



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE/UFAC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO/PROPEG  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO/MED-UFAC**

**MARILZA BRÁS GOMES LOURENÇO CARNEIRO**

**FINANCIAMENTO E OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHES NO  
MUNICÍPIO DE RIO BRANCO A PARTIR DA VIGÊNCIA DO FUNDEB**

**RIO BRANCO  
2018**

**MARILZA BRÁS GOMES LOURENÇO CARNEIRO**

**FINANCIAMENTO E OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHES NO  
MUNICÍPIO DE RIO BRANCO A PARTIR DA VIGÊNCIA DO FUNDEB**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Acre, Linha de Pesquisa 1: Políticas e Gestão Educacional, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestra em Educação.

**Orientação:** Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho

Rio Branco – Acre  
Outubro/2018

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFAC

---

C289f Carneiro, Marilza Brás Gomes Lourenço, 1973 -  
Financiamento e oferta de educação infantil – creches no município de Rio  
Branco a partir da vigência do Fundeb / Marilza Brás Gomes Lourenço Carneiro;  
orientador: Dr. Mark Clark Assen de Carvalho. – 2018.  
129 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Acre, Programa de Pós –  
Graduação em Educação, Rio Branco, 2018.  
Inclui referências bibliográficas.

1. Política educacional e financiamento da educação. 2. Educação infantil e  
creches. 3. Rede Municipal de Ensino Público de Rio Branco. I. Carvalho,  
Marilza Brás Gomes Lourenço (orientador). II. Título.

CDD: 370

---

Bibliotecária: Nádia Batista Vieira CRB-11º/882.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE/UFAC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO/PROPEG  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO/MED-UFAC**

**FINANCIAMENTO E OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHES NO  
MUNICÍPIO DE RIO BRANCO A PARTIR DA VIGÊNCIA DO FUNDEB**

**MARILZA BRÁS GOMES LOURENÇO CARNEIRO**

**EXAMINADORES**

---

**Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho  
Orientador – PPGE/UFAC**

---

**Profa. Dra. Lúcia de Fátima Melo  
Membro Interno – PPGE/UFAC**

---

**Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho  
Membro Externo – PPGE/UFPA**

Aprovada dia: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**Rio Branco – Acre  
Outubro/2018**

*Dedico este trabalho aos meus pais (mestres por excelência), Antônio Teotônio Lourenço (in memoriam) e Nair Amélia Gomes Lourenço, por todos os ensinamentos repassados a mim e a meus irmãos, ensinamentos estes que não se aprendem no banco de uma escola, até porque eles não tiveram a oportunidade que eu tive de percorrer o caminho do conhecimento, porém, são valores morais que levarei para a eternidade.*

*Dedico, ainda, ao meu querido primo, José do Carmo Teotonio (in memoriam), que me abriu o caminho para a minha formação (Ciências Contábeis), a qual exerço com muito orgulho e prazer.*

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Senhor e Salvador, Jesus Cristo, minha gratidão e louvor por todas as suas dádivas e pela sua infinita graça que me alcançou, por ter me sustentado todo este período de estudos, dando-me saúde e sabedoria necessárias para vencer a mais este desafio.

E ao meu esposo, Elias Carneiro, e a minha filha, Mikaelly Lourenço, pela compreensão da minha ausência e todo apoio a mim dispensado para a realização de mais um sonho em minha vida. Amo vocês.

A minha filha (do coração), Suhelem Amorim, por toda dedicação a mim e a minha família nestes dias de trajetórias, muito obrigada, você é benção na minha vida.

A minha rainha (mãe), Nair Amélia Lourenço, sei o quanto tive que me ausentar da senhora, mas, agradeço pela compreensão e pela torcida que sempre depositou em mim. Eu te amo, minha mãe, a senhora me inspira a lutar pelos meus sonhos.

Aos meus irmãos Sebastião, Maria Lúcia, João Batista, Marlene, Antônio Filho, Marly, Pedro, Marislene e Ozéias, vocês são muito especiais para mim e com quem compartilho esta minha alegria. A toda minha família (sobrinhos e sobrinhas, cunhados e cunhadas).

Ao meu orientador, professor Dr. Mark Clark, por todo seu empenho em me auxiliar para a conclusão deste trabalho. Sei que não foi fácil para nós, mas saio com a mesma admiração do grande mestre que és.

Aos professores, Fabricio Freire e Lúcia de Fátima, por aceitarem o convite em participar da banca e pelas valiosíssimas contribuições realizadas durante a qualificação, contribuindo (pareceres) de forma significativa para que eu pudesse nortear esta pesquisa. Meu muito obrigada.

Aos professores do Programa do Mestrado, Andrea Dantas, Aline Nicolli, Ednaceli Damasceno, Marcos Bassi e Mark Clark, pelos ensinamentos proferidos nas ministrações de cada aula, enriquecendo-me com os vossos conhecimentos.

Em especial, quero agradecer à Professora Andréa Dantas (Coordenadora do Programa), pelas palavras de incentivo, que quando pensei que não iria conseguir avançar, me abriu o caminho da fé, da esperança e da confiança, muito obrigada, querida professora, sem você, acho que, realmente, eu não conseguiria. Terás minha gratidão e carinho pelo resto de minha vida.

Aos meus colegas do Mestrado em Educação, especialmente, Ana Luce, Ana Regina, Debora, Karol, Karlene e Socorro, que foram luz nesta minha caminhada: sou grata a todas

vocês.

Aos meus colegas do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), em especial aos amigos, Luiz Gustavo (chefe), pelo apoio e compreensão na hora de grande aflição, muito obrigada, chefe, você realmente é um chefe de excelência, e a Valdiza Muniz, por ter me incentivado a fazer o Mestrado em Educação, e por todo apoio durante esse percurso.

Agradeço a uma pessoa muito especial que Deus colocou no meu caminho nesta trajetória, Raheth Casseb (SEME), você contribuiu, e muito, para que este trabalho, hoje, fosse uma realidade. Obrigada, minha amiga.

A todos os meus amigos e irmãos em Cristo, que, direta ou indiretamente, estiveram comigo incentivando-me com suas palavras de ânimos. Obrigada por todo carinho, e isso faço nas pessoas de Nilda Amorim, Jamile Amorim e Amanda Amorim, minhas vizinhas amigas.

E, por fim, minha gratidão as minhas amadas companheiras de fé (COADERB), da AD filial Nova Estação, pelas orações em meu favor e pela compreensão de minha ausência em algumas de nossas reuniões, obrigada. Em Cristo Jesus somos mais que vitoriosas. Vencemos!

*O primeiro lugar não é para quem quer,  
nem para quem gosta,  
mas para quem tem boa vontade em si mesmo,  
Deus oferece o primeiro lugar para todos os seus filhos,  
mas são poucos que agradecem essa felicidade.*  
(Gilson Felix)



## RESUMO

Na perspectiva de identificar os princípios e concepções que nortearam a elaboração das políticas educacionais, tendo em vista as discussões sobre o financiamento e creches, este trabalho tem por finalidade analisar os efeitos da política de fundo por meio do FUNDEB, na oferta e no atendimento da educação em Creche pela rede municipal de ensino de Rio Branco, no período compreendido entre 2007 a 2017. Para tanto, buscou-se contextualizar a política de financiamento da educação no Brasil, a partir da vinculação de percentuais dos impostos da União e que são transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à educação, analisar o financiamento da educação infantil (creches) no contexto da cidade de Rio Branco, com foco no Plano Municipal de Educação (PME), para evidenciar as condições financeiras do município para a oferta e atendimento de Creches. O estudo consubstancia de uma pesquisa de revisão de literatura e documental. Foram analisados relatórios de Gestão da rede municipal de ensino e do Fundeb, as Sinopses estatística do MEC e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, fornecido pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/FNDE). e as legislações produzidas no período. O processo de análise dos documentos buscou compreender o contexto de produção aos quais estes estavam inseridos e a função que desempenharam no desenvolvimento da política educacional. No que concerne à pesquisa bibliográfica, buscou-se embasamento teórico nas análises de pesquisadores da área de política educacional e de financiamento da educação, dentre os quais se destacam Ramos (2003), Amaral (2012), Pinto e Alves (2011), Bassi (2009), Martins (2011), Oliveira (2009), Santos (2015), Calixto (2017) e Muniz (2017). Como um dos resultados do estudo tem-se que um dos efeitos da política de fundo (Fundeb) foi o regime de colaboração firmado entre o Estado do Acre e o Município de Rio Branco, através de Convênio nº 020/2006. Contudo, apurou-se da análise a existência de um déficit em relação à oferta de creche para as crianças na faixa etária de zero a um ano à medida que se identificou um quantitativo em torno de 6.532 sem atendimento escolar no período de realização do estudo.

**Palavras-chave:** Política Educacional e Financiamento da Educação. Educação Infantil e Creches. Rede Municipal de Ensino Público de Rio Branco.

## ABSTRACT

With a view to identifying the principles and conceptions that guided the elaboration of educational policies, in view of the discussions about financing and day care centers, this work aims to analyze the effects of the fund policy through FUNDEB, in the supply and service of the education in Creche by the municipal education network of Rio Branco, in the period between 2007 to 2017. To do so, we sought to contextualize the policy of financing education in Brazil, from the linking of percentages of taxes of the Union and which are transferred the State, Federal District and Municipalities destined to education, to analyze the financing of pre-school education (crèches) in the context of the city of Rio Branco, focusing on the Municipal Education Plan (PME), to show the financial conditions of the municipality for the supply and Creches. The study consubstantiates a review of literature and documentary research. Reports of Management of the municipal education network and Fundeb, the statistical summaries of the MEC and the Summary Report of Budgetary Execution, provided by the Information System on Public Budgets in Education (SIOPE / FNDE) were analyzed. and the legislation produced in the period. The process of document analysis sought to understand the context of production to which they were inserted and the role they played in the development of educational policy. In what concerns the bibliographical research, we sought theoretical basis in the analyzes of researchers in the area of education policy and education financing, among which we highlight Ramos (2003), Amaral (2012), Pinto e Alves (2011), Bassi (2009), Martins (2011), Oliveira (2009), Santos (2015), Calixto (2017) and Muniz (2017). One of the results of the study is that one of the effects of the fund policy (Fundeb) was the collaboration agreement between the State of Acre and the Municipality of Rio Branco, through Agreement No. 020/2006. However, the analysis revealed the existence of a deficit in relation to the day-care provision for children in the age group from zero to one year as a quantitative figure was identified around 6,532 without school attendance during the study period.

**Keywords:** Education Policy and Education Financing. Early Childhood Education and Day Care. Rio Branco Municipal Public Education Network.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Impostos federais, estaduais e municipais.....	34
Quadro 2: Percentuais dos impostos da união transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios .....	35
Quadro 3: Distribuição dos recursos do salário-educação.....	37
Quadro 4: Enquadramento de despesas com MDE .....	41
Quadro 5: Composição da Receita do Fundef.....	44
Quadro 6: Composição da Receita do Fundeb .....	49
Quadro 7: Recursos financeiros do Fundeb em 2009 (valores em R\$ bilhões, a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA).....	50
Quadro 8: Impostos que integram a Cesta-Fundeb (e respectivas dívidas ativas, juros e multas) no patamar de 20% .....	51
Quadro 9: Impostos que não integram a Cesta-Fundeb.....	51
Quadro 10: Gastos públicos em educação por etapa de ensino-União, estados, DF e municípios – 2017 (em R\$ correntes) .....	65
Quadro 11: Matrícula em creches no município de Rio Branco – período de 2007 a 2017.....	74
Quadro 12: Número de docentes em creches, no município de Rio Branco, no período de 2010 a 2017 .....	75
Quadro 13: Número de profissionais de apoio em creches em Rio Branco, a partir de 2017..	76
Quadro 14: Estabelecimento de creches no município de Rio Branco (2007 a 2017) .....	80
Quadro 15: Número de turmas nas creches no município de Rio Branco, no período de 2010 a 2017 .....	84
Quadro 16: Matrícula na rede de ensino no município de Rio Branco, no ano 2004.....	89
Quadro 17: Recursos do Fundeb Rio Branco 2007-2017 (corrigido pelo INPC/IBGE-2017) .....	104
Quadro 18: Demonstrativo de gastos com a rede de ensino municipal por fonte de recurso, no período de 2012 a 2017 .....	105
Quadro 19: Percentuais de gastos com creche em Rio Branco, no período de 2012 a 2017 (corrigido pelo INPC/IBGE-2017) .....	107
Quadro 20: Modalidades de ensino e escolas e anexos no município de Rio Branco, no ano 2017 .....	110

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: A vinculação de recursos para a educação no Brasil .....	33
Tabela 2: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB de Rio Branco, no período de 2009 a 2017.....	73
Tabela 3: Número de matrículas no município de Rio Branco por etapa e modalidade de ensino (2007-2017).....	73
Tabela 4: Parcerias com entidades filantrópicas para atendimento de creches no município de Rio Branco, no período de 2010 a 2017 .....	82
Tabela 5: Indicador de cobertura na educação infantil de Rio Branco (2017) .....	102
Tabela 6: Receitas de impostos municipais e transferências constitucionais legais (Fundeb), para Rio Branco 2007-2017 (corrigido pelo INPC/IBGE-2017) .....	103
Tabela 7: Comparativo da evolução do investimento do Fundeb e recurso próprio com a evolução da matrícula em creche no município de Rio Branco, no período de 2012 a 2017 (corrigido pelo INPC/IBGE-2017) .....	108

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Salário educação .....	38
Figura 2: Fatores de ponderação – 2007-2017 .....	48
Figura 3: Progresso dos percentuais do Fundeb .....	50
Figura 4: Meta 1 PNE (Educação Infantil).....	64
Figura 5: Valor mínimo nacional por aluno/ano – 2017 .....	67
Figura 6: Efeitos da PEC 241 .....	68
Figura 7: Município de Rio Branco, no Estado do Acre .....	71
Figura 8: Estrutura da Secretaria Municipal de Educação – SEME.....	72
Figura 9: Percentuais de atendimento em creche em Rio Branco (PNE 2014-2024).....	97

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Responsabilidade pelo atendimento da Educação Básica 2005-2012.....	90
Gráfico 2: Evolução das matrículas em creches na rede municipal de Rio Branco 2004-2017 .....	93
Gráfico 3: Gasto Educacional (Fundeb E RP).....	106
Gráfico 4: Comparativo da evolução do gasto com ampliação da matrícula em creche em Rio Branco, no período de 2012 a 2017 .....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE (Associação Brasileira de Educação)  
ADCT (Ato das Disposições Transitórias)  
Andes (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior)  
ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação)  
CACCS (Conselho de Acompanhamento e Controle sobre os recursos do Fundeb)  
CANANDA (Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente)  
CAQ (Custo Aluno Qualidade)  
CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial)  
CEB/CNE (Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação)  
CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação)  
CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação)  
DCE (Diretórios Centrais de Estudantes)  
DCNEI (Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil)  
EC (Emenda Constitucional)  
FHC (Fernando Henrique Cardoso)  
FINEDUCA (Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação)  
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 de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)  
FUNDESCOLA (Programa Renda Mínima, Fundo de Fortalecimento da Escola)  
ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)  
INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)  
INSS (Instituto Nacional do Seguro Social)  
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 devida aos Municípios)  
LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)

MARE (Ministério da Administração e da Reforma do Estado)

MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

MEC (Ministério da Educação)

MIEIB (Interfóruns de Educação Infantil Brasileiro)

MP (Medida Provisória)

OMEPE (Organização Conselho Mundial para Educação Pré-Escolar)

PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola)

PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação)

PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado)

PEC (Proposta de Emenda à Constituição)

PEE (Plano Estadual de Educação)

PIB (Produto Interno Bruto)

PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)

PMDE (Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

PME (Plano Municipal de Educação)

PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)

PNBE (Programa Nacional Biblioteca na Escola)

PNE (Plano Nacional de Educação)

PNLD (Programa Nacional do Livro Didático)

PNTE (Programa Nacional de Transporte Escolar)

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

PRN (Partido da Reconstrução Nacional)

PROEP (Programa de Expansão da Educação Profissional)

PRONAICA (Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente)

PROVÃO (Exame Nacional de Cursos)

PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)

PT (Partido dos Trabalhadores)

SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica)

SEME (Secretaria Municipal de Educação)

SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial)

SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação)

TCE/AC (Tribunal de Contas do Estado do Acre)

UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação)

UNE (União Nacional dos Estudantes)



UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2</b>	<b>FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: CONDICIONANTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS</b> .....	30
2.1	A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL.....	30
2.2	O REGIME DE COLABORAÇÃO E A POLÍTICA DE FUNDOS: O FUNDEF E O FUNDEB .....	43
2.3	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB E DO NOVO PNE (2014-2024) .....	53
<b>3</b>	<b>O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA CIDADE DE RIO BRANCO</b> .....	70
3.1	CARACTERIZANDO O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO: A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO .....	70
3.2	PROCESSO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE EM RIO BRANCO.....	85
3.3	ATENDIMENTO E OFERTA DE VAGAS EM CRECHES NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO.....	99
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	112
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	116

## 1 INTRODUÇÃO

*“Educação nunca foi despesa, sempre foi investimento com retorno garantido”.*

(Sir Arthur Lewis)

No Brasil, nas últimas duas décadas, o tema financiamento da educação vem se consolidando como uma importante área de estudos e pesquisas, principalmente, se considerarmos os efeitos da implementação das políticas de fundos, as quais repercutiram muito diretamente na oferta das diferentes etapas da educação básica, inclusive na Educação Infantil, conforme indicam os estudos de Pinto (2007), Castro (2007), Gouveia (2008) e Oliveira (2008), dentre outros.

Por isso, este estudo se reveste de extrema relevância, pois se trata de uma política pública para atender crianças na faixa de zero a três anos em creches, que até há bem pouco tempo passou a se tornar um direito obrigatório e dever do Estado de garantir as crianças dentro desta faixa etária, escola (Creches). Podemos afirmar que o atendimento em creches é também uma política para a classe trabalhadora, sendo um direito para os filhos do trabalhador, que na sua maioria tem a necessidade de deixar seus filhos em uma creche pública enquanto trabalham.

Deste modo, para abordar o financiamento da educação brasileira e, especificamente, da Educação Infantil, é preciso considerar aspectos importantes que foram se consolidando com aprovação da Constituição Federal de 1988, que além da garantia de direito ao acesso à educação por todos e da valorização do profissional da área, articula mecanismos para garantia de oferta e da qualidade do ensino por meio da veiculação de verbas financiadoras, definindo, em seu artigo 212, que caberá à "União aplicar, anualmente, nunca menos que dezoito por cento, e os Estados, Distrito Federal e Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante de impostos".

A vinculação de recursos, antes já estabelecida pela Emenda Calmon<sup>1</sup> (1983), foi ampliada pela Carta Magna, no tocante ao percentual de impostos da União, passando de, no mínimo, treze por cento para dezoito por cento e mantendo os vinte e cinco por cento para os Estados e os Municípios.

Para Ramos (2003), esta alteração significou um grande avanço para o financiamento da educação, que embora não garanta automaticamente os meios indispensáveis à educação,

---

<sup>1</sup> Emenda Calmon, como ficou conhecida na época, em homenagem ao Senador João Calmon (EC nº 24/1983) à Constituição de 1967, que retomava a tradição das Constituições democráticas de 1934 e 1946 quanto à vinculação de recursos para a educação.

se constituiu em um importante instrumento de apoio à luta por mais recursos para o ensino, expressando a primazia da educação no contexto das políticas governamentais.

Cabe destacar também que, com a Constituição de 1988, no seu artigo 211, fica estabelecido que caberá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a organização em regime de colaboração dos seus sistemas de ensino, sendo atribuída à União, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1988).

No Estado do Acre, a instituição do Sistema Público da Educação Básica, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios, ocorreu por meio da Lei nº 1.694/2005.

Podemos considerar que outro suporte financeiro importante para o desenvolvimento da educação básica e que contempla a Educação Infantil como etapa inicial da escolarização é o Salário-Educação, o qual resulta da contribuição das empresas ao governo com o valor de dois e meio por cento da folha de pagamento anual, que com esses recursos subsidia programas como o Brasil Carinhoso e o Proinfância que são operacionalizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Com a aprovação da LDBEN (Lei nº 9.394/1996), o financiamento da educação passou a ser ainda mais evidenciado, pois além de reafirmar os percentuais da vinculação previstos na Constituição Federal de 1988, revela a origem dos recursos para a educação (receita de impostos, de transferências, do salário-educação, e outros), acrescentando ainda que as despesas devem ser feitas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) público, bem como, define quais são as despesas que podem ser assim consideradas.

Assim, pode-se considerar que o financiamento da educação é o principal mecanismo para que se cumpra a proposta de MDE, uma vez que seus gastos podem refletir, com mais precisão, os verdadeiros dispêndios com o sistema educacional, definindo como e onde podem ser aplicados os recursos da vinculação.

Ao analisar a questão do MDE, Ramos (2003) considera que,

Embora possa ainda conter erros por conta da inclusão de gastos que não deveriam ser incluídos e o foram para “fazer cumprir o preceito legal” que obriga o governo federal a investir pelo menos 18% da sua receita de impostos em educação, constitui-se, no entanto, numa fonte mais fidedigna para o exame do comportamento dos dispêndios governamentais (RAMOS, 2003, 192).

Em linhas gerais, pode se dizer que a LDBEN, de 1996, trouxe avanços significativos

no financiamento da educação brasileira, tais como, a redefinição dos gastos com MDE, as responsabilidades da União, Estados e municípios com cada um dos níveis de ensino e a inclusão da função supletiva e redistributiva da União e dos Estados no “sentido de corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (RAMOS, 2003, p. 273).

Sob forte influência da corrente neoliberal que se redesenhava para um novo modelo de gestão pública, bem como pelo processo de redemocratização da sociedade, na Tailândia, no ano 1990, foi realizada a Conferência de Jomtien, tendo como tema a Educação para Todos, que visava o pacto pela qualidade na Educação. Isso culminou nas reformas educacionais no Brasil, quando foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos, com base nas recomendações propostas na Conferência. Dentre metas do Plano Decenal constava a prioridade para a ampliação do ensino fundamental. Assim, foi implantada a política de fundos de financiamento da educação fundamental, por meio do Fundef.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, e posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997, se apresentou como a grande mudança na sistemática de financiamento da educação brasileira, por possibilitar a subvinculação para o Ensino Fundamental, bem como, a redistribuição do montante já disponível para cada Estado, entre seus municípios.

Contudo, o Fundef foi alvo de fortes críticas, por partes de alguns sujeitos da área educacional, devido aos recursos se destinarem tão somente para o Ensino Fundamental e deixar de fora as outras modalidades de ensino, inclusive a Educação Infantil (Pré-escola e Creche).

E, para amenizar o problema da privação da Educação Infantil e do Ensino Médio de recursos financeiros não contemplados pelo Fundef, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, e regulamentada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que passou a atender a toda a educação básica.

O Fundeb é um fundo constituído por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação, com aplicação exclusiva na educação básica, com o diferencial de quando, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o seu valor não alcançar o número mínimo de alunos, terá a complementação com recursos federais (União) definida em 10% do valor total do Fundo.

**Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;

d) a fiscalização e o controle dos Fundos;

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos (BRASIL, ADCT).

A composição do Fundeb e a previsão de distribuição de recursos se dá, quase na totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, constituído de 20% dos impostos e da contribuição do 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 de Exportações (LC 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA) e da Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR), sendo que sua utilização de, no mínimo, 60% deve ser na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública, e o restante dos recursos (40%) em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública (BRASIL, 2006, art.2º).

Davies (2004) fazendo uma análise dos desafios do financiamento da educação pública destaca que:

São muitos os desafios para o financiamento de uma educação pública de qualidade. O primeiro e principal não é fixar, no papel, que os governos apliquem 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), como propôs o Plano Nacional de Educação, elaborado no 2º Congresso Nacional de Educação (CONED), promovido por um conjunto de entidades educacionais em Belo Horizonte, em 1997, mas garantir que pelo menos cumpra as exigências constitucionais de aplicação do percentual mínimo dos impostos estipulado nas Constituições Federal (no caso do Governo Federal), Estaduais (no caso de governos estaduais) e Leis Orgânicas (no caso de prefeituras). (DAVIES, 2004, p. 44)

Foi com objetivo de garantir o provisionamento nos orçamentos dos estados e dos municípios que o Fundeb surgiu como forma de cumprimento das exigências constitucionais para as políticas educacionais, já que não se tratava de novos recursos.

Entretanto, quando o Governo Federal apresentou a Medida Provisória (MP) que regulamentava o Fundeb, depois convertida na Lei nº 11.424, apesar de ser para a educação básica não contemplava as creches entre os fatores de ponderação e na definição de um valor aluno ano (MARTINS, 2011, p. 273).

Foi então, que um movimento nacional capitaneado pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil Brasileiro (MIEIB) conseguiu reverter a situação, quando definitivamente em vigência, as creches passaram a ser contempladas com receitas do Fundeb, mas em um valor muito abaixo de seus custos reais. Assim, as matrículas passaram a atrair receitas para a prefeitura, embora não haja vínculo entre essa receita e a sua aplicação.

Além disso, as receitas vinculadas sobre os impostos arrecadados pela prefeitura não eram capturadas pelo Fundeb, ficando no caixa da educação da prefeitura. Pode-se supor, então, que o Fundeb beneficiou, ainda que de forma insuficiente, a possibilidade de ampliação das creches ao estabelecer um valor aluno ano pelas matrículas existentes (BRASIL, 2007). Quanto mais matrículas, mais recursos, essa é a lógica, assim, Rio Branco tem um montante de recursos retidos e redistribuídos maior do que o que recebe do Fundeb, conforme

evidenciou o estudo realizado por Calixto (2017).

Em linhas gerais, podemos afirmar que foi com o processo de implantação do regime de colaboração, entre o governo do Estado e o Município no ano 2005, que Rio Branco passa a atender, prioritariamente, a educação fundamental e a educação infantil (pré-escola e creches), surgindo, conseqüentemente, a necessidade de financiamentos para atender demandas pedagógicas para crianças de zero a três anos em creches, que na concepção de Calixto (2017) é a “etapa que mais exige investimentos para a sua expansão”.

Nesse contexto, esta pesquisa tem como objeto de estudo os efeitos da política de fundo (Fundeb) no atendimento da educação infantil (creches) pela rede municipal de ensino de Rio Branco no período de 2007 a 2017, a partir dos elementos: o financiamento (receita e gastos) e aos dados de condições de acesso, bem como, o processo de municipalização ocorrido na rede municipal, no de 2005.

Portanto, o estudo que se pretende intenciona contribuir com o desenvolvimento de pesquisas e reflexões sobre a realidade educacional acreana e se insere no campo das Políticas Públicas Educacionais com destaque para questões relacionadas ao financiamento da e a oferta de Educação Infantil “Creches” no município de Rio Branco a partir da vigência do Fundeb. A pesquisa está vinculada à Linha de Políticas e Gestão Educacional do Mestrado em Educação, da Universidade Federal do Acre.

A delimitação desse período, como recorte temporal, deve-se, em um primeiro momento, à implantação do Fundeb, em 2007, que passou a contemplar toda a educação básica, da responsabilidade do poder público municipal pelo atendimento dessa etapa da escolarização, conforme determina a Carta Magna de 1988 e a LDBEN, Lei nº 9.394/1996, além da obrigatoriedade por parte dos municípios em cumprir a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 aprovado pela Lei nº 10.172/2001, que prevê

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a trinta por cento da população de até 3 anos de idade e sessenta por cento da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de cinquenta por cento das crianças de zero a três anos e oitenta por cento das de 4 a 5 anos” (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, o atual PNE (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, assume a seguinte configuração “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”.

Em linhas gerais, parte-se da compreensão de que a ampliação da oferta da Educação



Infantil depende da aprovação de políticas públicas que garantam os fundamentos do financiamento da educação, fortaleçam as políticas de fiscalização de aplicação dos recursos, a defesa do direito à educação e do reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica.

Assim é que, no bojo da discussão apresentada, a pesquisa se estrutura a partir da seguinte questão problema: Quais os efeitos da implantação do Fundeb na educação infantil (creches) no município de Rio Branco, no período de 2007-2017?

Essa questão se desdobrará em outras indagações decorrentes que servirão para subsidiar a realização da pesquisa, fornecendo dados que auxiliem na análise e discussão sobre a oferta dos serviços de Educação Infantil (Creches) levadas a efeito pelo poder público municipal, quais sejam:

1 - Como está estruturada a política de acesso para o atendimento em Creches no município de Rio Branco a partir da vigência do Fundeb?

2 - Como estão identificados os efeitos na educação infantil (Creche) a partir do financiamento, definidas pela SEME para o atendimento e a oferta de Creches, no período de 2007 a 2017?

3 - Quais as fontes e o montante de recursos utilizados pela Prefeitura de Rio Branco em relação às Creches, a partir da implementação do Fundeb?

4 - Como a política de fundo contribui com o processo de municipalização e o atendimento em Creche em Rio Branco?

5 - Qual o impacto exercido pelo Fundeb na ampliação da capilaridade de atendimento da rede municipal de ensino, no tocante ao aumento do número de instituições e vagas em creches para crianças de zero a três anos de idade?

Considerando o advento da política de fundos e o reconhecimento da criança como um ser de direitos, a presente pesquisa terá como objetivo geral, analisar os efeitos das políticas de fundo FUNDEB – na oferta e no atendimento da educação em Creche pela rede municipal de ensino de Rio Branco no período de 2007 a 2017.

