrado à parede para que os alunos copiassem. O giz era o único recurso do professor, e, dada a escassez, cada professor recebia uma determinada quantidade para utilizar durante toda a semana.

A formação dos professores, na sua maioria, era de ensino primário ou ginásial. Aos poucos, foram chegando os “professores formados”, maneira como eram chamados os professores que tinham o curso de magistério.

A escola não tinha diretor, secretário, coordenador pedagógico ou pessoal para as tarefas de limpeza. Antes da jornada de trabalho, os professores eram responsáveis pela

¹⁵ Estimativas da população residente com data de referência de 1º de julho de 2015, publicada no *Diário Oficial da União* em 28/08/2014.

¹⁶ Forma de organização de ensino na qual o professor trabalha, na mesma sala de aula, com várias séries do Ensino Fundamental simultaneamente.

limpeza das salas e da “casinha”¹⁷ e também buscavam água na vizinhança para abastecer a escola. Como não se oferecia merenda escolar, os alunos traziam nas capangas¹⁸ o lanche, que, na maioria, era farofa ou arroz com ovo frito.

No ano de 1976, é extinta a Escola Rural Mista de Gleba Paixão, e, naquele mesmo ano, foi criada a primeira escola estadual, denominada João Sato, que atendia ao Ensino Fundamental. Dada a rápida ocupação da região, o Ensino Médio passa a ser oferecido em 1977, uma vez que vieram de São Paulo e de outros estados vários professores graduados em diferentes áreas do conhecimento para assim atender ao Ensino Médio.

A Escola Estadual Dr. Joaquim Augusto da Costa Marques, fundada em 1979, ofereceu, até 1992, apenas o Ensino Fundamental até oitava série. Depois disso, ofereceu o Ensino Médio Profissionalizante entre os anos 1993 e 1995.

Em 1996, todo o Ensino Médio oferecido pelo estado ficou a cargo da Escola Estadual João Sato, sendo os alunos da Escola Estadual Dr. Joaquim Augusto da Costa Marques para lá transferidos.

Em 1998, a Secretaria Municipal de Educação, devido à grande demanda de alunos que precisavam cursar o Ensino Médio, pois a comunidade fica a 56 quilômetros da sede do município, assumiu também esta modalidade de ensino na Escola Cleusa Braga Hortêncio, na Comunidade Córrego das Botas, até o ano de 2002. Hoje, ainda funciona na mesma escola o Ensino Médio, mas como uma extensão da Escola João Sato.

A partir do ano de 2003, a rede municipal de educação não mais assumiu o pagamento dos professores do Ensino Médio, ficando este a cargo exclusivamente do estado; porém, continua assumindo outras despesas com a manutenção da escola.

O fato de o município de Araputanga ofertar o Ensino Médio no período de 1998 a 2002 causa-nos estranhamento, pois, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional já determinava a organização da educação nacional e definia as incumbências de cada ente federado, ficando o município com a responsabilidade de:

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996d, p. 1).

¹⁷ Expressão usada para designar o banheiro, que consistia em uma fossa construída nos fundos da escola, fechada por quatro paredes, geralmente, de tábua.

¹⁸ Sacola feita de algodão cru, geralmente confeccionada pelas mães.

A seguir, apresenta-se um diagnóstico do município referente à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. O Quadro 5 mostra a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Araputanga de acordo com os Censos Demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007; o Quadro 6 apresenta o número de matrículas na Educação Básica conforme dados do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 5 - População em idade escolar no município de Araputanga.

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	890	444	2.095	747
	2007	864	393	2.055	714
	2010	712	415	1.938	662
Rural	2000	220	64	590	208
	2007	162	112	519	231
	2010	203	95	512	158
Total	2000	1.110	508	2.658	955
	2007	1.026	505	2.574	945
	2010	915	510	2.450	820

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 6 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Araputanga

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais			Médio	
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	122	06	425	28	810	63	439	165	57	869	37	867
2011	98	07	415	25	828	55	392	166	62	882	45	888
2012	146	11	374	28	776	51	396	175	58	897	34	882
2013	149	23	374	34	718	57	411	146	62	865	49	901
2014	161	42	346	39	701	83	390	119	70	794	74	861

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Comparando-se nos referidos quadros, de modo específico, o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos com o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2014, constata-se que, para alcançar as metas de universalização do atendimento na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, o município necessitava criar 125 novas vagas, o que representa 24,50% da população de quatro e cinco anos.

3.1.2 O município de Figueirópolis D'Oeste

A movimentação regional iniciada ainda na década de 1960, a pavimentação da rodovia BR-364 que liga as capitais Cuiabá (MT) a Porto Velho (RO) e os incentivos fiscais dos governos federal e estadual à colonização no estado de Mato Grosso atuaram como agentes catalisadores do desenvolvimento da região. O oeste brasileiro era visto como uma fronteira agrícola inesgotável, dada a imensidade de terras férteis e inexploradas que passou a presenciar a cada dia o surgimento de novas cidades.

A família Figueiredo liderou o movimento de organização pública local, tendo à frente o desbravador José Joaquim de Azevedo Figueiredo, por isso a denominação do município de Figueirópolis para homenagear os atos de pioneirismo demonstrados por esta família.

Figueirópolis D'Oeste tornou-se distrito com território jurisdicionado ao município de Jauru em 26 de junho de 1978 e, em 13 de maio de 1986, é desmembrado de Jauru e torna-se município.

A tabela abaixo apresenta o perfil do município de Figueirópolis D'Oeste.

Tabela 2 - População, área, densidade demográfica no município de Figueirópolis D'Oeste

População estimada 2015	3.549
População 2010	3.796
População 2000	4.315
Área da unidade territorial (km²)	899,246
Densidade demográfica (hab/km²)	3,94

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013b, p. 1

Entre 2000 e 2010, a população de Figueirópolis D'Oeste cresceu a uma taxa média anual de -1,27%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 40,81% para 52,95%. Em 2010, viviam no município 3.796 pessoas, porém, para 2015, o município apresenta um crescimento negativo, conforme estimativa do IBGE.

A educação em Figueirópolis d'Oeste teve início em 1972, quando estava começando o povoado. Inicialmente, era mantida pelo município de Cáceres e, a partir de 1979, passa a ser mantida pelo município de Jauru.

A primeira escolinha foi levantada com três salas de aula, construída de tábuas, com cobertura de telhas, doadas na ocasião pelo senhor José Joaquim Azevedo Figueiredo. O nome inicial foi Escola Municipal de 1º Grau de Figueirópolis, oferecendo de 1ª a 4ª séries.

Com a criação do município de Jauru em 1979 e a passagem do povoado de Figueirópolis a distrito, foram construídas mais escolas. Além disso, a partir da emancipação do município – com o surgimento de novas comunidades e a demanda por vagas –, o número de escolas aumentou consideravelmente, chegando a 21 unidades.

No ano de 1993, o município decidiu pela desativação de várias unidades escolares localizadas na zona rural, optando pela polarização e implantação do transporte escolar, ficando duas escolas como unidades polos na zona rural. Os alunos das escolas desativadas, que se situavam de 10 a 25 quilômetros da sede, passaram a ser transportados para as escolas urbanas.

A seguir, tem-se um diagnóstico do município referente à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. O Quadro 7 apresenta a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Figueirópolis D'Oeste de acordo com os Censos Demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. No Quadro 8, aparece o número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do Censo Escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 7 - População em idade escolar no município de Figueirópolis D'Oeste

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	144	69	350	133
	2007	113	65	361	116
	2010	106	58	324	118
Rural	2000	185	74	489	193
	2007	82	56	255	106
	2010	102	60	251	100
Total	2000	329	143	839	326
	2007	195	121	616	222
	2010	208	118	575	218

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 8 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Figueirópolis D'Oeste

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais				
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	00	00	90	00	45	00	267	36	00	262	00	197
2011	00	00	101	00	46	00	249	26	00	259	00	167
2012	00	00	90	00	41	00	246	18	00	255	00	154
2013	00	00	94	00	35	00	207	19	00	214	00	179
2014	00	00	12	00	39	00	195	06	00	217	00	148

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Comparando-se os quadros anteriores, de modo específico, o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos com o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2014, constata-se que, para alcançar as metas de universalização do atendimento na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, o município necessitava criar 106 novas vagas, o que representa 89,83% da população nessa faixa etária.

3.1.3 O município de Glória D'Oeste

O município de Glória D'Oeste tem sua origem na década de 1960, quando Lauristan Carlos Raimundi, fazendo as vezes de colonizador, comprou e loteou um terreno de 19.000 hectares. Compreendida como gleba Caeté, a área localizava-se ao norte da Fazenda Nacional da Caiçara, cravada entre os Córregos das Pitas e Caeté.

Em 1981, o povoado foi elevado à condição de distrito do município de Mirassol D'Oeste, criado pela Lei nº 4.350 (MATO GROSSO, 1981). Com o desenvolvimento urbano aquecido com a migração das famílias que deixavam o campo, ocorreu a emancipação política e administrativa mediante a Lei nº 5.911 (MATO GROSSO, 1991a). O nome *Cruzeiro D'Oeste* não pôde ser adotado por existir município homônimo no estado do Paraná; a nomenclatura *Glória D'Oeste* foi escolhida por meio de plebiscito.

Apresenta-se a seguir o perfil do município de Glória D'Oeste:

Tabela 3 - População, área e densidade demográfica do município de Glória D'Oeste

População estimada 2015	3.023
População 2010	3.135
População 2000	3.361
Área da unidade territorial (km²)	853,842
Densidade demográfica (hab/km²)	3,67

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013c, p. 1

Comparando-se os últimos censos demográficos realizados pelo IBGE, nos anos de 2000 e 2010, a população de Glória D'Oeste cresceu a uma taxa média anual de -0,69%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 62,81% para 68,48%. Em 2010, viviam no município 3.135 pessoas; a população estimada em 2015 é de 3.023 habitantes.

A história da educação no município de Glória D'Oeste começa em 1967, quando foi instalada, ainda no então distrito Cruzeiro D'Oeste, a primeira escola, que recebeu a denominação de EMPG Rural Mista de Cruzeiro D'Oeste e funcionava de forma multisseriada, ou seja, estudavam juntos alunos da primeira à quarta série.

Neste período, os trabalhos administrativos também eram realizados pelos professores e enviados para Cáceres. São notórias as dificuldades que enfrentaram diante da distância e das péssimas condições de transporte no que diz respeito à comunicação escola e Delegacia de Ensino, que se localizava em Cáceres. Dificilmente a escola recebia visitas visando ao acompanhamento e às orientações pedagógicas aos professores, ficando toda a responsabilidade do administrativo também a cargo destes.

O Ensino Fundamental de 5^a a 8^a série teve início em 1979, mais de uma década depois de ter iniciado a Alfabetização em Cruzeiro D'Oeste, prosseguindo a complementação do Ensino Fundamental e funcionando com a extensão da Escola Estadual de 1^o e 2^o Grau Milton Marques Curvo, instalada em Mirassol D'Oeste, município vizinho.

Com sua emancipação política, ocorrida em 20 de dezembro de 1991, o município aumentou o atendimento da educação na zona rural, chegando ao número de sete escolas. Porém, em 1993, o atendimento da zona rural foi centralizado, restando somente duas escolas rurais, sendo estas multisseriadas e com professores ainda não habilitados. Em 1997, aconteceu uma nova gestão municipal, que resolveu desativar as escolas rurais remanescentes e ampliar o transporte escolar, levando todos os alunos para a zona urbana.

Atualmente, o município de Glória D'Oeste possui cinco escolas no município, sendo duas escolas estaduais que oferecem o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, uma escola municipal que oferece somente o Ensino Fundamental e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e dois Centros de Educação Infantil.

A seguir, encontra-se um diagnóstico do município referente à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. No Quadro 9, vê-se a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Glória D'Oeste de acordo com os Censos Demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. Já o Quadro 10 traz o número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 9 - População em idade escolar no município de Glória D'Oeste.

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	107	65	395	159
	2007	108	51	319	109
	2010	91	67	320	118
Rural	2000	79	82	230	18
	2007	52	43	179	52
	2010	63	38	154	50
Total	2000	186	147	625	177
	2007	160	94	498	161
	2010	154	105	474	168

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 10 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Glória D'Oeste.

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais				
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	52	00	85	00	133	00	107	106	00	131	00	127
2011	50	00	89	00	109	00	111	95	00	139	00	112
2012	59	00	75	00	128	00	126	87	00	107	00	145
2013	58	00	64	00	98	00	139	93	00	102	00	137
2014	69	00	84	00	100	00	127	94	111	00	00	142

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Comparando-se os quadros anteriores, de modo específico, o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos com o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2014 no município de Glória D'oeste, percebe-se que, para alcançar as metas de

universalização do atendimento na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, o município necessita criar 21 novas vagas, o que representa 20% dessa população.

3.1.4 O município de Indiavaí

A cidade de Indiavaí está situada às margens do Ribeirão Água Suja, a 700 m do Rio Jauru. Nas proximidades do sítio urbano, existe um lugar que representa um pontal, uma espécie de cotovelo, entremeado pelos dois rios. Este ponto, hoje uma pequena propriedade rural, abrigou, há muitos anos, uma comunidade indígena, certamente índios Bororos.

Em junho de 1961, Antenor Modesto, paulista de Jales, chegou pela primeira vez à região. Adquiriu considerável área de terras na região que compreende o Rio Jauru e o Ribeirão Água Suja. O dia 15 de fevereiro de 1962 é considerado o dia da abertura do núcleo de colonização, pois neste dia Antenor Modesto contratou um engenheiro de Cáceres para demarcar os lotes, tanto rurais quanto urbanos.

O município de Indiavaí foi criado a 13 de maio de 1986 pela Lei Estadual nº 4.998 (MATO GROSSO, 1986a), com território desmembrado do município de Araputanga.

Tabela 4 - População, área, densidade demográfica do município de Indiavaí

População estimada 2015	2.543
População 2010	2.397
População 2000	2.056
Área da unidade territorial (km²)	603,289
Densidade demográfica (hab/km²)	3,97

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013d, p. 1

Ao compararem-se os últimos censos, verifica-se que, entre 2000 e 2010, a população de Indiavaí cresceu a uma taxa média anual de 1,55%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 61,24% para 74,30%. Em 2010, viviam no município 2.397 pessoas. O IBGE estimou para 2015 uma população de 2.543 habitantes.

Segue um diagnóstico do município referente à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. No Quadro 11, observam-se a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo

IBGE, em 2007. O Quadro 12 mostra o número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 11 - População em idade escolar no município de Indiavaí

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	107	52	250	56
	2007	134	81	312	90
	2010	124	62	281	88
Rural	2000	13	25	204	59
	2007	56	26	107	39
	2010	41	21	125	38
Total	2000	120	77	454	125
	2007	190	107	419	129
	2010	165	83	406	126

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 12 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Indiavaí

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais				
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	24	00	80	00	206	00	00	149	00	00	00	79
2011	00	00	79	00	246	00	00	146	00	00	00	95
2012	50	00	88	00	225	00	00	159	00	00	00	86
2013	43	00	68	00	198	00	00	158	00	00	00	63
2014	42	00	65	00	227	00	00	136	00	00	00	63

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Nos quadros anteriores, comparando-se especificamente o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos com o número de crianças atualmente matriculadas na pré-escola no município de Indiavaí, é possível constatar que, em 2014, havia 18 crianças nessa faixa etária fora da escola, o que representa 21,68% da população de quatro e cinco anos.

3.1.5 O município de Jauru

O território onde hoje está instalado o município de Jauru foi habitado por inúmeros povos indígenas, dentre os quais, tem-se notícias dos Nambikwara, Parecis e Bororo. Atualmente, não se encontra povo indígena nessa extensão territorial, no entanto, é comum a população local deparar-se, nos terrenos preparados para o plantio, com objetos que identificam a presença indígena, como cacos de cerâmica e machados de pedra.

Os primeiros contatos com homens brancos na região parecem datar do século XVI, quando os espanhóis, em incursões por terras demarcadas pelo Tratado de Tordesilhas, chegaram até a barra do rio Jauru. A partir daí, outros grupos ou expedições, como a do Paulista Manoel de Campos Bicudo, mantiveram contatos com índios da área.

Nos tempos da Capitania de Mato Grosso, o rio Jauru teve intensa movimentação, pois era via de transporte para a antiga capital, Vila Bela da Santíssima Trindade. Pode-se dizer que essa era uma região somente de passagem, pois não surgiu nenhum núcleo de povoamento mais avançado.

Somente mais tarde, a partir de 1946, essa região foi realmente povoada. Sob a influência do movimento de colonização e o favorecimento legal, oferecido pelo estado de Mato Grosso, foram vendidos grandes lotes de terra. Compravam-se terras apenas pelo mapa, desconhecendo-se totalmente a realidade. Foi a Companhia Comercial de Terras Sul Brasil de Marília (SP) que adquiriu as primeiras glebas de terra na região.

Em 1953, essas terras, localizadas do rio Jauru até a altura da confluência do rio Santíssimo, começaram a ser ocupadas. Parte dessas glebas formou a área urbana do atual município de Jauru.

O nome Jauru deriva da língua tupi e significa "peixe grande". Inicialmente, o município recebeu o nome de "Gleba Paulista", que mais tarde, em função da religiosidade do povo, passou a chamar-se "Cidade de Deus". No entanto, talvez pela força do nome do histórico rio Jauru que corta esse território, acabou prevalecendo o nome de "Jauru" para o município.