A partir da formulação do objetivo geral são definidos os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar o financiamento da educação básica no Brasil no sentido de destacar a importância do Fundeb como indutor das políticas de financiamento e seus desdobramentos na oferta da Educação Infantil (Creches) como etapa inicial;
- Identificar quais são os fatores que respondem pelo crescimento da oferta da Educação Infantil (creche) na rede municipal de ensino de Rio Branco;

- Analisar o processo de municipalização através do regime de colaboração entre a rede estadual e municipal de ensino e sua contribuição para a oferta e atendimento da educação infantil em Rio Branco.
- Analisar os efeitos da política de fundo a partir do financiamento, compreendendo as receitas e os gastos e aos dados das condições de acesso para a educação infantil (Creche) em Rio Branco, no período do recorte para o estudo.

É oportuno mencionar que a motivação para a realização desta pesquisa sobre o financiamento da Educação Infantil, tem como fator principal a atuação da pesquisadora no Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC) como auditora de Controle Externo, onde analisa as contas de gestão da Secretaria de Educação do Estado, bem como a prestação de contas do Fundeb, o que despertou o interesse em aprofundar o conhecimento sobre os recursos financeiros aplicados em educação, e se são atendidas as legislações vigentes.

Ainda que a formação inicial da pesquisadora não seja na área de educação e sim na área das Ciências Contábeis, começou a percorrer o caminho na área educacional quando foi professora no curso de Ciências Contábeis, em uma Faculdade de Rio Branco e teve a oportunidade de fazer uma especialização intitulada Docência do Ensino Superior. Assim, este estudo tem proporcionado ampliar e conhecer áreas da educação ainda não percorridas, com seus diversos percalços que se apresentam para que este direito previsto na Constituição Federal seja realmente um divisor de águas na vida de todos brasileiros, assim como tem sido na sua.

Para realizar o presente estudo se faz necessário analisar alguns conceitos e categorias teóricas, tais como: democracia, descentralização, pacto federativo e política de fundos, alinhados à análise do contexto que inseriu a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade e o dever do Estado em assegurar o atendimento às crianças de zero a cinco anos em creches e pré-escolas, aspecto que impõe a necessidade de se abordar as políticas de financiamento que se voltam para fazer cumprir este dever (BRASIL, 2007).

Assim sendo, foi imprescindível a compreensão sobre as mudanças ocorridas no campo educacional, sobretudo, aquelas referentes ao financiamento da educação básica com foco para a Educação Infantil cujo contexto é a década de 1990, momento em que se realiza a reforma do Estado, fortemente marcada pela globalização.

Para entender a reforma do Estado no Brasil e a questão da política educacional e do financiamento da educação utilizaremos as análises oriundas das reflexões de Ramos (2003), Amaral (2012), Pinto e Alves (2011), Bassi (2009), Martins (2011), além de Oliveira (2009).

Ramos (2012), por exemplo, trata sobre o financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90. Segundo a autora, o financiamento público da educação deve ser visto como sendo parte integrante da política educacional (e social) o que depende da ação do Estado e da sua relação com a sociedade.

A política de financiamento deve se modificar conforme o maior ou menor peso que tem sido atribuído à educação como motor do crescimento econômico e de acordo com as mudanças econômico-sociais que vêm, por sua vez, condicionando as relações entre trabalho e educação no capitalismo (RAMOS, 2003, p. 29).

No estudo de Amaral (2012), identificamos a determinação da vinculação de recursos financeiros e dos percentuais dos impostos arrecadados, estabelecidos pela Constituição Federal do Brasil de 1988. Esta obra ainda possibilita ao leitor compreender como se realiza a sistemática de redistribuição de recursos entre municípios de um mesmo estado e a complementação da União.

Em Pinto e Alves (2011), encontramos o impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb, que, para os autores, o estudo evidenciou que são muitos os desafios que se colocam para o financiamento na educação pública em curto prazo, além de ter que manter o valor/aluno colocado pelo Fundeb será preciso que o país avance para um padrão de financiamento que assegure uma qualidade aceitável para as escolas públicas.

Em se tratando de financiamento para educação, Bassi (2011) realizou estudo sobre o atendimento e o financiamento da Educação Infantil municipal em seis capitais brasileiras, realizado no âmbito da pesquisa da educação infantil no Brasil, evidenciando os gastos por aluno/ano em creches e pré-escolas nas capitais e a diversidade na composição do atendimento, demonstrando a existência de profundas desigualdades no financiamento da Educação Infantil nessas seis capitais, o referido estudo correlaciona-se com esta pesquisa.

Martins (2011) analisou as políticas de financiamento da educação básica brasileira, à luz do modelo Federalismo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e a função dos fundos contábeis como instrumentos para o financiamento, que para o autor é uma estratégica política para alcançar a equidade e o regime de colaboração entre os entes federados. O autor ressalta ainda o papel significativo que deve ser exercido pela União em sua função supletiva, bem como, analisa a experiência do Fundef e a construção vigente do Fundeb a partir da participação de vários sujeitos, tais como o Executivo, Legislativo e sociedade civil.

Por seu turno, Oliveira (2009) expõe o financiamento da educação com base no mencionado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação sobre o tema, com foco no Título VII,

“Dos Recursos Financeiros” que compreende, respectivamente, os artigos de números 68 a 77 reportando-se, quando necessário, à Constituição Federal, contrapondo a análise propostas nesses dois dispositivos legais. O autor traz dados interessantes sobre o financiamento no contexto social em que esta política foi implementada no Brasil.

No que se refere ao financiamento da Educação Infantil, temos o estudo de Santos (2015) cujo foco principal é a inclusão da creche no Fundeb, a partir da pesquisa realizada no município de Itabuna, na Bahia. Para o autor, sua investigação identificou que houve mudanças significativas no atendimento da infância relacionado com a implementação do Fundeb, trazendo contribuições importantes para a Educação Infantil daquele município.

Para situar o contexto acreano, utilizaremos a tese de Verçosa (2016) que discute, no seu terceiro capítulo, o financiamento da educação básica na rede estadual de ensino público do Acre, considerando as dinâmicas locais, as articulações com as políticas nacionais e a legislação vigente no território brasileiro.

Em relação às questões específicas da educação, no âmbito do município de Rio Branco, recorreremos aos estudos de Calixto (2016) e Muniz (2016) que tratam, respectivamente, sobre o regime de colaboração entre o estado e o município e sobre a fiscalização dos recursos do Fundeb no município de Rio Branco.

Os autores citados servirão de referências teóricas para subsidiar a reflexão e análise acerca da temática principal do estudo pretendido que é a abordagem no campo das políticas públicas para a educação, com destaque para o financiamento da educação básica e foco na Educação Infantil (Creches), no caso, a oferta do atendimento por parte do município de Rio Branco no período compreendido entre os anos de 2007 a 2017.

Além das questões de natureza teórica citadas para alcançar os objetivos propostos neste estudo, seguiremos os passos metodológicos que, conforme Minayo (2015, p. 16) “é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade que inclui simultaneamente os métodos”, ou seja, a teoria de como abordar; as técnicas, que são os instrumentos de operacionalização do conhecimento e a criatividade, que representa experiências, sensibilidade e capacidade pessoal do pesquisador.

O conhecimento científico, na concepção de Köche (2015), é um produto resultante da investigação científica que surge do desejo de fornecer explicações sistemáticas que possam ser testadas e criticadas através de provas empíricas e da discussão intersubjetiva.

Desta forma é que a pesquisa científica busca esclarecer questões ainda não respondidas, na qual o pesquisador, mesmo conhecendo sobre o objeto pesquisado, entende que elas não são suficientes para responder a uma dúvida.

Portanto, no campo metodológico foi realizada uma revisão de literatura e documental, com caráter descritivo e analítico, que segundo Gamboa & Filho (2001, p. 43), o pesquisador busca a “interpretação do fenômeno social, com base nas perspectivas dos atores por meio da participação em suas vidas”.

Em relação à pesquisa bibliográfica, pode-se afirmar que ela pode ser considerada um instrumento eficaz, pois nos possibilita o acesso a dados bastantes significativos do sujeito a ser pesquisado.

Fonseca (2002) nos esclarece sobre essa modalidade da pesquisa afirmando que:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas “já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, página de web sites” (Matos e Lerche: 40) sobre o tema a estudar. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto (FONSECA, 2002, p. 31).

A pesquisa bibliográfica é aquela que se desenvolve tentando explicar um problema, que se utiliza do conhecimento disponível a partir das teorias publicadas em livros ou em obras congêneres. Na pesquisa bibliográfica, o investigador irá levantar o conhecimento na área, identificando as teorias produzidas, de modo a analisá-las e avaliando sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o objeto da investigação (KÖCHE, 2015, p. 122).

A pesquisa será ainda documental que terá por finalidade analisar os dados dentro do contexto econômico e social que envolve a educação brasileira, especificamente os dados de financiamento, manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil – creches em Rio Branco, a partir da implantação do Fundeb.

A pesquisa documental se caracteriza como uma importante fonte de onde se podem retirar evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. De acordo com Ludke e André (1986), a análise documental se constitui em uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações objetivas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.

Oliveira (2007), se posicionando sobre a pesquisa documental, menciona que “a pesquisa documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação” (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Nessa direção, realizamos estudos bibliográficos e documentais para a consolidação do referencial teórico e da análise dos dados, o qual teve por base a revisão da literatura sobre

o financiamento da educação infantil no Brasil, a partir da criação do Fundeb, em 2007, destacando as metas que correspondem ao atendimento às creches, com um olhar voltado para o Plano Municipal de Educação, objeto da Lei Municipal nº 2.116/2015, que tem vigência de operacionalização prevista de 2015 a 2025.

Os documentos objetos de nossa análise, além das leis mencionadas, foram os Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Educação (SEME), as Sinopses Estatísticas, em consultas realizadas no sítio do INEP/MEC e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, fornecido pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/FNDE). Para deflacionar os dados financeiros neste estudo, utilizei o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, fazendo a correção dos valores deflacionados compreendido do período de 2007 até 2017.

Assim, esta dissertação está organizada da seguinte forma, a primeira seção versa sobre a parte introdutória na qual se pretendeu situar os objetivos, as questões norteadoras para seu alcance, a metodologia necessária para o desenvolvimento da pesquisa e, ainda, o referencial teórico que é a base das categorias utilizadas para compreensão da pesquisa.

Na segunda seção, intitulada “O Financiamento da Educação Básica no Brasil”, partimos do pressuposto de que as discussões relativas ao financiamento da educação não são neutras e não podem ser compreendidas de maneira desconectada de um contexto maior o qual envolve a organização do Estado e sua relação com a sociedade, além do dever de ofertar uma educação de qualidade a esta sociedade, nas diferentes concepções de políticas sociais e de políticas educacionais.

Esta seção divide-se em três subseções: assim na primeira analisamos o financiamento da educação básica no Brasil, seus condicionantes históricos, políticos e seus processos e percursos para a consolidação da educação infantil, como primeira etapa da educação básica, como política pública educacional e como direito da criança pequena, destacando os recursos financeiros vinculados pela Constituição ao seu financiamento com ênfase na Educação Infantil, com o recorte para a análise entre os anos de 2007-2017; na segunda tem como foco o regime de colaboração e a política de fundos como o Fundef e o Fundeb e, na terceira, abordaremos o Financiamento da Educação Infantil no contexto do Fundeb e do novo PNE (2014-2024).

Na terceira seção cujo título é “Política de financiamento da Educação Infantil do município de Rio Branco”, analisaremos os efeitos das políticas de fundo (Fundeb) na educação infantil – Creche, a partir dos elementos financiamento (receita e gastos), dos dados de condições de acesso para atendimento em Creche e do processo de municipalização por

meio do regime de colaboração firmado entre o Estado e o município de Rio Branco.

Para atingirmos esses objetivos, dividimos a seção em três subseções. Na primeira apresentamos a caracterização da rede municipal de ensino do município de Rio Branco, evidenciando os dados de matrículas, do número de creches e do número dos docentes; na segunda, se aborda sobre do processo de municipalização da rede ensino municipal, quando o Estado do Acre e o município de Rio Branco, em 2006, formalizou o Regime de Colaboração por meio do Convênio nº 020/2006 e na terceira subseção, procurou analisar o atendimento e a oferta de vagas em creches no município de Rio Branco, a partir do financiamento (receita e gastos).

Na conclusão são expostos alguns aspectos que orientaram o processo de pesquisa, evidenciando que pelas limitações deste trabalho, a necessidade de realização de novos estudos sobre este tema, com o objetivo de apurar as análises e conduzindo-o a um outro nível de investigação, destacando o impacto exercido pelo Fundeb na ampliação da capilaridade de atendimento da rede municipal de ensino, no tocante ao aumento do número de instituições e vagas em creches para crianças de zero a três anos de idade.

## 2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: CONDICIONANTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS

Esta seção tem como objetivo analisar o financiamento da educação básica no Brasil, seus condicionantes históricos, políticos e legais e seus processos e percursos para a consolidação da educação infantil como etapa da educação básica, como política pública educacional e como direito da criança pequena, destacando os recursos financeiros vinculados pela Constituição ao financiamento da educação brasileira com ênfase na Educação Infantil.

Para tanto, se encontra organizada em três subseções. A primeira procura fazer uma contextualização a partir dos aspectos históricos e legais que marcaram o financiamento da educação no Brasil, a partir de 1990, apontando a vinculação dos recursos para a educação, a segunda tem como foco o regime de colaboração e a política de fundos com o Fundef e o Fundeb e, na terceira abordaremos, o Financiamento da Educação Infantil no contexto do Fundeb e do novo PNE (2014-2024).

### 2.1 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

O financiamento da educação no Brasil, ao longo dos anos, passou por significativas mudanças na proporção que ocorriam as transformações na conjuntura socioeconômica e política no País, dessa forma, antes de adentrar precisamente no recorte temporal do nosso estudo, percorremos o contexto da história do financiamento da educação, destacando o processo da vinculação de recursos dos impostos reservados à Educação.

Sob fortes anseios da sociedade brasileira por direitos sociais, foi promulgada a Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, considerada como a “Constituição Cidadã”, razão pela qual se tornou comum reconhecer que a Carta Magna de 1988, foi um grande marco para os vários segmentos sociais.

A educação se estabeleceu como um direito social e, para cumprir esse direito, ficou definido o Estado e a família como responsáveis pelo seu provimento, sendo que para garantir o cumprimento dessa determinação e o pleno gozo do direito ao cidadão a Constituição de 1988 estabeleceu as fontes de financiamentos que gerariam os recursos que os entes federados deveriam aplicar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Contudo, podemos destacar que a vinculação de recursos para a educação começou a



ser tratada a partir da Constituição de 1934, momento também em que a educação passa a ser reconhecida como de caráter público, sendo incorporada em seu texto a vinculação de recursos, com foco para a criação de fundos.

Art. 156. 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.

Parágrafo unico. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual (sic). (BRASIL, 1934)

Segundo Martins (2011), em relação à inserção na Constituição de 1934 da vinculação de recursos à educação e da previsão de fundos educacionais, o movimento dos renovadores logrou êxito, embora não fosse exatamente da forma como concebidos originalmente, como instrumentos associados, contudo obtiveram algumas vitórias.

Em 1937, a nova Constituição suprimiu a vinculação constitucional que ora foi estabelecida na Constituição de 1934, o que trouxe grandes prejuízos para a educação nesse período, sobretudo no âmbito do financiamento, isso em decorrência da promulgação da Constituição de 1937.

Depois de 1934, a vinculação aparece e desaparece sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional decorrente. Na Constituição de 1937 foi suprimida, sendo reintroduzida nos anos de 1940 como consequência da Conferência Interestadual de Educação, ocorrida em 1941 (OLIVEIRA, 2001, p. 97).

Em 1946, o pêndulo federativo volta-se a se posicionar na direção da descentralização. Nesse viés, foi promulgada a Constituição de 1946 que defendia a liberdade e a educação em uma perspectiva liberal democrática, sendo o Estado obrigado a garantir na forma da lei, a educação em todos os níveis juntamente com a iniciativa privada.

Assim, após intensos debates, é reintroduzida a vinculação de recursos para a educação, conforme o disposto em seu Artigo 169, dispondo que “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).

É importante destacar que houve avanço em relação à vinculação dos recursos proposto na Constituição de 1946, quando é retomada a vinculação de recursos para a União, estabelecendo-se o percentual, de, no mínimo 10%, e na elevação de percentuais da vinculação dos estados e dos municípios, passando de, no mínimo de 15% para 20% e de, 10% para 20, respectivamente. Embora, ainda o menor percentual seja da União, contudo

significou mais recursos para a educação brasileira.

Com a Constituinte de 1966-1967, pós-golpe de 1964, o financiamento da educação, mais uma vez, passou por um momento crítico, pois a vinculação novamente não foi contemplada na Carta de 1967, perdendo seu *status constitucional*. Observa-se, todavia, que no anteprojeto apresentado pela comissão de juristas, nomeados para elaboração da nova constituição, não foram alterados os dispositivos inerentes à educação presentes na Constituição de 1946. Contudo, um novo projeto, originário do Executivo, aboliu totalmente o anteprojeto construído por aquela comissão, isto revela também o período ditatorial que se estabeleceu no Brasil, neste período.

Essa condição passa a ser parcialmente alterada com a Emenda Constituição nº 1/1969, que em uma contraposição com o que estava posto, garantiu a educação como um direito de todos e dever do Estado, mantendo a imposição da CF/1967 quanto aos percentuais a serem aplicados em educação pela União, Estados e Distrito Federal, atribuindo a obrigatoriedade da aplicação de 20% somente aos municípios.

Ocorreu, em 1971, a instituição da Lei nº 5.692/71 que, seguindo as determinações constitucionais, manteve a vinculação para os municípios, mas continuou omitindo os percentuais a serem aplicados pela União e Estados. Essa Lei, no seu artigo 59, parágrafo único, ainda determina que os municípios aplicassem no ensino de 1º grau, pelo menos, 20% das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios, o que caracteriza, uma vez mais, uma subvinculação (cf. OLIVEIRA, 1995).

A desvinculação dos recursos causou grandes prejuízos para a educação brasileira, pois os recursos destinados caíram de forma significativa. Nesse contexto, houve a reorganização de vários movimentos sociais, principalmente, no âmbito das universidades públicas, contrapondo-se, dentre outras questões, ao subfinanciamento a que fora submetida a educação durante o período do Regime Militar.

O período ditatorial foi centralizador em todos os setores, a educação perdeu a vinculação de recursos (exceto na esfera municipal). Com o baixo financiamento, suprimiu-se o pressuposto de uma *política de equidade*. A colaboração aproximava-se da assistência financeira, sobretudo aos estados e municípios mais alinhados com a esfera federal (MARTINS, 2011, p. 87).

Com a EC nº 24/1983, então, foi reintroduzida à vinculação na Constituição Federal vigente à época, quando a União passou se comprometer em aplicar, no mínimo, 13% da receita de seus impostos, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, essa medida não somente alterou percentuais estabelecidos na Lei nº 5.692/1971, mas, obrigou a União, os estados e o Distrito Federal a aplicar mais recursos na educação, enquanto os municípios tem

um ganho maior, aumentando o seu percentual de 20% para 25%. Com essa decisão do Governo Federal, percebe-se a sua preocupação com a educação pública no Brasil, pois, segundo Oliveira (2001, p. 49), “a vinculação de recursos para a educação expressa à primazia da educação no contexto das políticas governamentais”.

Os dados da tabela 1 explicitam os vários momentos e os instrumentos legais determinantes da vinculação das verbas para a educação ou sua supressão e os percentuais da receita de impostos que deviam ser alocados.

**Tabela 1: A vinculação de recursos para a educação no Brasil**

Anos	Instrumento Legal	Vincula	Suprime	Percentuais sobre a Receita (%)		
				União	Estados	Municípios
1934	CF	X		10	20	10
1937	CF		X	-	-	-
1942/43	Decretos-Leis	X		-	15	10
1946	CF	X		10	20	20
1961	LDBEN (Lei nº 4.024)	X		12	20	20
1967	CF		X	-	-	-
1969	EC nº 1	X		-	-	20
1971	Lei nº 5.692	X		-	-	20
1983	EC nº 24 (Lei Calmon)	X		13	25	25
1988	CF	X		18	25	25
1996	LDBEN (Lei nº 9.394)	Mantém o que prevê a CF de 1988		18	25	25
1996	EC nº 14 e Lei nº 9.424/96 (Fundef)	Não altera a vinculação nem os percentuais, mas subvincula recursos para o Ensino Fundamental		18	25	25

**Fonte:** Ramos (2003, p. 39).

Da Emenda Calmon para a Constituição de 1988, podemos perceber que ocorreu um grande marco para o financiamento da educação no Brasil, pois além de manter o percentual da vinculação de recursos estabelecidos para os estados e municípios, ampliou de 13% para 18% o percentual da União.

Porém, é perceptível que nas Constituições de 1937 e 1967 suprimiram a vinculação de percentuais para a educação, isso se deve ao fato de que essas Constituições foram instituídas por governos autoritários, pois não foram discutidas pela sociedade, o que demonstra que a educação não foi valorizada nesses governos.

No quadro 1 relacionamos quais os impostos que são arrecadados pela União, estados e municípios, da sociedade brasileira e que incidem sobre a vinculação de recursos para a educação.

**Quadro 1: Impostos federais, estaduais e municipais**

Esferas	Siglas	Conceitos
Impostos Federais CF - Art. 153.	II	Impostos sobre Importação
	IE	Impostos sobre Exportação
	IPI	Impostos sobre Produtos Industrializados
	IR	Impostos sobre Renda
	IOF	Impostos sobre Operações Financeiras
	ITR	Impostos sobre a propriedade Territorial Rural
Impostos Estaduais e Distrito Federal CF – Art. 155.	ICMS	Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
	ITCD	Impostos sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
	IPVA	Impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores
Impostos Municipais CF – Art. 156.	IPTU	Impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
	ITBI	Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
	ISS	Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza

**Fonte:** Amaral (2012).

Conforme texto constitucional, no que se refere ao percentual dos estados, Distrito Federal e municípios, caberá a aplicação de, no mínimo, 25% das receitas resultantes dos seus impostos deixando a critério de cada ente a aplicação de percentuais superiores ao mínimo definido. Nesse sentido, alguns estados através de suas legislações promoveram mudanças e elevaram os percentuais em suas constituições, como é o caso dos estados do Acre (30%), Amapá (28%), Goiás (28%), Mato Grosso do Sul (30%), Mato Grosso (35%), Rio Grande do Sul (35%), São Paulo (30%) e Piauí (30%).

É perceptível que a União transfere aos estados e municípios maior responsabilidade quanto à aplicabilidade de recursos para o financiamento da educação, quando estabelece percentuais superiores, além de condicioná-los, no que deve ser aplicado o percentual desses entes, caracterizando que, mesmo com a participação da União, o maior grau de comprometimento e prioridade com a educação está concentrado nos governos estaduais e municipais.

Para a vinculação de que trata o artigo 212 da CF/88, deve-se considerar que os percentuais não incidirão sobre as transferências constitucionais, que são as transferências realizadas de uma esfera da administração para outra, com a finalidade de equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades das diferentes esferas da administração pública, como podemos observar no Quadro 2.

**Quadro 2: Percentuais dos impostos da união transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios**

Impostos da União	Ente Federado Receptor	Percentuais transferidos pela União
IPI	Estados e DF	21,5% do IPI; 10% sobre o IPI cobrado de exportações.
	Municípios	25,5% do IPI.
IOF	Estados e DF	30% do IOF das operações com Ouro.
	Municípios	70% do IOF das operações com Ouro.
IR	Estados e DF	21,5 % do IR, após retirar o IR descontado na fonte pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos servidores públicos; 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos Estados e do Distrito Federal.
	Municípios	23,5 % do IR, após retirar o IR descontado na fonte pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos servidores públicos; 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos Municípios.

**Fonte:** Amaral (2012).

Sobre a distribuição dos recursos, Ramos (2003) chama atenção para o que está previsto nos cinco parágrafos do artigo 212 da CF/88, apontando o cuidado que se deve ter para não haver duplicidade quanto à aplicação dos recursos.

Nos cinco parágrafos desse artigo são destacados, entre outras coisas: os cuidados para não se considerarem duplamente, quando da aplicação da alíquota, os recursos arrecadados e transferidos em cada esfera administrativa; a prioridade ao atendimento do ensino obrigatório; a exclusão dos programas suplementares de saúde e alimentação dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), devendo esses ser financiados “com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” e a fonte adicional de financiamento do ensino fundamental, a contribuição social do salário-educação (RAMOS, 2003, p. 240-241).

Nesse sentido, pode-se compreender que seriam os municípios os mais beneficiados com os recursos tributários transferidos da União e dos estados aos seus orçamentos<sup>2</sup>. Contudo, no cômputo final, chega-se a aproximadamente a 17% de tudo o que é arrecadado anualmente, e os estados permanecem com 28% e a União preserva 55%. Isso poderia representar um volume de recursos insuficiente diante das enormes demandas sociais que os municípios têm que dar conta, principalmente a partir do momento em que esses entes se tornaram constitucionalmente autônomos, a partir de 1988, ao lado dos estados e da União

<sup>2</sup> De acordo com a Lei nº 4.320/64, as receitas orçamentárias são classificadas em receitas tributárias e receitas de contribuições. A primeira inclui a receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria, enquanto a segunda refere-se às contribuições econômicas, onde se insere, por exemplo, o salário educação e as contribuições sociais. A contribuição social pode ser definida como uma contribuição parafiscal cuja finalidade precípua é financiar encargos do governo na área social (saúde, educação, etc.). (RAMOS, 2003, p. 241)

(BASSI, 2009).

Sobre a forma como se dá este processo de transferência entre os níveis de governo, Bassi (2011, p. 04) esclarece que,

No cálculo final da vinculação, deve-se, ainda, levar em conta um mecanismo de transferência constitucional de receita de impostos entre os níveis de governo. A União, por exemplo, transfere parcela da sua arrecadação de impostos para os Municípios, para o DF e para os Estados. Os Estados, por sua vez, também transferem parcela de sua arrecadação de impostos para os seus Municípios (artigos 157 e 158 da CF/88). Essas são as transferências de receitas mencionadas no caput do artigo 212. Somente depois disso a vinculação é a aplicada sobre os impostos próprios arrecadados e sobre a parcela de impostos transferida. O nível de governo que transfere receita aplica a vinculação somente sobre a parcela restante de impostos em seu cofre, de modo a evitar dupla contabilidade.

A vinculação de recursos para a educação na concepção de Oliveira (2001) significa “a primazia da educação no contexto das políticas governamentais, e que na hipótese de não haver vinculação, a cada elaboração da proposta orçamentária decidir-se-ia quanto se aplicaria em educação, como acontece com as outras despesas governamentais” (OLIVEIRA, 2001, p. 99).

Assim, é sabido que a nova Constituição foi sem dúvida um marco para o financiamento da educação no Brasil, com o retorno da vinculação de recursos destinados à educação, a qual, a nosso ver, é colocada na lista de prioridade das políticas sociais do Estado brasileiro, em que pese não representar recursos suficientes para resolver todas as demandas que existe no campo educacional no País, porém, “é um importante instrumento de apoio à luta por mais verbas para o ensino” (RAMOS, 2003, p. 241).

Ocorre que, mesmo sendo os percentuais das receitas de impostos e receitas transferidas a mais importante fonte de financiamento do ensino brasileiro, a legislação prevê outra fonte de financiamento da educação que tem contribuído para a sua expansão, que é o salário-educação (RAMOS, 2003).

O salário-educação, que é uma contribuição social, está previsto no parágrafo 5º do artigo 212 da Constituição Federal como uma fonte adicional de financiamento para a educação recolhida pelas empresas na forma da lei, que será aplicada na educação básica pública (BRASIL, 2006).

O salário-educação também foi previsto na LDBEN/1996, no seu artigo 68, inciso III, todavia, conforme menciona Ramos (2003), desde 1934 já havia a iniciativa de criá-lo.

A primeira iniciativa no sentido de criar esse instrumento surgiu ainda na Constituição Federal de 1934, que já previa que empresas com mais de 50 empregados e, pelo menos, dez analfabetos (entre estes e seus filhos) financiassem a educação primária de seus funcionários. Em 1946, com a nova Constituição, esse

número foi acrescido para cem empregados, reduzindo-se as responsabilidades das empresas menores. Mas, na verdade, essa fonte de financiamento só foi instituída pela Lei nº 4.440/64, sendo cobrada daquelas firmas vinculadas à Previdência Social a partir de 1965 (RAMOS, 2003, p. 242).

Mesmo assim, somente após pressões de outros países sobre o Brasil, no sentido da erradicação do analfabetismo, que foi expressa na Conferência de Punta del Este (1962)<sup>3</sup>, que o governo brasileiro criou a contribuição do salário-educação, cumprindo o preceito constitucional.

A instituição das contribuições sociais é de competência exclusiva da União e que pode ser compreendida como a contraprestação devida pela seguridade social e por outros benefícios na área social, garantida pelo estado a determinado grupo da sociedade, de que decorra benefício especial para o cidadão que dela participa e pode ser definida ainda, como forma de financiamento direto da seguridade e dos direitos sociais pelos que participam do mesmo grupo econômico (OLIVEIRA, MORAES e DOURADOS, 2010).