O município foi criado a 20 de novembro de 1979, pela Lei nº 4.164 (MATO GROSSO, 1979c). Porém, a comemoração de sua emancipação é em 20 de setembro, com a tradicional festa denominada Feira da Amizade – festa criada em 1987, depois da chacina dos posseiros da Gleba Mirassolzinho, localizada no município de Jauru. O que motivou a criação da festa foi o clima de desolação que ficou na comunidade depois do ataque aos posseiros pela polícia, o que resultou na morte de muitas pessoas. Com a proximidade da data do aniversário da cidade, no ano seguinte, em 1988, passou-se a comemorar na Feira da Amizade o aniversário de Jauru, que perdura até os dias atuais.

Tabela 5 - População, área, densidade demográfica do município de Jauru.

População estimada 2015	9.241
População 2010	10.455
População 2000	12.763
Área da unidade territorial (km²)	1.301,894
Densidade demográfica (hab/km²)	8,03

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013e, p. 1

Entre 2000 e 2010, a população de Jauru cresceu a uma taxa média anual de -2,50%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 45,49% para 59,02%. Em 2010, viviam no município 10.455 pessoas. Em 2015, a população estimada era de 9.241 habitantes.

Nos aspectos educacionais, conta a história que foi instalada uma escola para os moradores antes da criação do município de Jauru. Essa primeira escola era particular, e a professora era paga pela Companhia Sul Brasil; tinha 10 alunos e funcionava somente aos domingos. Mais tarde, foi criada uma escola municipal com 25 alunos, chamada Escola Rural Mista de Jauru; não há registros sobre a data exata de sua criação, e sabe-se apenas que foi na década de 50.

Após a instalação da Secretaria Municipal de Educação em 1982, o município de Jauru criou 43 escolas municipais nas comunidades rurais, das quais apenas duas permanecem em funcionamento.

Hoje há no município de Jauru um total oito escolas que atendem à Educação Básica, sendo três da Rede Estadual e cinco da Rede Municipal de Educação; destas, uma é do Programa Proinfância.

A seguir, apresentam-se um diagnóstico do município referente à população em idade escolar e o número efetivo de matrículas. No Quadro 13, mostra-se a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Jauru de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. O Quadro 14 indica o número de matrículas na Educação Básica, conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 13 - População em idade escolar no município de Jauru.

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	468	262	1.134	428
	2007	486	229	1.026	372
	2010	407	242	1.054	350
Rural	2000	525	283	1.623	548
	2007	252	152	801	289
	2010	238	132	771	302
Total	2000	993	545	2.757	976
	2007	738	381	2.007	661
	2010	645	374	1.825	652

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 14 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Jauru.

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais			Priva da	Estado
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Priva da	Estado		
2010	72	00	243	00	368	00	541	287	00	656	00	453
2011	76	00	285	00	318	00	509	258	00	641	00	448
2012	97	00	263	00	282	00	555	216	00	608	00	536
2013	109	00	275	00	280	00	504	191	00	575	00	541
2014	109	00	269	00	281	00	481	185	00	495	00	543

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Comparando-se especificamente o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos com o número de crianças atualmente matriculadas na pré-escola no município de Jauru, constata-se que, em 2014, havia 105 crianças nessa faixa etária fora da escola. Trata-se de um número consideravelmente alto, pois representa 28,07% da população de quatro e cinco anos.

3.1.6 O município de Lambari D'Oeste

O local onde está situado o município de Lambari d'Oeste já foi conhecido por Gleba Cerejeira. A denominação Lambari surgiu a partir de 1956, quando um dos fundadores da localidade, em certa ocasião, ao derrubar uma árvore sobre um riacho, encontrou enorme quantidade de peixes (lambaris). A partir dessa época, o curso d'água passou a ser denominado de Ribeirão Lambari. Algum tempo depois, a Colonizadora Rio Branco oficializou a denominação do córrego Lambari, incluindo-o nos mapas cartográficos que caracterizam esta porção territorial no oeste de Mato Grosso.

Por muitos anos, o lugar ficou conhecido por Vilarejo do Lambari. O termo “d’Oeste” foi acrescentado para diferenciá-lo de outro município, existente no estado de Minas Gerais.

Em 6 de novembro de 1981, foi criado pela Lei Estadual n.º 4.379/81 o distrito de Lambari, subordinado ao município de Rio Branco – porém, elevado à categoria de município com a denominação de Lambari d’Oeste pela Lei Estadual n.º 5.914 (MATO GROSSO, 1991b), sendo desmembrado do município de Rio Branco.

A Tabela 6 demonstra o perfil do município de Lambari d’Oeste.

Tabela 6 - População, área, densidade demográfica do município de Lambari d’Oeste

População estimada 2015	5.767
População 2010	5.431
População 2000	4.691
Área da unidade territorial (km²)	1.763,890
Densidade demográfica (hab/km²)	3,08

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013f, p. 1

Entre 2000 e 2010, a população de Lambari D'Oeste cresceu a uma taxa média anual de 0,95%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 35,88% para 53,31%. Em 2010, viviam no município 5.431 pessoas; hoje a população estimada pelo IBGE é de 5.767 pessoas.

A seguir, tem-se um diagnóstico do município quanto à população em idade escolar e o número efetivo de matrículas. No Quadro 15, vê-se a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Lambari d’Oeste de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. No Quadro 16, demonstra-se o número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 15 - População em idade escolar no município de Lambari d'Oeste

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	158	86	519	150
	2007	229	102	508	166
	2010	202	103	480	205
Rural	2000	181	61	507	169
	2007	106	55	330	109
	2010	158	86	395	162
Total	2000	339	147	1.026	319
	2007	335	157	838	275
	2010	360	189	875	367

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 16 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Lambari d'Oeste

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais			Priva da	Estado
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Priva da	Estado		
2010	30	00	142	00	287	00	224	158	00	213	00	335
2011	38	00	134	00	303	00	186	186	00	221	00	298
2012	43	00	139	00	279	00	177	196	00	200	00	276
2013	41	00	135	00	281	00	176	174	00	175	00	281
2014	55	00	155	00	288	00	155	189	00	173	00	252

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Em comparação dos quadros anteriores, considerando-se de modo específico o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos e o número de crianças atualmente matriculadas na pré-escola no município de Lambari D'Oeste, observa-se que, em 2014, havia 55 crianças nessa faixa etária fora da escola, o que corresponde a um percentual de 29,10% da referida demanda.

3.1.7 O município de Mirassol D'Oeste

Por volta de 1958, Antonio Lopes Molon começou a interessar-se por terras em Mato Grosso e investiu todo o seu capital nessa região. Fundou o núcleo que deu origem ao atual município de Mirassol D'Oeste.

A cidade ganhou esta denominação em homenagem aos familiares de Molon, que residiam na cidade de Mirassol, no estado de São Paulo. O termo “d'Oeste” foi acrescentado para que não fosse confundido com esse município de São Paulo.

Em 14 de maio de 1976, foi desmembrado do município de Cáceres e elevado à categoria de município, com a denominação de Mirassol D'Oeste, pela Lei Estadual n.º 3.698. (MATO GROSSO, 1976).

A Tabela 7 demonstra o perfil do município de Mirassol D'Oeste.

Tabela 7 - População, área, densidade demográfica do município de Mirassol D'Oeste.

População estimada 2015	26.369
População 2010	25.299
População 2000	22.997
Área da unidade territorial (km²)	1.076,358
Densidade demográfica (hab/km²)	23,50

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013g, p. 1

A educação em Mirassol D'Oeste teve início no período da colonização: as crianças da comunidade estudavam em uma capelinha de pau a pique, situada na Rua 10, hoje denominada Avenida Tancredo Neves. Em 1970, foi construída a primeira escola do povoado, que recebeu o nome de Escola Rural Mista de Mirassol D'Oeste e, posteriormente, passou a ser chamada Escola Estadual de 1º Grau Benedito Cesário da Cruz.

Ao conquistar a emancipação política, Mirassol D'Oeste recebeu do Município de Cáceres 42 escolas rurais, encampadas pelo Decreto Municipal nº. 04 (MATO GROSSO, 1977a), o que reforça a ideia de que a ocupação desta região se deu por causa da terra propícia à agricultura. Após a emancipação política de Mirassol D'Oeste, foram criadas mais 41 escolas, somando um total de 83.

Com o passar do tempo, a agricultura foi dando lugar à pecuária. Como a atividade emprega poucas pessoas, muitos dos que viviam na zona rural deslocaram-se para a cidade, provocando a desativação das escolas rurais. Atualmente, Mirassol D'Oeste conta com um total de 19 escolas de Educação Básica, sendo 17 localizadas na zona urbana e duas na zona rural.

Segue abaixo um diagnóstico do município no que se refere à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. O Quadro 17 aponta a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Mirassol D'Oeste de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional,

também realizada pelo IBGE, em 2007. O número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014 consta no Quadro 18.

Quadro 17 - População em idade escolar no município de Mirassol D'Oeste.

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	1.239	832	3.402	1.100
	2007	1.309	632	3.251	1.125
	2010	1.327	674	3.180	1.216
Rural	2000	314	178	967	312
	2007	256	135	706	271
	2010	235	129	606	226
Total	2000	1.553	1.010	4.369	1.412
	2007	1.565	767	3.957	1.396
	2010	1.562	803	3.786	1.442

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 18 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Mirassol D'Oeste.

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais			Priva da	Estado
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Priva da	Estado		
2010	203	00	530	30	495	98	1.321	464	99	1.248	54	1.121
2011	229	00	567	25	570	112	1.318	364	106	1.304	61	1.176
2012	276	00	576	00	540	49	1.263	364	44	1.282	22	1.195
2013	326	00	595	30	532	132	1.235	344	111	1.197	84	1.240
2014	355	00	599	57	587	132	1.211	354	118	1.109	88	1.253

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Na comparação dos quadros anteriores, considerando-se especificamente o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de acordo com o último censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010 e o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2014, constata-se que, para alcançar as metas de universalização do atendimento na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, o município necessitaria criar 147 novas vagas, o que representa 18,30% da população de quatro e cinco anos.

3.1.8 O Município de Porto Esperidião

A história da criação do município de Porto Esperidião data de 1906, quando, ao assumir a presidência da República, Afonso Pena chamou Marechal Rondon e expôs seu propósito de construir uma linha telegráfica que atingisse a Amazônia, região que era

totalmente desconhecida. A linha telegráfica de Cáceres a Vila Bela da Santíssima Trindade foi inaugurada em 21 de fevereiro de 1908, incluindo em seu percurso a estação de Porto Salitre, hoje Porto Esperidião.

Porto Salitre recebeu o nome de Porto Esperidião em homenagem ao engenheiro Esperidião da Costa Marques pelos serviços prestados a essa região. Vítima de malária, Esperidião faleceu em 1906 (há relatos de que seu corpo se encontra sepultado no Cemitério Municipal), porém, somente em 1920 foi oficializado o nome de Porto Esperidião.

O Posto Telegráfico de Porto Esperidião foi tombado pela Fundação Cultural de Mato Grosso, passando a fazer parte do Patrimônio Histórico do Estado, por meio das Portarias n° 64 e 65/83, publicadas em *Diário Oficial* de 09/01/84. (MATO GROSSO, 1983).

Em 1944, Porto Esperidião passa à condição de distrito, tornando-se um referencial na região do Vale do Jauru.

O primeiro processo de emancipação política de Porto Esperidião ocorreu em 1964, mas não foi em frente devido à situação em que o país se encontrava, diante da implantação da ditadura militar. O Congresso Nacional havia sido fechado, e, em consequência disso, todo o trabalho nas Assembleias Legislativas dos Estados encontrava-se paralisado.

Nessa época, Porto Esperidião era referência na região do Vale do Jauru, pois era o único distrito da região que contava com um cartório em pleno funcionamento. Assim, toda a região utilizava-o para registros de nascimento e casamento.

Em 1986, retorna o desejo da população de Porto Esperidião de emancipar-se politicamente de Cáceres. Forma-se então uma comissão pela emancipação, e, em 13 de maio de 1986, pela Lei Estadual n° 5.012 (MATO GROSSO, 1986b), é criado o município de Porto Esperidião, cuja instalação se deu em 1 de janeiro de 1987.

Este é o único município da microrregião que ainda tem a presença de comunidades indígenas da etnia dos Bororos. Há relatos da existência de outra comunidade indígena em Porto Esperidião, os Chiquitanos:

O povo Chiquitano era constituído por uma mistura de grupos indígenas, que no século XVII foram aldeados pelos jesuítas em missões que tinham por objetivo catequizar estes índios. Devido a conflitos existentes entre jesuítas e espanhóis no século XVII, os Chiquitanos foram obrigados a migrar para outros territórios. Desta forma, chegaram ao território brasileiro. Vestígios de sua migração podem ser observados na região de Vila Bela da SS. Trindade, Vila Maria do Paraguai e Salitre (N.b. HIR; micro fichas 273 – H IV), sendo Salitre a antiga denominação da região que hoje forma o Município de Porto Esperidião. Existem fortes possibilidades de que esses povos Chiquitanos tenham se fixado neste local, mais ainda, tenham se tornado uma comunidade extremamente forte visto que ainda hoje podem ser notados traços de sua cultura nos habitantes do município. Um destes traços é um dialeto utilizado entre os povos nativos usado pelos mais idosos moradores das

comunidades de fronteira deste município, que é originário do Aymara, um dos dialetos usados pelos Chiquitanos (SEDUC, 2015, p. 5).

O município é o maior da microrregião Vale do Jauru em área territorial e apresenta o seguinte perfil.

Tabela 8 - População, área, densidade demográfica do município de Porto Esperidião

População estimada 2015	11.464
População 2010	11.031
População 2000	9.994
Área da unidade territorial (km²)	5.809,015
Densidade demográfica (hab/km²)	1,90

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013h, p. 1

Verificamos que, entre 2000 e 2010, a população de Porto Esperidião cresceu a uma taxa média anual de 0,99%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 34,82% para 38,10%. Em 2010, viviam no município 11.031 pessoas; segundo estimativa do IBGE, a população em 2015 era de 11.464.

A educação no Município de Porto Esperidião teve início com a primeira escola, que se constituiu com a chegada da primeira Companhia Militar CR4, em 1944, instalada para a construção de pista de pouso para pequenas aeronaves e do quartel onde antes funcionava o destacamento militar. A escola, em um primeiro momento, funcionou nas dependências do quartel.

A partir dessa que era tida apenas como uma sala de aula, foi construída a primeira escola, que recebeu o nome de Escola Marechal Rondon e funcionou até o ano de 1952 sob a responsabilidade do Exército e, posteriormente, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Cáceres.

No período de 1982 a 1985, foram criadas algumas escolas rurais pela Prefeitura do Município de Cáceres. Nessas escolas, o professor, além de lecionar, era responsável pela confecção da merenda escolar e pela limpeza da escola. Devido à enorme dificuldade de moradia para os professores, geralmente eram contratadas pessoas que residiam nas próprias comunidades onde as Unidades Escolares se encontravam – professores leigos cuja escolaridade era a 4ª série do Ensino Fundamental.

Dessa forma, novas escolas eram criadas em cada comunidade e em propriedades rurais que as solicitassem da administração municipal, sem nenhum estudo prévio para tal, chegando-se ao índice de 32 escolas municipais, distribuídas em toda a extensão territorial do município.

Após a emancipação política, o município criou núcleos de atendimento: construiu três unidades escolares na zona rural com a infraestrutura de cinco salas de aula, secretaria, sala de professores, banheiros, cozinha com dispensa e pátio coberto, e uma na zona urbana. Porém, esse projeto ocasionou um aumento considerável nos custos com o transporte escolar.

A seguir, pode-se observar um diagnóstico do município referente à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. No Quadro 19, mostra-se a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Porto Esperidião de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. No Quadro 20, tem-se o número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 19 - População em idade escolar Censo 2010 no município de Porto Esperidião

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	311	169	788	239
	2007	237	127	684	260
	2010	252	146	689	272
Rural	2000	643	330	1.253	473
	2007	420	214	1.127	357
	2010	444	265	1.283	435
Total	2000	954	499	2.041	712
	2007	657	431	1.811	617
	2010	696	411	1.972	714

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 20 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Porto Esperidião

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais				
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	86	00	293	00	601	00	387	516	00	359	00	619
2011	107	00	243	00	706	00	481	568	00	458	00	629
2012	111	00	236	00	679	00	414	557	00	445	00	690
2013	83	00	249	00	651	00	425	536	00	394	00	656
2014	95	00	260	00	648	00	412	549	00	381	00	662

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Nos quadros anteriores, tendo em conta o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos e o número de crianças atualmente matriculadas na pré-escola no município de Porto Esperidião, constata-se que em 2014 havia 118 crianças nessa faixa etária fora da escola, o que representa 28,71% da população de quatro e cinco anos.

3.1.9 O Município de Reserva do Cabaçal

As origens do município de Reserva do Cabaçal datam da década de 1960, quando ocorreu um avanço na colonização do estado de Mato Grosso e muitas famílias de agricultores se dirigiram a essa região.

Em 1967, na Fazenda Itaguay, cuja sede fica a 10 quilômetros da atual sede municipal de Reserva do Cabaçal, cerca de 150 diaristas que trabalhavam no cultivo da terra ergueram seus olhos para o outro lado do Rio Cabaçal, à margem esquerda. Certificaram-se de algumas terras devolutas. Aqueles homens, ansiando por possuir seu próprio pedaço de chão, decidiram atravessar o rio e apossaram-se de alguns lotes. Posicionaram-se os colonos posseiros à espera da legalização dos terrenos por parte do governo estadual.

Em 1971, o processo de colonização passou a ser legalizado e conduzido pela já extinta Companhia de Armazéns e Silos de Mato Grosso (CODEMAT), que se encarregara de assentar as famílias de pequenos produtores rurais, vindos principalmente dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

No início da colonização, a empresa responsável pelo assentamento deixou uma área de 108 hectares reservada para formar um núcleo urbano, e daí surgiu o nome “Reserva”. A origem de Cabaçal deu-se devido à Tribo Indígena Cabaçais, que habitava às margens do rio, ocasionando, finalmente, a denominação de Reserva do Cabaçal.

Em junho de 1978, torna-se distrito jurisdicionado ao município de Cáceres; em 1978, passa a pertencer ao recém-criado município de Rio Branco. Conquista sua independência administrativa em 13 de maio de 1982, nos termos da Lei Estadual nº 5.011 (MATO GROSSO, 1982).

Reserva do Cabaçal hoje apresenta o seguinte perfil.

Tabela 9 - População, área, densidade demográfica do município de Reserva do Cabaçal

População estimada 2015	2.630
População 2010	2.572
População 2000	2.417
Área da unidade territorial (km²)	1.337,041
Densidade demográfica (hab/km²)	1,92

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013i, p. 1

Entre 2000 e 2010, a população de Reserva do Cabaçal cresceu a uma taxa média anual de 1,33%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 69,08% para 63,06%. Em 2010, viviam no município 2.572 pessoas. Em 2015, estima-se que Reserva do Cabaçal tivesse 2.630 habitantes.

A educação no município de Reserva do Cabaçal teve início no ano de 1968. A primeira escola possuía características típicas da época: paredes de pau a pique e cobertura de “tabuinhas”, sendo inicialmente administrada pela Secretaria Municipal de Educação de Cáceres.

Com a emancipação política de Reserva do Cabaçal, criou-se o Departamento de Educação e Cultura em 1987. Nessa época, o município era responsável por 12 salas de aula multisseriadas, todas localizadas na zona rural. Na área urbana, havia uma escola estadual que ofertava a Educação Infantil e o 1º e 2º grau.

Em 1997, inicia no município um processo de nucleação das escolas, concentrando-se o atendimento em duas escolas, sendo uma localizada na zona rural e a outra na zona urbana. Em 2008, a escola da zona rural é desativada, e os alunos passam a ser transportados para a escola localizada na área urbana. Em 2013, é inaugurada no município uma unidade do Proinfância, onde a Educação Infantil passa a ter um espaço apropriado.

A seguir, apresenta-se um diagnóstico do município quanto à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. No Quadro 21, indica-se a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Reserva do Cabaçal de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. O Quadro 22 fornece o número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 21 - População em idade escolar no município de Reserva do Cabaçal.

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	99	61	291	161
	2007	84	72	265	87
	2010	118	47	242	93
Rural	2000	48	37	204	59
	2007	56	42	157	54
	2010	55	29	158	62
Total	2000	147	98	495	220
	2007	140	114	422	141
	2010	173	76	400	155

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 22 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Reserva do Cabaçal.

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais				
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	00	00	55	00	211	00	17	00	00	209	00	115
2011	00	00	63	00	214	00	09	00	00	183	00	124
2012	00	00	54	00	215	00	12	00	00	176	00	128
2013	62	00	66	00	170	00	10	00	00	167	00	133
2014	53	00	75	00	172	00	00	00	00	144	00	125

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Comparando-se os quadros anteriores, de modo específico, o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos de acordo com o último censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010 com o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2014 no município de Reserva do Cabaçal, constata-se que, em 2014, havia 70 crianças matriculadas; pode-se considerar que o município de Reserva do Cabaçal conseguiu universalizar o atendimento na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos.

3.1.10 O Município de Rio Branco

A denominação do município de Rio Branco é em homenagem ao Rio Branco, curso d'água que banha a cidade, e também referência à Colônia Rio Branco, implantada pelo governo do estado numa área de 200 mil hectares, pelo Decreto Lei n.º 1.598 (MATO GROSSO, 1953).

Tornou-se distrito com a denominação de Rio Branco pela Lei Estadual n.º 3.975 (MATO GROSSO, 1978b), subordinado ao município de Cáceres. Foi elevado à categoria de município com a denominação de Rio Branco pela Lei Estadual n.º 4.151 (MATO GROSSO, 1979a), desmembrado do município de Cáceres.

A seguir, visualiza-se o perfil do município de Rio Branco.

Tabela 10 - População, área, densidade demográfica do município de Rio Branco

População estimada 2015	5.044
População 2010	5.070
População 2000	5.092
Área da unidade territorial (km²)	562,836
Densidade demográfica (hab/km²)	9,01

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013j, p. 1

Comparando os últimos censos demográficos realizados pelo IBGE, nos anos 2000 e 2010, a população de Rio Branco cresceu a uma taxa média anual de 0,39%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nessa década, a taxa de urbanização do município passou de 65,98% para 81,76%. Em 2010, viviam no município 5.070 pessoas, porém, nos últimos anos, o município de Rio Branco vem apresentando um crescimento negativo, ou seja, a população está diminuindo. Segundo a estimativa do IBGE em 2015, a população de Rio Branco era de 5.044 pessoas.

A seguir, temos um diagnóstico do município referente à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. No Quadro 23, mostramos a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Rio Branco de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. No Quadro 24, apresenta-se o número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 23 - População em idade escolar município de Rio Branco

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	210	138	634	239
	2007	136	127	641	258
	2010	218	133	531	221
Rural	2000	11	90	333	107
	2007	49	34	154	54
	2010	50	28	134	51
Total	2000	221	228	967	346
	2007	185	161	795	309
	2010	268	161	665	272

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 24 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 do município de Rio Branco.

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais				
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	52	00	140	00	311	00	84	227	00	87	00	198
2011	109	00	66	00	325	00	84	232	00	83	00	187
2012	66	00	105	00	315	00	69	215	00	70	00	196
2013	79	00	110	00	276	00	69	218	00	62	00	185
2014	98	00	123	00	263	00	65	206	00	63	00	207

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no NEP

Comparando-se os quadros anteriores, considerando-se o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos e o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2014 no município de Rio Branco, vê-se que, para alcançar as metas de universalização do atendimento na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, o município necessitava criar 38 novas vagas, o que representa 23,60% dessa população.

3.1.11 O Município de Salto do Céu

As origens do município de Salto do Céu estão no desdobramento dos assentamentos de colonos da Colônia Rio Branco, a partir de 1960. Na ocasião, João Augusto Capilé Filho, chefe da Comissão de Planejamento da Produção, com o objetivo de procurar novas glebas aptas para produção de cereais, penetrou em terreno de mata fechada acima do Rio Branco, tendo a impressão de que entrava em região virgem, intocada, tal a imponência que

apresentava a floresta. Subindo o Rio Branco, Capilé escutou o rumor de um salto. Procurou conhecê-lo e deparou-se com uma enorme queda d'água. Impressionado pela altura, denominou o local de Salto do Céu, em homenagem à queda d'água.

Em 4 de abril de 1978, foi criado pela Lei Estadual 3.971 (MATO GROSSO, 1978a) o distrito de Salto do Céu, jurisdicionado ao município de Cáceres. Em 13 de dezembro de 1979, Salto do Céu foi elevado à categoria de município pela Lei nº 4.152 (MATO GROSSO, 1979b).

A colonização de Salto do Céu ocorreu principalmente por pessoas vindas dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo que adquiriam pequenas propriedades na região. A estrutura de vida dos pioneiros era de estrita colônia, ou seja, produção para subsistência e venda do excedente; porém, no decorrer dos anos, os sitiantes foram vendendo as pequenas propriedades para os fazendeiros que monopolizam as terras na região.

Atualmente, o município de Salto do Céu apresenta o seguinte perfil.

Tabela 11 - População, área, densidade demográfica do município de Salto do Céu.

População estimada 2015	3.502
População 2010	3.908
População 2000	4.675
Área da unidade territorial (km²)	1.752,309
Densidade demográfica (hab/km²)	2,23

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013l, p. 1

Verifica-se que, entre 2000 e 2010, a população de Salto do Céu cresceu a uma taxa média anual de -3,09%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 45,00% para 55,89%. Em 2010, viviam no município 3.908 pessoas. Em 2015, a estimativa populacional também apresentou um crescimento negativo de 10,38%.

A educação em Salto do Céu teve início quando este ainda era um povoado: em 1965, surge a primeira sala de aula. Após a emancipação do município, foram criadas várias escolas municipais na zona rural, que ofertavam da 1ª à 4ª série e eram multisseriadas. Em 1984, a rede municipal de ensino de Salto do Céu possuía 12 escolas na zona rural, com média de 15 alunos cada.

No ano de 1985, o Padre Theodoro Augustin Marie Beend cria a Escola Cenicista de 1º Grau Simão Bororo, que, por questões financeiras, fechou em 1997. No ano de 1998, a

prefeitura compra o prédio onde funcionava a antiga escola e centraliza toda a oferta de educação na zona urbana.

Segue um diagnóstico do município referente à população em idade escolar e ao número efetivo de matrículas. No Quadro 25, consta a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de Salto do Céu de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. O Quadro 26 demonstra o número de matrículas na Educação Básica conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 25 - População em idade escolar no município de Salto do Céu.

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	197	104	414	143
	2007	97	68	367	106
	2010	116	55	342	146
Rural	2000	196	82	483	180
	2007	91	54	290	88
	2010	88	65	288	121
Total	2000	393	186	987	323
	2007	188	122	657	194
	2010	204	120	630	267

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 26 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de Salto do Céu

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais				
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	79	00	57	00	181	00	139	193	00	181	00	161
2011	54	00	73	00	167	00	136	140	00	190	00	163
2012	105	00	67	00	159	00	148	143	00	173	00	230
2013	109	00	81	00	140	00	144	136	00	152	00	231
2014	98	00	92	00	143	00	100	120	00	141	00	239

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Comparando-se os quadros anteriores, tendo em conta o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos e o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2014 no município de Salto do Céu, evidencia-se que, para alcançar as metas de universalização do

atendimento na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, o município necessitava criar 28 novas vagas, o que corresponde a 23,33 % da referida demanda.

3.1.12 O município de São José dos Quatro Marcos

As origens do município vêm dos projetos de colonização implantados por particulares. Em 1962, Zeferino José de Matos adquiriu extensa área de terras da Imobiliária Mirassol São Paulo, tornando-se o grande pioneiro do lugar.

Devido aos quatro marcos no centro do loteamento, o lugar tomou o nome de Quatro Marcos, sendo acrescentado, posteriormente, o nome de São José, o santo de devoção da comunidade.

A Lei nº 3.934 (MATO GROSSO, 1977c), criou o distrito de São José dos Quatro Marcos. A Lei Estadual nº 4.154 (MATO GROSSO, 1979d), criou o município com a denominação simplificada para Quatro Marcos. A população, incentivada pelo padre Jorge, entrevistou e exigiu o nome completo, São José dos Quatro Marcos, conseguindo o objetivo pela Lei nº 4.637 (MATO GROSSO, 1984).

A tabela a seguir apresenta o perfil do Município de São José dos Quatro Marcos.

Tabela 12 - População, área, densidade demográfica do município de São José dos Quatro Marcos.

População estimada 2015	18.622
População 2010	18.998
População 2000	19.695
Área da unidade territorial (km²)	1.287,882
Densidade demográfica (hab/km²)	14,75

Fonte: ATLAS BRASIL, 2013m, p. 1

Entre 2000 e 2010, a população de São José dos Quatro Marcos cresceu a uma taxa média anual de -0,36%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 70,57% para 76,36%. Em 2010, viviam no município 18.998 pessoas; a estimativa populacional do município para 2015 era de 18.622, apresentando, assim, uma queda no número de habitantes.

No contexto educacional, buscou-se como fonte de informação o Plano Municipal de Educação 2015-2025 de São José dos Quatro Marcos.

Em 1966, foi construída a primeira escola, a qual era de pau a pique, com cobertura de folhas de babaçu. A escola recebeu o nome de Escola Rural Mista de São José dos Quatro Marcos. Inicialmente, a educação era administrada pela Secretaria Municipal de Cáceres e, posteriormente, pela Secretaria Municipal de Mirassol D'Oeste. Até o ano de 1973, eram oferecidas somente as séries iniciais; só em 17 de abril de 1973, foi autorizada a oferta das séries finais do 1º Grau de ensino (de 5ª a 8ª série).

Um diagnóstico do município em termos de população em idade escolar e número efetivo de matrículas é apresentado a seguir. O Quadro 27 evidencia a população em idade escolar residente na área urbana e na área rural do município de São José dos Quatro Marcos, de acordo com os censos demográficos do IBGE realizados em 2000 e em 2010 e a contagem populacional, também realizada pelo IBGE, em 2007. No Quadro 28, encontra-se o número de matrículas na Educação Básica, conforme dados oficiais do censo escolar no período de 2010 a 2014.

Quadro 27 - População em idade escolar no município de São José dos Quatro Marcos.

População/Localização	Ano	0 a 3 anos	4 e 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
Urbana	2000	920	689	2.552	768
	2007	820	404	2.181	817
	2010	829	438	2.012	791
Rural	2000	421	148	997	462
	2007	272	121	797	283
	2010	186	138	659	245
Total	2000	1.341	837	3.549	1.230
	2007	1.092	525	2.978	1.100
	2010	1.015	576	2.671	1.036

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no IBGE.

Quadro 28 - Matrículas por dependência administrativa 2010 a 2014 no município de São José dos Quatro Marcos.

Ano	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio	
	Creche		Pré		Anos Iniciais			Anos Finais				
	Município	Privada	Município	Privada	Município	Privada	Estado	Município	Privada	Estado	Privada	Estado
2010	162	00	457	25	517	58	730	235	55	945	45	824
2011	189	00	463	24	514	73	685	251	58	958	49	818
2012	257	00	391	26	572	72	647	279	61	898	51	902
2013	233	00	419	25	608	73	612	294	56	795	41	819
2014	242	00	430	40	602	82	621	316	62	685	35	804

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no INEP.

Nos quadros anteriores, observando-se o número de crianças na faixa etária de quatro e cinco anos e o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2014 no município de São José dos Quatro Marcos, é possível concluir que, para alcançar as metas de universalização do atendimento na pré-escola para crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, o município necessitava criar 106 novas vagas, o que corresponde a 18,40% da população de quatro e cinco anos.

3.2 Políticas de educação para as crianças de zero a cinco anos de idade nos planos municipais de educação 2015/2025

A proposta de um Plano de Educação com objetivo de coordenar e fiscalizar a política educacional de médio e longo prazos existe desde a década de 1930. Segundo Cury (2009, p. 2), no conjunto das atribuições do Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, havia o que se pode denominar de Plano Nacional de Educação, conforme estabelecido no Art. 5º:

Constituem atribuições fundamentais do Conselho:

- a) colaborar com o Ministro na orientação e direção superior do ensino;
- b) promover e estimular iniciativas em benefício da cultura nacional, e animar atividades privadas, que se proponham a colaborar com o Estado em quaisquer domínios da educação;
- c) sugerir providências tendentes a ampliar os recursos financeiros, concedidos pela União, pelos Estados ou pelos municípios à organização e ao desenvolvimento do ensino, em todos os seus ramos;
- d) estudar e emitir parecer sobre assuntos de ordem administrativa e didática, referentes a qualquer instituto de ensino, que devem ser resolvidos pelo Ministro;
- e) facilitar, na esfera de sua ação, a extensão universitária e promover o maior contato entre os institutos técnico-científicos e o ambiente social;

f) firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, aos interesses da civilização e da cultura do país (BRASÍLIA, 1931, p. 1).

A ideia de um PNE foi bem-sucedida e teve sua inscrição no texto constitucional de 1934. A Constituição de 1934, em seu art. 150, dispunha que era competência da União fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, e coordenar e fiscalizar sua execução em todo o país.

Em 1937, o Conselho Nacional de Educação apresentou uma proposta de plano que não foi concluída. Apenas na década de 1960, foi elaborado um novo esboço de plano pelo Conselho Federal de Educação, abandonado antes mesmo de ser encaminhado ao Legislativo: “ele foi secundarizado e depois esquecido por uma outra ditadura que o considerava pré-moderno. O planejamento deveria ser elaborado por técnicos, economistas, administradores e engenheiros” (CURY, 2009, p. 20-21), ou seja, durante a ditadura militar, a elaboração dos planos de educação esteve atrelada aos processos mais gerais de planejamento centralizado do governo nacional, sem contar com a participação de educadores ou profissionais da área da educação.

Foi somente a partir de intensa mobilização popular que, em 1988, a Constituição Federal incorporou a obrigação de se estabelecer um Plano Nacional de Educação, obrigação esta ratificada na LDB de 1996, a qual determinou o prazo de um ano para a União encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação. No entanto, somente 13 anos depois da promulgação da CF e quatro após a LDB, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, com vigência de 2001 a 2010.

Avaliações realizadas ao final de sua vigência por Aguiar (2010) e Dourado (2010) evidenciam que o PNE aprovado não se constituiu como base para o planejamento da educação nacional, nem foi utilizado pela sociedade civil e política para reivindicar seus direitos, por não se considerar que ele traduzia os anseios e esforços políticos em sua elaboração. Isso porque este Plano foi resultado do embate de dois projetos que tramitaram simultaneamente no Congresso Nacional: o projeto da sociedade civil, construído nas Conferências Nacionais de Educação, e o projeto do governo. Para Dourado (2010):

O PNE teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE6 encaminhada pelo Executivo federal. Tais propostas expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão. A aprovação do atual PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso. O Governo FHC, por meio do Ministério da Educação,

efetivou políticas e lógicas de gestão, visando implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação (DOURADO, 2010, p. 683).