A base do salário-educação é a folha de contribuição da empresa para a previdência social, que dela é recolhido 2,5% sobre o total das remunerações pagas aos empregados segurados no INSS. A Lei nº 10.832/2003, que atualmente dispõe sobre o salário-educação, define que o montante da arrecadação do salário-educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), calculado sobre o valor por ele arrecadado, é distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, da seguinte forma:

### **Quadro 3: Distribuição dos recursos do salário-educação**

A distribuição dos recursos do salário-educação ficou da seguinte forma:

- 10% serão distribuídos para a União
- 90% restantes:

Quota federal: 1/3 vai para a União

Quota estadual e municipal: 2/3 para estados, distrito federal e municípios, conforme o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental, utilizando mecanismo de transferência direta de recursos financeiros.

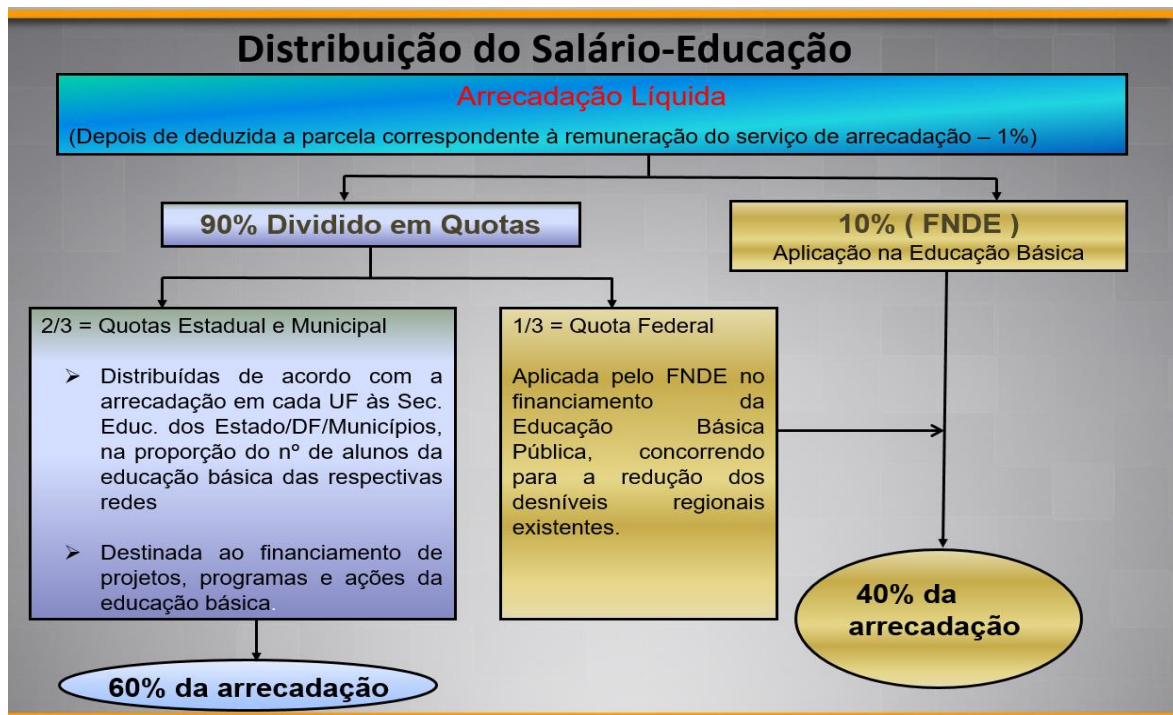
**Fonte:** Oliveira, Moraes e Dourados (2010).

O salário-educação, portanto, é uma contribuição das empresas ao governo com o valor de 2,5% da folha de pagamento anual, o qual tem 10% do valor total destinado ao

<sup>3</sup> Em 22 de janeiro de 1962, Ministros das Relações Exteriores dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) reuniram-se sob os auspícios do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) para considerar “as ameaças à paz e à independência política dos Estados Americanos”. A Conferência focava-se na situação política do governo de Cuba cujo líder – Fidel Castro – declarara adesão ao marxismo-leninismo, e nas alegadas ações contra países vizinhos. Após dez dias de discussões, em 31 de janeiro, Cuba foi suspensa da Junta Interamericana de Defesa e da OEA, sendo que esta última decisão não contou com votos favoráveis dos maiores Estados latino-americanos (NETO, 2005, p. 01).

financiamento de programas, projetos e ações voltadas à educação básica pública e os outros 90% se dividem. Divisão esta que está para 1/3 dos 90% para a quota Federal, que se soma com os 10% retirados anteriormente, e tem os mesmos destinos iniciais. “A quota federal correspondente a 1/3 do montante de recursos do salário-educação é utilizada pela União, por meio do FNDE para ser aplicado na universalização do Ensino Fundamental, buscando reduzir os desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e Distrito Federal e regiões brasileiras” (OLIVEIRA, MORAES e DOURADOS, 2010, p. 10).

**Figura 1: Salário educação**



Fonte: MEC/FNDE (2017).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é constituído também pelas receitas oriundas do salário-educação e vinculado à quota federal<sup>4</sup> para financiamento de programas ligados à Educação. Os programas que podem ser custeados no âmbito do FNDE, citados por Santos (2015) são,

Com esse objetivo, o Fundo mantém inúmeros programas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); e Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE). Além desses programas, o Fundo financia, por meio de convênio, projetos municipais para a melhoria do ensino, como, por exemplo, para construção, ampliação, reforma de

<sup>4</sup> A quota federal é usada para compor e subsidiar o Fundo Nacional da Educação FNDE. Esta é uma autarquia criada em 1968 e vinculada ao MEC, tendo como finalidade captar recursos financeiros para projetos educacionais e assistir escolas e estudantes socioeconomicamente desfavorecidos (VERHINE, 2002).



unidades escolares e formação de professores. A solicitação deve ser feita por parte dos municípios (SANTOS, 2015, p. 52).

Os outros 2/3 dos recursos vão para a quota estadual e municipal, que são redistribuídos automaticamente em favor das secretarias de educação estaduais e municipais, de maneira proporcional ao número de matriculados nas respectivas redes de ensino, com base no censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

É relevante frisar, que o salário-educação é outra importante fonte de recursos que vem contribuindo para o financiamento da educação básica no Brasil, contudo, cabe mencionar que, desde sua implantação em 1964, não houve qualquer alteração do percentual de contribuição, nem pela CF/88 nem LDBEN/1996, apesar de, atualmente, tramitar no Congresso Nacional projeto para modificá-lo, e ainda até propostas de sua extinção.

O financiamento da educação também é tratado pela LDBEN de 1996, com destaque no seu Título VII, “Dos Recursos Financeiros” que compreende os artigos 68 a 77.

Com as reformas no sistema educacional, pós-90, era imprescindível que houvesse mudanças no financiamento para a educação, que sem dúvida, estas alterações vieram com a aprovação da LDBEN/1996 e criação do Fundef.

Em 1994, no auge da discussão da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do Plano Decenal de Educação para Todos, tornou-se clara a percepção de que os recursos de impostos estaduais e municipais, vinculados à educação, eram não só insuficientes para prover as demandas crescentes e dar qualidade ao ensino como, principalmente, mal distribuídos: por existirem estados e municípios com diferentes arrecadações per capita e distintos encargos de matrículas, resultavam custos por aluno extremamente diferenciados. Daí a necessidade de um Fundo que proporcionasse o mínimo de equidade nesta distribuição de recursos. (MONLEVADE, 2004, p. 03-04).

A nova Lei de Diretrizes e Base Nacional da Educação foi sancionada em 20 de dezembro de 1996, pela Lei nº 9.394/1996, após tramitar por oito anos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, seguidos de um intenso e extenso debate político-ideológico, desde o momento da apresentação do projeto pelo Deputado Octávio Elísio, em setembro de 1988 até a aprovação do texto final, em dezembro de 1996, perpassando os governos de José Sarney (PMDB), de Fernando Collor (PRN), de Itamar Franco (PMDB), até sua aprovação pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Os artigos 69 a 77 da LDBEN (1996) tratam dos recursos para a educação, que inicialmente explicitam a origem desses recursos e reafirmam a vinculação constitucional, inclusive não alteram os percentuais estabelecidos na CF/88 acrescentando, porém, quais despesas deveriam ser realizadas com MDE.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultantes de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (LDBN, 1996).

Em seu estudo sobre o financiamento da educação, Oliveira (2001) menciona que esse percentual se aplica, exclusivamente, à receita de impostos, não incluindo taxas, contribuições de melhorias e/ou contribuições sociais, no intuito de diferenciar o que se apresenta em alguns textos constitucionais, quando se faz referência à receita tributária, assim o autor traz em seu texto a definição de impostos.

Sendo os impostos a principal fonte de recursos para a educação, é essencial sua definição. Para entender o significado do termo “imposto”, é necessário distingui-lo de “tributos”, de “taxa” e de “contribuição de melhoria”. Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 1966, “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (OLIVEIRA, 2001, p. 90).

Os parágrafos do artigo 69 da LDBEN são importantes para o processo de financiamento, pois trazem detalhes como deve ser o processo de distribuição dos recursos para a educação, enfatizando o que pode ou não ser contemplado nos cálculos da vinculação.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes (BRASIL, 1996).

Nesse sentido, destacamos, mais uma vez, Oliveira (2001), quando menciona que as determinações dos parágrafos do artigo nº 69 da LDBEN procuram sanar distorções verificadas quanto à vigência, em legislação anterior, sobre a vinculação. O primeiro idêntico

ao §1º do artigo 212 da CF 88 evita que a esfera que transfere recursos considere-os para efeito do cumprimento de sua vinculação. Os recursos transferidos não contam para efeito de cumprimento da vinculação para a esfera que os transferiu, apenas, para aquela que de fato os aplicou diretamente. Assim, pretende-se evitar a duplicidade de recursos que poderia ser da mesma fonte.

A verdade é que os artigos da LDBEN que se apresentam são determinantes para que haja o cumprimento do aporte financeiro na educação pelos gestores, tanto que, o sexto parágrafo prevê a responsabilização das autoridades encarregadas da realização dessas transferências, no caso do não cumprimento desse disposto, com penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup>.

Outros pontos importantes na LDBEN para o financiamento da educação estão previstos nos artigos 70 e 71, aqui a legislação define como e onde podem ser aplicados os recursos provenientes da vinculação considerada como MDE. Essa prerrogativa tem contribuído para se evitar que o dinheiro em educação pública seja desviado da sua real finalidade.

Demonstraremos, no Quadro 4, quais são estas despesas com educação mencionadas nos artigos.

#### **Quadro 4: Enquadramento de despesas com MDE**

<b>CONSIDERA-SE MDE</b>	<b>NÃO SE CONSIDERA MDE</b>
1. A remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	1. A pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
2. A aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	2. A subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
3. O uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	3. A formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
4. Os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	4. Os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
5. A realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	5. As obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

<sup>5</sup> Lei Complementar nº 101/2001, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

6. A concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	6. O pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
7. A amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
8. A aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

**Fonte:** CF, LDBEN e demais leis ordinárias.

Assim, diante do cenário econômico enfrentado pelo Brasil, no momento da promulgação da LDBEN, o fato é que muitos foram os benefícios que essa legislação trouxe à educação brasileira, principalmente na defesa dos recursos, contribuindo para significativas mudanças ocorridas no sistema educacional, com menos desperdícios de dinheiro para o ensino público, já que eles estão direcionados.

Ramos (2003) menciona “além da redefinição dos gastos com MDE, as responsabilidades da União, Estados e municípios com cada um dos níveis de ensino, houve ainda, a inclusão da função supletiva e redistributiva da União e dos Estados no sentido de corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade ao ensino”. (RAMOS, 2003, p. 272-273). Todavia, a autora aponta a criação do Fundef como a principal mudança ocorrida na sistemática de financiamento da educação brasileira neste período, como será visto na próxima subseção.

É fato que as reformas definidas no final do último século e que permaneceram em grande parte no primeiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, perpassando os debates sobre a democratização da educação e da escola por meio do acesso e da permanência com qualidade social, da melhoria da qualidade do ensino e da garantia dos direitos aos cidadãos e ainda, as discussões acerca do financiamento da educação, tiveram como objetivo consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola, bem como ampliar o atendimento do Ensino Fundamental e médio, revertendo os índices de evasão escolar e repetência.

Frente a estas mudanças abrangentes no arcabouço normativo da educação escolar, através das amplas reformas, destacando a mudança na gestão e no financiamento do sistema, principalmente quanto ao foco dado pelo MEC ao ensino fundamental, enquanto prioridade foi estabelecida por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, a criação do FUNDEF (RAMOS, 2003, p. 262).

Com o objetivo de erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, surge a política de fundos, iniciada com o Fundef, com vista a priorizar a educação no Brasil

nos anos posteriores à aprovação da Constituição de 1988, sobre esta nova política é que passaremos a discutir na próxima seção.

## 2.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO E A POLÍTICA DE FUNDOS: O FUNDEF E O FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997, no governo FHC. É um fundo de natureza contábil<sup>6</sup> que teve como objetivo financiar o ensino fundamental, a fim de promover a universalização de um ensino de qualidade aos alunos desta modalidade da rede pública, com base nas sugestões feitas pelo Banco Mundial (DOURADOS, 1999).

Para isso, a nova redação do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) define que os estados, Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar não menos do que sessenta por cento dos recursos dos vinte e cinco por cento estabelecidos no artigo 212 da CF/88 à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil (BRASIL/1996).

Esses sessenta por cento formavam a composição do Fundef, que com a criação do fundo, em cada estado, era para onde se deslocava parte dos 25% dos recursos que se destinavam à educação, suscitando, assim, a possibilidade da subvinculação para o Ensino Fundamental e a redistribuição do montante já disponível para cada estado entre os municípios sem aumentar os percentuais destinados à educação. Assim, com a implantação do Fundef, não foram acrescentados novos recursos à educação.

---

<sup>6</sup> Um fundo contábil é uma reserva de recursos, prevista no orçamento público com destino específico. No caso do Fundef, seus recursos são constituídos de parte de reserva já destinada constitucionalmente à educação, também, significa que ele não tem órgão gestor ou personalidade jurídica (Ramos, 2003, p. 275).

### Quadro 5: Composição da Receita do Fundef

FUNDEF	
Imposto (fonte)	Percentual
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	15%
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	15%
Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)	15%
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp)	15%
15% do Ressarcimento pela Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, chamada Lei Kandir <sup>7</sup> .	15%

**Fonte:** Adaptado de Amaral (2012).

Sabe-se que o propósito do governo federal, ao implantar o fundo, era promover maior agilidade à captação e distribuição de recursos entre o governo estadual e o municipal, de forma proporcional ao número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de Ensino Fundamental, levando em conta o resultado do Censo Escolar do ano anterior, visando minimizar as grandes diferenças de recursos entre estados e municípios, recursos esses vinculados constitucionalmente para o Ensino Fundamental.

O Fundo é constituído em cada Estado e o efeito provocado pela sua constituição é o de redistribuir os seus recursos dentro do próprio Estado. Portanto, o efeito, dentro de um Estado, é o de retirar os recursos de alguns Municípios e os remeter para outros, de tal modo que uniformiza, em todo o Estado, o valor aplicado por estudante do ensino fundamental (AMARAL, 2010, p. 132).

Santos (2015) traz características importantes quanto à implantação do Fundef, como fonte de recursos a ser aplicada na educação.

O referido Fundo foi formado no âmbito de cada estado e foi composto por cinco fontes de receitas que deveriam ser vinculadas aos estados e municípios; quais sejam: FPE, FPM, ICMS, IPI - Exp e a Lei Kandir. O Fundef distribuía os recursos tendo como parâmetro o número de alunos matriculados no EF no ano anterior e o valor mínimo nacional e anual, definido pelo MEC, que deveria ser investido por aluno. Outras características desse Fundo se referem à vigência com duração de 10 anos, a obrigatoriedade da criação de conselhos de controle social e a previsão de uma complementação da União aos Estados e Municípios que não atingissem o valor mínimo (SANTOS, 2015, 56).

O autor destaca a vigência do Fundef que teve a duração de dez anos, ou seja, de 1996 a 2006, além de evidenciar como se daria a fiscalização da aplicação desses recursos,

<sup>7</sup> A Lei Complementar, que ficou conhecida pelo nome do Deputado Antônio Kandir, isentou do pagamento do ICMS os produtos e serviços destinados à exportação e, por isso a União ficou responsável por efetivar o ressarcimento aos estados e ao DF do valor que seria arrecadado com esses produtos e serviços (AMARAL, 2010, p. 131-132).

atribuindo a obrigação à sociedade civil, por meio da criação de conselhos de controle social promovendo a devida transparência para a sociedade.

Sobre a atuação do controle social do Fundef, Oliveira (2010) menciona que seria realizada por conselhos criados em cada esfera de governo, com a finalidade de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, devendo contribuir para a garantia da eficiência do gerenciamento dos recursos do sistema de educação fundamental.

Com o Fundef houve melhorias nas redes de ensino dos municípios, com a ampliação da oferta de vagas para a faixa etária do Ensino Fundamental; a valorização dos professores, por meio do aumento de salários e a qualificação profissional; redução das desigualdades intraestados, com a promoção da distribuição de recursos com mais equidade, uma vez que, com a obrigatoriedade da fiscalização e transparência na aplicação desses recursos, os gestores tinham que assegurar os sessenta por cento à folha de pagamento dos profissionais, com vista à valorização dos professores e ao desenvolvimento do ensino.

Ocorre que, o fato do Fundef atender somente o Ensino Fundamental, ele foi alvo de muitas discussões por parte da sociedade civil, educadores, poder público os quais defendiam a implementação das outras modalidades de ensino, como a Educação Infantil e a educação de jovens e adultos que por não serem contempladas no fundo, alguns municípios da federação deixaram de atender os outros níveis de escolaridade, alegando insuficiência de recursos (OLIVEIRA, 2010).

Foi a partir desses discursos que se desencadearam propostas para implantar políticas de financiamento que atendessem toda a educação básica e não apenas o Ensino Fundamental.

Assim, em um clima de muita euforia e com a expectativa de realização de um novo projeto, mais justo e igualitário para o país, surgiu o novo governo, na pessoa de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito no ano 2003, e que para muitos brasileiros aquele governo representava a conclusão de um processo de transição democrática iniciada nos anos de 1980 (cf. FONSECA, 2012).

Com fortes discursos de parlamentares mais atuantes no debate educacional, a proposta de financiamento da educação básica pública é colocada em pauta no congresso nacional, assim, em junho de 2005, o MEC encaminha a proposta de Emenda Constitucional que visava à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef que ora se limitava a financiar somente o Ensino Fundamental.

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, em dezembro de 2006, inicialmente, regulamentado pela Medida Provisória nº 339/06 e após obteve a aprovação do Congresso Nacional, sendo sancionada pelo Presidente Lula posteriormente por meio da Lei nº 11.494, em 20 de junho de 2007, e pelos Decretos n.º 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

Além da inclusão do Ensino Básico nos recursos do novo fundo, a Emenda Constitucional nº 53/2006, dada a redação do artigo 60 do ADCT, modificou outros dispositivos da Constituição Federal de 1988, entre eles, os artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212, como proposta do deputado Carlos Abicalil, que era da base do governo, no sentido de permitir que a legislação referente às normas de cooperação entre os entes federados fosse setorizada.

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 2006).

O legislador colocava em evidência o regime de colaboração entre os entes, que foi inserido no federalismo cooperativo pela Constituição de 1988. Para isso, os responsáveis pela educação, como política pública, deveriam atuar em regime de colaboração, por meio de competências compartilhadas. Para Martins (2011), a atuação dos estados e municípios no regime de colaboração foi um reconhecimento como critério para distribuição dos eventuais recursos correspondentes de até 10% da complementação da União para os programas voltados para a qualidade.

O regime de colaboração foi proposto como ação no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>8</sup>, por ocasião da regulamentação do Plano de Meta – Compromisso Todos

---

<sup>8</sup> O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) auxilia a escola pública, pois trata-se de planejamento estratégico em que a escola investe em sua qualificação para oferecer mais qualidade de ensino ao estudante, aumentando a aprendizagem escolar. O PDE-Escola auxilia as equipes a trabalhar com os mesmos objetivos e



pela Educação, por meio do Decreto nº 6094, de 24 de abril em 2007, entre a União e municípios, Distrito e estados, com a participação das famílias e da comunidade, mediante programa e ações de assistência técnica e financeira, a fim de mobilizar a sociedade pela melhoria da qualidade da educação básica (FONSECA, 2012). Assim, o Fundeb foi visto como uma nova sistemática de distribuição de recursos entre os entes federados.

Em linhas gerais, o Fundeb tinha as mesmas características do Fundef, em relação a sua estrutura, por se constituir em um fundo especial de natureza contábil<sup>9</sup> e de âmbito estadual, com vigência, recursos financeiros, beneficiários, parâmetros e mecanismos operacionais definidos em legislação específica, porém, sua principal diferença foi o seu alcance a toda educação básica, em todos seus níveis e modalidades que passam a ser contempladas, garantido, com esse financiamento, o direito à educação, não somente da população em idade escolar, mas também daqueles que não tiveram acesso na idade adequada, que, na visão de muitos educadores, sanou uma dívida educacional para com esses alunos.

Em sentido mais amplo, o fundo especial de natureza contábil não significa que necessitaria de uma estrutura física para sua operação, tanto é que sua gestão, geralmente, é realizada nas secretarias de educação dos estados e dos municípios.

Podemos observar que, assim como o Fundef, o Fundeb tem um prazo de vigência de 14 anos, que vai de 2007-2020. A formulação dos coeficientes foi definida pela formação de uma comissão composta por representantes do MEC, Consed e Undime considerando que, para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb, essa composição obedecia aos seguintes critérios: para cada modalidade foi atribuído um fator, que tem variação de 0,7 a 1,3, sendo que a referência são os custos por aluno das séries iniciais do Ensino Fundamental urbano cujo fator é 1, para a creche, 0,80; e pré-escola, 0,90, conforme demonstrado na Figura 2.

---

em busca de resultados comuns, reconhecendo que os ambientes sociais estão em constante mudança ([portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)).

<sup>9</sup> É um fundo contábil, ou seja, não existe uma instituição ou unidade orçamentária, tradicionalmente, instituída; não existe uma instituição ou um gestor para dirigir o fundo, pois este se processa automaticamente. Os valores são disponibilizados pelas unidades transferidoras (União, os Estados e o Distrito Federal) ao Banco do Brasil que realizará a distribuição dos valores devidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em contas únicas e específicas, instituídas e mantidas para esse fim. Na verdade, são 27 fundos, um para cada ente federado do Brasil.

Figura 2: Fatores de ponderação – 2007-2017

Segmentos da Educação Básica Considerados	Fatores de ponderação										
	2007 <sup>(1)</sup>	2008 <sup>(2)</sup>	2009 <sup>(3)</sup>	2010 <sup>(4)</sup>	2011 <sup>(5)</sup>	2012 <sup>(6)</sup>	2013 <sup>(7)</sup>	2014 <sup>(8)</sup>	2015 <sup>(9)</sup>	2016 <sup>(10)</sup>	2017 <sup>(11)</sup>
I - Creche pública em tempo integral	0,80	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
II - Creche pública em tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00
III - Creche conveniada em tempo integral		0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
IV - Creche conveniada em tempo parcial		0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
V - Pré-Escola em tempo integral	0,90	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
VI - Pré-Escola em tempo parcial	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
VII - Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
VIII - Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
IX - Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
X - Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XI - Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XII - Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25
XIII - Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XIV - Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XV - Ensino médio integr. à educ.profis.	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
XVI - Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XVII - Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
XVIII - Educ. de jovens e adultos com aval. no proces.	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
XIX - EJA integr. à educ.profis. de nível médio, com aval. no proces.	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: MEC/FNDE (2017).

Portanto, a constituição do Fundeb é proveniente de recursos dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios que são vinculados à educação, tendo a sua aplicação exclusiva na educação básica, atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, do dever de ser computados pelo número de alunos matriculados no ano, com base no censo escolar, sendo que esses recursos deverão ser complementados pela União, na hipótese do não atingimento do valor mínimo por aluno.

Obedecendo a mesma lógica já descrita em relação ao Fundef, o Fundeb é formado por recursos dos impostos de cada estado e município, para as redes municipais e estaduais da educação, de acordo com o número de alunos das respectivas redes. Para a distribuição, é utilizado como referência o total de matrícula do ano anterior de acordo com dados do Censo Escolar. Se a receita dos recursos do Estado não conseguir financiar o custo-aluno mínimo definido nacionalmente, a outra parte será complementada pela União. Essa lógica exige, necessariamente, a existência de conselhos ou câmaras de Acompanhamento e Controle Social, para fiscalizar, assegurar e cobrar transparência na aplicação do Fundo (SANTOS, 2015, p. 66).

Para efeito de cálculo dos repasses são computadas as matrículas para municípios: da Educação Infantil e do Ensino Fundamental; para estados: do Ensino Fundamental e do Médio; para o Distrito Federal: do Ensino Fundamental, do Médio e da Educação Infantil, além dos alunos das escolas públicas, são considerados no cálculo os alunos de creches e pré-escolas e educação especial, atendidos por escolas não públicas, comunitárias, confessionais

ou filantrópicas, sem fins lucrativos, desde que tenham convênios com os governos estaduais e municipais.

Outra característica contemplada neste novo fundo foi o aumento de 15% para 20% da receita dos impostos dos estados, Distrito Federal e municipal, acrescentando mais fontes de recursos com o ITCMD, IPVA e ITR e permanecendo os demais que já estavam presentes no Fundef.

Contudo, Melchior (1997) menciona que, embora com a criação do fundo, houvesse a intenção de eliminar as distorções das escolas públicas pelo ente mantenedor, ele, em si, não aumentou os recursos financeiros, mas trouxe apenas o direcionamento de parte das transferências aos estados e municípios, alterando o artigo 60 do ADCTF, no qual o percentual de subvinculação para o Ensino Fundamental que era de 50% foi majorado para 60%, o que se aplicava aos estados, Distrito Federal e municípios.

De acordo com Amaral (2010), o Fundeb, além de ampliar o quantitativo de estudantes (todos da educação básica), também teria consequência na ampliação dos recursos financeiros para a sua composição, somando-se ainda os recursos referentes à compensação devida aos estados e municípios referente à Lei Kandir, como ocorria no Fundef.

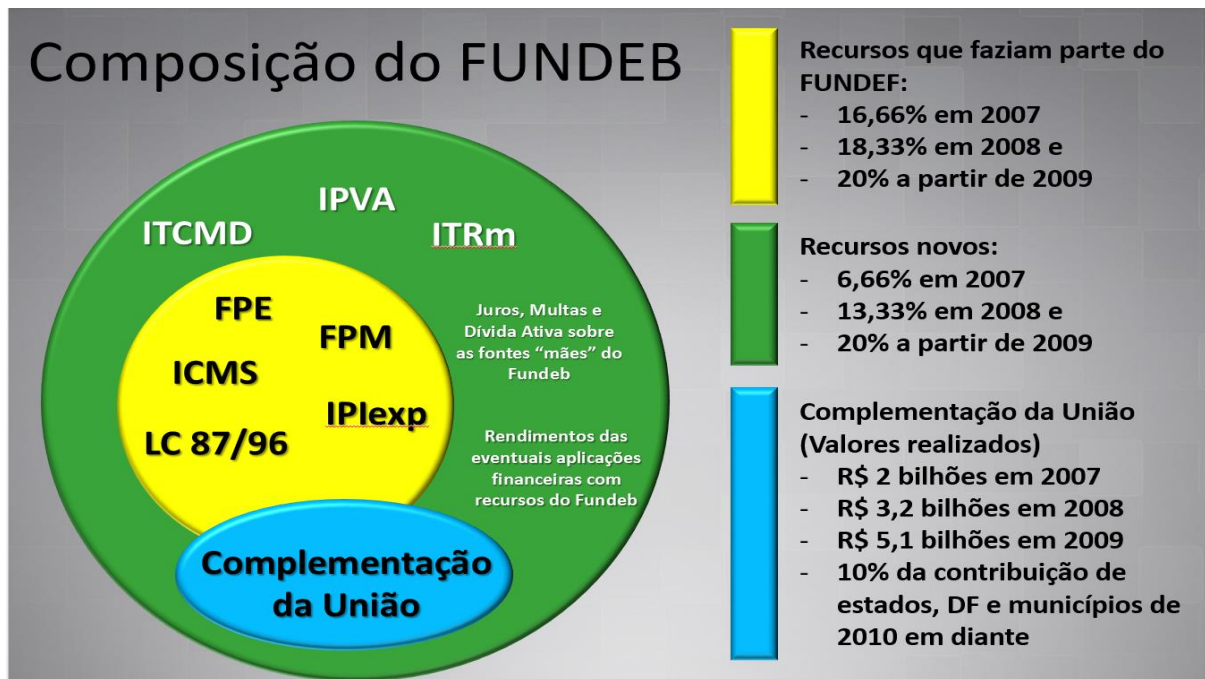
#### **Quadro 6: Composição da Receita do Fundeb**

<b>IMPOSTO (FONTE)</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	20%
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	20%
Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)	20%
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp)	20%
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	20%
Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCMD)	20%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	20%

**Fonte:** Amaral (2012) – Adaptado pela autora.

Embora essa seja a composição da receita do Fundeb, o artigo 31 da Lei nº 11.494/2007 define que os fundos seriam implantados progressivamente nos primeiros três anos de vigência. Assim, a busca do atingimento dos 20% sobre as fontes que compõem o fundo seria progressiva, sendo totalizada no seu terceiro ano de criação. Na figura 3, podemos visualizar como seria essa progressão.