Aguiar (2010) destaca que, dentre os principais entraves para a transformação do Plano em política de Estado, estavam as restrições orçamentárias ao Plano, em virtude de vetos presidenciais à ampliação de recursos para o alcance das metas.

Os vetos que lhe foram interpostos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao sancioná-lo, evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social (AGUIAR, 2010, p. 711).

O autor menciona ainda que o processo de elaboração do Plano, apesar das limitações, teve um caráter formativo ao tornar evidente os interesses e embates existentes na sociedade brasileira sobre a política educacional, além de possibilitar a criação de novos marcos para a organização e gestão da educação nacional.

Quanto aos Planos Municipais de Educação, destaca-se que este Plano determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios também elaborassem seus planos, como descrito no Art. 2º da Lei Federal nº 10.172 (BRASIL, 2001, p. 1): “a partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”; no entanto, essa determinação não foi cumprida.

Conforme levantamento realizado pela Secretaria de Educação Básica do MEC e apresentado no documento “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2008 Políticas, Programas e Ações do Governo Federal”, até o primeiro trimestre de 2006, a grande maioria dos estados e cerca de 70% dos municípios brasileiros ainda não haviam elaborado os seus planos decenais de educação. Com o objetivo de divulgar o PNE e de incentivar estados e municípios a criarem os seus planos correspondentes, o MEC promoveu, em 2006, uma série de seminários regionais para a Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes.

Entre 28 de março e 1º de abril de 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), tendo como pontos centrais das discussões a avaliação do PNE que se encontrava em vigor e a elaboração de proposições para a construção de um novo Plano Nacional de Educação, que deveria atender ao período de 2011-2020.

No momento em que são abertas as discussões em relação a um novo PNE, é necessário, à luz do debate contemporâneo, examinar criticamente as ações realizadas, seus avanços e limites, de modo a contribuir para traçar novos horizontes para a educação brasileira (AGUIAR, 2010, p. 724).

Em 2010, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, pelo Projeto de Lei Nº 8.035 (BRASIL, 2010a), a nova proposta de PNE. O texto final do PNE foi aprovado na Câmara Federal na sessão do dia 3 de junho de 2014. Em 25 de junho de 2014, a presidenta da República sanciona a Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), que aprova o Plano Nacional de Educação.

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), chegou a hora de estados e municípios elaborarem seus planos.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014b).

Com exceção do município de Lambari D'Oeste, que aprovou seu Plano Municipal de Educação (PME) em 17 de julho de 2015, os municípios da microrregião Vale do Jauru tiveram seus Planos Municipais aprovados pelo Poder Legislativo e sancionados pelo Poder Executivo no prazo estabelecido no Art. 8º da Lei nº 13.005/14 (24 de junho de 2015). (BRASIL, 2014a).

A aprovação do PME representa um avanço para os municípios, não apenas pelo fato de se cumprir com a determinação da Lei Nacional, mas porque, a partir daí, cada município inicia uma nova fase na Educação, com o desafio de cumprir metas e estratégias que respondam aos anseios locais de melhorar a qualidade da educação de toda a população.

As três primeiras metas do Plano Nacional de Educação versam sobre o acesso e a universalização da Educação Básica, sendo esta obrigatória, conforme estabelece o Art. 4º da Lei 12.796/13 (BRASIL, 2013a, p. 1): “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio”.

O primeiro grande desafio posto pelo PNE a ser enfrentado pelos municípios é universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches para atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da década

O Quadro 29 apresenta a população de zero a três anos de idade e o número de crianças matriculadas em creche em 2015.

Quadro 29 - Educação Infantil: Creche – População de quatro e cinco anos e Matrícula por Dependência Administrativa em 2015.

Município	População de 0 a 3 anos Censo 2010	Matrículas em Creche				Fora da escola	%
		Municipal		Privada			
		Urbana	Rural	Urbana	Rural		
Araputanga	915	213				702	76,72
Figueirópolis D' oeste	208	52				156	75,00
Glória D'Oeste	154	70				84	54,55
Indiavaí	165	41				124	75,15
Jauru	645	103				542	84,03
Lambari D'Oeste	360	42				318	88,33
Mirassol D'Oeste	1562	443				1119	71,64
Porto Esperidião	698	82				616	88,25
Reserva do Cabaçal	173	56				117	67,63
Rio Branco	269	85				184	68,40
Salto do Céu	205	95				110	53,66
São José dos Quatro Marcos	1005	298				707	70,35

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no Censo IBGE 2010 e Censo INEP 2015.

No Quadro 30, pode-se observar a população de quatro e cinco anos de idade e o número de crianças matriculadas na pré-escola em 2015.

Quadro 30 - Educação Infantil: Pré-Escola – População de quatro e cinco anos e Matrícula por Dependência Administrativa em 2015.

Município	População de 4 e 5 anos Censo 2010	Matrículas na Pré-escola				Fora da escola	%
		Municipal		Privada			
		Urbana	Rural	Urbana	Rural		
Araputanga	510	370		40		100	19,61
Figueirópolis D'oeste	118	62	13			43	36,44
Glória D'Oeste	105	67				38	36,19
Indiavaí	83	74				09	10,84
Jauru	374	198	38			138	36,90
Lambari D'Oeste	189	97	50			42	22,22
Mirassol D'Oeste	803	592		59		152	18,93
Porto Esperidião	413	223	50			140	33,90
Reserva do Cabaçal	76	75				01	1,32
Rio Branco	161	123				38	23,60
Salto do Céu	120	79				41	34,17
São José dos Quatro Marcos	576	373	58	40		105	18,23

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no Censo IBGE 2010 e Censo INEP 2015.

Embora os números apresentados nos Quadros 29 e 30 evidenciem os desafios educacionais para garantir o acesso das crianças à Educação Infantil, não basta apenas incluí-las – é preciso que as creches e as pré-escolas cumpram plenamente sua função sociopolítica e pedagógica, conforme estabelecido no Parecer CNE/CEB nº 20/2009:

Cumprir tal função significa, em primeiro lugar, que o Estado necessita assumir sua responsabilidade na educação coletiva das crianças, complementando a ação das famílias. Em segundo lugar, creches e pré-escolas constituem-se em estratégia de promoção de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, uma vez que permitem às mulheres sua realização para além do contexto doméstico. Em terceiro lugar, cumprir função sociopolítica e pedagógica das creches e pré-escolas implica assumir a responsabilidade de torná-las espaços privilegiados de convivência, de construção de identidades coletivas e de ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas, por meio de práticas que atuam como recursos de promoção da equidade de oportunidades educacionais entre as crianças de diferentes classes sociais no que se refere ao acesso a bens culturais e às possibilidades de vivência da

infância. Em quarto lugar, cumprir função sociopolítica e pedagógica requer oferecer as melhores condições e recursos construídos histórica e culturalmente para que as crianças usufruam de seus direitos civis, humanos e sociais e possam se manifestar e ver essas manifestações acolhidas, na condição de sujeito de direitos e de desejos. Significa, finalmente, considerar as creches e pré-escolas na produção de novas formas de sociabilidade e de subjetividades comprometidas com a democracia e a cidadania, com a dignidade da pessoa humana, com o reconhecimento da necessidade de defesa do meio ambiente e com o rompimento de relações de dominação etária, socioeconômica, étnico-racial, de gênero, regional, linguística e religiosa que ainda marcam nossa sociedade (BRASIL, 2013b, p. 85).

Onze entre os doze municípios da microrregião Vale do Jauru que tiveram seus Planos Municipais de Educação aprovados em 2015 estabeleceram como meta “a universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos em 2016”. O município de Glória D’Oeste, contrariando a Meta Nacional, estabeleceu o ano de 2017 para que esta universalização aconteça.

A ampliação do atendimento da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos assenta de imediato novas demandas, como, por exemplo, a regularização do funcionamento das instituições com padrões de infraestrutura que asseguram o atendimento das especificidades do desenvolvimento das faixas etárias atendidas, a diminuição do número de docentes não-habilitados, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos atualizados, atendimento do aluno do campo e número de profissionais adequado e qualificado para o atendimento da clientela matriculada na Educação Infantil.

Sob este marco do desafio de ampliar o atendimento da Educação Infantil, há exigência de aprofundamento das discussões sobre financiamento da Educação Infantil.

CAPÍTULO IV

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO VALE DO JAURU: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO DA CRIANÇA À EDUCAÇÃO INFANTIL

A Constituição Federal de 1988 define, em seu Capítulo III (Seção I, Da Educação), os papéis de cada ente federativo no cenário da garantia do direito à educação. Em resumo:

À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, para 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. Os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os estados e o Distrito Federal, prioritariamente nos ensinos fundamental e médio (art. 211, §§ 1º, 2º e 3º) (BRASIL, 1988).

Do ponto de vista legal, as responsabilidades estão definidas, mas, quando olhamos para a realidade, observamos que ainda não há normas de cooperação suficientemente regulamentadas. Embora a Constituição Federal de 1988 reconheça o município como um ente federado autônomo, quando se trata de recursos financeiros, os governos municipais ainda dependem muito dos repasses advindos da esfera estadual e, principalmente, da esfera federal.

Neste capítulo, são trazidos dados específicos sobre as receitas totais e as despesas com Educação nos 12 municípios que compõem o lócus desta pesquisa. Algumas falas dos sujeitos da pesquisa trazem contribuições significativas que nos permitem analisar as condições para implementação da Educação Infantil nos municípios do Vale do Jauru, o regime de colaboração entre União, Estado e Municípios e o financiamento da Educação Infantil.

Inicialmente, aborda-se o FUNDEB, um fundo de natureza contábil, formado majoritariamente por recursos provenientes dos impostos e transferências. O FUNDEB é composto por 20% das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96) (BRASIL, 1996c), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

Também compõem o Fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Para uma melhor visualização da composição do FUNDEB, expomos no quadro a seguir as origens e os valores no âmbito de cada município em 2014.

Quadro 31 - Origens e valores do FUNDEB

Município¹⁹	FPE	FPM	IPI-EXP	ICMS	L C Nº 87²⁰	ITR	IPVA	ITCMD	Total
01	609.156,05	504.158,46	27.385,55	2.627.940,86	13.758,12	38.282,81	180.893,82	20.208,55	4.021.784,22
02	62.145,23	51.433,50	2.793,81	268.124,63	1.403,64	3.894,52	18.449,28	2.059,95	410.304,56
03	139.568,65	115.511,75	6.274,49	602.772,54	3.152,28	8.815,11	41.466,80	4.636,83	922.198,45
04	194.133,27	160.671,38	8.727,56	837.814,12	4.384,56	12.248,14	57.672,06	6.447,57	1.282.098,66
05	385.967,05	319.439,51	17.351,73	1.663.376,43	8.717,28	24.156,48	114.568,55	12.789,20	2.546.366,23
06	309.420,65	256.087,07	13.910,46	1.334.751,75	6.988,44	19.501,25	91.911,41	10.273,33	2.042.844,36
07	820.633,11	679.184,00	36.892,82	3.529.898,94	18.534,48	51.234,57	243.532,50	27.172,89	5.407.083,31
08	724.131,61	599.316,11	32.554,45	3.116.389,90	16.354,92	45.211,57	214.895,45	23.977,76	4.772.831,77
09	128.071,07	105.995,99	5.757,63	549.212,40	2.892,60	7.927,87	37.974,26	4.230,39	842.062,21
10	284.398,85	235.378,15	12.785,59	1.225.872,47	6.423,36	17.822,02	84.430,11	9.427,08	1.876.537,63
11	206.683,19	171.058,02	9.291,76	888.842,76	4.668,00	12.925,53	61.345,94	6.847,03	1.361.662,23
12	670.892,09	555.253,21	30.161,00	2.886.344,58	15.152,52	41.840,62	199.073,62	22.207,82	4.420.925,46

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: A partir de informações do Banco do Brasil.

¹⁹ Optou-se por identificar os municípios numerando-os de acordo com a ordem alfabética, sendo: 1 Araputanga, 2 Figueirópolis D'Oeste, 3 Glória D'Oeste, 4 Indaiavá, 5 Jauru, 6 Lambari D'Oeste, 7 Mirassol D'Oeste, 8 Porto Esperidião, 9 Reserva do Cabaçal, 10 Rio Branco, 11 Salto do Céu, 12 São José dos Quatro Marcos.

²⁰ Dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

O Quadro 31 mostra que os recursos provenientes do ICMS são a principal fonte de composição do FUNDEB, seguida pelo FPE, FPM, IPVA, ITR, IPI-EXP e, por fim, ITCMD.

Cabe ressaltar que o FUNDEB é um fundo de natureza contábil de âmbito estadual, sendo formado, majoritariamente, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito federal e municípios. A complementação da União para o FUNDEB só acontece nos casos em que o estado não consegue alcançar o valor mínimo definido nacionalmente a cada ano. A distribuição dos recursos é automática e calculada pelo número de alunos registrados no censo escolar do ano anterior.

Apresentamos ainda o indicador construído pela razão entre o saldo (positivo ou negativo em relação ao Fundo) e a contribuição de cada município para o FUNDEB, com a finalidade de identificar as situações de “perda” ou “ganho”.

Quadro 32 - Saldo Positivo/Negativo em relação ao FUNDEB – 2014

Município	Receitas destinadas ao FUNDEB	Receitas recebidas do FUNDEB	Resultado líquido
Araputanga	4.106.481,94	4.021.784,22	-84.697,72
Figueirópolis D'Oeste	1.830.288,39	410.304,56	-1.419.983,83
Glória D'Oeste	1.649.188,66	922.198,45	-726.990,21
Indiavaí	1.717.264,30	1.282.098,66	-435.165,64
Jauru	2.912.622,49	2.546.366,23	-366.256,26
Lambari D'Oeste	2.211.405,11	2.042.844,36	-168.560,75
Mirassol D'Oeste	4.468.169,49	5.407.083,31	938.913,82
Porto Esperidião	3.074.988,79	4.772.831,77	1.697.842,98
Reserva do Cabaçal	1.535.047,04	842.062,21	-692.984,83
Rio Branco	1.651.156,08	1.876.537,63	225.381,55
Salto do Céu	1.806.581,26	1.361.662,23	-444.919,03
São José dos Quatro Marcos	3.950.858,98	4.420.925,46	470.066,48

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: A partir de informações do Banco do Brasil.

Considerando que a redistribuição desses recursos é feita de forma proporcional ao número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino, ou seja, em cada estado é calculado um valor por aluno/ano, com base na estimativa de receita do FUNDEB no respectivo estado, verificou-se que os municípios de Araputanga, Figueirópolis D'Oeste, Glória D'Oeste, Indiavaí, Jauru, Lambari D'Oeste, Reserva do Cabaçal e Salto do Céu perdem recursos que totalizam R\$ 4.339.558,27. Isso significa que a receita destes municípios é inferior à sua contribuição. Segundo Davies (2008, p. 38), “tais perdas afetarão milhares de municípios com população menor e, portanto, receita própria (IPTU, ISS, ITBI) ínfima e mais dependentes do FPM”.

Os municípios de Mirassol D'Oeste, Porto Esperidião, Rio Branco e São José dos Quatro Marcos ganham com o FUNDEB. Nestes municípios, a diferença entre a receita e a contribuição é de R\$1.007.353,44. “A situação é completamente diversa com os que ganham com o FUNDEB, pois sua receita será superior à sua contribuição e essa diferença (o ganho) deve ser contabilizada como acréscimo ao percentual mínimo” (DAVIES, 2008, p.41).

O Salário Educação é outra importante fonte de recursos para o financiamento de programas, projetos e ações voltados ao financiamento da Educação Básica nos municípios. O Quadro 33 mostra a receita referente ao Salário Educação.

Quadro 33 - Valor referente ao Salário Educação em 2014.

Município	Valor Receita Salário Educação
Araputanga	258.696,49
Figueirópolis D'Oeste	27.715,45
Glória D'Oeste	62.682,50
Indiavaí	87.315,12
Jauru	169.053,05
Lambari D'Oeste	137.095,78
Mirassol D'Oeste	341.293,18
Porto Esperidião	316.277,63
Reserva do Cabaçal	55.515,98
Rio Branco	126.491,06
Salto do Céu	87.364,24
São José dos Quatro Marcos	291.190,74

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: A partir de informações do FNDE.

Além das transferências do FUNDEB e das quotas municipais do Salário Educação, compõem o financiamento da Educação Infantil os recursos advindos das transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Os recursos destinados ao PNAE e ao PNATE são repassados diretamente aos municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Os repasses referentes ao PNAE são feitos em 10 parcelas anuais de março a dezembro. Para os alunos matriculados nas creches o valor repassado pela União aos municípios por dia letivo é de R\$1,00 e para a pré-escola é R\$0,50. De acordo com a Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009b), 30% do valor deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. Os repasses do PNATE são feitos em nove parcelas anuais, de março a novembro. O cálculo tem como base o quantitativo de alunos da zona rural transportados e informados no censo escolar do ano

anterior. O valor per capita/ano varia entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, de acordo com a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza.

No dia 13 de maio de 2012, a presidenta Dilma Rousseff anunciou o novo programa do governo federal chamado de Brasil Carinhoso, que é voltado para a primeira infância. O Programa consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na Educação Infantil. Até o ano de 2014, o recurso transferido tem como base a quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar do ano anterior. A transferência é realizada em parcela única, e o cálculo tem como base 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o FUNDEB.

De acordo com a Resolução do Conselho Deliberativo/FNDE/MEC nº 19, de 29 de dezembro de 2015, para efetivação do repasse dos recursos referente ao exercício de 2015, os municípios deveriam apresentar em 2014 ao menos uma das condições (FNDE, 2015):

I - Número de matrículas ou cobertura em creche de crianças de zero a 48 meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família maior que aquele apresentado no Censo Escolar da Educação Básica de 2013 ou;

II - Cobertura superior a 35% calculado como o total de matrículas de crianças de zero a 48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família sobre o número de crianças de zero a 48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família no Censo Educacional da Educação Básica do ano anterior.

O Quadro 34 mostra os valores do Programa Brasil Carinhoso repassados aos municípios da microrregião Vale do Jauru nos anos 2012, 2013 e 2014.

Quadro 34 - Valores do Programa Brasil Carinhoso repassados aos municípios.

Município	Valor anual repassado aos municípios		
	2012	2013	2014
Araputanga		80.212,55	60.910,42
Figueirópolis D'Oeste			
Glória D'Oeste	15.672,66	24.792,97	34.169,26
Indiavaí			22.284,30
Jauru	12.160,86	50.034,73	57.482,07
Lambari D'Oeste		21.876,15	5.942,48
Mirassol D'Oeste	42.248,04	102.088,70	148.561,99
Porto Esperidião		31.712,40	31.075,49
Reserva do Cabaçal			10.399,34
Rio Branco			
Salto do Céu			37.140,50
São José dos Quatro Marcos	56.610,54	121.945,61	97.479,55

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: A partir de informações do FNDE.

Concluída a apresentação das receitas advindas do FUNDEB, Salário Educação e demais transferências diretas, apresentam-se a seguir os valores das Receitas Correntes e Receitas de Capital²¹ de cada um dos municípios e o valor das despesas com Educação informadas pelos gestores por meio do sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas (APLIC)²², no ano de 2014.

²¹ São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, além das provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender a despesas classificáveis em Despesas Correntes.

São Receitas de Capital as provenientes de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Decreto-Lei N° 1.939, de 20 de maio de 1982).

²² Sistema informatizado para prestação de contas dos jurisdicionados ao TCE-MT. As informações são elaboradas pelo jurisdicionado conforme o padrão definido pelo TCE-MT.

Quadro 35 - Receita total do município e valor das despesas com educação.

Município	Receita	Despesa com educação
Araputanga	30.420.058,58	7.734.889,77
Figueirópolis D'Oeste	10.818.920,17	1.508.962,33
Glória D'Oeste	11.695.390,36	2.197.895,51
Indiavaí	11.880.993,95	2.347.702,72
Jauru	23.037.410,42	6.042.470,16
Lambari D'Oeste	16.120.351,19	4.156.760,22
Mirassol D'Oeste	41.234.363,11	11.139.137,22
Porto Esperidião	26.729.853,20	9.004.155,92
Reserva do Cabaçal	9.374.662,03	2.233.072,80
Rio Branco	13.046.488,36	3.465.357,85
Salto do Céu	12.696.631,00	2.762.065,16
São José dos Quatro Marcos	32.744.872,27	9.204.679,08

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no APLIC.

O Quadro 35 mostra o total de recursos arrecadados em 2014 pelos municípios, incluindo as receitas tributárias e demais transferências, além de convênios. Considera-se despesa com educação toda aquela efetuada na área educacional pelas unidades orçamentárias que exercem funções governamentais, independentemente de estarem registradas em outras funções, tais como administração geral ou encargos especiais.

A seguir, apresenta-se o valor das despesas empenhadas e liquidadas em cada um dos municípios de acordo com a área de atuação – Educação Infantil ou Ensino Fundamental – em 2014.

Quadro 36 - Despesas empenhadas e liquidadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental em 2014.

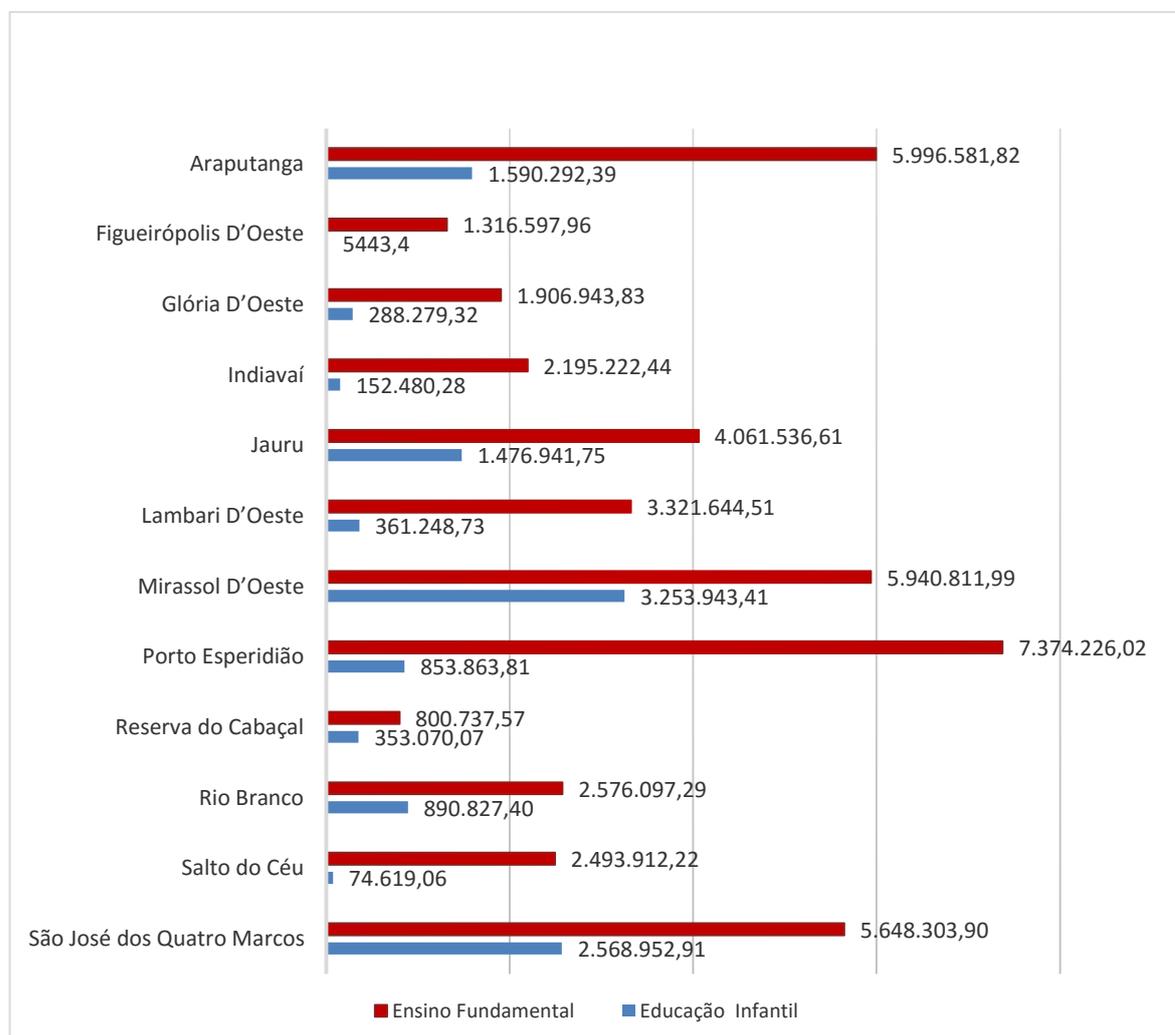
Município	Educação Infantil	Ensino Fundamental
Araputanga	1.590.292,39	5.996.581,82
Figueirópolis D'Oeste	5443,40	1.316.597,96
Glória D'Oeste	288.279,32	1.906.943,83
Indiavaí	152.480,28	2.195.222,44
Jauru	1.476.941,75	4.061.536,61
Lambari D'Oeste	361.248,73	3.321.644,51
Mirassol D'Oeste	3.253.943,41	5.940.811,99
Porto Esperidião	853.863,81	7.374.226,02
Reserva do Cabaçal	353.070,07	800.737,57
Rio Branco	890.827,40	2.576.097,29
Salto do Céu	74.619,06	2.493.912,22
São José dos Quatro Marcos	2.568.952,91	5.648.303,90

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no APLIC.

Para uma melhor visualização, foi feita uma comparação entre as despesas empenhadas e liquidadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental em forma de gráfico.

Gráfico 2 - Comparação das despesas empenhadas e liquidadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.



Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base no APLIC.

Considerando-se os valores das despesas que foram empenhadas e liquidadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, observa-se que os valores do Ensino Fundamental se apresentam em um volume maior. A diferença desse volume de recursos gastos entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental ocorre devido à aceleração das matrículas no Ensino Fundamental, ou seja, os municípios atendem um número maior de alunos do Ensino Fundamental, reflexo do princípio básico do FUNDEF, que disponibilizava um valor mínimo anual apenas para o aluno do Ensino Fundamental.

O pior defeito do Fundef é sua limitação ou focalização no ensino fundamental regular. [...] Ora, se a demanda para o Ensino Fundamental diminuiu no período, as pressões por matrícula nas outras etapas e modalidades só fizeram aumentar. Assim, o Fundef acabou sendo uma “camisa de força” para a expansão do atendimento das redes públicas” (MONLEVADE, 2007, p. 38).

Finalizada a exposição referente aos recursos e às despesas com a educação nos municípios, apresentam-se a seguir as falas dos gestores municipais sobre o financiamento da Educação Infantil nos municípios da microrregião Vale do Jauru: desafios e perspectivas na efetivação do direito da criança à Educação Infantil. Destaca-se que os gestores do município de Indiavaí não aceitaram gravar entrevista.

Para descrever e interpretar o conteúdo, a metodologia de pesquisa utilizada foi a Análise de Conteúdo, que é um:

Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1979, p. 42).

As unidades de análise (unidades de análise ou categorias) surgiram após a leitura das transcrições das entrevistas. A partir de então, o material foi organizado em três unidades de análise/unidade de registro (UR), conforme consta no Quadro 37.

Quadro 37 - Relação das Unidades de Análise.

Ordem	Unidades de Análise/Categorias	Unidades de registro
01	Desafios para implementação da Política de Educação Infantil nos municípios do Vale do Jauru.	Estrutura física, Transporte Escolar, Quadro de funcionários.
02	Regime de colaboração entre União, estado e município.	Convênios, PAR, participação.
03	Capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil.	Recursos, remuneração, investimentos, arrecadação.

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base nas entrevistas transcritas.

Para cada Unidade de Registro (UR), apresentam-se os recortes textuais extraídos das entrevistas correspondentes às Unidades de Contexto (UC).

4.1 Desafios para implementação da política de educação infantil nos municípios do Vale do Jauru

A categoria Desafios para implementação da Política de Educação Infantil nos municípios do Vale do Jauru contém elementos que nos possibilitam compreender os desafios a serem vencidos pela gestão pública municipal para garantir o atendimento da Educação

Infantil para todas as crianças de quatro e cinco anos nos municípios da microrregião Vale do Jauru.

Quadro 38 - Desafios para implementação da Política de Educação Infantil nos municípios do Vale do Jauru.

Unidade de Análise/Categoria	Unidade de Registro (UR)	Unidade de Contexto (UC)
Desafios para implementação da Política de Educação Infantil nos municípios do Vale do Jauru	Estrutura física, Transporte Escolar, Quadro de funcionários.	<p>“[...] há falta de estrutura física, é preciso construir, temos apenas um Proinfância. Hoje a demanda tem aumentado, e há fila de espera” (Secretária de Educação Município de Araputanga).</p> <p>“[...] no momento, não há espaço físico para atender à demanda [...] o transporte das crianças é muito difícil, porque são crianças pequenas e não têm um acompanhante, alguém responsável por elas” (Secretário de Educação do Município de Figueirópolis D’Oeste).</p> <p>“[...] o nosso espaço físico não comporta as crianças de forma adequada, temos apenas uma creche, e a estrutura física é precária [...] acredito que, quando finalizar a construção do Proinfância, o problema do espaço está resolvido” (Secretária de Educação do Município de Glória D’Oeste).</p> <p>“[...] os principais desafios a serem vencidos são o quadro de funcionários, porque o funcionamento de uma creche exige um número maior de funcionários, e estamos no limite prudencial da folha de pagamento, e o outro desafio é o transporte escolar, [pois] os ônibus não são adequados para esta faixa etária” (Prefeita do Município de Jauru).</p> <p>“[...] o município não está preparado para atender à toda a demanda da Educação Infantil. Falta estrutura física, recursos humanos, transporte escolar adequado e seguro” (Prefeita do Município de Lambari D’Oeste).</p> <p>“[...] eu vejo como alternativa o redimensionamento da rede, o Município atender à Educação Infantil e às três séries iniciais e o Estado atender às demais séries do Ensino Fundamental. Dessa forma, teríamos mais espaço” (Secretária de Educação Município de Mirassol D’Oeste).</p> <p>“[...] nossa dificuldade é atender as crianças residentes na zona rural. Pelo fato de o município ser muito extenso, grande parte está em fazendas, longe de escolas. Mesmo que tivéssemos um transporte escolar seguro para conduzir essa criança, a distância a ser percorrida é muito grande. A criança passaria muito tempo dentro do ônibus, [...] se construísse uma sala na comunidade só para atender à Educação Infantil, de repente, seria uma saída” (Prefeito do Município de Porto Esperidião).</p> <p>“[...] nosso município tem uma grande dificuldade no deslocamento dos alunos da Educação Infantil que residem nas comunidades rurais muito distantes da sede do município. As estradas são de terra, então, na seca, são boas, mas com muita poeira, e, na época das chuvas, fica difícil o acesso por causa dos atoleiros que se formam” (Prefeito do Município de Reserva do Cabaçal).</p> <p>“[...] nosso maior desafio é atender as crianças residentes na zona rural, devido às condições do transporte escolar. Muitos pais não têm confiança em deixar as crianças virem sozinhas. O ideal seria se tivéssemos condições de ter um monitor para acompanhar essas crianças” (Secretária de Educação do Município de Rio Branco).</p> <p>“[...] uma das dificuldades que o município encontra é em relação ao espaço físico, que não é adequado para atender à Educação Infantil, são prédios alugados... Outra questão é o transporte das crianças residentes na zona rural” (Prefeito do Município de Salto do Céu).</p> <p>“[...] é preciso melhorar as condições do transporte dos alunos residentes na zona rural. É necessário adequar os ônibus. É necessário também viabilizar um monitor para receber a criança e acomodá-la na poltrona de forma segura. Outro grande desafio é o atendimento às crianças especiais. É preciso melhorar a estrutura física das unidades para receber estas crianças” (Vice-prefeito do Município de São José dos Quatro Marcos).</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base nas entrevistas transcritas.

A educação das crianças de zero a cinco anos, por muito tempo concebida como amparo e assistência, passou a figurar como direito da criança e dever do Estado a partir da Constituição Federal de 1988, que, em resposta aos movimentos sociais em defesa dos direitos das crianças, reconhece a Educação Infantil como direito fundamental da criança, das famílias, e como dever do Estado, determinando que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade, numa perspectiva educacional.

A partir de então, o direito à Educação Infantil vem sendo assegurado em outras normas nacionais, tendo como destaque a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394) (BRASIL, 1996d), o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069) (BRASIL, 1990) e, mais recentemente, o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (Lei Nº 13.005) (BRASIL, 2014a).

Assim, podemos dizer que a Educação Infantil se encontra situada no contexto político nacional, porém, com muitos desafios a serem vencidos, como afirma Kramer (2006, p. 803): “no que diz respeito às políticas educacionais, para consolidar o direito e ampliar a oferta com qualidade, muitos desafios colocam-se”.

Na visão dos gestores dos municípios da microrregião Vale do Jauru, os principais desafios a serem vencidos para que de fato seja efetivada a garantia do direito educacional para as crianças de quatro e cinco anos são: a estrutura física/espço das unidades escolares, o transporte escolar para alunos residentes na zona rural, o quadro de funcionários e o atendimento para crianças especiais.

Cabe destacar que a descentralização e a autonomia dos entes federados, tal como foram asseguradas na Constituição Federal, parecem uma luta pela democratização do Estado, das instituições e da educação, porém, após a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, e com o FUNDEF, são uma responsabilidade que os entes federados tiveram que assumir, mesmo sem os recursos para tal. Ainda vale dizer que, após os governos Lula e Dilma, isso vem se alterando, e a União tem instituído várias políticas e estratégias (propostas) e atuado junto aos municípios para o atendimento ao direito à educação muito mais que os estados.

Em 2006, o Ministério da Educação pública o documento Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil. “Este documento propõe incorporar metodologias participativas, que incluam as necessidades e os desejos dos usuários, a proposta pedagógica e a interação com as características ambientais” (BRASIL, 2006b, p. 7). Ainda segundo este documento:

No Brasil, grande número de ambientes destinados à educação de crianças com menos de 6 anos funciona em condições precárias. Serviços básicos como água, esgoto sanitário e energia elétrica não estão disponíveis para muitas creches e pré-escolas. Além da precariedade ou mesmo da ausência de serviços básicos, outros elementos referentes à infra-estrutura atingem tanto a saúde física quanto o desenvolvimento integral das crianças. Entre eles está a inexistência de áreas externas ou espaços alternativos que propiciem às crianças a possibilidade de estar ao ar livre, em atividade de movimentação ampla, tendo seu espaço de convivência, de brincadeira e de exploração do ambiente enriquecido (BRASIL, 2006b, p. 10).