**Figura 3: Progresso dos percentuais do Fundeb**



Fonte: MEC/FNDE (2017).

Da mesma forma, foi pensado no atingimento progressivo das matrículas também para o terceiro ano da data de início de execução, que se deu em 1º de janeiro de 2007. Assim, em 1º de janeiro de 2009, atingiria a totalidade das matrículas. No primeiro ano, a totalidade foi apenas para o Ensino Fundamental regular e especial público, já que a transição entre o Fundef e o Fundeb possuía dois pontos básicos que era o número de alunos e o aporte financeiro.

Diante dessa nova realidade no financiamento da educação brasileira, Amaral (2010) faz uma apresentação do montante de recursos alcançado pelo Fundeb, no ano 2009, dois anos após a sua edição, calculados os impostos na forma que se representa no Quadro 7.

**Quadro 7: Recursos financeiros do Fundeb em 2009 (valores em R\$ bilhões, a preços de janeiro de 2010, corrigidos pelo IPCA)**

PARCELA DOS IMPOSTOS DO FUNDEB	VALOR
20% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	9,14
20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	9,92
20% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp)	0,58
20% do Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de	47,04
20% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	0,45
20% do Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCMD)	4,04
20% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	0,10
<b>TOTAL</b>	<b>71,27</b>

Fonte: Amaral (2010, p. 132).

O resultado foi o montante na ordem de R\$ 71,27 bilhões, que ao comparamos esse valor com o apresentado por Amaral, o do último ano do Fundef (2006), sendo próximo de 43 bilhões, verifica-se um acréscimo com o novo fundo de 15 bilhões, isso significou um incremento de recursos substancial para a educação brasileira.

É importante frisar que na Cesta-Fundeb não podem ser utilizados recursos provenientes do salário-educação, configurando-se crime de responsabilidade em caso de ocorrência, conforme determina o artigo 60, inciso V, ADCT (MARTINS, 2011). Portanto, os impostos integrantes e não integrantes da Cesta-Fundeb estão evidenciados nos Quadros 8 e 9.

**Quadro 8: Impostos que integram a Cesta-Fundeb (e respectivas dívidas ativas, juros e multas) no patamar de 20%**

ESFERA	IMPOSTOS	TRANSFERÊNCIAS
Estados/DF	IPVA ITCM ICMS	FPE IPI-Exp Compensação – desoneração - Lei Kandir
Municípios		<b>Da União</b> FPM ITR (50%)
		<b>Do Estado</b> IPVA (50%) ICMS (25%) IPI-Exp

Fonte: Adaptado de Martins (2011).

**Quadro 9: Impostos que não integram a Cesta-Fundeb**

ESFERA	IMPOSTOS	TRANSFERÊNCIAS
Estados/DF		IRRF
Municípios	IPTU ITBI ISS	
		Do Estado

Fonte: Adaptado Martins (2011).

O Fundeb é uma espécie de cesta, na qual devem ser alocadas as receitas vinculadas com finalidades de gastos específicos na educação, tendo como principal critério de distribuição dos recursos o número de alunos matriculados. Isso se dá pelas informações fornecidas por cada gestor do fundo por meio do censo escolar, que é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), mediante coordenação entre todos os entes federados.

Como a arrecadação dos recursos que compõem o fundo é realizada pela União e pelos governos estaduais, a disponibilização dos recursos é realizada, periodicamente, pelo Tesouro

Nacional e pelos órgãos fazendários dos governos estaduais ao Banco do Brasil que procede a distribuição dos recursos em favor dos estados e municípios beneficiários em conta única e específica instituída para tal finalidade, no próprio Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, de forma automática, sem necessidade de autorização ou convênio para esse fim (FNDE, 2010).

A gestão dos recursos do Fundeb ocorre na mesma forma do disposto do artigo 69, parágrafo 5º, da LDBEN (1996), sendo então de responsabilidade do Secretário da Educação, que deverá aplicar em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, enquanto não são utilizados em favor da educação.

O Fundeb ainda estabeleceu que o mínimo de 60% deve ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica e o restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação. Isso, em nosso entendimento, valorizou os profissionais da educação, garantido a eles os seus salários mensalmente e sem atrasos. Melchior (1997), em suas análises, se refere à questão da formação dos professores, ressaltando que sem salários não há como garantir trabalho digno nem ensino de qualidade.

É oportuno destacar que, se o recurso para remuneração é no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do fundo em remuneração dos profissionais do magistério.

Os recursos restantes, entretanto, devem ser direcionados para despesas diversas consideradas como MDE realizadas na educação, observado o critério de que os municípios devem atuar, prioritariamente, no âmbito da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e os estados no Ensino Fundamental e médio, na forma do artigo 70 da LDBEN que enumera quais as ações que podem ser consideradas como MDE.

Em relação à constituição de um conselho, que viesse a fiscalizar a correta aplicação dos recursos, acompanhando e assegurando com transparência as ações dos gestores, continuou sendo previsto no Fundeb e obedecendo aos mesmos critérios do Fundef. Entretanto, acrescenta-se um fator, uma vez que na legislação para o novo fundo, o conselho passou a contar com o fortalecimento da representação dos usuários da escola (participação de, pelo menos, dois pais e dois alunos), além de um representante dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal. Assim, na concepção de Pinto (2007), os conselhos do Fundeb tiveram um tratamento que constituiu indiscutível avanço em relação ao CACS-Fundef.

Como parte das reformas educacionais no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a instituição do Fundeb foi um instrumento favorável para o financiamento da educação básica no Brasil, mesmo sabendo dos percalços e desafios que concorreram para a sua implantação, o fundo vem se configurando como uma política de universalização e de melhoria da qualidade do ensino brasileiro, na medida em que passa a garantir recursos a toda educação básica do País, pois promove a valorização de seus profissionais e prevê um valor mínimo a ser aplicado por aluno-ano, além da garantia da complementação da União para os entes federados que não alcançarem o seu valor mínimo. Isso evidencia a maior preocupação com o financiamento da Educação Básica, por parte da União.

Pesquisadores como Saviani (2007, 2009) e Pinto (2009) concordam que houve crescimento significativo do investimento na educação com o Fundeb. Contudo, têm apontado que o valor proposto ainda está aquém do necessário para manter uma educação de qualidade social para todos.

### 2.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB E DO NOVO PNE (2014-2024)

A Educação Infantil ganhou força a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394/1996, quando a criança passou a ser reconhecida como um “ser” que precisava de algo mais, além de mera assistência, pois era assim que as necessidades da criança estavam pautadas até o início do século XX, quando o olhar em relação à infância se voltava para uma visão assistencialista, tendo como principal objetivo a saúde e a preservação da vida.

Nessa concepção, a LDBEN nº 9.394/1996 estabeleceu a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica brasileira, ao tempo, que reconheceu o direito das crianças de até 5 anos ao seu desenvolvimento integral, com a complementação da família e da comunidade (BRASIL, 2013).

Contudo, o processo para aprovação dessa legislação foi marcado por longo embate entre a sociedade civil e os poderes legislativo e executivo. De um lado, a sociedade civil lutava pela democracia e a busca em construir um estado de direito, do outro, o executivo com forte adesão ao projeto neoliberal, que indicava minimizar a participação do Estado no que se refere a políticas sociais (CAMPOS, 2017).

É importante destacar o período de discussão da LDBEN, entre os anos de 1988 a 1996, momento no qual assumiam o poder os primeiros representantes eleitos diretamente

pelo povo, que, na sua maioria, defendiam o modelo neoliberal que permeava o mundo na época. Além do mais, esse período também foi marcado pela Reforma do Estado, em 1995, quando se iniciou no governo de Fernando Henrique Cardoso, perpassando pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que teve repercussão também no campo da educação.

Essa nova regulação repercute diretamente na composição, estrutura e gestão das redes públicas de ensino. Trazem medidas que alteram a configuração das redes nos seus aspectos físicos e organizacionais e que têm se assentado nos conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência, importando, mais uma vez, das teorias administrativas as orientações para o campo pedagógico (OLIVEIRA, 2004, p. 1130).

Com as ideias neoliberais introduzidas no Brasil, as reformas do estado brasileiro foram tomando forma a partir do governo de FHC, isto porque nos governos anteriores o país ainda estava vivenciando um processo democrático. Grosso modo, o que se verifica é uma colisão entre o democrático processo pelo qual o país vinha passando e as indicações oriundas do processo de reestruturação produtiva e da globalização. Essa situação demonstrava urgência em reformar o Estado, sob o argumento de esse ser considerado o grande responsável pela crise fiscal. Como solução para a situação, os neoliberais apontavam como saída a redefinição do papel do estado (CAMPOS, 2017).

Nesse sentido, sob a forte influência dos organismos internacionais, é que se realizaram as mudanças nas políticas públicas de educação no Brasil cujo lema principal era a transformação produtiva com equidade.

O programa de reformas educativas do governo federal foi extenso, entre as reformas está a educação básica, a qual se insere a Educação Infantil. Percebe-se, entretanto, que a prioridade do Estado, nessa década, foi de assegurar o acesso e a permanência na escola. Por isso, vários programas foram apresentados, tais como: Acorda Brasil, Tá na hora da escola, Aceleração da Aprendizagem, Guia do Livro Didático – 1ª a 4ª séries. Além desses programas, o MEC lança o programa Bolsa-Escola, que concedia auxílio financeiro à família com crianças em idade escolar, com renda per capita inferior a um mínimo que foi estipulado pelo programa. Contudo, essa bolsa estava condicionada ao fato de o aluno estar matriculado e, de acordo com sua frequência no Ensino Fundamental, sendo que a sua implantação ocorreu somente no governo de Lula (cf. SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2007).

Já no plano financeiro, foram implementados pelo MEC os seguintes programas: Dinheiro Direto na Escola, que era a distribuição de recurso direto para os estabelecimentos escolares, Programa Renda Mínima, Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), Fundef substituído pelo Fundeb e o Programa de Expansão da Educação Profissional



(PROEP), dentre outros. Também foi constituído sistema de avaliação composto por vários exames, tais como: o Censo Escolar, o SAEB, o ENEM e o Exame Nacional de Cursos (Provão).

Nesse contexto, ocorreu a aprovação da LDBEN, em 1996, que embora tenha incorporado algumas reivindicações da população, houve também fortes consonâncias às diretrizes neoliberais. Não diferente do processo que antecedeu a aprovação da LDBEN e ainda no mesmo período em que a lei de diretrizes estava sendo elaborada e definida, começaram as reflexões sobre uma Política Nacional para a Educação Infantil, conforme menciona Campos (2017):

Ainda nesse período de elaboração e definição da LDB, Lei nº 9.394/96, e pela instituição de outros modos de regulação, nem sempre dotados de caráter mandatários, foi sendo delineada uma Política Nacional para a Educação Infantil. De modo similar ao movimento observado no processo de elaboração da LDB, o de elaboração e implementação da Política Nacional para Educação Infantil também foi caracterizado por contradições. Elas expressaram-se nos avanços e na preservação de elementos conservadores provenientes de décadas passadas como, por exemplo, a indicação para o provimento desse atendimento via esfera não formal, a ausência de financiamento específico e a ênfase na educação de 4 a 6 anos, entre outros aspectos. Estes elementos, conforme observaremos adiante, também se fazem presente no documento final da LDB (CAMPOS, 2017, p. 144).

Para a autora, a Política Nacional para Educação Infantil seria mais um documento de regulação, que, de certo modo, sob fortes influências do neoliberalismo, descaracterizava a forma de um ensino genuíno público, principalmente porque esse atendimento não contemplava as crianças de zero a três anos. Assim, com a participação mínima do estado abrir-se-ia concessão para continuar a atuação das entidades assistenciais, oferecendo seus serviços para a infância, o que não foi mais influenciado por contar com as reivindicações dos diversos segmentos civis.

A necessidade de definir uma Política Nacional para a Educação Infantil atendia antiga reivindicações de pesquisadores, professores e sociedade em geral. No entanto, pensar essa política na conjuntura da época implica em severas limitações, e a exemplo do processo da LDB, esse também foi um processo que se configurou por diferentes disputas, ao mesmo tempo em que era induzido pelas opções e definições do Estado. Nessa perspectiva, é relevante evidenciar qual a concepção de Educação Infantil presente no Plano Decenal, haja vista que essas concepções também constituíram a Política Nacional para Educação Infantil e a própria LDB (CAMPOS, 2017, p. 146).

O Plano Decenal de Educação para Todos foi elaborado pelo MEC, em 1993, com a finalidade de cumprir, no período de 1993 a 2003, frente às determinações das resoluções firmadas pelo governo na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizado em Jomtien, na Tailândia, em 1990, convocada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e o Banco

Mundial, que tinha como principal característica promover discussões sobre as diretrizes políticas voltadas para a recuperação do Ensino Fundamental.

Dessa forma, entre as metas globais no Plano Decenal, a Educação Infantil foi vista com a função de “criar oportunidades de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre; proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes, sendo que 1,2 milhão através do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), em áreas urbanas periféricas” (BRASIL, 1993, p. 42).

Campos (2017) destaca que sendo a Educação Infantil vista como oportunidade e não como direito reafirmava também nos objetivos gerais de desenvolvimento da educação básica, nos quais a Educação Infantil aparece no objetivo 3 do Plano Decenal, quando recomenda a atenção integral às crianças e aos adolescentes, especialmente nas áreas de concentração de pobreza e fortalecendo as redes de Educação Infantil.

Assim, a partir daí, houve forte mobilização em busca da definição das diretrizes para uma política nacional em torno da Educação Infantil. Acontece, então, em Brasília, em 1994, após aprovação do Plano Decenal, o I Simpósio Nacional de Educação Infantil, onde foi redigido um documento básico da política dos direitos à Educação Infantil que ficou evidenciado na LDBEN sobre como se deu o processo de reconhecimento dessa primeira etapa da educação básica no Brasil. Sobre essa questão, são pertinentes as palavras de Andrade (2010, p. 148):

Nesse cenário de embates e desafios das políticas públicas para a infância, é importante considerarmos que toda a legislação foi promulgada no momento histórico de retrocesso dos investimentos no setor social e educacional, em virtude das políticas neoliberais implantadas no país a partir da década de 1980. Como vimos na trajetória das políticas públicas para a infância, a atenção e os serviços destinados às crianças dependem da conjuntura política e econômica e da correlação de forças existentes na sociedade.

Dessa forma, além da CF/88 ter reconhecido a educação como direito das crianças pequenas, transferindo as creches do sistema de assistência social para o educacional, com a nova LDBEN/96, a Educação Infantil cujo atendimento em creches está inserido (para crianças de zero a três anos) e pré-escola (de quatro a seis anos) passa a ser incorporada à educação básica.

O reconhecimento do direito à educação da criança de 0 a 6 anos suscitou grande movimentação do Ministério da Educação no campo da Educação Infantil, que já contava, agora, com o apoio de um número expressivo de especialistas nacionais. Nesse período foram elaboradas propostas de políticas nacionais de Educação Infantil que, sob a égide da educação, afastavam-se do modelo anterior, mais

vinculado ao setor da assistência. A nova concepção de Educação Infantil equipara o educar ao cuidar de crianças nessa fase da vida. Os debates foram intensos sobre o lugar da Educação Infantil na elaboração das diferentes versões da nova lei nacional de educação (LDB/Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) que, finalmente aprovada em 1996, reconhece a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e integrada ao sistema de ensino (ROSEMBERG, 2001, p.4).

Ao reconhecer às crianças de zero até três anos de idade o direito a creches, percebe-se que está sendo quebrada a visão assistencialista que se tinha até meados do século XX, ampliando a questão do ser cuidada para o direito de ser educada.

Nesse sentido, Andrade (2010) destaca que o reconhecimento do caráter educativo das creches implica o rompimento de sua herança assistencialista, assim como a definição de propostas pedagógicas para as crianças pequenas que possam garantir a aprendizagem e o desenvolvimento infantil respeitando as particularidades dessa faixa etária.

Isso fez como que o governo elaborasse uma série de políticas que regulamentassem a Educação Infantil, o que foi instituído nas Diretrizes Curriculares Nacionais, em dezembro de 1988 e o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil, em janeiro de 1999, atendendo o artigo 26 da lei, “os currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos” (LDB/1996).

Esses referenciais foram idealizados como guias e com objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam diretamente com crianças de zero a seis anos, observando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural do Brasil.

Assim, através da Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Câmara de Educação Básica (CEB) – CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009, são fixadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI).

Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil articulam-se com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e reúnem princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas na área e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares (BRASIL, 2009).

As DCNEI têm como objetivo orientar as políticas na área da Educação Infantil e ajudar na elaboração, planejamento, execução e avaliação das propostas pedagógicas e curriculares. Assim, o artigo 3º da referida Resolução descreve as orientações curriculares da Educação Infantil.

Art. 3º O currículo da Educação Infantil é concebido como um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade (BRASIL, 2009).

Chama-se atenção, que o currículo deve ser construído a partir das experiências e a relação das crianças, por meio dos conhecimentos adquiridos em convívio habitacional, de maneira que seja promovido o desenvolvimento integral de crianças de zero aos cinco anos de idade, demonstrando a preocupação do governo com essa faixa etária, que podemos afirmar que é a base para o desenvolvimento intelectual do aluno.

No que concerne à Educação Infantil, houve alterações na LDBEN/1996, a partir da Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, que passou a duração do Ensino Fundamental para nove anos de idade, com matrícula obrigatória, a partir dos seis anos de idade. Na Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 e Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, inclui-se a pré-escola na educação básica, sendo obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 anos (dezessete) anos de idade, além da Educação Infantil gratuita às crianças de até cinco anos de idade.

Ainda, conforme o artigo 6º da Lei nº 12.796/2013, houve alteração quanto à responsabilização, atribuindo aos pais o dever de matricular seus filhos no ambiente de ensino, a partir dos quatro anos de idade.

A forma como ocorreram essas mudanças e como foram implantadas, sem a devida preparação pedagógica dos agentes envolvidos na educação, incluindo também os alunos, constituiu uma das críticas feitas por alguns teóricos, dentre os quais destacamos Campos (2011), especialmente quando trata das consequências advindas da inclusão das crianças de seis anos, ao explicitar que:

Essa mudança teve como principal consequência a inclusão das crianças de 6 anos na faixa da educação considerada obrigatória, diminuindo as matrículas no último ano da pré-escola e engrossando aquelas nas classes iniciais. Medida polêmica do ponto de vista pedagógico – pois foi adotada sem que se previsse um período de transição, nem regras claras sobre a idade exata em que as crianças deveriam ser aceitas no primeiro ano, nem o treinamento em serviço para que os professores se preparassem para os alunos mais novos, nem esclarecimentos aos pais sobre os motivos dessa mudança, nem a adaptação de prédios, equipamentos, mobiliários e materiais escolares–, essa nova organização da educação básica apresenta problemas não solucionados até hoje. Talvez um dos mais sérios seja a antecipação da repetência para número expressivo de alunos do primeiro ano, pois os currículos não foram revistos de forma generalizada e muitas redes de ensino não adotam o sistema de ciclos (CAMPOS, 2011, p. 10).

Podemos ainda destacar o artigo 31, da LDB, que atribuiu fatores importantes quanto à

organização da Educação Infantil.

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

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança (LDB/BRASIL, 1996).

Portanto, é fato que com a LDBEN vieram novas políticas públicas que mudaram a concepção da infância no Brasil, colocando-a num patamar de direitos e igualdade com os demais níveis da educação, ao reconhecer a Educação Infantil como etapa da educação básica, desde então passou a ser definida pelos Conselhos Municipais de Educação e subordinada às diretrizes nacionais.

De acordo com Rosemberg (2003), essa definição teve impactos notáveis na educação infantil e obrigou os municípios a realizarem a integração das creches e pré-escolas aos sistemas municipais de ensino, o que não foi uma tarefa nada fácil, pois provocava atritos entre os setores do bem-estar social e da educação.

Campos (2010) ressalta que, não obstante a grande contribuição que a LDBEN trouxe às creches e às pré-escolas ao reconhecer como instituições educacionais, por outro lado, ao definir quem deve oferecer esse atendimento, oportuniza a entrada de diferentes agentes para a oferta de atendimento, aproximando com as indicações presentes no Plano Decenal, em seu art. 30, o qual prevê que a Educação Infantil será oferecida em creches, ou entidades equivalentes. Já em seu título IV, que trata da Organização da Educação Nacional, artigo 11, inciso V, a LDBEN nº 9.394/1996 define que os municípios devem,

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

Fica claro que a LDBEN atribui a responsabilidade aos municípios do provimento para essa etapa da educação básica, definindo, para isso, o regime de cooperação com a União e o estado, como parte do pacto federativo na educação, o que influenciou o setor educacional, sobretudo no campo do financiamento da educação, perpassando pela questão do direito à educação e das responsabilidades dos entes federados na oferta educacional.

A educação infantil, que é considerada como a primeira etapa da educação básica, entra nesse novo cenário das mudanças que ocorreram no campo educacional no Brasil, principalmente a partir da implantação do Fundeb, em 2007, que passou a distribuir os recursos vinculados, constitucionalmente, à MDE para todas as etapas da educação básica.

Como se sabe, o atendimento em Educação Infantil se divide em duas faixas etárias: creches – zero a três anos e pré-escola – quatro a cinco anos, assim é importante destacar que quando da aprovação do Fundeb, no primeiro momento, as creches estavam excluídas da proposta original, com a justificativa de os impostos dos municípios não estarem inclusos na cesta de impostos do fundo.

É pertinente lembrar que houve um processo de luta por parte dos representantes de entidades e movimentos nacionais para que a creche fosse incluída nos mecanismos de distribuição, pois a tramitação da proposta de Emenda Constitucional para a criação do FUNDEB, PEC 415/05, desde sua origem até a aprovação no Congresso Nacional, foi permeada por debates, pois não previa inicialmente recursos para o atendimento às creches (ABDALA, 2016, p. 17).

A partir daí, começam surgir vários movimentos sociais que reivindicavam o direito de recursos para as creches, já que a proposta do Fundeb era a de estender o efeito redistributivo a todas as etapas da educação básica. Houve também debates por parte de parlamentares e representantes dos movimentos sociais do Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (MIEIB), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CANANDA) e da Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP) que reafirmavam a importância da inclusão das creches no fundo, como uma forma de equidade.

A Companhia Nacional pelo Direito à Educação também se pronunciou, emitindo, em 13 de junho de 2005, uma nota na qual considerava que a PEC do Fundeb encaminhada pelo Executivo,

frustra em muito as expectativas das organizações, movimentos, fóruns e redes da sociedade civil que atuam pelo direito à educação pública de qualidade e que enxergavam na proposta do novo fundo uma grande oportunidade de revisão dos mecanismos de financiamento da educação básica, especialmente no tocante à redução das desigualdades regionais e à melhoria da qualidade dos sistemas públicos de ensino.

Surgiu, ainda, o Movimento Fraldas Pintadas cujo lema era “Educação começa no berço”, que realizaram um ato público, no dia 31 de agosto de 2005, em Brasília, chamado “FUNDEB pra valer!” que congestionou o Congresso Nacional com carrinhos de bebês protestando contra a não inclusão de creches públicas no Fundeb, movimento esse, organizado por entidades ligadas à educação, à defesa da criança e à promoção da mulher.

Nesse período, outra discussão sobre creches que foi ganhando destaque, tratou sobre

a inclusão das creches conveniadas como beneficiárias do recurso do fundo, definida pelos movimentos ligados à oferta da Educação Infantil em especial, instituições sem fins lucrativos, que argumentava que o aluno não poderia ser tratado de forma desigual em relação àqueles matriculados em escolas geridas pelo setor público (MARTINS, 2009).

A inclusão das creches conveniadas recebeu apoio do MIEIB, que afirmava que sem os recursos do Fundeb, sem apoio pedagógico e financeiro das secretarias municipais de educação, seria impossível que as creches conveniadas assegurassem um serviço de qualidade.

No que pese este tema ter recebido algumas diferenças ideológicas partidárias, o relatório da Medida Provisória nº 339/2006, convertida na Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/2007), admitiu as matrículas das instituições privadas conveniadas com atuação na Educação Infantil e especial às que viessem a atender aos critérios determinados, oferta gratuita, finalidade não lucrativa, com atendimento ao padrão mínimo de qualidade definido pelo sistema de ensino (MARTINS, 2009).

No entanto, alguns autores alertam que pode haver a ampliação do atendimento via convênio, devido à permissão de repasse de recursos às creches e pré-escolas privadas sem fins lucrativos<sup>10</sup>.

Nesse sentido, em relação à contemplação da educação infantil no Fundeb, os estudos de Santos (2015) destacam “que pela primeira vez na história foram provisionados recursos para a manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contudo, ao abarcar toda a educação básica o Fundeb não foi acompanhado de investimentos novos para a Educação” (SANTOS, 2015, p. 4).

O certo é que, com o Fundeb, ficam corrigidas algumas falhas do Fundef quanto às políticas de financiamento para a educação no Brasil, principalmente para educação infantil, pois esta faixa etária estava em desvantagem pela não inclusão no fundo anterior. Com isso, o município não tinha condições de ampliação do acesso, nem a oferecer a melhoria na qualidade do ensino da primeira infância.

Assim, os recursos do Fundeb têm contribuído para a elevação dos gastos educacionais das redes municipais e estaduais, sobretudo, nos lugares mais pobres do país, porém não é suficiente para mitigar as desigualdades existentes nas redes de ensinos estaduais e municipais, foi o que apontou o estudo realizado por Bassi, que trata sobre o atendimento e o financiamento da Educação Infantil municipal realizado em seis capitais brasileiras (Belém,

---

<sup>10</sup> Sobre a participação das instituições privadas no FUNDEB, ver estudos de DAVIES (2007), ARELARO (2007) e PINTO (2007).

Teresina, Fortaleza, Rio de Janeiro, Florianópolis e Campo Grande), dentre outras coisas, evidenciou “as marcantes desigualdades no acesso aos recursos e na capacidade de financiamento da educação infantil, assim como a diversidade na composição do atendimento escolar” (BASSI, 2011, p. 128), sendo, portanto, necessário maior aporte de recursos federais.

Grosso modo, a disponibilidade de recursos para a educação infantil (Pré-escola e Creches) está diretamente relacionada ao desafio de atender a Meta 1- PNE 2014-2024, que estabelece a universalização até 2016, da matrícula de todas as crianças de quatro e cinco anos na pré-escola e a ampliação das matrículas de zero a três anos na creche, de forma a atender 50%, até o ano 2024.

Desde que foi introduzido o primeiro PNE (2001-2010), tem sido alvo de discussões por parte de vários segmentos da sociedade, principalmente aos relacionados à área educacional, tais discussões são promovidas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo, no sentido de que à educação infantil tenha a sua concepção amadurecida, reafirmando-a como direito da criança e obrigação do estado, com a corresponsabilidade da União, estado e municípios, como parte intrínseca da educação básica.

Assim, no âmbito da organização dos Sistemas de Ensino é que foi lançado o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172/2001, com vigência para os anos de 2001 a 2010, aonde determinava também, aos estados, o Distrito Federal e aos municípios a elaboração de seus respectivos planos com vista à permanência do aluno na escola.

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

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009).

Por forças do pacto federativo<sup>11</sup>, essas mesmas metas deveriam estar inseridas nos planos estaduais e municipais, porém, no olhar de Cruz (2009), a União rompeu com esse pacto quando vetou do PNE, a elevação dos gastos públicos em educação para 7% do Produto

---

<sup>11</sup> O Pacto Federativo, ou, como chamado atualmente, o Federalismo Fiscal, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 145 a 162), nos quais, entre outros temas, são definidas as competências tributárias dos entes da Federação, e os encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis estão definidos entre os artigos 21 a 32. [www.sindifisconacional.org.br](http://www.sindifisconacional.org.br). Acesso em: 18 jun.2018.



Interno Bruto (PIB) em dez anos, impedindo o avanço no sistema de financiamento para a educação.

Este fato ocorreu no governo do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que ao sancionar o PNE/2001, vetou nove metas, as quais implicavam no aumento de recursos e investimentos para a educação, ciência e tecnologia, dentre elas, a da ampliação de 7% do PIB em educação, alegando o difícil momento econômico que o país passava à época, que também foi ignorado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Isso representou menos recursos a serem aplicados em educação, sem, contudo, desprover da responsabilidade os entes, do cumprimento das metas educacionais, que envolviam todos os níveis do ensino, entre elas, a ampliação da oferta da Educação Infantil de responsabilidade dos municípios.

Meta 1 - Ampliação da oferta de Educação Infantil de forma que esta atenda, em cinco anos, a 30% da população de até três anos de idade e 60% da população de quatro a seis anos (ou quatro e cinco anos) e, até o fim da década, alcance a metade de 50% das crianças de zero a três e 80% das de quatro a cinco anos (BRASIL, 2001).

Para Militão (2011), em virtude dos vetos recebidos que incidiram predominantemente sobre a questão dos recursos financeiros destinados à educação, o PNE (Lei 10.172/2001) após sua vigência, transformou-se na prática em uma “carta de intenções”.

Em decorrência do término da vigência do primeiro PNE (2001), no final de 2010 o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional sua proposta de PNE para o próximo decênio, que continha 20 metas, acompanhadas das suas 254 estratégias para sua efetivação.