Apresentado como uma estratégia eficaz do governo federal para o alcance da universalização da Educação Infantil, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) foi instituído pela Resolução nº 6 (FNDE, 2007), como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, com o objetivo de prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios, a fim de garantir a ampliação do acesso de crianças a creches e escolas de Educação Infantil da rede pública e melhoria do atendimento.

No âmbito das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil, o Proinfância impulsiona os municípios a cumprirem a Emenda Constitucional 59, que determina a obrigatoriedade de matrícula das crianças a partir dos quatro anos de idade completos na Educação Infantil, a ser implementada até 2016 (BRASIL, 2009a).

Entre os anos de 2010 e 2012, 10 municípios da microrregião Vale do Juru receberam recursos do Proinfância para construção de creches, mas apenas cinco conseguiram concluir a construção. Desse modo, o que seria uma solução para o atendimento da Educação Infantil transforma-se em um problema maior: “ [...] nós estamos construindo uma creche nova, que deveria atender à toda a demanda, mas infelizmente meu município é um dos que não conseguiram concluir. [...] a construção de uma creche hoje custa em torno de um milhão e seiscentos mil reais; o governo federal repassou para o município novecentos e quarenta mil” (**Prefeito do Município de Glória D’Oeste**).

Manter as creches é a outra grande preocupação dos municípios que concluíram a obra, pois, enquanto os recursos do governo federal direcionam-se exclusivamente para os investimentos na construção dos prédios e aquisição de equipamentos, o custo com a manutenção dessas novas unidades escolares fica sob responsabilidade das prefeituras municipais, como afirmam os gestores do município de Mirassol D’Oeste e de Juru: “ [...] na prática, é muito difícil. Quando concretiza a obra, o município se depara com os gastos de pagamento de pessoal e despesas com alimentação, material pedagógico, limpeza, energia e outros. A responsabilidade com estes gastos é toda do município, então, o município não

aguenta, pois a arrecadação é pequena” (**Secretária de Educação do Município de Mirassol D’Oeste**). “[...] digamos que consiga resolver a questão da estrutura física, tem outra situação, que é o salário do profissional [...] uma creche aumenta muito o número de funcionários” (**Secretário de Educação do Município de Jauru**). De acordo com Pinto (2007, p. 84), “os custos de manutenção e de atualização geralmente são iguais ou superiores ao custo de implantação. Dito de outra forma, manter uma escola é o equivalente a construí-la e equipá-la todos os anos”.

Outro grande desafio a ser enfrentado pelos municípios para garantir o acesso das crianças de quatro e cinco anos de idade à Educação Infantil é ofertar um transporte seguro para as crianças residentes na zona rural. Em 2009, com a publicação da Medida Provisória 455 (BRASIL, 2009c) – transformada na Lei nº 11.947 (BRASIL, 2009b), ampliou-se o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) para toda a Educação Básica, incluindo a Educação Infantil, porém a Pesquisa Nacional Caracterização das Práticas Educativas com Crianças de Zero a Seis Anos de Idade Residentes em Área Rural (BRASIL, 2012, p. 55) aponta que: “A questão da dificuldade de acesso à escola pelas crianças residentes em área rural é perceptível [...] ao se referir à precariedade do transporte existente, inadequado”.

Em 15 de julho de 2015, o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), pela Resolução nº 541 (DENATRAN, 2016), torna obrigatória, a partir de 1º de fevereiro de 2016, a utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças com até sete anos e meio de idade nos veículos escolares; entretanto, em 25 de outubro de 2015, a Resolução nº 562 (DENATRAN, 2016) estabelece o início da fiscalização do uso do dispositivo para 1º de fevereiro de 2017. Enquanto isso, as crianças residentes na zona rural continuam sendo transportadas em ônibus que não possuem o dispositivo (cadeirinhas) e sem a presença de um monitor para auxiliá-las.

A preocupação com o transporte para as crianças da Educação Infantil residentes na zona rural também é apontada por Pergher (2014, p. 112): “uma situação problema seria a oferta do transporte escolar rural para a Educação Infantil [...] o fato de crianças de quatro anos utilizarem o transporte e não haver ‘cadeirinhas’”.

4.2 Regime de colaboração entre união, estado e município

Na categoria Regime de colaboração entre União, Estado e Município, buscou-se compreender na fala dos sujeitos como se dá a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados no financiamento da Educação Infantil, pois, embora haja na legislação brasileira um discurso de autonomia para os municípios, estes se tornam dependentes dos demais entes federados devido à sua capacidade financeira.

Quadro 39 - Regime de colaboração entre União, Estado e Município.

Unidade de Análise/Categoria	Unidade de Registro (UR)	Unidade de Contexto (UC)
Regime de colaboração entre União, Estado e Município.	Convênios, PAR, participação.	<p>“[...] a colaboração maior da União é a construção e os mobiliários do Pró infância, mas precisamos da colaboração da União para mantermos a creche funcionando. Se não ficasse somente para o município, a Educação Infantil hoje estaria melhor” (Prefeito do município de Araputanga).</p> <p>“[...] temos a colaboração da União através do PAR para aquisição de ônibus escolares e alguns outros materiais, como carteiras, mas para manutenção os investimentos da União é com a merenda e o transporte, e do Estado só para o transporte, mas é muito pouco” (Secretário de Educação do município de Figueirópolis D’Oeste).</p> <p>“[...] a colaboração da União vem através de alguns convênios, como a construção do Proinfância, e do Estado o repasse para o transporte escolar ajuda porque o município sozinho não dá conta, mas precisamos de um apoio maior” (Secretária de Educação do município de Glória D’Oeste).</p> <p>“[...] a colaboração que existe com a União é para construção e equipamentos, mas, quando a questão é manutenção, que é o mais caro e para sempre, a responsabilidade é do município” (Secretário de Educação do município de Jauru).</p> <p>“[...] com a União, através do PAR, temos algumas ações, como, por exemplo, compra de brinquedos. Tem também o Brasil Carinhoso, o PNAE e o PNAT, e com o Estado só a ajuda para o transporte escolar, mas isso é o mínimo porque o custo total é praticamente todo do município” (Secretário de Educação do município de Figueirópolis D’Oeste).</p> <p>“[...] eu entendo que eles trabalham muito mais no contexto de elaborar as políticas, mas a operacionalização fica por conta do município” (Prefeito do município de Mirassol D’Oeste).</p> <p>“[...] eu vejo que é preciso sentar junto e definir melhor a responsabilidade de cada ente. A União precisa ver mais de perto onde está a dificuldade do município” (Prefeito do município de Porto Esperidião).</p> <p>“[...] com a União, além da obra do Proinfância, teve os convênios do PAR e tem também o repasse do PNAE e do PNATE; com o Estado, só uma ajuda para o transporte escolar” (Secretário de Educação do município de Reserva do Cabaçal).</p> <p>“[...] nós temos alguns repasses federais e com o Estado só o repasse para ajudar no transporte escolar, que infelizmente não é suficiente” (Secretária de Educação do município de Rio Branco).</p> <p>“[...] O governo federal e o governo estadual deixam muita responsabilidade para o município, cada dia estão passando mais obrigação para o município” (Secretária de Educação do município de Salto do Céu).</p> <p>“[...] do Estado, vem apenas uma ajuda para o transporte escolar. A União faz alguns aportes financeiros, que são insuficientes para atender de forma exitosa à Educação Infantil” (Prefeito do município de São José dos Quatro Marcos).</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base nas entrevistas transcritas.

As falas levam-nos ao entendimento de que as relações de colaboração entre os entes federados existem; portanto, torna-se necessário compreender as respectivas competências e aplicações práticas no que tange às políticas educacionais.

Segundo a fala dos sujeitos, o regime de colaboração na esfera federal repercute no conjunto de práticas de gestão e na implementação de programas educacionais, como, por exemplo, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Brasil Carinhoso, Plano de Ações Articuladas (PAR), além de outros mantidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Já na esfera estadual, a cooperação é demonstrada apenas como ajuda de custo para realização do transporte do escolar.

Conforme aponta Costa (2010, p. 113), “na educação, o regime de colaboração materializa-se na forma de ações complementares, suplementares, supletivas; seguindo o princípio da subsidiariedade, o que nos leva a ponderar que aí estaria contemplado o sentido de regime de colaboração”:

Mas a Constituição [de 1988], ao invés de criar um sistema nacional de educação, como o faz com o sistema financeiro nacional, com o sistema nacional de emprego ou como o faz com o sistema único de saúde, opta por pluralizar os sistemas de ensino (art. 211) cuja articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consorciativa de e articulada com normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns, com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a acepção de sistema dá-se como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado democrático de direito (CURY, 2002, p. 3).

O regime de colaboração também é visto pelos sujeitos como decisão imposta pela hierarquia da esfera administrativa mais elevada, ou seja, mediante a simples transferência de incumbências, sem a devida distribuição de recursos. Sari (2007, p. 8) afirma que “a interdependência, que deve haver entre os sistemas, não pode ser entendida como subordinação, o que ainda ocorre nas relações entre os entes federados”.

A Constituição Federal (art. 211) estabelece como critério de organização federativa da educação brasileira o regime de colaboração: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, critério este que implica a necessidade de aprofundar a discussão sobre as regras vigentes para o relacionamento entre os entes federados.

De acordo com o documento do MEC, Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação:

As responsabilidades estão definidas, mas ainda não há normas de cooperação suficientemente regulamentadas. Isso faz com que existam lacunas de articulação federativa que resultam em descontinuidade de políticas, desarticulação de programas, insuficiência de recursos, entre outros problemas que são históricos no Brasil. Tais lacunas são bastante visíveis no campo da educação básica em função da obrigatoriedade e da conseqüente necessidade de universalização (BRASIL, 2014b, p 8).

Cury (2005, p. 19) salienta que “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 no que toca aos cidadãos”.

A Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009a) modificou a redação do Artigo 211 da Constituição Federal, que apenas recomendava a regulamentação da colaboração: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988); com a modificação, passa então o § 4º a vigorar com o seguinte texto: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 2009a).

Para França (2002, p. 71-72),

Uma condição importante para que o Regime de Colaboração se exerça no seu verdadeiro sentido é que os municípios instituam seus sistemas de ensino, pois estes dialogarão com os sistemas estaduais e com o da União sem subordinação ou hierarquia. Trata-se de uma relação entre iguais, que dividem, compartilham e trabalham em conjunto, segundo normas fixadas em legislação e regras acertadas em mesa de negociação, para chegar a deliberações compartilhadas.

Sobre este aspecto, cabe ressaltar que o art. 13 da Lei 13.005/2014 estipula um prazo de dois anos a partir da sua publicação para que o poder público institua em lei específica o Sistema Nacional de Educação, previsto no Artigo 214 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 2014a).

O Ministério da Educação, por intermédio do Fórum Nacional de Educação (FNE), disponibiliza o documento “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”, para debate e contribuições. Aqui apresentamos a contribuição da professora Jaqueline Pasuch, publicada em 28 de agosto de 2015, a qual destaca a necessidade de um Pacto Nacional pela Educação Infantil como um dos elementos da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e que a instituição do SNE deve garantir a especificidade, a oferta e a qualidade da Educação Infantil:

Garantir a oferta com qualidade para todas as crianças do Brasil, principalmente no campo, nas comunidades quilombolas e indígenas, locais onde, historicamente, nós não temos garantido isso, considerando que esse é um direito de toda criança e de toda família brasileira, pode ser visto como um dos desafios da instituição do SNE. Um pacto nacional pela qualidade da oferta implica também garantirmos o valor da criança na sociedade, mas isso precisa ir para fora, para o ambiente social. Ao colocar essa pauta para a sociedade, torna-se fundamental a regulamentação das legislações até a política nacional de financiamento da educação. Ao observarmos a discussão sobre o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), percebemos o quanto custa para uma criança do campo ter uma oferta de qualidade próxima à sua residência, sem a necessidade de que o transporte escolar tenha que percorrer mais que 10 km, serviço que também deve oferecer qualidade para os alunos. Isso tudo precisa sair dos muros — porque estamos discutindo isso dentro das instituições — e partir para uma cultura social que valorize a infância (SASE/MEC, 2015).

Para Souza e Faria (2003, p. 75), “o regime de colaboração somente poderá se efetivar quando o financiamento da educação se materializar de forma autônoma e equalizadora entre os entes federados da nação brasileira”. Assim, compreende-se que o regime de colaboração entre os entes federados deve ser apresentado mediante fixação de um pacto federativo que estabeleça normas para garantir uma relação de iguais, ou seja, a vinculação de recursos necessários ao atendimento da demanda educacional.

4.3 Capacidade financeira dos municípios para o atendimento da educação infantil

Na categoria Capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil, a partir das falas dos sujeitos, busca-se relacionar a capacidade financeira dos municípios para universalizar o atendimento de crianças na faixa de quatro e cinco anos na pré-escola, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, bem como a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024):

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2009a, p. 1)

Quadro 40 - Capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil.

Unidade de Análise/Categoria	Unidade de Registro (UR)	Unidade de Contexto (UC)
Capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil.	Recursos, remuneração, investimentos, arrecadação.	<p>“[...] apenas com recursos próprios, o município não vai conseguir atingir a meta estabelecida no PNE e PME [...] é preciso investir em infraestrutura. Hoje, nossa maior dificuldade é diminuição de verbas” (Secretária de Educação do município de Araputanga).</p> <p>“[...] não há espaço físico para atender à toda a demanda [...] as despesas de manutenção são todas por conta do município, e não sobram recursos para outros investimentos” (Secretário de Educação do município de Figueirópolis D’Oeste).</p> <p>“[...] os recursos financeiros do município não são suficientes; seria preciso uma complementação, e essa complementação deveria vir da União. O município sozinho não vai conseguir atender todas as crianças de 4 e 5 anos até 2017, como está em nosso PME” (Secretária de Educação do município de Glória D’Oeste).</p> <p>“[...] há falta de vagas, porém, o município hoje está impossibilitado financeiramente de fazer as adequações necessárias para atender à toda a demanda [...] fizemos a adequação do piso salarial, pagamos o salário em dia, só que faltam recursos para ampliar a oferta” (Secretário de Educação do município de Jauru).</p> <p>“[...] o município sozinho não tem capacidade financeira para atender à toda a Educação Infantil. Precisamos das parcerias do governo estadual e principalmente do governo federal” (Secretário de Educação do município Lambari D’Oeste).</p> <p>“[...] nosso objetivo é ampliar e reformar as escolas de Educação Infantil para atender à toda a demanda, mas, como isso aumentará os gastos e causará impacto na folha, eu vejo como alternativa fazer o redimensionamento da rede, o município atender à Educação Infantil e às séries iniciais do E.F. e o estado atender às séries finais do E.F.” (Secretária de Educação do município Mirassol D’Oeste).</p> <p>“[...] nós não vamos conseguir cumprir a Meta 1 do PNE. Nosso problema é a estrutura física e a distância para realização do transporte. Nós não temos recursos para adequar e manter as escolas. Precisamos de apoio da União” (Secretária de Educação do município de Porto Esperidião).</p> <p>“[...] para ampliar o atendimento, o município precisa de recursos financeiros. Como a arrecadação própria é baixa, precisamos de mais recursos da União” (Secretário de Educação do município Reserva do Cabaçal).</p> <p>“[...] os recursos para manutenção não são suficientes. Estamos atendendo com dificuldade, porém, vai chegar um dia em que a situação se tornará mais complicada, pois o limite com a folha de pagamento já está ultrapassado, [...] nos preocupamos com a Meta estabelecida no Plano Municipal de Educação. Para cumpri-la, precisamos que haja de fato uma cooperação financeira da União” (Secretária de Educação do Município de Rio Branco).</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Nota: Com base nas entrevistas transcritas.

Sob a ótica dos secretários e secretárias municipais de Educação, é possível constatar que, no atual contexto do atendimento da Educação Infantil, os municípios dispõem, basicamente, de recursos financeiros gerados pela vinculação da sua receita. Conforme o que foi apresentado anteriormente e expresso nas falas, os recursos próprios são insuficientes para cumprir a Meta estabelecida no PNE 2014 - 2024 de universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade.

Pela redação do texto constitucional, os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, e os municípios, no ensino fundamental e na Educação Infantil (artigo 211, § 2º e 3º).

De acordo com Pinto (2007, p. 878), com a entrada do FUNDEF em 1997, houve uma evolução no número de matrículas da rede municipal no ensino fundamental. Consta-se que, nos municípios pesquisados, a situação não é diferente, pois em 1997 a rede municipal de ensino nos 12 municípios da microrregião Vale do Jauru totalizava 7.113 alunos matriculados no Ensino Fundamental; já nos dois primeiros anos de vigência do FUNDEF, em 1999, esse número elevou-se para 8.668, o que representa um aumento de 21,86%. “Ao atrelar parcela dos recursos vinculados à educação, à matrícula no ensino fundamental regular, este fundo induziu um processo de municipalização sem precedentes no Brasil” (PINTO, 2007, p. 879).

Relacionamos a incapacidade financeira dos municípios, trazida na fala dos secretários e secretárias municipais de Educação, para ampliar a oferta da Educação Infantil e cumprir a meta de atendimento estabelecida nos Planos Municipais de Educação 2015-2025, com o aumento do número de matrículas do Ensino Fundamental na rede municipal de ensino ocasionado com a implantação do FUNDEF, pois a implantação da política de fundos “rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios” (PINTO, 2007, p. 881).

A baixa arrecadação municipal de receitas é citada pelos entrevistados como sendo a grande dificuldade dos municípios para implementar a política de atendimento da Educação Infantil: “O município pequeno proporciona pouca renda [...] município onde a geração de emprego é pequena, a arrecadação de recursos também é pequena [...] então, isso implica dificuldade, porque, se você não arrecada, não tem como investir”. (**Prefeito do Município de Glória D’Oeste**).