Em relação ao segundo PNE (2014-2024), após quase quatro anos de discussão, foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, sancionada pela presidente Dilma Rousseff, sem vetos à versão que foi aprovada pelo Congresso Nacional.

De acordo com Romão (2015), a longa discussão do novo PNE, se deveu a objetividade constante nas metas e estratégias propostas no Plano.

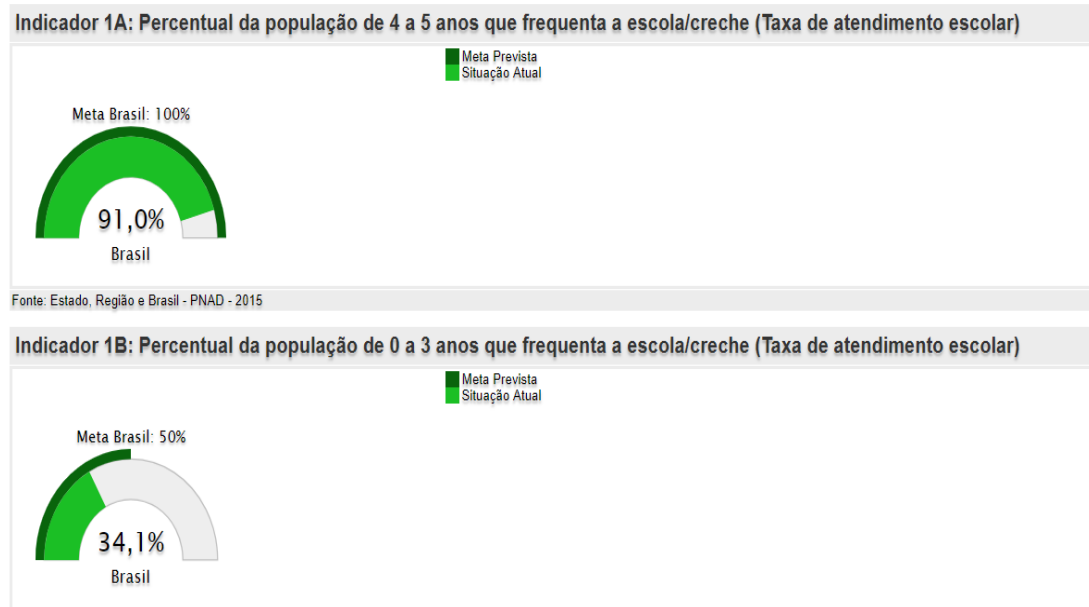
Em relação ao segundo PNE da “Nova República”, aprovado, pela Lei nº 13.005, fica claro que a longa discussão que atrasou sua aprovação se deveu à objetividade explicitada em 20 metas e 254 estratégias. Essas determinaram mais claramente direitos, deveres e responsabilidades, além de apresentar um caráter mais “publicizante” e social. Por tudo isso, despertou mais conflitos de interesses, provocando o atraso na aprovação e o vácuo de mais de três anos sem PNE (ROMÃO, 2015. p. 311).

Em relação à Educação Infantil, foi reforçado a Meta 1 que previa a universalização até 2016, da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a 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 três anos até o final da vigência do referido plano (BRASIL, 2014).

#### Figura 4: Meta 1 do PNE (Educação Infantil)

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.



Fonte: Estado, Região e Brasil – PNAD (2015).

A figura 4, do relatório do 1º ciclo 2016 – INEP, demonstra que o Brasil não atingiu a Meta 1 no requisito universalização da Educação Infantil na pré-escola, até 2016, restando o percentual de 8% para o cumprimento total do que foi estabelecido, o equivalente a cerca de 450 mil crianças que precisariam ter sido incluídas na pré-escola em 2016.

Em relação à ampliação de Educação Infantil em creches, em 50% até o final da vigência do Plano, percebe-se um grande avanço para esse atendimento até 2016, o que representa aproximadamente 3,4 milhões de crianças atendidas, considerando que de 2016 a 2024, temos sete anos pela frente, faltam 15,9% para cumprimento total, o que equivale a cerca de 1,9 milhões de crianças de zero a três anos que precisam ser incluídas em creche no Brasil, até 2024 (MEC, 2018).

Para o cumprimento dessas metas, há a necessidade de aumentar a parcela dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, por isso, o novo PNE propõe alterações das alíquotas das parcelas dos recursos de 18% para 25% para União, e de 25%, para 30% para os estados e municípios. Além disso, há uma campanha nacional para que o investimento em educação seja 10% do PIB, proposta que consta no Plano e defendida pelo movimento Fórum em Defesa da Educação Pública e setores da sociedade civil (SANTOS,

2015).

Assim, a Meta 20 que trata sobre o financiamento da educação básica no Brasil ficou estabelecida no PNE da seguinte forma: “ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2015).

Como estratégias para cumprir essa meta, o PNE propôs garantir fontes de financiamento, entre elas os recursos da exploração de petróleo e gás natural. Desta forma, foi definido por meio da Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, 75% dos royalties do petróleo para a educação e 25% para a saúde. Além disso, prevê que 50% de todos os recursos do Fundo Social do pré-sal sejam destinados para os dois setores.

O gráfico 10, demonstra os gastos públicos aplicados em educação pelos três entes da federação, especificado por esta de ensino.

**Quadro 10: Gastos públicos em educação por etapa de ensino-União, estados, DF e municípios – 2017 (em R\$ correntes)**

<b>Etapa de Ensino</b>	<b>Gastos Públicos em Educação</b>	<b>Participação no Total (%)</b>
Educação Infantil	35.299.755.541,77	12,5%
Educação Fundamental	137.500.294.570,97	48,9%
Ensino Médio	38.903.277.459,38	13,8%
Educação Profissional	13.871.117.782,48	4,9%
Ensino Superior	55.715.634.032,99	19,8%
<b>TOTAL</b>	<b>281.290.079.387,58</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:** INEP/MEC (2017) – Elaborada pela autora.

No último relatório de monitoramento das metas do PNE, 2018, do valor total aplicado em educação demonstrado no Quadro 10, corresponde a 5,5 do PIB, compreende que para atingir a meta 20 no prazo estabelecido, o país precisará de novas políticas de financiamento, visando à aplicação de mais recursos na educação básica.

Sobre esse assunto, Amaral (2012) destaca que a relação entre os recursos aplicados em educação em um país, o seu PIB é utilizado internacionalmente para que sejam realizadas comparações internacionais. “O PIB é a soma de todos os bens e serviços produzidos dentro de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços; inclui, portanto, a produção de empresas estrangeiras que atuam no país” (AMARAL, 2003, p. 146).

Helene (2013) menciona que a defesa dos 10% do PIB para a educação pública é uma bandeira hasteada desde as discussões ocorridas na elaboração do PNE 2001-2011, que

contava com a participação de pessoas civis e entidades comprometidas com uma educação democrática, igualitária e republicana, visando garantir a todos o pleno direito da cidadania, ao País o desenvolvimento de que precisa.

Certamente ao atingir o aumento do percentual do PIB para 10%, como foi proposto na Meta 20, significaria mais recursos para educação e contribuiria para a qualidade do ensino, como o aumento dos salários dos trabalhadores dos setores da educação, em especial dos professores, reduziriam o número de crianças e jovens nas salas de aulas, criação de instrumentos de gratuidade ativa, manutenção das instalações escolares e de laboratórios, bibliotecas e demais espaços necessários a um sistema educacional de qualidade.

Portanto, o Fundeb, como uma política pública de financiamento da educação básica, é um instrumento indispensável para o fiel cumprimento dos Planos de Educação, nas três esferas, pois não havendo aporte de recursos não tem atingimento de resultados. Com relação à educação infantil – creches, o maior benefício foi a sua inclusão no fundo, o que vem contribuindo para a ampliação da oferta e ao acesso de um ensino de qualidade.

Contudo, a melhoria na qualidade do ensino é um desafio que precisa ser trabalhado, para isso, será necessária atenção para o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) por ser o que melhor dialoga com o Fundeb, sendo o medidor para o investimento mínimo por aluno/ano por parte da União, que seria fixado anualmente e deveria assegurar condições de se alcançar um adequado padrão de qualidade no ensino (BRASIL, 2010), conforme o Parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE nº 08/2010.

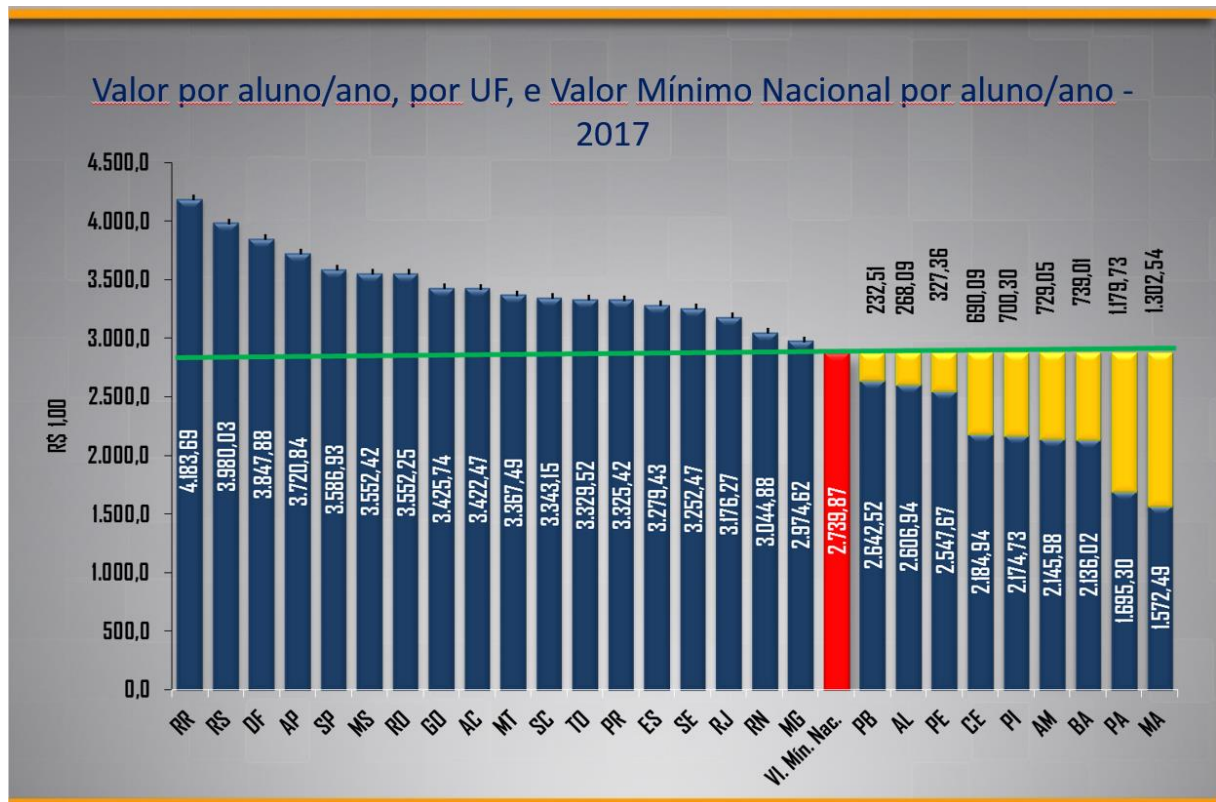
Em estudo, realizado por Pinto (2007), que envolveu a participação de gestores educacionais, profissionais da educação, pais, estudantes e especialistas, chegou-se a um conjunto de valores de custo aluno para um conjunto de etapas e modalidade, com base nos insumos considerados mais importantes no processo de ensino-aprendizagem, tais como: salários, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços, e em sua respectiva avaliação, considerando as diferentes etapas de ensino. Na concepção do autor, o CAQi se constitui no valor mínimo a ser assegurado pelo Fundeb.

Embora o custo aluno qualidade já estivesse previsto nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal de 1988, e nos artigos 3º e 4º da Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996, mas foi por meio da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em maio de 2010, na forma do Parecer CNE/CEB nº 08/2010, que foi aprovada uma comissão para que realizem estudo para definição do CAQi. “O CAQi surge como uma resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão

desse país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito” (BRASIL, 2010).

Assim, ficou estabelecido no PNE 2014-2024, o prazo de dois anos da sua vigência para ser implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que seria referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ) (BRASIL, 2014). A Figura 5 evidencia o valor do custo aluno em todos os estados da federação brasileira.

**Figura 5: Valor mínimo nacional por aluno/ano – 2017**



Fonte: FNDE/MEC (2017).

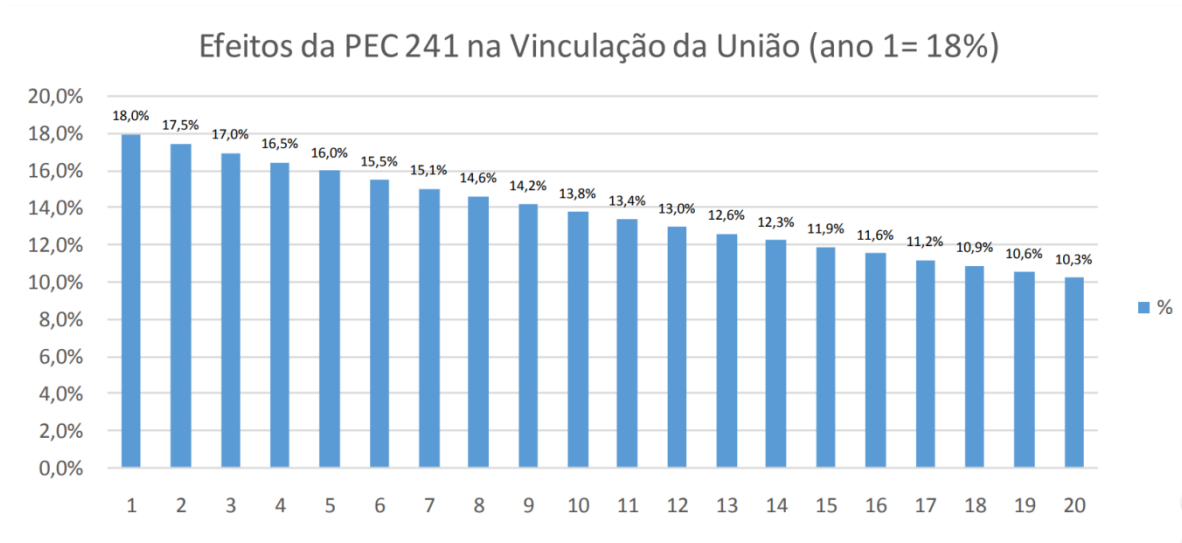
Nesse sentido, compreende-se que em um país, com tantas diversidades, para se chegar a um padrão aceitável na relação ensino-aluno-qualidade, exige-se da União políticas de financiamento educacionais para o implemento de mais recursos na educação, o que poderá contar com o instrumento Fundeb, concordando com Martins (2009) que ainda é o melhor meio para viabilizar uma mudança de qualidade na educação brasileira.

Entretanto, com a aprovação da PEC 241/2016, pelo Congresso Federal, encaminhada pelo atual Presidente Michel Temer, a qual consiste no congelamento dos gastos públicos por

20 anos, coloca-se em risco a meta 20 do PNE (2014-2024) que estipula a ampliação do investimento público em educação pública, até atingir 10% do PIB do país até 2024.

Segundo estudo realizado pela Fineduca<sup>12</sup>, em análise dos efeitos da PEC 241, através da nota técnica 1/2016, é mencionado que a PEC vai “corroendo a maior conquista brasileira que foi a vinculação de um percentual da receita de impostos para a educação, definido em um mínimo de 18% para a União e 25% para estados e municípios, que introduzido na CF de 1934” (FINEDUCA, 2016, p. 07).

**Figura 6: Efeitos da PEC 241**



**Fonte:** [www.fineduca.org.br](http://www.fineduca.org.br). Elaboração: José Marcelino de Rezende Pinto (USP).

De acordo com o gráfico, considerando-se um crescimento real da receita de 3% ao ano, o percentual de 18% da União terá crescente redução a partir do segundo ano da PEC, chegando a 10,3% no vigésimo ano, período compreendido para a contenção dos gastos públicos. O estudo ainda evidenciou que se a PEC 241 tivesse sido aprovada em 2010, somente o governo federal teria deixado de gastar 73,6 bilhões de reais em manutenção e desenvolvimento do ensino em valores correntes; em valores corrigidos, seriam mais de R\$ 89 bilhões que a educação deixaria de receber (FINEDUCA, 2016).

Dessa forma, essa medida, aprovada pela Emenda Constitucional nº 55/2016, denominada PEC do Teto dos Gastos Públicos, influenciará na falta de investimento na educação brasileira, colocando em risco programas educacionais que já vêm sendo executados ao longo dos últimos anos e, principalmente, coloca em risco as metas do PNE (2014-2024), tais como as metas 1, 2 e 20.

<sup>12</sup> [www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE\\_01\\_2016.pdf](http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE_01_2016.pdf)

É importante frisar que com esta medida, o prejuízo recai sobre os trabalhadores, os servidores públicos e, especialmente, em áreas essenciais à população brasileira, como Educação e Saúde, e isso pode causar um retrocesso nas conquistas democráticas alcançadas até o momento.

Na próxima seção passaremos a analisar as políticas de fundo (Fundeb) na educação infantil – Creche, a partir dos elementos financiamento (receita e gastos), dos dados de condições de acesso e o processo de municipalização da rede de ensino municipal, ocorrida em 2006, por meio da parceria entre o Estado do Acre e do Município de Rio Branco.

### **3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA CIDADE DE RIO BRANCO**

Nesta seção se propôs a analisar os efeitos das políticas de fundo (Fundeb) na educação infantil – Creche, a partir dos elementos financiamento (receita e gastos), dos dados de condições de acesso para atendimento em Creche e do processo de municipalização por meio do regime de colaboração firmado entre o Estado e o município de Rio Branco.

Para atingir esses objetivos, dividimos a seção em três subseções. Na primeira apresentamos a caracterização da rede municipal de ensino do município de Rio Branco, evidenciando os dados de matrículas, do número de creches e do número dos docentes; na segunda, se aborda sobre o processo de municipalização da rede ensino municipal, quando o Estado do Acre e o município de Rio Branco, em 2006, formalizou o Regime de Colaboração por meio do Convênio nº 020/2006 e na terceira subseção, procurou analisar o atendimento e a oferta de vagas em creches no município de Rio Branco, a partir do financiamento (receita e gastos). Quanto aos dados de financiamento, no que se refere aos gastos, embora tenha anunciado o recorte temporal de 2007 a 2017, se faz necessário esclarecer, que as informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Educação foram somente a partir do ano 2012, mesmo com a insistência na busca destas informações, incluindo consultas em sítio oficiais, como foi à busca no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), que anterior a 2012, as informações dos gastos estavam no computo da Educação Infantil (Pré-escola e Creche).

#### **3.1 CARACTERIZANDO O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO: A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO**

O município de Rio Branco, capital do Estado do Acre, está situado no sudoeste da Região Norte do Brasil, na mesorregião do Vale do Acre, faz limites com os estados do Amazonas (norte) e de Rondônia (leste) e os países, Bolívia (sudeste) e o Peru (sul e oeste).

Segundo o Censo do IBGE (2010), a população residente em Rio Branco era de 336.038 habitantes e a população estimada para 2017 foi de 383.443 habitantes. A área da unidade territorial é equivalente a 8.835,541 Km<sup>2</sup>, sendo a sua densidade demográfica de 38,03 (hab./km<sup>2</sup>). Rio Branco possui, atualmente, a maior densidade populacional concentrando na área urbana 71% e 29% na zona rural. O clima é quente e úmido e as temperaturas variam entre 24°C e 27°C.



**Figura 7: Município de Rio Branco, no Estado do Acre**



**Fonte:** IBGE Cidades (2010).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)<sup>13</sup> de Rio Branco é de 0,727, em 2010, o que situa esse município na faixa de desenvolvimento humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a longevidade, com índice de 0,798, seguida de renda, com índice de 0,729, e de educação, com índice de 0,661 (PNUD, 2010).

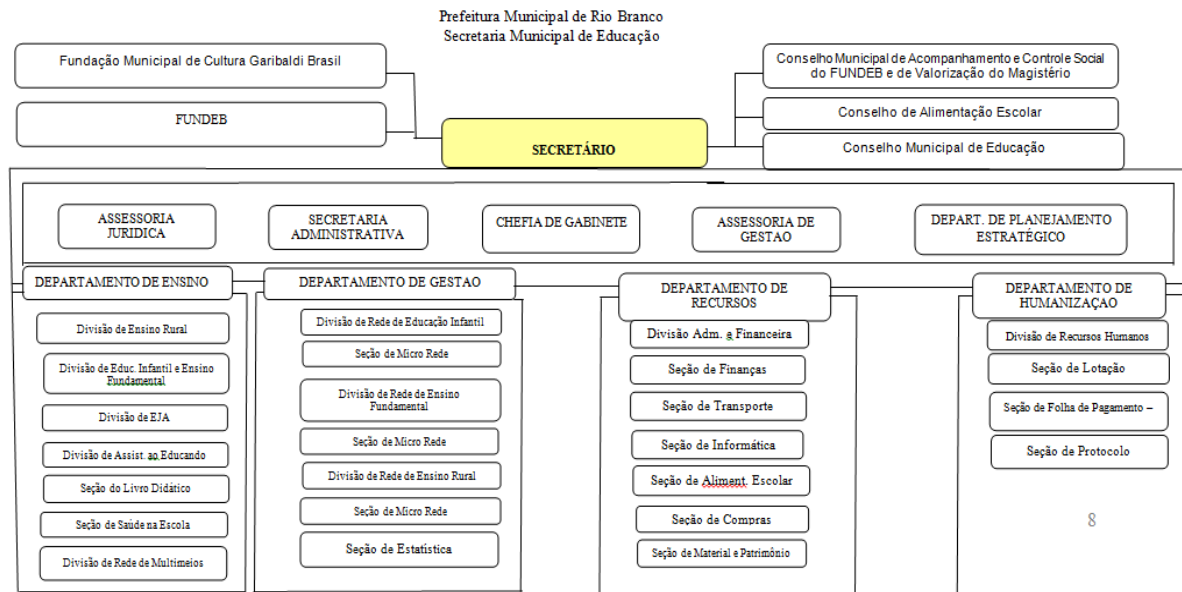
Com relação à economia, o município se destaca dentro dos setores de serviços, de comércio, de transportes, de pesca e o de extrativismo e ainda o setor de administração pública, com 30,6% de participação na economia da capital, 19,4% da indústria e, apenas 2,8% da agropecuária (ALMEIDA, 2015).

No tocante aos dados educacionais, de acordo com o Relatório de Gestão de 2017, Rio Branco conta com 82 unidades escolares, com 13 espaços alternativos<sup>14</sup>, atendendo 24.739 alunos no ano 2017 (SEME, 2017).

Para organização e funcionamento do Sistema Municipal de Educação, o município de Rio Branco conta com a Secretaria Municipal de Educação, que também é responsável pela gestão dos recursos do Fundeb, onde procura gerenciar e executar as políticas e ações desenvolvidas no campo educacional, com estrutura organizacional conforme apresentada na Figura 08 a seguir.

<sup>13</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede o nível de desenvolvimento humano dos países utilizando os três pilares: saúde, educação e renda (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), disponível em [www.br.undp.org](http://www.br.undp.org).

<sup>14</sup> Espaços alternativos ou anexos são espaços utilizados pelo Poder Público, associado a pessoas físicas, com a finalidade de atendimento das crianças em creches, que não foram alcançadas pela escola no atendimento regular. Não recebem recursos públicos, mas, são assistidas pela prefeitura e as matrículas são computadas no Censo Escolar.

**Figura 8: Estrutura da Secretaria Municipal de Educação – SEME****3.1 - Organograma da Estrutura Administrativa do Órgão**

Fonte: Relatório de Gestão da SEME (2017).

Compete à SEME, de Rio Branco, as etapas e modalidades de ensino desenvolvidas pelo município da seguinte forma:

A Educação Infantil divide-se em atendimento em Creche para crianças com até 03 (três) anos de idade; e Pré-Escola para crianças com 04 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade, a completar até 31 de março de cada ano.

O Ensino Fundamental I compreende o ensino do 1º ao 5º ano, com as crianças ingressando aos 06 (seis) anos de idade ou a completar até 31 de março de cada ano. A Educação de Jovens e Adultos, 1º Segmento, atende os alunos a partir de 15 (quinze) anos de idade. Geralmente, os alunos desse segmento já frequentaram ou iniciaram tardiamente, os estudos e, somente quando adulto, às vezes na terceira idade é que têm condições de retornar (SEME, 2017, p. 9).

De acordo com o Relatório de Gestão (2017), para se oferecer a todos uma educação de qualidade e garantir o aprendizado e o desenvolvimento do aluno, a SEME procura trabalhar, essencialmente, a sensibilidade da pessoa humana, propiciando formação continuada a todos os profissionais (escola e formadores da SEME), serviços de saúde, de modo preventivo e curativo, trabalhos com arte, contações de histórias, atividades de teatro e cinema, através do Centro de Multimeios e no Programa Mais Educação, o qual oportuniza a ampliação da jornada escolar para as crianças do Ensino Fundamental I, dentre outras ações que a municipalidade assume, além do que preconiza o currículo, buscando a consolidação de um trabalho conceitual para que se tenha uma escola solidária, inclusiva, democrática, oportunizando que todos aprendam e se desenvolvam mais e melhor (SEME, 2017).

Na tabela 2 se apresenta o resultado do índice de desenvolvimento da educação Básica

– IDEB no município de Rio Branco, com destaque para o último, de 2017, que foi divulgado neste ano 2018.

**Tabela 2: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB de Rio Branco, no período de 2009 a 2017**

ANO	IDEB	HANKING NACIONAL
2009	5.0	6º lugar
2011	4.8	8º lugar
2013	5.5	5º lugar
2015	5.8	4º lugar
2017	6.5	3º lugar

Fonte: SEME/INEP (2018).

Assim, na última avaliação realizada e divulgada pelo MEC, em 2017, os alunos dos anos iniciais da rede pública de Rio Branco obtiveram nota média de 6,5 no IDEB. Na comparação com as demais cidades do estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava Rio Branco na liderança dentre os demais municípios e com a terceira melhor nota do país.

Segundo aponta o Relatório de Gestão da SEME, esse resultado, se deve, entre outros fatores, ao fato da política de formação continuada desenvolvida pela Secretaria, refletindo no aprendizado gradativo e melhor dos alunos.

A Tabela 3 apresenta os dados de matrículas efetuadas pela rede de ensino no município de Rio Branco, no período que compreende o recorte temporal desta pesquisa.

**Tabela 3: Número de matrículas no município de Rio Branco por etapa e modalidade de ensino (2007-2017)**

Ano	ETAPA DE ENSINO						Total
	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental 1º ao 5º ano	Ensino Fundamental 6º ao 9º ano	EJA	Ensino Médio	
2007	543	9386	7605	311	911		18.756
2008	567	7957	5812	2831	770		17.937
2009	712	8128	8343	311	545		18.039
2010	874	8141	8578	336	769		18.698
2011	1023	8748	8287	352	636		19.046
2012	1383	8433	8592	240	648		19.296
2013	2134	8973	9543	249	796		21.695
2014	2272	9371	9724	244	839		22.452
2015	2829	9533	9358	-	777		22.497
2016	3772	9836	9279	-	760		23.647
2017	4460	10231	9199	-	849		24.739

Fonte: Seção de Estatística da SEME/Coordenação de Informações Educacionais e Estatística – SEE/Sistema Educacenso – Relatório de Gestão (TCE/AC).

Observa-se, na tabela de matrículas do período, que com exceção do ano 2008, há um crescimento gradativo das matrículas na rede de ensino de Rio Branco, destacando a ampliação de matrículas para a educação infantil (pré-escola e creches), que conforme aponta o relatório de Gestão da SEME, houve queda na matrícula do ensino fundamental, mas em contrapartida, a educação infantil registrou maior crescimento, especialmente no que concerne à creche, chegando em 2017 com um crescimento de 15,4% em relação ao ano anterior, ao índice de crescimento de 4,5%, aumentando o equivalente a 1.092 matrículas no cômputo geral (RELATÓRIO DE GESTÃO, SEME, 2017).

Para Calixto (2017) essa expansão na matrícula da educação infantil, se deu nos três primeiros anos da gestão do Prefeito Angelim, tendo como pico o ano 2007, em que ocorreu a municipalização das matrículas da rede estadual. Sobre este assunto veremos mais adiante.

No quadro 11, demonstra especificamente a composição de matrículas em Creches, na rede de ensino em Rio Branco, nas instituições públicas e privadas.

**Quadro 11: Matrícula em creches no município de Rio Branco – período de 2007 a 2017**

Ano	Pública	Privada	Total
2007	543	-	543
2008	567	199	766
2009	712	152	864
2010	874	167	1041
2011	1023	177	1200
2012	1383	598	1981
2013	2134	441	2575
2014	2272	580	2852
2015	2829	485	3314
2016	3772	533	4305
2017	4460	556	5016

Fonte: Sinopse Estatística – MEC (2007 a 2017). Elaborada pela autora.

Pelos dados apresentados, pode-se perceber que o maior número de matrículas em creches, em todos os períodos, se dá na rede pública, responsável pela cobertura de mais de 88,91% para o ano 2017. Tal aspecto reforça a necessidade de maior esforço por parte do município de Rio Branco em levantar recursos financeiros para o atendimento à demanda social, no tocante à oferta para essa faixa etária.

Grosso modo, podemos afirmar que este crescimento é reflexo das políticas educacionais voltadas para a criança de zero a três de idade, que vinha se despontando no país, com o reconhecimento do direito dessas crianças, postas pela LDBEN nº 9.394/2006 e pelo Fundeb.

No quadro 12, estão listados o número de docentes que atendem na rede de ensino

municipal, no período de 2010 a 2017, pois na consulta realizada na Sinopse Estatística/INEP, os dados, sobre número dos docentes passaram consta somente em 2010.

**Quadro 12: Número de docentes em creches, no município de Rio Branco, no período de 2010 a 2017**

Ano	Municipal	Privada	Total
2010	68	8	76
2011	115	9	124
2012	123	37	159
2013	87	30	117
2014	99	38	137
2015	131	32	163
2016	163	40	203
2017	191	46	237

**Fonte:** Sinopse Estatística – INEP/MEC (2010 a 2017). Elaborada pela autora.

Na análise dos dados do quadro 12, percebemos que período compreendido, que de 2010 para 2011 e 2012, há uma ampliação considerável no número de professores atuando em creches no município de Rio Branco. Observa-se também, que de 2011 para 2012, os docentes da área privada aumentaram quase 300%, isso deve respectivamente ao aumento de entidades da iniciativa privada atuando no município.

Em relação o crescimento de docentes da rede pública municipal, se deve a realização de concursos públicos pela prefeitura de Rio Branco nos últimos quatro anos, aonde a SEME têm procurando fortalecer seu corpo técnico para cumprir com a sua missão institucional de atendimento à população a fim de atender as legislações nacionais referente a educação, principal ao dispositivo da Lei nº 11.494/2011, art. 2º “Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração”.

Em 2017, os servidores da educação da rede municipal de Rio Branco, alcançaram uma importante conquista, em relação a sua valorização profissional, quando o prefeito Marcus Alexandre<sup>15</sup> sancionou a Lei Complementar nº 35, de 19 de dezembro de 2017, a qual institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores da Educação Pública do município de Rio Branco, e em atendimento às Legislações Federais.

<sup>15</sup> Marcus Alexandre Médiçi Aguiar Viana da Silva, eleito para prefeito da cidade de Rio Branco pela Frente Popular de Rio Branco – FPA I, para o segundo mandato (2017-2020), sendo que em 2018 renunciou para disputar a eleição ao cargo de governador do Estado do Acre, sendo derrotado e assumindo a Prefeitura sua vice, professora Socorro Neri.

Na concepção de Carvalho, Verçosa e Moraes, esta legislação poderia ser considerada como o primeiro documentos, com exclusividade a atender as características dos profissionais da educação.

O atual Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Servidores da Educação Pública do Município de Rio Branco é regulado pela Lei nº 35, de 19 de dezembro de 2017. Essa legislação pode ser considerada como o primeiro documento voltado exclusivamente para atender as características dos profissionais da educação, pois anteriormente a matéria estava referenciada pela Lei nº 1.892, de 03 de abril de 2012, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores da Administração Pública Direta do Município de Rio Branco (CARVALHO, VERÇOSA e MORAIS, 2018, p. 363).

Além dos docentes que já atuavam na sala de aula, o art. 5º da LC nº 35/2017 estabelece o quadro de pessoal que faz parte da rede educacional do município de Rio Branco, trazendo os seguintes cargos públicos.

Art. 5º. O quadro de pessoal da Educação Pública do Município de Rio Branco compreende os seguintes cargos públicos:

- I - Professor;
- II - Professor Coordenador;
- III - Professor da Educação Infantil;
- IV - Professor da Educação Especial;
- V - Assistente de Creche;
- VI - Assistente Educacional;
- VII - Assistente Escolar;
- VIII - Cuidador Pessoal;
- IX - Inspetor de Alunos;
- X – Merendeira;
- XI - Técnico em Alimentação Escolar;
- XII - Técnico de Multimeios Didáticos;
- XIII - Técnico de Secretaria Escolar;
- XIV - Técnico de Infraestrutura Material e Ambiental; e
- XV - Tradutor e Intérprete da Língua Brasileira de Sinais – Libras (RIO BRANCO, 2017).

Com o advento da LC nº 35/2017, para atuar no atendimento aos alunos, as Creches de Rio Branco passaram a contar com diversos profissionais de apoio, conforme evidenciado no Quadro 13.

**Quadro 13: Número de profissionais de apoio em creches em Rio Branco, a partir de 2017**

Profissionais	Quantidade
Assistente da Creche	301
Assistente Escolar	42
Merendeira	111
Assistente Administrativo	2
Cuidador Pessoal	79
Servente	104

Fonte: SEME (2017) – Elaborada pela autora.

De acordo com a Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco, estes profissionais assim que ingressam na rede pública de ensino são automaticamente inscritos no programa de formação continuada, com a finalidade de capacitá-los para o pleno exercício de suas atividades.

Nos últimos 04 (quatro) anos, o referido programa tem garantido aos professores, assistentes de creche, coordenadores geral de creche e diretores escolares, ampliação e aprofundamento de conhecimentos conceituais e didáticos, visando a ampliação e construção de competências para trabalhar com a criança da primeira infância. No decorrer dos anos, aprimorou-se muito as ações de formação, tendo em vista às necessidades, experiências dos profissionais, considerando sempre as necessidades e especificidade da criança pequena. Especialmente, nos últimos 04 (quatro) anos, com o ingresso de muitos profissionais na rede de educação infantil, envidou-se esforços para que a política de formação continuada propiciasse a esses profissionais o conhecimento e a competência necessária para oportunizar à criança da primeira infância, interagir com seus pares e adultos, construir autonomia, brincar, ter acesso à cultura, enfim, aprender e se desenvolver plena e satisfatoriamente, por meio de vivências lúdicas, significativas e significantes, conforme preconizado nas Propostas Pedagógicas de Educação Infantil (SEME, 2017).

Nesse sentido, o município procura atender o que determina a LC nº 35/2017, no seu capítulo V “Do Magistério Público Municipal”, quando em seu artigo 15 menciona que a carreira do magistério público municipal tem como princípios básicos a profissionalização, que pressupõe a vocação, a dedicação e a qualificação profissional com remuneração condigna e condições adequadas de trabalho.

Contudo, para Oliveira (2016) compreender o processo e a luta pela valorização dos professores, deve se levar em consideração aspectos remuneratório.

Portanto, compreendemos o processo e a luta pela valorização dos professores sob a ótica da formação, carreira/remuneração e condições de trabalho, contudo dentre os aspectos que compõe a política de valorização, a questão da remuneração se apresenta como sendo a primordial na agenda de luta dos trabalhadores, por ser, na ótica do trabalhador, independente de ser ele produtor ou não de mais-valia, de ter sua força de trabalho explorada ou não pelo sistema capitalista, a pedra fundamental no mundo do trabalho, pois é quem garante a sustentação de si e de seus familiares, portanto, antes de preocupações com a formação, inicial ou continuada, com a carreira e a possibilidade de ascensão ao longo dos anos de trabalho, deve-se discutir a quantas anda a valorização desses trabalhadores no aspecto remuneratório, pois não se tem como negar que para o trabalhador, mesmo estando ele revestido pelo manto falso do “romantismo docente” e da “devoção sacerdotal”, o que importa objetivamente é quanto lhe pagarão, em moeda corrente, para realizar o seu trabalho, e posteriormente de modo mais subjetivo, os trabalhadores se levantarão para discutir as questões de sua formação e ascensão na carreira (OLIVEIRA, 2016, pp. 84-85).

O que não ficou evidenciado no estudo realizado por Oliveira (2016), aonde apontou que o salário dos professores da rede pública municipal de Rio Branco, no período de sua análise (2007 a 2015) esteve em queda constante, apresentando em todos os anos reajuste salarial abaixo da inflação.

Para o ingresso de professor na Educação Infantil é necessária a formação em licenciatura plena em Pedagogia, conforme cita o art. 16, da LC nº 35/2017, parágrafo 1º.

Art. 16. Será exigido do docente para atuar na educação básica, o nível superior em curso de licenciatura de graduação plena, admitida como formação mínima para o exercício do cargo.

§1º. Será exigido do docente para atuar na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental a formação em Pedagogia (RIO BRANCO, 2017).

Em linhas gerais, o que se depreende é que o professor de creches em Rio Branco tem o mesmo tratamento no se refere a salários e benefícios em relação aos docentes das demais séries, o que indica não haver distinção ou diferenciação para o desenvolvimento dessa etapa da educação básica. Em perspectiva, pode-se dizer, então, que há por parte da gestão do município um real compromisso com a questão da oferta e da qualidade do trabalho a ser realizado na primeira fase da educação escolar das crianças rio-branquenses.

No Art. 16 define as exigências mínimas em termos de formação mínima para atuação nas etapas da educação básica cuja responsabilidade da oferta é do poder público municipal: nível superior em curso de licenciatura plena em observância ao que está definido na LDB 9394/1996. Assim sendo se explicita que: O § 1º define ainda que para trabalhar na Educação Infantil e nos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental, o docente deverá ter formação em Pedagogia. Os professores com formação em áreas específicas ou que possuam complementação pedagógica, em conformidade com a legislação, poderão atuar nos anos finais do ensino fundamental (CARVALHO, VERÇOSA e MORAIS, 2018. p. 365).

Com relação à remuneração dos profissionais do magistério da educação, a LC nº 35/2017 a classifica em duas categorias, de acordo com a carga horária: em 25 horas semanais, o salário inicial é de R\$ 1.915,20 e em 40 horas semanais, o salário inicial de R\$ 3.064,31. Esses valores se aplicam também para os professores em creches, uma vez que essa etapa se insere na modalidade da Educação Infantil, esse valor levou em conta o estabelecido pela Lei do Piso Nacional nº 11.738/2008.

Observando a referida Lei Complementar, percebemos que não há diferença entre o salário do professor de creches e os demais professores dos outros níveis que atuam na rede de ensino no município de Rio Branco, diferentemente do que, geralmente acontece, nos diversos municípios do Brasil, nos quais os professores desse nível de escolaridade recebem tratamento diferenciado em termos de remuneração.

A questão referenciada foi constatada em estudo realizado por Pereira (2017), em sua dissertação de mestrado, com o tema da “Valorização Profissional Docente” cuja pesquisa foi ambientada no município de Ribeirão Preto/SP, com foco de análise sobre as creches. “A remuneração dos professores de creches é em geral menor que a dos demais professores da Educação Básica, o que ocasiona uma baixa procura por estes cargos e o desânimo e



insatisfação dos que já estão inseridos na carreira” (PEREIRA, 2017, p. 143).

A valorização dos profissionais da educação está prevista na LDBEN nº 9394/1966, em seu artigo 67:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III - piso salarial profissional; IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996).

Entretanto, Pereira (2017) identificou que professores que atuavam na faixa etária creche, ao não serem reconhecidos como professores da educação básica não eram incluídos nesses direitos legais.

Em Rio Branco foi criado o cargo de assistente de creche, com formação de nível médio cuja função é “auxiliar o professor(a) em todas as atividades realizadas com as crianças, considerando a rotina pedagógica, conhecer os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e trabalhar com as crianças, considerando as dimensões de Educar e Cuidar, juntamente com o professor(a)” (RIO BRANCO, 2017, p. 45).

Ainda, de acordo com a LC nº 35/2017, as atribuições do assistente de creche são:

- Conhecer o planejamento a ser realizado com as crianças;
- Realizar estudos para construir conhecimentos e potencializar o trabalho na sua área de atuação;
- Selecionar e organizar com a professora regente os materiais pedagógicos e outros a serem contemplados no planejamento diário;
- Registrar observações sobre as necessidades e especificidades apresentadas pela criança, para junto ao professor, contemplar na rotina, visando implicações pedagógicas;
- Organizar os espaços em função das atividades contempladas no planejamento;
- Auxiliar na acolhida às crianças na chegada a instituição educativa e assumir a entrega das mesmas as suas famílias ao final do dia;
- Ser solidário à criança no intuito de ajudá-la em suas necessidades, bem como atendê-la de forma adequada;
- Fazer intervenção de maneira sensata e afetiva nas situações de alimentação, do brincar, da higienização, do repouso e outras atividades a serem realizadas;
- Demonstrar interesse na construção de uma prática que atenda às necessidades e especificidades inerentes à função que exerce;
- Trabalhar com as crianças, considerando as dimensões de Educar e Cuidar, juntamente com o professor;
- Manter o sigilo e a ética profissional (RIO BRANCO, 2017, p. 45).

Assim, compreende-se que no município de Rio Branco essa faixa etária da escolarização tem sido reconhecida pelo governo municipal como um direito da criança à educação. Nesse sentido, busca-se prepará-las na sua formação intelectual para as séries seguintes, na medida em que se tem elencado esforços para não somente ofertar o

atendimento às crianças de zero a três anos, mas também há a preocupação em oferecer um atendimento com qualidade a este nível escolar.

Para atender à demanda dos alunos em Creche, o município de Rio Branco conta, além das escolas públicas de ensino, com seus espaços alternativos; há atendimento também nas entidades privadas. O Quadro 14, a seguir representa o quantitativo de estabelecimentos das creches.

**Quadro 14: Estabelecimento de creches no município de Rio Branco (2007 a 2017)**

Ano	Municipal	Privada	Total
2007	7	-	7
2008	7	-	7
2009	9	-	9
2010	10	2	12
2011	10	2	12
2012	10	7	17
2013	10	6	16
2014	26	8	34
2015	28	10	38
2016	34	12	46
2017	39	13	52

**Fonte:** Sinopse Estatística – MEC (2017). Elaborada pela autora.

Analisando o número de estabelecimentos para atendimento das crianças de zero a três anos em Creches, na faixa da linha da pesquisa, podemos observar que o município de Rio Branco, por meio da Secretaria Municipal de Educação, tem procurado priorizar políticas e ações para a ampliação desta política social tão importante, que é o desenvolvimento intelectual nos anos iniciais da vida humana, pois tem ocorrido um crescimento gradativo para a promoção do atendimento da educação infantil, com construções de Creches.

Considerando o compromisso constitucional e, o compromisso social para com os munícipes, a municipalidade nos últimos 04 (quatro) anos vem trabalhando para a garantia da ampliação das matrículas para o acesso, a permanência e o sucesso de todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, vem implementando política de reforma, adequação e construção de novas unidades, esta última, especialmente creches, vez que, ainda não foi possível uma cobertura total da demanda. Nessa perspectiva, em 2017, foram entregues às comunidades do Loteamento Rosalinda, regional IX – Belo Jardim e Loteamento Jenipapo/ regional IV – Tancredo Neves, 02 (dois) Centros de Educação Infantil, respectivamente, para atender crianças da primeira infância, ofertando 331(trezentas e trinta e uma) novas matrículas em creche e 76 (setenta e seis) novas matrículas em pré-escola (Relatório de Gestão, SEME, 2017, p. 15).

Conforme achados na pesquisa, além das construções de novas Creches, a SEME tem procurado utilizar espaços ociosos e remanejá-los para o atendimento da pré-escola e creche,

de acordo com a necessidade da comunidade, investidos em aluguel de unidade educativa, ainda, realizado convênios com entidades filantrópicas selecionadas publicamente.

Como forma de atender à demanda em Educação Infantil, o município de Rio Branco tem promovido a abertura de concorrência entre entidades filantrópicas que possam dispor de condições adequadas para tal atendimento.

Nessa perspectiva, continua implementando parcerias com Entidades Filantrópicas sem fins lucrativos para o atendimento de crianças com até 05 (cinco) anos de idade. As parcerias com essas Entidades ocorrem através de seleção, com a realização de processos de Chamamento Público, contendo a publicação de Edital específico, análises das propostas por comissão de representantes e técnicos nomeados, observando-se a legislação vigente, notadamente, a Lei Federal nº. 13.019, de 31/07/2014, que passou a reger as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, com vigor a partir de 10/01/2017 (SEME, 2017, p. 61).

Para a seleção, essas entidades participam de um certame com requisitos previstos no Edital de Chamamento Público, tendo em vista os princípios legais e as condições de atendimento, a fim de garantir a qualidade necessária, segurança e conforto, possibilitando o desenvolvimento de atividades com vistas à aprendizagem e ao desenvolvimento das crianças. Para exemplificação, o último Edital de Chamamento Público para seleção e credenciamento de organizações da Sociedade Civil ocorreu em 2017, sob o número 01/2017, para fins de celebração de termo de fomento visando o apoio financeiro ao funcionamento de creches cujo objeto é:

Constitui objeto deste Edital o Chamamento de Organizações da Sociedade Civil – OSC, regularmente constituídas, interessadas em firmar Termo de Fomento com a Administração Municipal para o atendimento na Educação Infantil de crianças de 2 e 3 anos de idade para as Creches, e crianças de 4 e 5 anos de idade para a Pré-Escola, atendidas as condições mínimas de participação estabelecidas neste instrumento” (EDITAL, 2017, p. 01).

Por meio de uma equipe da SEME do Conselho Municipal de Educação é realizada visita técnica nas sedes das organizações participantes do certame, com a finalidade de verificar a condição estrutural do espaço físico da organização, sendo que somente é habilitada aquela que apresentar condição adequada ao atendimento, de acordo com o relatório de visita elaborado.

O item 2 do Edital publicado trata das características necessárias para a participação das Organizações da Sociedade Civil ao Chamamento Público, sendo aquelas que ofereçam a modalidade Educação Infantil, em creche e/ou pré-Escola para atendimento de alunos nessa etapa da escolarização. Exige-se, ainda, que sejam localizadas no município de Rio Branco e que atendam a todas as determinações definidas pelo poder público conforme Edital. Dentre as exigências formais há de se observar os seguintes requisitos:

- a) Sejam Organizações da Sociedade Civil, de caráter comunitário ou filantrópico e que tenham em seus Estatutos o caráter de Instituição Educativa;
- b) Demonstrem possuir quadro técnico com educadores e corpo técnico qualificado; (grifo nosso)**
- c) Possuam estrutura física adequada para atendimento à criança pequena;
- d) Estejam em situação de regularidade fiscal e adimplentes com suas obrigações junto as esferas Municipal, Estadual e Federal;
- e) Sejam de atendimento direto ao público de forma gratuita (EDITAL, 2017, p. 02).

Em relação à formação do professor que atua em creches nessas organizações, o Edital em questão não traz nenhuma informação a respeito, apenas no item "b" destaca que a entidade deve possuir em seu quadro técnico educadores e corpo técnico qualificado. Portanto, esses professores são contratados e seus salários pagos pelas próprias organizações com o recurso repassado pela Secretaria Municipal de Educação.

Contudo, o Relatório de Gestão (2017) menciona que, por meio dessas parcerias, a SEME garante um atendimento consoante ao realizado pelas unidades da rede pública municipal, pois efetua o repasse de recursos públicos às entidades, considerando o valor *per capita* por criança, ao tempo em que realiza a formação continuada e acompanhamento pedagógico aos professores, coordenadores pedagógicos e assistentes de creches da rede fomentada (SEME, 2017).

**Tabela 4: Parcerias com entidades filantrópicas para atendimento de creches no município de Rio Branco, no período de 2010 a 2017**

Nº	Entidade	Exercício	Alunos	Per Capta (R\$)	Total (R\$)
01	Creche Lar da Criança: crianças de 2 e 3 anos	2010	80	600,00	48.000,00
		2011	80	1.306,25	104.500,00
		2012	80	1.429,48	114.358,75
		2013	120	1.499,10	179.891,47
		2014	120	1.603,52	192.422,67
		2015	140	1.553,20	217.447,67
		2016	140	2.687,84	376.297,46
		2017	140	4.071,35	569.989,04
02	Associação Beneficente Coração de Jesus: crianças de 2 e 3 anos	2010	60	1.000,00	60.000,00
		2011	67	1.567,16	105.000,00
		2012	65	2.405,95	156.387,00
		2013	133	2.662,27	354.082,00
		2014	175	2.928,26	512.445,00
		2015	225	3.168,90	713.002,00
		2016	232	3.285,50	762.235,12
		2017	350	3.063,60	1.072.260,55

Fonte: Assessoria Especial de Planejamento da SEME (2017).

É oportuno destacar ainda que, desde 2010, a SEME tem realizado parcerias com as organizações Creche Lar da Criança e Creche Coração de Jesus, com o objetivo de oferecer atendimento em creches no município de Rio Branco, conforme indica a Tabela 4, pois são elas que atendem aos requisitos propostos no Edital de Chamamento Público no percurso destes anos, sendo essas instituições sem fins lucrativas e devidamente habilitadas.

Nessa perspectiva, ressalta-se a continuidade dos convênios com instituições filantrópicas para o atendimento à criança pequena, efetivado por meio de Chamamento Público Nº 001/2017. Por ocasião do chamamento público, as entidades classificadas foram aquelas que atenderam aos critérios estabelecidos, ou seja, atenderam a legislação vigente, que possuem projeto pedagógico coerente com o que se preconiza para a qualidade da educação na rede pública municipal e que possuam espaço seguro e confortável para o atendimento às crianças. No exercício de 2017 as entidades classificadas foram as seguintes: Creche Lar da Criança, Creche Coração de Jesus I e II e Obras Sociais da Diocese, através da Lei Municipal Nº. 1.781, de 18/12/2009 e Instrução Normativa Nº. 02, de 08/07/2010. Estes convênios garantiram a oferta de 1.829 (mil, oitocentas e vinte e nove) matrículas para crianças com até 05 (cinco) anos de idade, em localidades nas quais o poder público municipal ainda não dispõe de espaço físico e atendimento adequado, se constituindo em mais um desafio para a gestão pública municipal, visto que há uma problemática bem antiga no município que é a falta de dominialidade de terrenos institucionais para construções novas e em locais de acentuada demanda, embora nos últimos anos, a Prefeitura de Rio Branco tenha avançado muito neste sentido (SEME, 2017, p. 18).

Ao analisarmos o Edital de Chamamento Público nº 01/2017, percebemos que foram firmadas parcerias com as Creches Coração de Jesus e Lar da Criança, conforme os Termos de Fomentos números 002 e 003/2018, respectivamente, cujo objeto é colaborar no atendimento da Educação Infantil, garantindo a qualidade, voltada para as necessidades fundamentais das crianças.

A Creche Coração de Jesus funciona em duas localidades, sendo elas, no anexo Francisca Leite Ferreira, no bairro Taquari, e no anexo Sorriso de Criança, bairro Airton Sena, e tem a capacidade para o atendimento de 412 crianças, na faixa etária de dois a três anos de idade, sendo que, em 2017, o total de matrículas foi de 350 crianças, com cinco turmas em tempo parcial e oito turmas em tempo integral.

Para ofertar aos alunos o atendimento educacional, essa entidade possui em seu quadro funcional 15 professores, com formação de nível superior de licenciatura em pedagogia e 15 assistentes de creches, cursando o curso superior em Pedagogia, percebendo uma média salarial de R\$ 2.500,00 para o professor e de R\$ 1.400,00 para o assistente (cf. RIO BRANCO, 2017).

Já a Creche Lar da Criança fica localizada no bairro Capoeira, com o espaço capaz de atender 154 crianças de dois e três anos de idade, sendo que atualmente atende 140 crianças com sete turmas em tempo integral. Possuem, ainda, em seu quadro funcional sete

professores, todos têm formação superior em Pedagogia e quatro assistentes de creches, cursando o Ensino Superior em Pedagogia, com salário que se aproxima de R\$ 2.500,00 para o professor e de R\$ 1.400,00 para o assistente de creches (cf. RIO BRANCO, 2017)

As matrículas realizadas nas referidas entidades são também contabilizadas para efeito da distribuição dos recursos do Fundeb ao município, corroborando com estudo realizado por Martins (2009) que apontava a defesa de vários movimentos sociais para a inclusão das creches privadas sem fins lucrativos para obtenção de recursos do fundo. “Os movimentos sociais ligados à oferta de Educação Infantil e Especial e instituições sem fins lucrativos argumentaram que o aluno não poderia ser tratado de forma desigual em relação àqueles matriculados em escolas geridas pelo setor público” (MARTINS, 2009. p. 214).

Assim, posteriormente, o Fundeb (Lei nº 11.494/2007) admitiu matrículas das instituições privadas conveniadas com atuação em Educação Infantil, desde que atendessem os critérios fixados, tais como oferta gratuita, finalidade não-lucrativa, dentre outras. As creches, em Rio Branco, estão distribuídas por turmas na rede municipal de ensino, entidades filantrópicas e entidades privadas, conforme descrito no quadro 15.

**Quadro 15: Número de turmas nas creches no município de Rio Branco, no período de 2010 a 2017**

Ano	Municipal	Privada	Total
2010	43	7	<b>50</b>
2011	46	8	<b>54</b>
2012	62	35	<b>97</b>
2013	89	30	<b>119</b>
2014	101	44	<b>145</b>
2015	130	36	<b>166</b>
2016	173	44	<b>217</b>
2017	203	46	<b>249</b>

**Fonte:** Sinopse Estatística/MEC (2017). Elaborada pela autora.

É oportuno esclarecer que na coleta das informações para preenchimento dos dados no quadro 15, que revela o número de turmas em creches no município de Rio Branco, em consulta a Sinopse Estatística, no site do MEC, não foi possível trazer informações dos anos anteriores a 2010, devidos estas informações não serem especificadas por município e eram alimentadas por Estados.

Do todo o período analisado (2010 a 2017) foi a partir do ano 2012 que as turmas, tanto de rede municipal, quanto da iniciativa privada, foram ampliadas, com destaque para o número de turma de creches nas entidades privadas, que alcançou um percentual de 337,5% em relação ao ano 2011.

O quadro 15 mostra também, uma elevação significativa nas turmas nos anos de 2016 e 2017, crescendo 33,07% e 17,34%, respectivamente. Estes números revelam o esforço da prefeitura municipal de Rio Branco em cumprir com o dever educacional para com as crianças pequenas do município, fazendo com que haja uma expansão de vagas para atender a demanda por educação infantil (Creche) e no seu atendimento por parte do Poder Público,

Assim está caracterizada a rede de ensino na cidade de Rio Branco que atende às crianças zero a três anos em creches, procurando cumprir com a sua obrigação como responsável em ofertar uma educação que garanta o desenvolvimento intelectual dos pequenos, a fim de prepará-los para as séries seguintes com a qualidade necessária para a continuidade de seus aprendizados.

### 3.2 PROCESSO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE EM RIO BRANCO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e, mais precisamente, com a instituição da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394 de 1996, o Brasil passou a adotar o regime de federalismo cooperativo, com o objetivo de orientar as relações entre os entes da federação no que se refere à oferta da Educação Básica obrigatória (LDBEN, artigo 11, inciso V).

Nesse sentido, ficou estabelecido que os municípios atuassem, prioritariamente, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, transferindo aos municípios a responsabilidade pela criação e gestão de seus sistemas de ensino.

Com o processo de municipalização da educação, previsto na Constituição de 1988 e na LDBEN nº 9.394/96, os municípios passaram a lidar com novos parâmetros mínimos, tais como a aplicação de recursos de seus orçamentos para atendimento de serviços essenciais, como é o caso da educação.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

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

Segundo Verçosa (2011), o processo de descentralização do estado e a municipalização do ensino em Rio Branco tomou base e adquiriu novos contornos no ano 2005, com a

ascensão política do Partido dos Trabalhadores (PT) à prefeitura municipal de Rio Branco, período em que se tinha, pela primeira vez, a simultaneidade na gestão da capital e do Governo do Estado do Acre uma mesma coligação política, o que viabilizou políticas favoráveis ao diálogo e ao trabalho em parceria.

Com Raimundo Angelim<sup>16</sup> na Prefeitura e Jorge Viana no governo do Estado do Acre, que se encontrava no seu segundo mandato, reeleito em 2002, houve uma proximidade política das gestões administrativas, fato que era defendido nos processos eleitorais como uma possibilidade de se estabelecer parcerias que poderiam contribuir na superação da fragmentação das políticas e programas e, dessa forma, atender às demandas da sociedade com maior efetividade e eficiência (CALIXTO, 2017).

Nessa perspectiva, começou a despontar uma parceria entre o Estado e o Município, que se configuraria para uma reforma na gestão, culminando na organização da rede municipal de ensino, que de acordo com Calixto, esta nova organização, na verdade foram “o estabelecimento de uma nova sistemática para o processo de matrículas das escolas públicas, na cidade de Rio Branco” (CALIXTO, 2017, p. 117).

Esta ideia se fortaleceu com a promulgação da Lei nº 1.694/2005, que instituiu o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios.

O art. 1º da Lei nº 1.694/2005, que dispõe sobre a definição do Sistema Pública da Educação Básica, traz como finalidade desenvolver ações integradas que elaborassem e executassem políticas e normas que regulamentariam a oferta e a qualidade da educação, bem como o estabelecimento de normatização para temas como a gestão das escolas, o quadro de profissionais da educação e a utilização dos recursos financeiros, tecnológicos e materiais.

A referida lei estabeleceu cinco objetivos concernentes ao Sistema Público de Ensino, conforme preconiza o art. 3º:

Art. 3º Constituem-se objetivos do Sistema Público de Educação Básica do Estado do Acre:

- I - universalizar o ensino fundamental a todos os alunos em idade escolar;
  - II - garantir, de forma progressiva, a oferta da educação infantil e do ensino médio;
  - III - efetivar igualdade de condições para o acesso e permanência no ensino básico;
  - IV - garantir a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, em conformidade com os padrões estabelecidos nos referenciais curriculares do sistema;
- e,

---

<sup>16</sup> Prefeito de Rio Branco pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no ano 2005 por uma frente de outros partidos políticos, nascido em Rio Branco (AC), filho de Tirso Ramos de Vasconcelos e Iolanda Angelim Vasconcelos. Foi eleito prefeito de Rio Branco por dois mandatos consecutivos (2005-2008/2009-2012).