“A nossa maior dificuldade é a situação financeira. O município de Jauru tem 10 mil habitantes, e temos um FPM de 0,6, então, isso faz com que diminuam os recursos”. (**Prefeita do Município de Jauru**).

Em síntese, basicamente os municípios dispõem de recursos financeiros gerados pela vinculação da sua receita de impostos e transferências e pelo Salário Educação; subtraindo-se os 20% da receita dos principais impostos para compor o fundo estadual, permanecem nos cofres das prefeituras os 5% restantes da vinculação desses impostos e 25% dos recursos que não fazem parte do FUNDEB (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, Imposto sobre Serviços - ISS e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI) e do Imposto de Renda Retido na Fonte dos funcionários. A receita proveniente do FUNDEB é repassada aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Apesar de o Fundeb ter mitigado as desigualdades entre os estados e municípios, elas só serão efetivamente reduzidas ou com um aporte maior de recursos federais por meio da complementação aos fundos estaduais até se alcançar aquele de mais elevado valor por aluno, ou ainda, sem dispensar os maiores aportes federais, com a substituição do Fundeb por um único fundo de abrangência nacional que capte e redistribua os recursos do financiamento da educação dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União (BASSI, 2011, p. 139).

Conforme apontado no Capítulo II, o financiamento da educação no Brasil é pautado pela disponibilidade orçamentária. Pinto (2000) define esta fonte de financiamento como sendo uma abordagem convencional, ou seja,

Fixa um percentual hipotético sobre a receita de impostos dos poderes públicos na expectativa de, com isso, garantir um mínimo de recursos para o setor. [...] e a experiência mostra, exatamente, que nos momentos em que cai a vinculação, ocorre também a maior escassez de recursos para a área (PINTO, 2000, p. 71).

Segundo o autor, a lógica racional e democrática do financiamento da educação deveria ser outra:

Primeiro fixa-se que padrão de qualidade de ensino se deseja assegurar àqueles que freqüentam as escolas públicas (ou que deveriam estar freqüentando) nos seus variados níveis e modalidades de ensino, aquilatando seus custos, e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos, independentemente de haver uma vinculação específica de recursos, ou não (PINTO, 2000, p. 71).

A secretária de Educação do município de Mirassol D'Oeste aponta o redimensionamento da rede como alternativa para o município conseguir atender à toda a demanda da Educação Infantil. Sua fala justifica-se pela seguinte afirmação: “[...] o que

acontece hoje é que nós temos, por exemplo, escolas estaduais em Mirassol D'Oeste [em] que sobra sala de aula, e no município falta, porque os pais preferem matricular os filhos nas escolas municipais”. Nesse aspecto, Pinto (2007, p. 894) destaca que, apesar do avanço apresentado pelo FUNDEB no conceito de Educação Básica, “os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos”. Para enfrentar essa questão, o autor vê duas saídas.

A primeira delas é ampliar a parcela da União no financiamento da educação básica. [...] para se garantir um gasto por aluno que propiciasse em cada escola do país um ensino com um padrão mínimo de qualidade.

Um segundo e importante passo então teria de ser dado no que se refere à gestão das escolas. E trata-se de uma medida que, com o FUNDEB, encontra-se muito facilitada. Ao contrário de escolas estaduais ou municipais da educação básica, teríamos apenas escolas públicas [...]. Uma escola pública única, financiada com presença relevante do governo federal, com função de reduzir as disparidades regionais e garantir um padrão mínimo de qualidade (PINTO, 2007, p. 895).

De acordo com todos os entrevistados, faz-se necessário o apoio financeiro da União para que o município seja capaz de ampliar a oferta da Educação Infantil e cumprir o dispositivo legal de universalizar o atendimento para as crianças de quatro e cinco anos de idade na pré-escola.

Pela redação do texto constitucional, os municípios devem contar com a assistência técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI, artigo 30 e § 1º, artigo 211). Constatamos alguns sinais de cooperação entre os entes federados efetivados por meio de programas de financiamento para construção de unidades, aquisição de equipamentos e transferência de recursos. Porém, ainda são tímidos diante do tamanho do problema, visto que a expansão no atendimento não cabe nos orçamentos municipais, uma vez que os recursos para a manutenção da Educação Infantil são oriundos das receitas próprias dos municípios. Considerando que a ampliação desse atendimento aumentará significativamente as despesas de custeio dos serviços, fica evidente, na fala dos sujeitos e nos dados específicos sobre as receitas totais e as despesas com educação, que os municípios não darão conta da tarefa sem que se estabeleça um regime de colaboração com os entes federados.

Uma referência para dimensionar o custo das creches e pré-escolas encontra-se na proposta do CAQ, patrocinada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. “O CAQ representa a garantia das condições concretas que efetivem os compromissos e as conquistas previstos na legislação” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 13).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa fixou como foco principal da investigação a Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua implementação nos municípios que compõem a microrregião Vale do Jauru.

Para entender a relação existente entre a Legislação Nacional e as políticas para a Educação Infantil, bem como a complexidade que envolve o conjunto das relações sociais no seio da sociedade capitalista, optou-se por uma teoria que desse conta de explicar a realidade material, real e concreta. Para isso, buscou-se suporte nas categorias fundamentais da perspectiva dialética: contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia.

A pesquisa permitiu compreender o processo lento e progressivo de valorização da infância e as políticas públicas voltadas às crianças pequenas que no Brasil, até 1980, foram marcadas por um caráter assistencial e compensatório. A visão da criança como sujeito de direitos e necessidades próprias ocorreu a partir do movimento democrático, formulado em princípios acolhidos pela Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez incluiu o atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade em creches e pré-escolas como dever do Estado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 trouxe inúmeras contribuições para a educação das crianças de zero a seis anos, dentre as quais o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica.

No sentido de compreender a Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil analisou-se o processo histórico da vinculação constitucional de impostos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), bem como a participação da União e do Estado no financiamento da Educação Infantil e a existência dos fundos – FUNDEF e FUNDEB. Foi apontada a proposta do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que garantem as condições mínimas de infraestrutura e recursos humanos para que as escolas possam oferecer uma educação de melhor qualidade. Ainda, foram expostos dados específicos sobre as receitas totais e as despesas com educação nos 12 municípios que compõem o lócus desta pesquisa.

O recorte histórico situou-se no período de 2010 a 2014, sendo possível analisar as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 59/2009, a qual estipula a obrigatoriedade de que toda criança a partir dos quatro anos seja matriculada na pré-escola, a aprovação do

Plano Nacional de Educação em 2014 e a mobilização para construção dos Planos Municipais de Educação.

Algumas razões justificaram o desenvolvimento da pesquisa apresentada nesta dissertação. Entre elas, estão os desafios da esfera municipal, constitucionalmente responsável pelo atendimento da Educação Infantil, em universalizar a pré-escola até 2016. A primeira meta do Plano Nacional de Educação refere-se à universalização do atendimento de crianças de quatro e cinco anos em escolas de Educação Infantil: os municípios terão condições, de fato, de colocar todas as crianças dessa faixa etária em escolas até 2016? Lembramos que, na Meta 1 do PNE, também está assegurada a oferta de vagas para 50% das crianças de zero a três anos em creches até o final da vigência do PNE.

Os desafios e as perspectivas dos gestores públicos municipais quanto à efetivação do direito da criança à Educação Infantil em cada um dos municípios da microrregião Vale do Jauru foi o fio condutor para esta pesquisa.

A partir dessa discussão geral sobre a garantia da oferta da Educação Infantil, para todas as crianças de 04 e 05 anos já a partir de 2016, estabeleceu-se como objetivos específicos: analisar as relações entre os entes federados para efetivar este direito educacional às crianças, identificar nas relações entre os entes federados a existência do regime de colaboração e relacionar a capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil.

Foi realizado um levantamento de dados coletados junto aos órgãos institucionalizados o qual permitiu o mapeamento das receitas e das despesas dos municípios. Dessa forma, foi possível analisar e comparar a situação do gasto público municipal na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

No que diz respeito ao valor das despesas empenhadas e liquidadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental no ano de 2014, em cada um dos municípios pesquisados, comparado ao número de alunos atendidos na rede municipal em cada nível - Educação Infantil e Ensino Fundamental - constatou-se que o gasto com o Ensino Fundamental é maior em relação ao gasto com a Educação Infantil. Os gastos com o Transporte Escolar e número maior de matrículas no Ensino Fundamental são fatores que interferem nos custos finais, dos 12 municípios pesquisados, apenas o município de Mirassol D'Oeste não recebe um número maior de matrículas no Ensino Fundamental, o fato dos municípios em sua maioria atenderem mais alunos do Ensino Fundamental demonstra o acirramento da municipalização do ensino fundamental trazida pelo FUNDEF.

Essa análise possibilitou a compreensão de que é preciso que o poder público municipal efetive mudanças orçamentárias e priorize o atendimento da Educação Infantil na rede municipal de ensino, também se faz necessária a implementação de uma política de atendimento da Educação Infantil que seja efetivada com a responsabilidade dos entes federados, pois,

A divisão das responsabilidades entre os entes federados, como expressa na LDB, remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao restringir a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão de responsabilidades, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades. (CRUZ, 2009, p. 355).

A partir de recortes das falas dos sujeitos foi estruturada a análise de conteúdo em três Unidades de Registro: Desafios para implementação da Política de Educação Infantil nos municípios do Vale do Jauru; Regime de colaboração entre União, Estado e Município; e Capacidade financeira dos municípios para o atendimento da Educação Infantil.

Através da análise de conteúdo foi possível perceber que o atendimento às crianças da Educação Infantil contou com um grande avanço nos últimos anos, porém, são vários os desafios a serem vencidos para que o atendimento seja universalizado, como propõe a Meta 1 do PNE, ratificada no PME.

Ao ouvir gestores e secretários municipais, percebem-se grandes angústias de sua parte em relação aos recursos financeiros para suprir todas as necessidades existentes no atendimento a essa faixa etária. São várias as dificuldades citadas por eles, como a falta de espaço físico, a ausência de verba para construção de novas salas e a carência de recursos humanos, dentre outras. Um problema citado por quase todos os entrevistados foi o transporte das crianças da zona rural, pois muitos pais não têm coragem de colocar o filho de quatro ou cinco anos dentro de um ônibus e mandá-los para a escola, e o município não tem como disponibilizar um monitor para receber essa criança no ônibus e acomodá-la na poltrona. Foi citada também falta de condições para garantir o atendimento da criança especial.

Prefeitos e secretários, em sua maioria, mostraram entender que quem faz parte de um Sistema Educacional tem o compromisso de garantir os direitos da criança, mas, para que esse direito se efetive, é preciso dividir mais as responsabilidades. Eles compreendem que há um grande e árduo trabalho na elaboração das políticas, mas os municípios, na maioria das

vezes, tornam-se impotentes na operacionalização por falta de recursos financeiros. Citam também que, apesar de terem sido construídas várias unidades do Proinfância, é grande a dependência financeira do município, já que encontra enorme dificuldade em manter essas unidades em todos os sentidos porque o custo é muito alto. Os entrevistados sugerem que as responsabilidades sejam divididas porque os repasses são insuficientes. A maior parte das despesas tem que ser paga com as receitas próprias, insuficientes para a manutenção de todas as necessidades da Educação Infantil em relação a espaço físico, transporte escolar, recursos humanos, materiais pedagógicos e alimentação escolar. Eles alegam fazer o que podem, desdobrando-se para que os direitos das crianças sejam garantidos. No entanto, ainda são vários os desafios a serem enfrentados por todos os envolvidos para que se alcancem os objetivos estabelecidos. Constatamos que a maior participação do orçamento municipal no desenvolvimento e manutenção da Educação Infantil advém de recursos públicos municipais. Observa-se, uma pequena participação do Estado e da União na execução de convênios com os municípios.

Sendo assim, não basta reconhecer as crianças como seres especiais, mas possibilitar que sua educação seja assegurada como um direito humano essencial ao seu crescimento e desenvolvimento, garantindo-lhes a proteção integral e a formação para o seu pleno desenvolvimento social, humano, cognitivo e psicossocial. Alguns secretários entrevistados apontam como alternativa o redimensionamento da rede para atender à demanda da Educação Infantil, citando como justificativa as salas de aulas sobrando na rede estadual e as salas superlotadas na rede municipal, destacando a preferência dos pais por matricularem seus filhos nas escolas municipais.

Conforme já apontado nas pesquisas de MENDES (2011) e NASCIMENTO (2012), porém com um diferencial de relevância no que tange ao número de municípios pesquisados e tendo como sujeitos da pesquisa prefeitos/as e secretários/as municipais de educação, esta pesquisa que tratou do financiamento da Educação Infantil no Brasil e de sua implementação nos municípios que compõem a microrregião Vale do Jauru, revela que para universalizar o atendimento de crianças na faixa de quatro e cinco anos na pré-escola, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, bem como a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) – “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”, será necessário um conjunto de políticas

públicas que compreenda a realidade de cada município e que proponha ações concretas de financiamento para dar conta da demanda existente com um padrão de qualidade.

Conclui-se que há ainda um grande caminho a ser percorrido que envolve trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; KRAMER, Sonia. O Rei está nu: um debate sobre as funções da pré-escola. **Cadernos Cedes**, São Paulo, v.1, n.9, p.27-38, 1984.

ABREU, Mariza. Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país. In: BARRETO, Angela Rabelo; COELHO, Rita de Cássia. **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate**. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v.31, n.112, p.707-727, jul./set. 2010.

ALBUQUERQUE, Catarina. GDDC – Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **Direitos Humanos | Órgãos das Nações Unidas de Controle da Aplicação dos Tratados em Matéria de Direitos Humanos: Os direitos da criança: as nações unidas, a convenção e o Comité**. 2015. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/orgaos-onu-estudos-ca-dc.html#IA>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

AMIN, Andréa Rodrigues. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 9ª ed., São Paulo: Malheiros, 1992.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDREATO, Elifas. **A história da heroína que criou a declaração dos direitos da criança**. 2003. Disponível em: <<http://ultimato.com.br/sites/maosdadas/2013/01/22/a-historia-da-heroina-que-criou-a-declaracao-dos-direitos-da-crianca/>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

ATLAS BRASIL – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Araputanga, MT**. 2013a. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/araputanga_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Figueirópolis D'Oeste, MT**. 2013b. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/figueiropolis-doeste_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Glória D'Oeste, MT**. 2013c. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/gl%C3%B3ria-doeste_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Indiavaí, MT**. 2013d. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/indiava%C3%AD_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Jauru, MT**. 2013e. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/jauru_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Lambari D'Oeste, MT**. 2013f. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/lambari-doeste_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

ATLAS BRASIL – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Mirassol D'Oeste, MT.** 2013g. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/mirassol-doeste_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Porto Esperidião, MT.** 2013h. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/porto-esperidi%C3%A3o_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Reserva do Cabaçal, MT.** 2013i. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/reserva-do-cabacal_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Rio Branco, MT.** 2013j. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/rio-branco_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Santo do Céu, MT.** 2013l. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/salto-do-ceu_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **São José dos Quatro Marcos, MT.** 2013m. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-jose-dos-quatro-marcos_mt>. Acesso em: 28 mai. 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1979.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v.41, n.142, p.116-141, jan./abr. 2011.

BECKER, Fernanda da Rosa. Educação infantil no Brasil: a perspectiva do acesso e do financiamento. **Revista Iberoamericana de Educación**, n.47, mai./ago. 2008.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado:** entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula.** Campinas: [s.n], 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Estado, governo, sociedade;** por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOGDAN, Roberto; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação** – uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BOITO JÚNIOR, Armando; GALVÃO, Andréia (Orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000.** São Paulo: Alameda, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 233-C.** Brasília: [s.n], 1996a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 20 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 20 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 20 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASIL. Decreto n. 6.091, de 24 de abril de 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6091.htm>. Acesso em: 23 mai. 2015.

BRASIL. Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6253.htm>. Acesso em: 23 mai. 2015.

BRASIL. Decreto-lei n. 872, de 15 de setembro de 1969a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0872.htm>. Acesso em: 25 mai. 2015.

BRASIL. Emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>.. Acesso em: 20 mai. 2015.

BRASIL. Emenda constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 23 mai. 2015.

BRASIL. Emenda constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Emenda constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm>. Acesso em: data

BRASIL. Lei complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm>. Acesso em: 22 abr. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 30 jun. 2014.

BRASIL. Medida provisória n. 455, de 28 de janeiro de 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm>. Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pesquisa Nacional Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural – 2012**. Relatório Síntese . 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13620-relato-sinteseeb&Itemid=30192>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 006, de 24 de abril de 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). **Planejando a Próxima Década Alinhando os Planos de Educação**. Brasília: MEC/SASE, 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Orientações curriculares nacionais para a educação infantil**. 2010c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4858-orientacoes-curriculares-ed&Itemid=30192>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**: Encarte 1. Brasília : MEC, SEB, 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica** / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013b.

BRASIL. Projeto de lei. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

BRASIL. PNE em Movimento. **O plano nacional de educação (2014/2024) em movimento**. 2014c. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

_____. _____. Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5537-21-novembro-1968-359186-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 mai. 2015.

_____. _____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, [s.l], v.26, n.2, p.203-230, abr./jun. 2006.

_____. **Um novo pacto social para o desenvolvimento?**. In: ENCONTRO EMPRESAS, EMPRESÁRIO E SOCIEDADE, 8., 2012. **Anais...** Curitiba, 2012.