V - desenvolver capacidades cognitivas e afetivas ao educando, possibilitando autoestima, autonomia de pensamento e uma vida solidária e produtiva (ACRE, 2005).

Esses objetivos dialogam com a legislação vigente no país, especialmente com a LDBEN (Lei 9.394/1996) e a Emenda Constitucional nº 14/1996 que criou o Fundef as quais ressaltavam a imperiosidade da universalização do Ensino Fundamental como prioridade do país e, conseqüentemente, a necessidade de se definir uma política de financiamento, a partir das diretrizes da educação nacional e sob os encargos dos entes federados responsáveis pelas respectivas ofertas das diferentes etapas do ensino.

No caso específico das redes municipais de ensino, essas novas determinações provocaram aquilo que estudiosos, como Callegari (1997), Guimarães (1998), Oliveira e Ganzeli (2001), Arelaro e Gil (2006) chamaram de “processo de indução da municipalização”.

De acordo com Lei nº 1.694/2005, a colaboração e a integração dos sistemas municipais ao Sistema Público de Educação Básica se efetivariam com a formulação de um termo de adesão que permitiria que as instâncias estaduais e municipais construíssem metas e estratégias comuns, inclusive de assistência técnica e financeira.

O discurso em torno do regime de colaboração entre Estados e Municípios, que organização a rede de ensino, segundo Calixto (2017) iniciaram antes mesmo da promulgação da Lei nº 1.694/2005, o que contribuiu para a sua aprovação no mesmo ano que ela proposta.

As discussões sobre a necessidade de se estabelecer mecanismos de colaboração entre a gestão estadual e a municipal, no campo educacional, iniciaram-se no processo eleitoral de 2004 e ganharam mais força durante a transição de governo, no final deste ano e no início de 2005, conforme relatado anteriormente. O plano de governo para a nova gestão da Prefeitura indicava que seria necessário romper com o modelo de gestão anterior, já tornando explícita a adoção de práticas que compunham o repertório da gestão da SEE (CALIXTO, 2016, p. 115).

Na concepção de Oliveira e Ganzeli (2013), os acordos e pactos firmados entre os entes administrativos favorecem e agilizam os programas governamentais, pois são os instrumentos possíveis e necessários, em virtude da ausência de legislação que regulamente o regime de colaboração.

Os convênios são instrumentos ágeis para o estabelecimento e desenvolvimento de programas governamentais, são empregados geralmente em políticas de governo e não de Estado, dado o processo de elaboração, de tramitação dos mesmos e o grau de abrangência temporal. Os convênios não são obrigatórios, devendo haver concordância de ambas as partes para seu estabelecimento, repactuação quando do vencimento e rescisão por vontade de quaisquer das partes conveniadas. Observa-se que convênios, principalmente entre estados e municípios, não raro são lançados pelos primeiros com vantagens iniciais, atuando como efeito demonstrativo para a obtenção de apoio dos segundos. Não é incomum que a obtenção dos pleitos em determinada secretaria estadual esteja ligada à assinatura de convênio em outra

secretaria. A questão partidária pode também facilitar ou dificultar a assinatura de convênios públicos (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1038).

Nesta perspectiva, o Estado do Acre e o município de Rio Branco, em 2006, formalizou o Regime de Colaboração por meio do Convênio nº 020/2006, para promover a municipalização de 22.034 (vinte e duas mil e trinta e quatro) matrículas, sendo 5.842 (cinco mil, oitocentos e quarenta e duas) matrículas de educação infantil e 16.192 (dezesesseis mil, cento e noventa e duas) matrículas de ensino fundamental de 1ª a 4ª série e a estadualização de 2.144 (duas mil, cento e quarenta e quatro) matrículas de 5ª a 8ª série do ensino fundamental (ACRE, 2006).

1. DO CONVENIENTE:

- a) Transferir 22.034 (vinte e dois mil e trinta e quatro) alunos, recursos humanos, instalações físicas escolares, materiais e encargos financeiros à responsabilidade administrativa municipal;
- b) Repassar recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de acordo com a CLÁUSULA QUARTA deste convênio;
- c) Garantir a manutenção e funcionamento das escolas;
- d) Prestar assistência técnica e pedagógica para a Secretaria Municipal de Educação;
- e) Responsabilizar-se pela administração geral das escolas estadualizadas;
- f) Assumir a responsabilidade administrativa e pedagógica das escolas estadualizadas;
- g) Aplicar os recursos financeiros de acordo com o Plano de Trabalho proposto pela SEME e aprovado pela SEE.

2. DO CONVENIADO:

- a) Transferir 2.144 alunos de 5ª a 8ª série do ensino fundamental, recursos humanos, instalações físicas escolares, materiais e encargos financeiros à responsabilidade administrativa estadual;
- b) Disponibilizar recursos financeiros do Orçamento Municipal, constante do Programa de Trabalho: 010.003.20890000 – Manutenção do Ensino Fundamental;
- c) Garantir a manutenção e funcionamento das escolas;
- d) Prestar assistência técnica e pedagógica às escolas;
- e) Responsabilizar-se pela administração geral das escolas;
- f) Assumir a Responsabilidade administrativa e pedagógica das escolas municipalizadas;
- g) As despesas de manutenção da Educação Infantil serão custeadas pelo CONVENIADO;
- h) Aplicar os recursos financeiros de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela SEE (ACRE, 2006, p. 03-04).

Do exposto do Convênio nº 020/2006 se depreende então, que as ações previstas, no referido instrumento legal, tinham como finalidade elevar a participação do município de Rio Branco na condução da Educação Infantil (Pré-escola e Creches) e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, para mais na frente cumprir com determinações do art. 11, da Lei nº 9.394/2006, quanto à organização de seu sistema de ensino.

Neste sentido descreve Calixto (2017):

É plausível afirmar que o processo de implementação do regime de colaboração, promovido pelo Governo do Estado do Acre e pelo Município de Rio Branco, além

de discutir as relações intergovernamentais, para efetivar o direito à educação na cidade, ancorava-se em um processo de indução de políticas nacionais e estadual, baseadas em uma perspectiva de inclusão social e de alinhamento com uma visão gerencial da educação, que repercutiu fortemente na organização dos sistemas de ensino e das escolas (CALIXTO, 2017, p. 128).

Em linhas gerais, podemos afirmar que a partir formalização do regime de colaboração, entre o estado e o município de Rio Branco, iniciou o processo de municipalização da Educação Infantil e do compartilhamento do trabalho pedagógico nas escolas de primeiro a quarto ano do Ensino Fundamental, ao tempo em que ocorreu o processo de estadualização da etapa final do Fundamental e do Ensino Médio (ACRE, 2015).

Desta forma, o atendimento educacional em Rio Branco, que na sua maioria, era de responsabilidade da rede estadual, começa a ser redesenhada para ser também, ofertado pelo município. No quadro x, demonstra como estavam distribuídas as matrículas, antes do acordo entre os sistemas.

#### **Quadro 16: Matrícula na rede de ensino no município de Rio Branco, no ano 2004**

Rede	Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Médio	Profissional	Supletivo	Especial	Total
Estadual	0	7313	24394	18768	14630	630	22677	390	88802
Federal	0	59	112	206	132	0	0	0	509
Municipal	489	2011	6635	3276	0	0	1371	0	13782
Particular	132	1893	3365	3330	2142	195	352	309	11718
Total	621	11276	34506	25580	16904	825	24400	699	114811

**Fonte:** CENSO ESCOLAR/INEP-2004. Elaborado por Calixto (2017, p. 129).

Observamos no Quadro 16 que o maior número de matrículas é da 1ª a 4ª séries dos anos iniciais, e estavam distribuídas pela rede estadual. E as matrículas em Creches existentes, em 2004, já pertencia à rede municipal.

Sobre o processo de transferência das matrículas de que trata o Convênio nº 020/2006, segundo o estudo de pesquisa de Calixto (2017) somente veio concretizar-se no ano 2007.

Assim sendo, durante o ano de 2005, foram iniciados os primeiros movimentos para efetivação do regime de colaboração entre o Governo do Estado e o Município de Rio Branco, a partir do convênio 026/2006 que, em linhas gerais, indicava a realização de um processo de municipalização das escolas estaduais de educação infantil, assim como de 1ª a 4ª séries, e outro de estadualização de escolas de 5ª a 8ª séries da rede municipal. O processo de transferência de matrículas foi efetivado no ano de 2007, com a transferência de 5.073 matrículas de educação infantil de 12 escolas estaduais municipalizadas, e com as transferências de 2.551 matrículas de 5ª a 8ª série de três escolas municipais estadualizadas (CALIXTO, 2017, pp. 131-132).

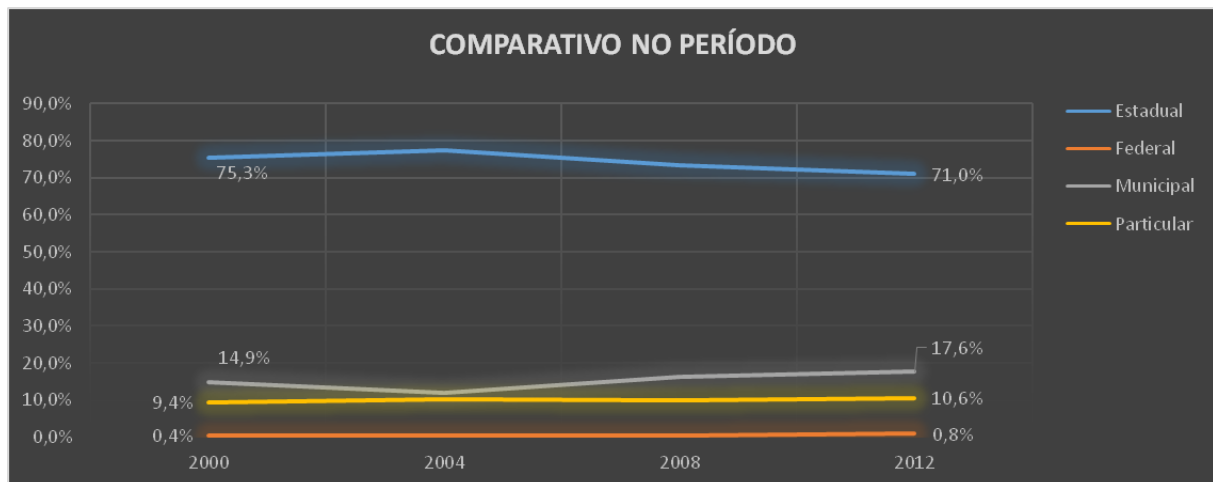
Como se pode observar, o estudo de Calixto (2017) revelou que as transferências das matrículas não ocorreram, exatamente, da forma como foi estabelecido no Convênio nº 020/2006, pois das 22.034 matrículas previstas para transferências da rede estadual para

municipal, sendo 5.842 da educação infantil (pré-escola) e 16.192 do ensino fundamental de 1ª a 4ª série, efetivaram somente 5.073 matrículas de educação infantil e, das transferências de 2.144 matrículas de 5ª a 8ª série da rede municipal para a estadual, foram transferidas um número maior do previsto, 2.551 matrículas.

Já com relação às transferências das escolas entre os entes, neste período foram municipalizadas as escolas de educação infantil: Alexandre dos Santos Leitão, Bem-te-vi, Crizarubina Leitão, Jorge Félix Lavocat, Hélio Melo, Frei Peregrino de Lima, Menino Jesus, Maria Olívia de Sá, Sheila Nasserala, Terezinha Kalume, Valdiva de Castro, Vovó Mocinha Magalhães e estadualizadas as escolas de ensino fundamental: Lourival Sombra, Luiza Carneiro Dantas, Pe. Antônio Diogo Feijó.

Os dados do gráfico x apresentado no referido no estudo por Calixto (2017), contendo as informações do Censo escolar de 2005 a 2012, recorte de sua pesquisa, e ainda, levando em consideração, o período após assinatura do convênio, mostra como ficou a responsabilidade pelo atendimento da educação básica.

**Gráfico 1: Responsabilidade pelo atendimento da Educação Básica 2005-2012**



**Fonte:** Censo Escolar Inep 2005-2012 (CALIXTO, 2017).

Pela análise do gráfico, verificamos que os objetivos propostos no convênio, quanto às transferências das 22.034 matrículas, não ocorreram na sua totalidade, pois se houvesse ocorrido como previsto, alteraria significativamente esta distribuição de responsabilidades. A rede municipal passaria a responder por mais de 37% dos atendimentos, enquanto a rede estadual reduziria a sua participação para cerca de 47%. (CENSO ESCOLAR/INEP, 2006).

Neste sentido, Almeida (2015) considerando o Censo de 2013, afirma que, no que pese a oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental ser formalmente de responsabilidade do município, as matrículas nesta etapa são maiores em escolas do Estado, e ainda, em

decorrência da insuficiência de matrículas para a crianças de 0 a 5 anos, leva a entender, que o resultado do regime de colaboração, ocorreu muito mais em relação à dinamização da gestão do sistema entre as duas rede (organização do calendário de matrícula, distribuição e formação de professores, entre outros) refletindo diretamente na qualidade educacional das escolas e alunos dos diferentes bairros da cidade de Rio Branco.

Em relação ainda, ao Convênio nº 020/2006, observa que o mesmo não contemplou transferências de matrículas entre os entes, para Creches, todavia, o regimento de colaboração, que se iniciou em 2005, contribuiu para o processo de transferência da gestão da educação infantil da rede estadual para a rede municipal, bem como, a passagem da responsabilização da gestão pedagógica da educação infantil das escolas estaduais para a SEME.

Apesar de não fazer parte do escopo do convênio 026/2006 a política de atendimento para as crianças de 0 a 3 anos, conforme o art. 30 da Lei 9394/96, foi altamente impactada pelas ações de colaboração entre o Estado e o Município de Rio Branco e do estabelecimento de financiamento a partir do FUNDEB (CALIXTO, 2017, p. 138).

Grosso modo, a Coordenação da educação infantil, foi transferida para a gestão municipal, com o compromisso de atender simultaneamente as escolas localizadas em Rio Branco e as demais escolas estaduais, localizadas nos demais municípios, que atendiam as crianças da educação infantil. Deste modo, a Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco, passou a ser a responsável pela gestão pedagógica das escolas de educação infantil, para além do território da cidade (ACRE, 2005).

Atualmente SEE e SEME se valem do mesmo mecanismo de acesso às vagas escolares, por meio de um sistema de oferta pela proximidade de moradia dos alunos. A SEE denomina este formato de “zoneamento” e a SEME, de “regionais”. Esta proposta de democratizar o acesso à escola parte do princípio de eliminar problema comum enfrentado pelos alunos e suas famílias: formação de imensas filas para conseguir vagas em algumas escolas, principalmente as consideradas de melhor “qualidade”, enquanto outras, não tinham todas as vagas preenchidas por não terem o crédito de “boas escolas” (ALMEIDA, 2015, p. 92).

Deste modo, o município de Rio Branco diante da responsabilidade constitucional e legal passa, estrategicamente, a reorganizar as escolas, definindo ações, metas e estratégias que pudessem contribuir com a implementação dessa política educacional na cidade. Nesse processo, a cidade foi dividida em seis zoneamentos escolares<sup>17</sup> que deveriam ter em sua composição as escolas de Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental em

---

<sup>17</sup> O zoneamento escolar em Rio Branco foi implantado pela SEE no ano 2000, incluindo as escolas da rede estadual de Rio Branco, sendo que, a partir de 2005, o convênio firmado entre o município e o estado possibilitou a extensão desta política. Num contexto mais geral, o zoneamento é um instrumento utilizado com vistas a melhor gestão de determinado espaço e serviços, por meio de critérios estabelecidos por quem o implanta (ALMEIDA, 2015, p. 97).

um raio de 1 km, as escolas que atendessem os anos finais em um raio de 1,5 Km e as escolas de Ensino Médio, em um raio de 2 km.

Essa estratégia tinha como objetivos:

a) ampliar a oferta de vagas na Educação Básica através da otimização dos espaços. Escolas do município e do estado se organizam na distribuição das vagas nos diferentes níveis, conforme a demanda apresentada e o município assume a educação infantil; b) otimizar o quadro de profissionais existentes nas duas redes. Redistribuição dos funcionários da SEME e da SEE conforme a necessidade e demanda de cada rede; c) Possibilitar que o fluxo do educando ocorra a partir do princípio da proximidade geográfica nas unidades de ensino, que serve de parâmetro para a constituição das regionais. Aqui as escolas municipais passam a fazer parte do zoneamento escolar já implantado pela SEE a partir de 2000. d) Possibilitar que as escolas tenham um perfil definido, o que permite a constituição de padrões básicos (ALMEIDA, 2015, p. 88).

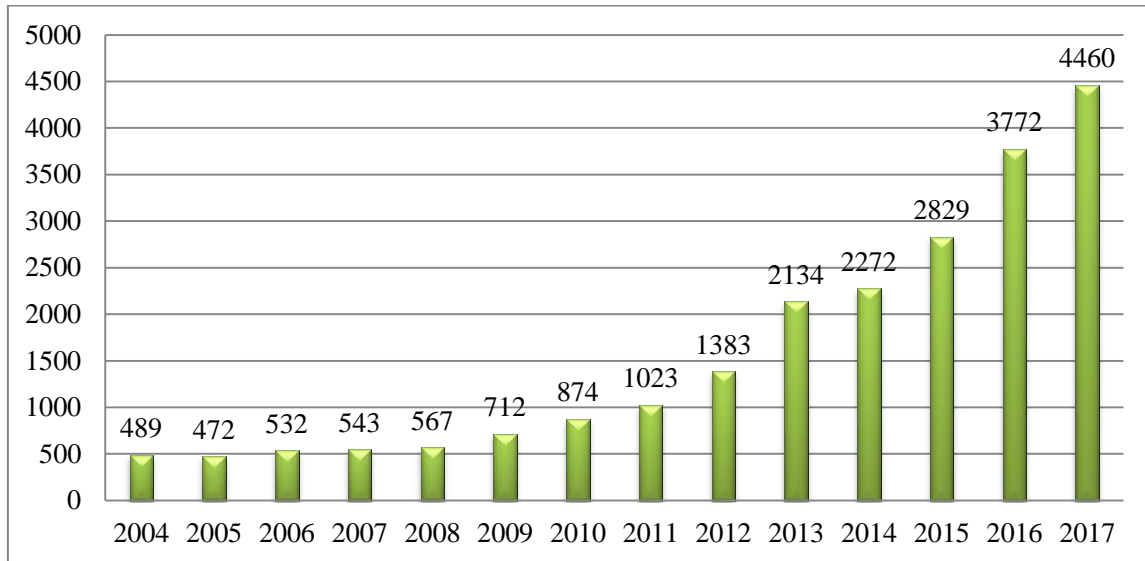
Percebe-se com essa estratégia, a preocupação dos governos, não somente, no sentido da organização de matrículas, mas com a ampla gestão para com o ensino, quando também procura criar condições mais favoráveis para com o atendimento do aluno nas duas redes, redistribuindo os funcionários das referidas secretarias com vista a ofertar melhor aprendizado, para isso depreendem disponibilidade e gestão de recursos.

Essas mudanças, no âmbito do município, ocorrem com base nas políticas educacionais adotadas no país que vão ser referenciadas por uma lógica baseada na racionalização técnica-administrativa, tendo como parâmetros os métodos de gestão empresariais, que são a eficiência, a efetividade e a eficácia. Assim, a implementação de ações visando a instauração do regime de colaboração, obedecerá à diretriz de assegurar a padronização e a uniformização das intervenções no campo educativo.

Nesse sentido, compreende-se que o regime de colaboração operado entre o município de Rio Branco e o Estado do Acre funcionou como um dispositivo para o município tentar cumprir com as obrigações legais quando opta por integrar-se ao sistema estadual de ensino, buscando atender à demanda por Educação Infantil em creches, e cumprir com a prioridade do Ensino Fundamental que, segundo a LDBEN, deveria estar organizada em seu respectivo sistema de ensino.

Assim, conforme ilustrado no Gráfico 1, apresentamos o comportamento quanto crescimento de Creches de responsabilidade do município de Rio Branco.

**Gráfico 2: Evolução das matrículas em creches na rede municipal de Rio Branco 2004-2017**



**Fonte:** Censo Escolar INEP 2004-2012.

O Gráfico acima demonstra que houve um crescimento no percentual de 821,36% nas matrículas em Creches no período compreende de 2007 a 2017, saindo de um patamar de 543 matrículas em 2007 e no ano 2017 totalizam 4460 matrículas. E importante esclarecer que em relação o quantitativo das matrículas em Creches, evidenciado neste estudo, o que houve foi a ampliação de matrículas, pois como já mencionado também neste estudo, o regime de colaboração que foi realizado entre o estado e o município para distribuição de matrículas, não abrangia transferência de matrículas em Creche, nosso foco nesta pesquisa.

Essa ampliação demonstra um esforço da parte da gestão municipal, desde governo do Prefeito Raimundo Angelim, quando buscou priorizou políticas educacionais para ampliar o atendimento para a primeira infância. Contudo, quando comparado com as estimativas populacionais do censo demográfico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), de 2010, apontavam uma população de zero a três anos de aproximadamente 18.000 (dezoito mil) crianças. Nesse sentido, vemos que, mesmo com a ampliação da matrícula na creche, a cobertura é de menos de 25% da população nessa etapa de escolarização.

Dessa forma, percebe-se que foram na gestão dos governos da Frente Popular do Acre (FPA)<sup>18</sup> que a educação passou por grandes transformações no estado, bem como no município de Rio Branco, pelo qual se iniciou um processo de reorganização da rede pública de ensino em todo o Estado, na gestão do então Secretário da Secretaria de Estado de

<sup>18</sup> Frente Popular do Acre é uma coligação que inclui os seguintes partidos: coligação local dos partidos PDT, PT, PSL, PPS, PSB, PSDB, PT do B, PC do B, PV, PMN, PL e PTB.

Educação (SEE), o professor Binho Marques.

A reforma da rede estadual de ensino teve início a partir do ano de 1999, (quando a FPA elegeu para governador, Jorge Viana), implementada pela Secretaria de Estado de Educação e, somente em 2005 a Secretaria Municipal de Educação (SEME) passa a implantar seu reordenamento da rede. Desta vez, há uma parceria entre as duas secretarias, que no bojo do processo, instituem o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais, relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do estado e municípios, nos termos da Lei nº 1.694/2005 (ALMEIDA, 2015, p. 87-88).

Combinado a essas mudanças, está ao fato da obrigatoriedade, dos estados e municípios cumprir com determinações da Constituição, de 1988 e da LDBEN nº 9.394/1996, que definem o dever de cada ente federado para com a educação, quando por meio do regime de colaboração, o município de Rio Branco passa a se integrar o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, tornando o único município a firmar convênio com o estado, já que com os demais municípios acreanos, ocorreram apenas parcerias, sem assumirem o formato de convênio, como ocorreu com o município de Rio Branco.

Foi a partir dessas circunstâncias que a Secretaria Municipal de Educação (SEME), passou a se responsabilizar pela Educação Infantil (creches e pré-escolas) e os anos iniciais do Ensino Fundamental, frente ao novo cenário de alteração da política de financiamento da Educação Básica advinda da efetivação da política de fundos contábeis no país, com a implantação do Fundeb. Nesse cenário, não se pode perder de vista também as implicações e os desafios impostos pelo PNE (Lei nº 10.171/2001) e, mais recentemente, o atual Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005) aprovado em 2014.

Assim, visando melhorar a organização do sistema de ensino, o município de Rio Branco, com base nos princípios contidos no inciso IV, do artigo 206 da Constituição Federal de 1988, e nos artigos 14 e 15 da Lei nº 9394/1996 (LDBEN), capítulo VI, Seção I, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, e na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) instituiu o Sistema Municipal de Educação de Rio Branco, por meio da Lei Municipal nº 1989, de 09 de julho de 2013 (RIO BRANCO, 2013).

O parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 1.989/2013 menciona que, o Sistema Municipal de Educação compõe o conjunto de instituições públicas e privadas que desenvolvem ações integradas para a elaboração e execução de políticas e normas que regulamentam e definem a oferta e os padrões de qualidade do ensino.

Desse modo, compreende-se que para ampliar a oferta do ensino, o município pode também contar, além das instituições públicas, com as instituições privadas, concordando com o que está previsto no artigo 12 do Decreto nº 6.253/2007, que regulamenta a Lei nº



11.494/2007 (Fundeb), quando destaca que para distribuição dos recursos do fundo será admitido o cômputo das matrículas efetivadas na educação oferecidas em creches de até três anos de idade por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, que contenham convênio com poder executivo competente, que, no caso de Rio Branco, possui convênio com entidades filantrópicas.

Para o que se propõe este estudo, é importante destacar alguns artigos e incisos de que trata essa Lei. O artigo 4º, inciso II, da 1.989/2013, mencionando que a SEME é o órgão do Poder Público Municipal que exerce as atribuições executivas e administrativas em matéria de educação, cabendo *oferecer educação infantil em creches e pré-escolas* e o Ensino Fundamental, garantido a essas etapas padrão de qualidade.

Nessa esteira, podemos verificar o comprometimento do município de Rio Branco em assumir com o pacto federativo posto pela Constituição Federal, no artigo 211, em relação à distribuição de responsabilidades da educação entre os entes, devendo aos municípios atuar prioritariamente com essas modalidades de ensino. Sobre essa questão, Pinto (2007), aponta em estudo realizado, o grande aumento em peso das matrículas das redes municipais a partir da implantação do regime de colaboração.

Ainda o artigo 4º, inciso IV da Lei nº 1.989/2013, enfatiza a necessidade da elaboração do *Plano Municipal de Educação*, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação.

Nesse sentido, o município promulgou a Lei nº 2116, de 29 de Junho de 2015, aprovando o Plano Municipal de Educação, para o período de operacionalização de 2015-2025, contendo metas e diretrizes nos moldes do Plano Nacional de Educação, inclusive reafirma o compromisso com Meta 1 (RIO BRANCO, 2015).

O inciso V do artigo 4º da Lei nº 1.989/2013 trata da garantia da aplicação dos recursos constitucionais destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), refletindo as determinações das legislações vigentes. Compreende-se aqui, a responsabilidade do município em utilizar, no mínimo, 25% dos repasses constitucionais por meio dos impostos e transferência para a manutenção do desenvolvimento do ensino, e no caso do município está direcionada para o atendimento da Educação Infantil e no Ensino Fundamental, com ações voltadas à consecução dos objetivos desses níveis, que, conforme o artigo 132 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, manteve os 25%.

De acordo com o Sistema de Ensino Municipal, no artigo 11, as instituições privadas de Educação Infantil, mesmo com sua autonomia legal, precisam cumprir os dispositivos legais no que se estabelece em termos de qualidade do ensino educacional, observando as

normas comuns nacionais e do referido Sistema de Educação. Sabe-se que essas entidades cumprem um papel fundamental diante do desafio da Meta 1 do Plano Municipal de Educação, contudo, como a finalidade dessas entidades é o lucro, poderiam incorrer no risco de ofertar o ensino como uma mercadoria, não visando o verdadeiro aprendizado dos seus alunos.

É oportuno destacar o artigo 16 do Sistema de Ensino Municipal, pois define quais as etapas e modalidades que são de abrangência da educação escolar de Rio Branco, incluindo as creches, que é o foco principal da nossa pesquisa. Isso nos remete ao raciocínio que não seria possível o alcance de um dos direitos mais importantes para cidadania “a educação”, conforme previsto na Carta Magna do nosso país, se não fosse a estrutura educacional dentro de cada município.

Os artigos 17 e 18 dialogam com a LDBEN, quando preconizam a Educação Infantil (creches, pré-escola) como a primeira etapa da Educação Básica, constituída como um direito da criança de zero a cinco anos, devendo ser ofertada pelo poder público e pela família. Assim, podemos perceber que, ao longo do tempo, a criança era vista como alguém que somente precisava de assistência. Contudo, após várias reivindicações por parte de segmentos da sociedade civil e, principalmente, devido à ascensão da mulher no mercado de trabalho, as crianças começam a ser tratadas como alguém que tem o direito educacional garantido, a fim de lhes proporcionar a sua socialização e o seu desenvolvimento integral, sem, contudo, abster-se do binômio “educar e cuidar”.

Por fim, apontamos para o artigo 33 da Lei nº 1.989/2013, que aborda o financiamento da educação municipal, mencionando que o município aplicará, anualmente, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em consonâncias às normas nacionais.

Todos os direitos educacionais mencionados neste estudo não seriam efetivados sem recursos financeiros, por isso, a Constituição Federal é ratificada por esta legislação, que estipula um percentual mínimo a ser aplicado em educação, mesmo com a consciência de que os recursos não são suficientes para atender as grandes demandas desta área das políticas sociais. A política de fundos, implantada como meio de financiamento da educação no Brasil, demonstra o esforço de se priorizar nos orçamentos públicos a vinculação de recursos para a educação.