CANOVA, Loiva. **Antônio Rolim de Moura e as representações da paisagem no interior da colônia portuguesa na América (1751-1764)**. 2011. 319 f. Tese (Doutorado) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

CARA, Daniel. **O custo da qualidade** (Educação Básica). 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/54/alegislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/o-custo-da-qualidade-daniel-cara>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2.ed. São Paulo: Papirus, 1988.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do PLANFOR**. 2003. 285 f. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Pós-Graduação em Educação: História, Política e Sociedade, São Paulo, 2003.

CERIZARA, Beatriz. **Rousseau: a educação na infância**. São Paulo: Scipione, 1990.

COELHO, Rita de Cássia. **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate** / Rita de Cassia Coelho e Ângela Rabelo Barreto. — Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

CONAE - Conferência Nacional de Educação. Documento – referência / [elaborado pelo] Fórum Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2014.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **Relatório da confederação nacional dos municípios**. 2008. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/noticias>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

CORRÊA, Bianca Cristina. A Educação infantil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2002.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBPAAE**, [s.l], v.26, n.1, p.105-121, jan./abr. 2010.

COSTA, Fernando Corrêa da. O Estado de Mato Grosso: Cuiabá. In: HEINST, Andreia de Cássia. Mato Grosso – entre relatos de memória sobre a ocupação recente e a instituição da memória vencedora. **Revista Histórica**, São Paulo, 2007.

COSTA, Marilda de Oliveira. **Concepções de gestão nos Programas do Instituto Ayrton Senna no contexto de alterações no papel do Estado e da sociedade civil**. 2011. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2011.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. Tese de Doutorado –

Programa de Pós-Graduação em Educação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2009. 434 p.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. **O Brasil no mundo**: ensaios de análise política e prospectiva. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 80, 2002. disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 15 dez. 2015.

_____. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)**, Brasília, v.22, n.1, p.41-67, jan./jun. 2006.

_____. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 5.ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

_____. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria A. Monteiro (Org.). **Gestão educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. Os desafios da Construção de um SNE. 2009. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2015.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. Campinas: Autores Associados, 1999..

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O direito da criança ao respeito**. São Paulo: Summus, 1986.

_____. **Direitos humanos e cidadania**. 2.ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito. **Resoluções do Contran**. 2016. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

DESLANDES, Suely Ferreira. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. In: _____; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Orgs.). 32.ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

DIDONET, V. A educação infantil na educação básica e o FUNDEB. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Orgs.). **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v.31, n.112, p.677-705, jul./set. 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Inclusão social e cidadania**. 2006. Disponível em: <http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/17_07_PDF/vicente_faleiros.pdf>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2015.

FARIAS, M. Infância e educação no Brasil nascente. In: VASCONCELOS, V. M. R. (Org.). **Educação da infância: história e política**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

FERREIRA, João Carlos Vicente. **Cidades de Mato Grosso: origem e significado de seus nomes**. Cuiabá: Memória Brasileira, 2008.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007**. 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Resolução CD/FNDE/MEC nº 19, de 29 de dezembro de 2015**. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/7959-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-19,-de-29-de-dezembro-de-2015>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

FRANÇA, Eliana. Regime de colaboração sem subordinação ou hierarquia. **Revista Educação Municipal**, Brasília, n.5. Brasília: UNDIME, 2002.

FONSECA, Neusa Esmeria da Silva. **Gestão e implementação das diretrizes oficiais para a educação infantil no município de Patos de Minas -MG** (1996-2012). 2011. 212f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2010.

GEMAQUE, Rosana. A proposta de criação do fundeb e sua relação com os estudos sobre os impactos do fundef na educação do estado do Pará. **Jornal de Políticas Educacionais**, [s.l], v.1, n.1, p.21-39, mar. 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Marcelo Damasceno. **O planejamento da educação nos municípios brasileiros, avaliando o plano municipal de educação de Itaperuna-RJ**. 2011 96f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2011.

GOMIDE, Denise Camargo. L, In Anais da XII Jornada do HISTEDBR E x Seminário de Dezembro. SAVIANI, Dermeval [et al]. A crise estrutural do capitalismo e seus impactos na educação pública. Caxias, MA: HISTEDBR, MA / CESC, 2014.

HARVEY, David. **A transformação político-econômica do capitalismo no final do século XX**. Condição Pós-Moderna. 8.ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 8.ed. São Paulo: Loyola, 1999.

HEINST, Andréia de Cássia. **Pioneiros do século XX: memória e relatos sobre a ocupação da cidade de Mirassol D'Oeste Mato Grosso – entre relatos de memória sobre ocupação recente e a instituição da memória vencedora**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso. Programa de Pós-Graduação em História. Cuiabá/MT; UFMT, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas**. v.I. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE); Diretoria de Geociências (DGC); Departamento de Geografia (DEGEO), 1990. 137 p.

KORCZAK, Janusz. **Como amar uma criança**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

KORCZAK, Janusz. **Quando eu voltar a ser criança**. São Paulo: Círculo do Livro, s/d.

KRAMER, Sônia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. **Educ. Soc.**, Campinas, v.27, n.96 - Especial, p.797-818, out. 2006.

_____. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

_____. Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.37, n.1, p.69-85, jan./abr. 2011b.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. A circulação das idéias sobre a educação das crianças: Brasil, início do século XX. In: FREITAS, M. C. de; KUHLMANN JÚNIOR, M. (Orgs.). **Os intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Educação infantil e currículo. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Orgs.). **Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2010.

LAVINAS, Lena. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, tomo 1, 2013.

LEITE FILHO, Aristeo. Rumos da educação infantil no Brasil. **Teias**, Rio de Janeiro, ano 6, n.11-12, jan./dez. 2005.

LIBÂNEO, José Carlos. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. In: LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de.; TOSCHI, Mirza Seabra. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LÜDKE, Menga. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. _____; ANDRÉ, Marli E. D. A. (Orgs.) 2.ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

MACIEL, Kátia. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe: comentários de Napoleão Bonaparte. 12.ed. São Paulo: Hemus, 1996.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. São Paulo: Escala, 2007.

MATO GROSSO. Decreto Lei n. 1.598, de 22 de maio de 1953. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Decreto Municipal n. 4, de 20 de abril de 1977a. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 3.698, de 14 de maio de 1976. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 3.922, de 4 de outubro de 1977b. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 3.934, de 4 de outubro de 1977c. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 3.971, de 4 de abril de 1978a. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 3.975, de 4 de abril de 1978b. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 4.151, de 13 de dezembro de 1979a. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 4.152, de 13 de dezembro de 1979b. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 4.153, de 14 de dezembro de 1979c. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/busca_legislacao/?RestringeBusca=d&Numero=4153&Ano=1979>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 4.154, de 14 de dezembro de 1979d. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 4.164, de 20 de novembro de 1979c. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 4.350, de 23 de setembro de 1981a. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 4.637, de 10 de janeiro de 1984. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 4.998, de 13 de maio de 1986a. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 5.011, de 13 de maio de 1982. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

MATO GROSSO. Lei n. 5.012, de 13 de maio de 1986b. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 5.911, de 20 de dezembro de 1991a. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Lei n. 5.914, de 20 de dezembro de 1991b. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. Portarias n. 64 e 65, de 1983. Disponível em: <<https://www.iomat.mt.gov.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Resolução normativa n. 002, de 2009**. Disponível em: <<http://www.seduc.mt.gov.br/educadores/Documents/Pol%C3%ADticas%20Educaionais/Superintend%C3%A2ncia%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica/Coordenadoria%20de%20Ensino%20Fundamental/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20002-009%20CEE-MT.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

MEC – Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política nacional de educação infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2015.

MELCHIOR, José Carlos de Araujo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Coleção polemicas do nosso tempo; v. 57. Campinas: Autores Associados, 1997.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Campinas: Boitempo, 2002.

MENDES, Cristiane Soares. **Políticas públicas e financiamento da educação infantil**: análise de municípios da Costa do Dendê – Bahia. 2011. 121f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2011.

MENDES, Maria de Fatima. **Plano municipal de educação**: implementação e participação social. 2012. 96f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra. **Política pública de financiamento da educação infantil no Estado de Goiás**: o desvelamento do real. 2005. Disponível em: <http://tede.biblioteca.ucg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=80>. Acesso em: 23 mai. 2015.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria método e criatividade. 17.ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONLEVADE, João Antonio. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia: Idéa, 2007.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

MORIN, E.; PRIGOGINE, I. **A sociedade em busca de valores.** Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. **Avanços e retrocessos a oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001 – 2010.** 2012. 223f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NASCIMENTO, Iracema. **Direito à educação começa no berço e é pra vida toda.** A atuação da campanha nacional pelo direito à educação na criação do fundo da educação básica. 2009. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Publicacoes&id=17>> Acesso em: 16 mai. 2015.

NAVARRO, Vicente. Produção e estado do bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 1995.

NOVELO, Frederico U. Estado keynesiano e Estado neoliberal. In. LOURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 1997.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Educação infantil.** 2015. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/1-educacao-infantil>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à Brasileira In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de Moraes. **Os primeiros passos da história da educação infantil no Brasil. Educação infantil: fundamentos e métodos.** São Paulo: Cortez, 2002.

PARDAL, M. V. C. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. In: VASCONCELOS, V. M. R. (Org.). **Educação da infância: história e política.** Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

PAULO NETO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PEREIRA, Paulo Ferreira. **Uma análise sobre o PNE e o PME do município de Itajaí por seus níveis de consistência e de congruência.** 2012. 119f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2012.

PERGHER, Calina Jordânia. **Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul: configurações de competências e de relações (inter) governamentais na oferta e no**

financiamento. 2014. 238 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v.28, n.100 - Especial, p.877-897, out. 2007.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

_____. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAGO, Luzia; MOREIRA, Eduardo. **O que é taylorismo**. Coleção primeiros passos. São Paulo: Brasiliense, 1987.

RENAUT, Alain. **A libertação das crianças: a era da criança cidadão**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção**. Rio de Janeiro: Editora da Universitária Santa Úrsula, 1993.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do estado-providência**. Brasília: UNB, 1997.

ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel Mendes; CAMPOS, Maria Malta. **Creches e pré-escolas no Brasil**. 3.ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2001.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Emílio ou da educação**. 3.ed. São Paulo: Difel, 1979.

_____. **Emílio ou da Educação**. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SASE/MEC. **Jaqueline Pasuch destaca a necessidade de um pacto nacional pela educação infantil como um dos elementos da instituição do SNE**. 2015. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/mais-destaques/367-jaqueline-pasuch-destaca-o-pacto-nacional-pela-educacao-infantil-como-um-dos-elementos-da-instituicao-do-sne>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. 24.ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio. **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

SARI, Marisa Timm. Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência pioneira do rio Grande do Sul. **Cadernos Anpae**, Porto Alegre, n.4, 2007. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/319.pdf. Acesso em 25 de maio de 2015.

SANFELICE, José Claudinei. Educação, ensino e formação profissional em Marx e Engels. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **Marxismo e educação: debates contemporâneos**. 2.ed. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR, 2008. SECCO, Lincoln. **História do PT**. São Paulo: Ateliê, 2011.

SEDUC. Plano Municipal de Educação. **Porto Esperidião acredita na educação**. 2015. Disponível em: <<http://www.seduc.mt.gov.br/Documents/PME/Porto%20Espiridiao%20-%20PME.pdf#search=Porto%20Esperidi%C3%A3o>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da . **Carta ao povo brasileiro. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo** - Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) / Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br) acesso em 06 de setembro de 2015.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações** – investigação sobre sua natureza e suas causas. v.2. São Paulo: Abril Cultural, 1993.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. (Orgs.) **Desafios da educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **A efetividade dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Pillares, 2008.

SZUBRIS, Elisandra Benedita. **Cáceres e região: nomes que fazem história**. 2014. 92 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Mato Grosso. Programa de Pós-Graduação em Linguística, 2014. Cáceres/MT: UNEMAT, 2014.

TAMBARA, Elomar. Problemas teórico-metodológicos da história da educação. In: SAVIANI, Dermeval; LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **História e História da educação**. O debate teórico-metodológico atual. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, Número Especial, p.909-941, dez. 2012.

TRICHES, Márcia Andréia. Os direitos das crianças na perspectiva de futuros educadores da educação infantil. **Visão Global**, Joaçaba, v.10, n.1, p.45-60, jan./jun. 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNICEF BRASIL. **Convenção sobre os direitos da criança**. 1989. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

USP – Universidade de São Paulo. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de direitos do homem e do cidadão**. 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. _____. **Declaração dos direitos da criança**. 1959. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

APÊNDICE A
ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PREFEITOS/AS

1. OBJETIVO DA PESQUISA:

A pesquisa “Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua Implementação nos Municípios do Vale Do Jauru – MT”, tem por objetivo compreender a Política de Educação Infantil no Brasil e analisar sua implementação nos municípios que compõem a microrregião do vale do Jauru.

2. IDENTIFICAÇÃO DO/A ENTREVISTADO/A:

A) Município: _____

B) Função: _____

C) Idade: _____

D) Sexo: _____

E) Formação: _____

F) Tempo de experiência na função: _____

3. SOBRE O CONTEXTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO:

3.1 - A Lei 12.796/13 trata da implementação da Política de Educação Infantil no Brasil e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos. Quais as ações a serem adotadas para a implementação dessa política no município

3.2 - O município encontra alguma dificuldade para implementar e ou colocar em prática essa política da Educação Infantil?

3.3 - É possível destacar quais os aspectos positivos e negativos da execução desta lei em seu município?

3.4 - Como avalia a qualidade da estrutura física e material das instituições de Educação Infantil do seu município?

3.5 - Os recursos públicos municipais são suficientes para atender a demanda por Educação Infantil no município?

3.6 - Como vê o papel do estado e da União no atendimento à Educação Infantil de crianças de 0 a 5 anos de idade?

3.7 - Na sua opinião, que balanço pode ser feito sobre os investimentos na Educação Infantil em seu município?

3.8 – Tem algo mais que gostaria de acrescentar a essa entrevista?

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIOS/AS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO.

1. OBJETIVO DA PESQUISA:

A pesquisa “Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua Implementação nos Municípios do Vale Do Jauru – MT”, tem por objetivo compreender a Política de Educação Infantil no Brasil e analisar sua implementação nos municípios que compõem a microrregião do vale do Jauru.

2. IDENTIFICAÇÃO DO/A ENTREVISTADO/A:

- A) Município: _____
- B) Função: _____
- C) Idade: _____
- D) Sexo: _____
- E) Formação: _____
- F) Tempo de experiência na função: _____

3. SOBRE O CONTEXTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO:

- 3.1 - Existe Sistema Municipal de Educação? Em caso negativo, por que ainda não constituiu o sistema? Como o município organiza a rede de escolas públicas municipais?
- 3.2 - Tem política de educação própria? Ou segue a política educacional do Estado de Mato Grosso?
- 3.3 - Existe uma política municipal própria da Educação Infantil?
- 3.4 - O município possui um Plano Municipal de Educação?
- 3.5 - (Em caso positivo) Quais são os objetivos e as metas estabelecidos no PME do município para a Educação Infantil? (Em caso negativo) Pretende elaborar o PME e por quê?– Segundo os dados atuais do Censo, o seu município possui um número X de alunos de 0 a 5 anos, dos quais X ainda se encontram fora da sala de aula. É possível identificar o porquê desse contexto?
- 3.6 - A Lei 12.796/13 trata da implementação da Política de Educação Infantil no Brasil e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos. O

município tem condições de colocar isso em prática? Caso a resposta seja positiva, como? Caso seja negativa, por que?

- 3.7 - O município oferece Educação Infantil para os crianças residentes na Zona Rural? Caso seja positivo, qual a faixa etária atendida e como ocorre esse atendimento? Caso seja negativo, como o município planeja se organizar que para efetivar a oferta da Educação Infantil para as crianças do campo?
- 3.8 - Quais as ações adotadas para a implementação dessa política no município?
- 3.9 - O município encontra alguma dificuldade para implementar colocar essa política da Educação Infantil?
- 3.10- Analisando apenas o contexto da Educação Infantil, como você avalia o perfil profissional dos professores dessa etapa de ensino no que se refere a:
- a) formação inicial (graduação);
 - b) formação continuada (O município tem uma política de formação continuada para esse profissional)? (Especialização, Mestrado e Doutorado) (há incentivo para o profissional se qualificar?)
 - c) questão salarial (início e final de carreira);
 - d) condições de trabalho
 - e) material didático para trabalhar com crianças pequenas
 - f) Outros
- 3.11 - Como avalia a qualidade da estrutura física e material das instituições de Educação Infantil do seu município?
- 3.12 - A política de implementação da Educação Infantil de 0 a 05 anos é lei e deve ser cumprida em regime de colaboração. Que iniciativas podem ser indicadas como exemplo da implantação do regime de colaboração entre União, Estado e Município?
- 3.13 - Os recursos públicos municipais são suficientes para atender a demanda por Educação Infantil no município? Caso seja positivo, como isso ocorre? Caso seja negativo, como o município se organiza para cumprir esta determinação legal?
- 3.14 - Há convênios em vigor? Se sim, com qual(s) órgãos e instituições? Há convênios com o setor privado (incluindo-se fundações, Igrejas, Organizações Sociais, Organização Não Governamental (ONGs), por exemplo?
- 3.15 - Como vê o papel de estados e da União no atendimento à Educação Infantil de crianças de 0 a 5 anos de idade?
- 3.16 - O município encontra dificuldades para implementar a lei citada acima?

3.17 - Na sua opinião, que balanço pode ser feito sobre os investimentos na Educação Infantil em seu município?

3.18 – Tem algo mais que você gostaria de acrescentar a essa entrevista?