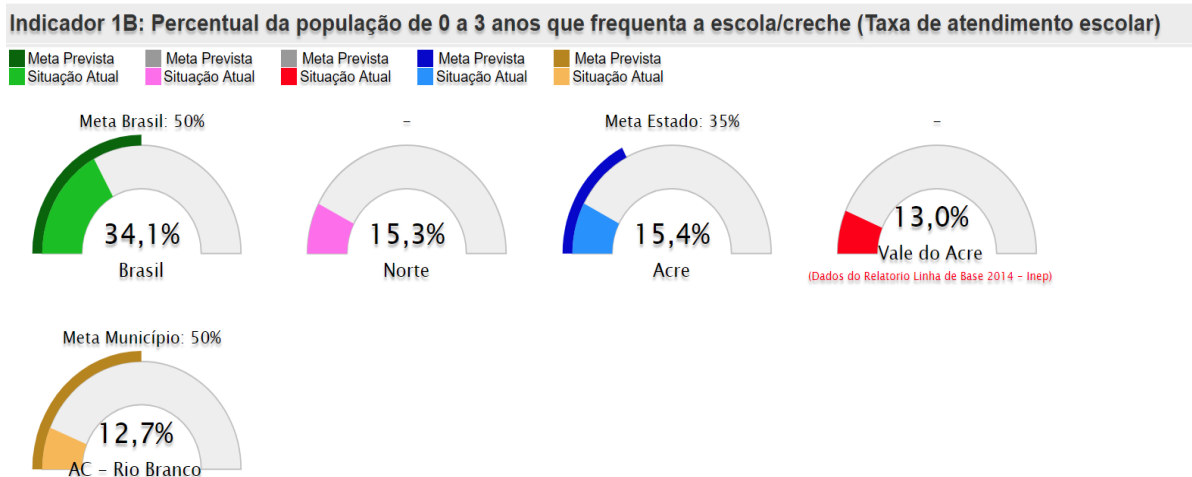
Nesse sentido, por força das mudanças ocorridas no campo da política de financiamento da Educação Infantil nos últimos anos no Brasil, principalmente, pela instituição do Fundeb que passou a assegurar o repasse de recursos do financiamento público

para as matrículas municipais de Educação Infantil, e por sua vez, a responsabilidade de todos os entes federados para essa nova política, foi o que repercutiu para que o município de Rio Branco se organizasse quanto ao Sistema de educação, visando propiciar uma educação de qualidade à sociedade rio-branquense, destacando, sobretudo para o atendimento de creches.

Em linhas gerais, o que se pode depreender é que, com a inclusão da creche e da pré-escola no fundo de financiamento da educação, os municípios passaram a implementar políticas de ampliação de matrículas, por haver a possibilidade de recursos, que antes estavam vinculados a sua rede, serem redistribuídos para outros entes que possuíssem atendimento das etapas contempladas no novo fundo.

Especificamente em Rio Branco, isso vem culminar com o grande desafio que cabe ao município em relação à Meta 1, do PME (2015-2025), de “universalizar o atendimento às crianças de quatro e cinco anos até 2016 na pré-escola e ampliar a oferta de vagas em creches para atender 50% (cinquenta por cento) da população até 03 anos ao final de 2025”, posto diante das reformas educacionais e dos compromissos em nível nacional.

**Figura 9: Percentuais de atendimento em creche em Rio Branco (PNE 2014-2024)**



**Fonte:** Estado, Região e Brasil – PNAD (2015).

Conforme a Figura 9, o percentual de atendimento em creche se apresenta até 2016, no patamar de 12,7%, demonstrando que o município de Rio Branco precisará desenvolver ações e novas políticas para conseguir cumprir a referida Meta no prazo previsto. Sem dúvida, os recursos do Fundeb serão fundamentais para a concretização do estabelecido no PME (2015-2025). Contudo, considerando os dez anos de vigência do Plano Municipal, em média deveria ocorrer um atendimento anual de 5%, o que se apresenta é uma média de 6,3%, demonstrando que o crescimento está ocorrendo gradativamente dentro do que está estabelecido.

Para tanto, o Fundeb se apresenta como uma Política de Financiamento essencial para

a educação, com a distribuição de recursos entre os entes, tendo também como finalidade cumprir o que prevê o artigo 206 da Constituição Federal de 1988, buscando com base nos princípios que norteiam esse artigo o amplo acesso à educação qualificada e igualitária, tendo, assim, a realização concreta da democracia e Estado de Direito.

No município de Rio Branco, a Secretaria Municipal de Educação – SEME, que é a gestora dos recursos transferidos pelo FUNDEB, se responsabiliza pela Educação Infantil – Creche e Pré-Escola, pelo Ensino Fundamental do 1º ao 5º ano e Educação de Jovens e Adultos, sendo que este último, funciona em escolas estaduais, mas mantendo a devida responsabilidade da gestão pedagógica, garantindo Formação Continuada aos professores, Coordenadores pedagógicos e Gestores, assim como acompanhamento pedagógico, com vistas a atender as necessidades das Unidades Educativas municipais e estaduais em questão (SEME, 2017).

Sobre a transferência dos recursos do Fundeb, o município de Rio Branco procura utilizar a verba no mesmo exercício financeiro em ações específicas da forma como dispõe o capítulo V, artigo 21, da Lei nº 11.494/2007.

Art.21 - Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, a SEME vem utilizando os recursos do fundo quase na sua totalidade para pagamento dos professores e do pessoal de apoio, sendo esta questão abordada neste estudo, na próxima subseção.

Assim sendo, percebemos que com o Fundeb, Rio Branco tem sido beneficiado, pois, conforme aponta o Relatório de Gestão da SEME, há um crescimento nas receitas dos municípios por conta do fundo.

De acordo com o IBGE, o PIB brasileiro apresentou crescimento de 1,3% no período (em relação ao 4º trimestre de 2016). Foi a primeira elevação após oito trimestres consecutivos de queda, porém, com esse crescimento os municípios brasileiros se beneficiaram através dos repasses financeiros disponibilizados pelo FUNDEB (SEME, 2017).

Ainda, de acordo com a Secretaria de Educação do Município, não haverá ensino de qualidade para todos, em todas as regiões do Brasil, nas zonas urbanas e rurais, em estados ricos e pobres, se não forem ampliados os recursos disponíveis para o setor educacional, colocando que o problema do financiamento da educação no Brasil não se resolve apenas com o aperfeiçoamento de aspectos gerenciais, é imprescindível o aporte de novos recursos (SEME, 2017).

Assim, os recursos disponibilizados pelo FUNDEB constituem-se verdadeiramente como necessários ao desenvolvimento das atividades educativas do município de

Rio Branco – AC, pois observando-se o objetivo de sua criação, que seja, proporcionar um salto de qualidade na educação nacional articulando ações existentes no MEC, representa financiamento substancial da educação pública, tornando-se peça agregadora na execução das ações educativas (SEME, 2017).

Postas essas considerações, de ordem mais geral, as quais servem como recurso para demonstrar a forma através das quais o município de Rio Branco tem se organizado para ampliar a capilaridade da oferta e expandir o atendimento à Educação Infantil em creches. A questão do financiamento e dos recursos financeiros que têm sido alocados para atender a essa demanda da escolarização será objeto das análises que serão apresentadas na sequência do presente estudo.

### 3.3 ATENDIMENTO E OFERTA DE VAGAS EM CRECHES NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO

Em função dos estímulos financeiros estabelecidos pela política de fundos houve a aprovação de um termo de cooperação entre a rede estadual e municipal de ensino - que instituiu um processo de municipalização de matrículas tanto do ensino fundamental quanto da educação infantil (pré-escola e creche).

Com a obrigação constitucional para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizassem seus sistemas de ensino em Regime de Colaboração, e ainda, combinado com a implantação do Fundeb, o município de Rio Branco passou a se organizar para fazer frente ao atendimento escolar prioritariamente.

O modelo adotado em Rio Branco parte das obrigações constitucionais previstas nos parágrafos 2º e 3º do art. 211 da CF, que atribui aos Municípios a prioridade de atuação no ensino fundamental e na educação infantil e, aos Estados, o ensino fundamental e médio, como prioridade para a sua atuação (CALIXTO, 2017. p. 119).

O processo de municipalização do ensino teve como foco a descentralização quanto à responsabilidade pelo atendimento educacional, que na concepção de Calixto (2017) “deveria ocorrer a partir da construção de condições de acesso, permanência e sucesso para o aluno, à parte da dependência administrativa em que estivesse matriculado”.

Art. 4º - A Secretaria Municipal de Educação é o órgão do Poder Público Municipal que exerce as atribuições executivas e administrativas em matéria educação, cabendo-lhe, em especial:

- I- Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições públicas do Sistema Municipal de Educação, integrando-se às políticas e planos educacionais da União e do Estado;
- II- exercer ação redistributiva em relação às suas unidades educativas;
- III- oferecer Educação Infantil em creches e pré-escolas e o Ensino Fundamental, garantindo-lhes padrão de qualidade;
- IV- elaborar o Plano Municipal de Educação, em consonância com as diretrizes,

objetivos e metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação, através de comissão composta por representantes da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação;

V- garantir a aplicação dos recursos constitucionais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino;

VI- definir e efetivar padrões de formação, qualificação e remuneração para todos os profissionais do sistema público municipal da educação, através da implementação de planos de cargo, carreira e remuneração;

VII- autorizar, acompanhar e avaliar o funcionamento das instituições educacionais no âmbito do Sistema Municipal de Educação;

VIII- acompanhar e avaliar o desempenho das unidades educativas e dos profissionais da educação, com base em padrões de qualidade definidos em lei; e

IX- certificar escolas e profissionais da educação pelo desempenho obtido, com base em padrões estabelecidos em lei própria (RIO BRANCO, 2013).

A SEME passou a assumir um importante papel para a execução das ações educacionais no município, a qual vem contribuindo para que se tenha um ensino de qualidade de forma a superar as desigualdades entre os zoneamentos regionais, além de ser a responsável pela gestão dos recursos próprios e os que são repassados pelo Fundeb, assim como afirma Muniz (2017):

A SEME/RBR é a gestora dos recursos do FUNDEB no município de Rio Branco e responsável pela oferta da Educação Infantil (Creche e Pré-Escola), pelo Ensino Fundamental (Séries Iniciais – 1º ao 5º ano) e Educação de Jovens e Adultos (EJA) no primeiro segmento. Assim, no município, o FUNDEB está para auxiliar a efetivação das condições físicas e reformas estruturais dos prédios escolares, bem como contribuir na redução das desigualdades educacionais existentes (MUNIZ, 2017, p. 119).

Esta conjuntura da SEME tomou forças na gestão municipal desempenhada pelo Prefeito Raimundo Angelim, quando instituiu a Lei nº 1.537/2005, que estabelece a gestão democrática de ensino municipal, adotando o sistema seletivo para a escolha de dirigentes de unidades escolares, que foi uma forma de descentralizar as responsabilidades do ensino pelo município.

E ainda, no campo do financiamento da educação municipal, com a aprovação da Lei nº 1.532, de 05 de abril de 2005, que instituiu o programa de autonomia financeira as escolas públicas municipais, denominado “financiando nossa escola”, dando aos diretores das escolas a autonomia para administração dos recursos.

Art. 1º Fica instituído o Programa Financiando Nossa Escola, que regulamenta a autonomia financeira nas escolas públicas municipais no âmbito da Secretaria Municipal de Educação - SEME, com a finalidade de promover a transferência de recursos financeiros em favor das escolas públicas de Educação Básica da rede municipal, com vistas à melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Serão consignados no Orçamento Anual da SEME, recursos para execução do Programa, que serão repassados em 02 (duas) parcelas, segundo critérios regulamentos em Instrução Normativa do Poder Executivo.

§ 2º Os valores repassados para as unidades de ensino serão definidos anualmente pela Secretaria Municipal de Educação com base no Censo/MEC do ano anterior e

valor per capita/aluno, publicados em Instrução Normativa considerando o Orçamento Anual da SEME.

§ 3º O Programa será financiado com recursos administrados pela Prefeitura de Rio Branco, através da Secretaria Municipal de Educação, a quem caberá sua regulamentação mediante Instrução Normativa.

§ 4º O Diretor da Escola é a autoridade responsável para administração dos recursos e pela prestação de contas (RIO BRANCO, 2005).

A partir de então, toda gestão administrativa passou a ser de responsabilidade das escolas, por meio do seu diretor, a quem também caberia gerir e prestar contas dos recursos financeiros repassados pela secretaria, tendo como finalidade a qualidade do ensino na rede municipal em Rio Branco.

A autonomia financeira e administrativa da escola tem facilitado o exercício da cidadania e da transparência no uso dos recursos públicos, além de contribuir com a valorização da identidade e a natureza própria da escola, seus fluxos, rotinas e continuidade nos planos, projetos e ações (RIO BRANCO, 2005, p. 7).

O município de Rio Branco passou a ampliar sua política educacional na Educação Infantil com o atendimento às crianças de zero a seis anos, por meio da indução do Fundeb, implantada em 2007, o que contribui para sanar prejuízos a esta faixa etária, que ainda, não havia sido ainda contemplada, mesmo considerando a responsabilidade do município pela capilaridade financeira, no desenvolvimento de políticas voltadas para a universalização do Ensino Fundamental e ampliação da Educação Infantil.

Percebe-se assim, que por decisão tomada na Gestão de Angelim, a educação à primeira infância vem despontando entre as prioridades da escolarização no município de Rio Branco, é isso que se percebe com a ampliação dos espaços educacionais para as creches, tendo em vista a melhorar o espaço físico, bem como, na melhoria em relação à formação e à valorização dos professores e gestores (cf. SEME, 2017).

A contratação de novos profissionais faz parte da política de investimento na qualidade educacional de Rio Branco. Além da contratação e formação de profissionais, as ações incluem reforma e ampliação da rede, bem como a construção de novas unidades. O maior investimento foi na educação infantil. Só nos últimos quatro anos foram construídas oito novas creches, o que permitiu criar 4.400 novas vagas em creche (crianças com idade entre 2 e 3 anos) e pré-escola (crianças de 4 e 5 anos). (SEME, 2017)

Foi que se apresenta, de acordo com o Relatório de Gestão da SEME, é possível perceber que nos últimos anos houve uma evolução no atendimento às crianças na faixa etária de zero a três anos, isso se deu a partir de investimentos financeiros por parte do município à Educação Infantil, sobretudo, em creches, tendo como foco cumprir a Meta 1, do PME.

Esta luta pela melhoria do ensino no município de Rio Branco, nos últimos anos, tem sido buscada como forma de garantir um dos mais importantes direitos

humanos: o direito à educação, entendido aqui não apenas como o direito à educação escolar, mas em seu sentido amplo, no sentido que permite perceber que o acesso aos estudos é, em si, a base para a realização de outros direitos (SEME, 2015, p. 08).

É sabido que uma boa educação nos anos iniciais é essencial para o desenvolvimento intelectual do ser humano, por isso a importância de investimento para se ofertar o atendimento de qualidade a essa faixa etária. Assim, visando atender o direito da criança pequena em creche, é que o município de Rio Branco tem procurado contribuir com a gestão de recursos financeiros, pois conforme o Relatório de Gestão (SEMA, 2017), o universo de crianças nascidas vivas no município de Rio Branco baliza os percentuais de atendimento e alcance da Educação Infantil, conforme demonstrado na Tabela 5.

**Tabela 5: Indicador de cobertura na educação infantil de Rio Branco (2017)**

ATENDIMENTO EDUCAÇÃO INFANTIL – RIO BRANCO (2017)							
Idade	Crianças/ Nascidos vivos	Estudando		Total	% atendimento	% não atendidos	Não atendidos
		Rede Pública	Rede Privada				
4 e 5 anos	13.486	10.231	1.267	11.498	85,3	15,3	1.988
2 e 3 anos	13.770	4.460	556	5.016	36,4	63,0	8.754
1 ano	6.532	-	-	-			

Fonte: SEMSA e Educacenso (2017).

De acordo com os dados acima, o município de Rio Branco tem um grande desafio pela frente, no quesito, atendimento em creches para todas as crianças nessa faixa etária, pois, ainda, 63% das crianças, não têm atendimentos, e se somamos com as crianças de um ano de idade, esse indicador aumenta ainda mais, passando de 63% para 75%, caindo automaticamente para 24% o número de crianças que hoje não têm cobertura nessa modalidade.

Portanto, cabe à rede municipal de educação de Rio Branco envidar esforços para garantir que todas as crianças tenham seus direitos plenamente cumpridos, em consonância com o que estabelece a Meta 1, do PNE e PME, concernente à oferta de creches para atender 50% da população, até 2025.

Assim, se faz necessário aumentar a capacidade financeira com vista a ampliar os espaços de atendimentos para essa etapa de ensino como, por exemplo, a construção e a manutenção de novas creches. E, é neste sentido que, a política de fundo vem sendo um instrumento essencial para a concretização dos direitos da primeira infância.

Na Tabela 6, evidencia-se como se dá a composição das receitas de impostos



municipais e das transferências constitucionais legais que são arrecadadas para a transferência via Fundeb ao município de Rio Branco, para o atendimento da Educação Fundamental e Infantil.

**Tabela 6: Receitas de impostos municipais e transferências constitucionais legais (Fundeb), para Rio Branco 2007-2017 (corrigido pelo INPC/IBGE-2017)**

DESCRIÇÃO ANO	COTA - PARTE ITR	COTA-PARTE IPVA	COTA-PARTE ITCMD	COTA-PARTE IPI-EXPORTAÇÃO	COTA-PARTE ICMS	COTA-PARTE (FPM/FPE)	LEI KANDIR (LEI COMP. 87/96)	TOTAL
2007	1.918,31	75.952,86	1.307,64	10.249,12	7.399.679,30	31.902.852,46	35.017,74	37.654.450,01
2008	3.842,74	329.280,71	9.458,04	9.295,40	9.284.563,73	38.628.141,51	36.779,48	48.301.361,61
2009	6.651,92	606.498,26	17.366,61	9.637,40	11.130.468,15	42.890.759,20	42.416,82	54.703.798,36
2010	5.422,65	648.695,04	16.736,82	8.144,07	12.354.950,92	41.417.410,19	38.287,52	54.684.835,10
2011	6.168,93	733.739,00	30.022,54	11.413,17	12.382.553,36	49.789.099,45	37.339,50	62.990.315,95
2012	6.032,91	817.464,45	27.773,63	8.340,09	15.809.629,66	50.231.811,01	36.537,73	67.267.302,26
2013	6.756,54	882.357,77	32.198,29	3.827,71	15.508.212,97	51.469.516,31	34.787,93	68.762.941,18
2014	7.478,31	1.019.486,65	83.294,06	4.829,21	13.609.356,67	55.050.646,72	36.102,96	78.048.943,80
2015	7.274,86	1.048.690,74	85.119,90	3.331,62	13.665.518,85	53.458.680,06	33.224,71	70.787.414,11
2016	7.046,45	11.255.274,02	56.802,09	4.839,06	17.065.232,05	61.688.830,49	30.904,45	79.887.946,60
2017	8.260,43	1.165.811,20	197.034,77	460.955,09	21.104.711,51	59.912.957,80	32.192,60	82.881.871,82

**Fonte:** Elaborada pela autora a partir dos dados do Tesouro Nacional (2017).

Observa-se na tabela de receita de impostos municipais do período, uma evolução crescente dos recursos transferidos pelo Fundeb ao município de Rio Branco, correspondendo com o crescimento na oferta de vagas, que o poder público municipal, durante os últimos anos, tem se esforçado para aos municípios, frutos das políticas públicas educacionais, buscando com que o aluno nesta faixa etária tenha o direito, não somente do cuidar, mas, do cuidar e educar.

Os valores mais expressivos na composição da cesta do Fundeb são da FPM/FPE e ICMS, o que equivalente a 72,28 e 25,46% (respectivamente) do valor do repassado.

No Quadro 16 apresentamos a relação entre as receitas transferidas e deduzidas ao Fundeb pelo município de Rio Branco, nos anos de 2007 a 2017, destacando-se o ano 2007 quando houve a implantação de uma nova forma de financiamento para a Educação Básica, por meio do Fundeb.

**Quadro 17: Recursos do Fundeb Rio Branco 2007-2017 (corrigido pelo INPC/IBGE-2017)**

ANO	TRANSFERÊNCIA (R\$)	DEDUÇÃO (R\$)	DIFERENÇA (R\$)
2007	38.411.476,22	16.984.597,67	- 21.426.878,55
2008	51.429.601,68	45.621.050,74	- 5.808.550,94
2009	55.064.399,95	66.769.412,66	11.705.012,71
2010	56.979.954,36	65.191.843,36	8.211.889,00
2011	65.729.523,77	72.352.021,85	6.622.498,08
2012	67.267.302,26	75.875.384,49	8.608.082,23
2013	68.452.391,09	82.463.686,53	14.290.437,46
2014	78.384.575,97	86.037.558,21	7.983.742,41
2015	76.275.511,12	82.385.965,70	6.110.454,59
2016	79.887.946,60	84.430.825,34	4.542.878,74
2017	82.881.871,82	80.130.869,51	- 2.751.002,31

**Fonte:** Elaborada pela autora a partir dos dados do SIOPE/FNDE).

Podemos destacar nesse período, compreendido por uma década, que o município não recebeu complemento da União, e ainda, com exceção dos anos 2007, 2008 e 2017 os valores da arrecadação sempre fora maior do que os das transferências, isso se deve porque o valor aluno sempre foi superior ao da média nacional, sendo o valor aluno em creche integral na ordem de R\$ 4.449,21 e em creche parcial o de R\$ 3.442,27, de acordo com a Portaria Interministerial nº 08, de 26/12/2016. Ressalta-se que esses recursos são para o município atuar conjuntamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

A SEME quanto responsável pelo FUNDEB procura cumprir com legislação no que se refere a sua aplicabilidade exclusivamente em ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério, a serem subdivididos para a aplicação no montante anual dos recursos creditados na conta no exercício, a parcela mínima de 60% do fundo, destinado à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica, e os recursos restantes (de até 40% do total) devem ser direcionados para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, realizadas na educação básica, na forma prevista no Art. 70 da Lei nº 9.394/96 – LDB, observado que cabe ao Município investimentos somente com despesas no âmbito da Educação Infantil e do Ensino Fundamental I (SEME/FUNDEB, 2017, p. 05).

Dessa maneira, os recursos distribuídos pelo Fundeb têm contribuído para auxiliar o município em atender as demandas com educação para Creches, mesmo que estes recursos sejam, na sua maioria, utilizados pela Secretaria para a remuneração dos profissionais do magistério e dos profissionais de apoio administrativo, bem como para a manutenção das atividades educativas, representando, respectivamente, 62,62% e 37,44%, e o percentual 0,06 com despesas de exercícios anteriores, no exercício de 2017 (SEME, 2017).

Consoante os termos do Relatório os recursos repassados pelo FUNDEB praticamente são gastos com as despesas de pessoal, o que impõe limitações para se fazer investimento na rede física de ensino, ampliações e reformas escolares. Não raro, essas são ações que ficam em segundo plano e executadas com recursos do próprio poder público municipal (MUNIZ, 2017, p. 118).

Segundo mostrou o estudo de Muniz (2017) o município de Rio Branco tem aplicado percentual maior do que 60% dos recursos do fundo na remuneração dos profissionais em educação, no período compreendido entre 2010 e 2013, sendo que, em 2013, atingiu seu ápice chegando ao patamar de 94% dos recursos aplicados em folha de pagamento.

Portanto, no Quadro 18 ficam evidenciadas as fontes e os recursos que são aplicados para o atendimento em creches em Rio Branco, com destaque para os recursos recebidos pelo Fundeb. Todavia, se faz necessário esclarecer que essa informação se dará a partir do ano 2012, quando a SEME passou a informar os gastos por modalidades, inclusive detalhando os investimentos com creches, pois anterior a esse período, havia o agrupado de tudo como Educação Infantil.

Assim, foi a partir do ano 2012 que resgatamos o quantitativo dos valores recebidos pelo fundo e de recurso próprio os quais foram aplicados em creches pelo poder público, contribuindo para o desenvolvimento da Educação Infantil no município.

**Quadro 18: Demonstrativo de gastos com a rede de ensino municipal por fonte de recurso, no período de 2012 a 2017**

Exercício	Fonte	Orçamento Executado	Valor Aluno/Ano Médio	Valor Gasto Creche	Valor Gasto Pré	Valor Gasto Fundamental	Valor Gasto EJA
2012	RP <sup>19</sup>	40.017.382,68	2.076,88	2.872.329,26	17.514.354,79	18.330.569,83	1.300.128,79
	FUNDEB	49.018.134,47	2.544,02	3.518.376,58	21.453.701,89	22.453.500,87	1.592.555,13
		<b>89.035.517,15</b>	<b>4.620,90</b>	<b>6.390.705,84</b>	<b>38.968.056,68</b>	<b>40.784.070,71</b>	<b>2.892.683,92</b>
2013	RP	47.987.016,50	2.211,89	4.720.179,45	19.847.315,01	21.680.974,22	1.760.666,75
	FUNDEB	53.078.344,51	2.446,57	5.220.981,20	21.953.076,07	23.981.282,92	1.947.470,03
<b>Total</b>		<b>101.111.945,65</b>	<b>4.658,46</b>	<b>9.941.160,65</b>	<b>41.800.391,07</b>	<b>45.662.257,14</b>	<b>3.708.136,78</b>
2014	RP	52.555.358,99	2.340,79	5.318.269,00	21.937.859,63	23.335.309,72	1.963.920,64
	FUNDEB	64.248.346,66	2.861,59	6.501.525,19	26.818.791,42	28.527.158,73	2.400.871,32
<b>Total</b>		<b>116.803.705,65</b>	<b>5.202,37</b>	<b>11.819.794,19</b>	<b>48.756.651,05</b>	<b>51.862.468,45</b>	<b>4.364.791,96</b>
2015	RP	54.921.428,33	2.441,28	6.906.375,11	23.272.701,97	22.845.478,34	1.896.872,91
	FUNDEB	70.020.533,80	3.112,44	8.805.089,13	29.670.878,28	29.126.201,51	2.418.364,88
<b>Total</b>		<b>124.941.962,13</b>	<b>5.553,72</b>	<b>15.711.464,23</b>	<b>52.943.580,25</b>	<b>51.971.679,85</b>	<b>4.315.237,79</b>
2016	RP	58.000.000,00	2.452,74	9.251.744,41	24.125.174,44	22.758.996,91	1.864.084,24
	FUNDEB	80.130.256,00	3.388,60	12.781.804,27	33.330.282,83	31.442.831,88	2.575.337,02
<b>Total</b>		<b>138.130.256,00</b>	<b>5.841,34</b>	<b>22.033.548,68</b>	<b>57.455.457,27</b>	<b>54.201.828,79</b>	<b>4.439.421,26</b>

<sup>19</sup> Recurso próprio investido pelo Município.

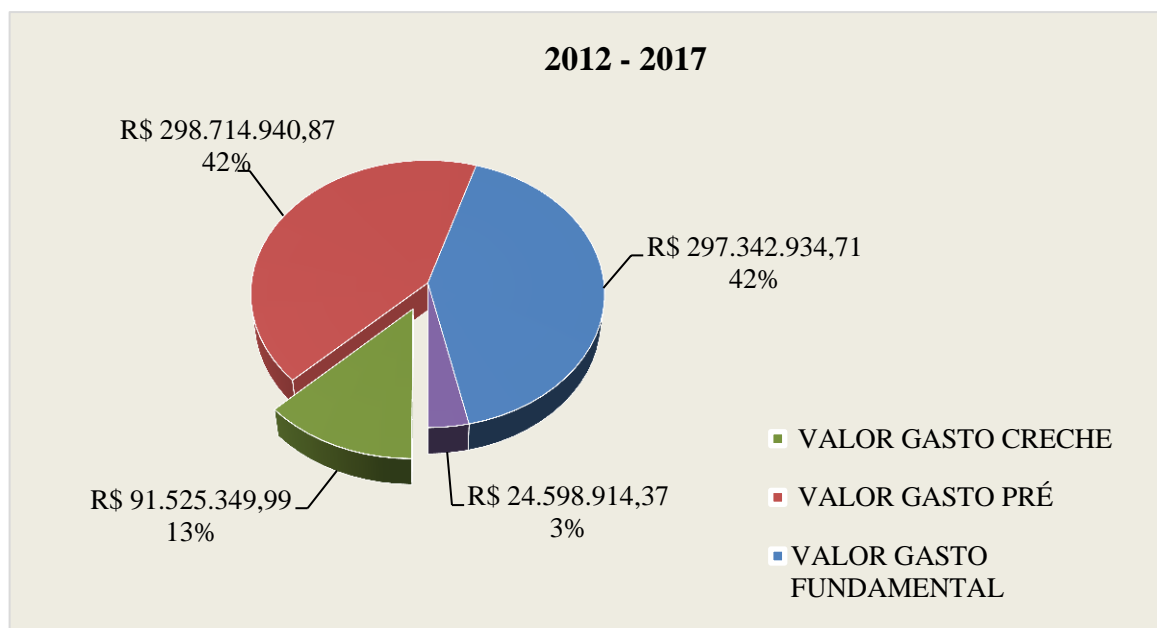
2017	RP	59.085.473,43	2.388,35	10.652.041,00	24.435.208,85	21.970.462,43	2.027.709,15
	FUNDEB	83.073.361,20	3.357,99	14.976.635,40	34.355.595,69	30.890.167,33	2.850.933,51
<b>Total</b>		<b>142.158.834,63</b>	<b>5.746,35</b>	<b>25.628.676,40</b>	<b>58.790.804,54</b>	<b>52.860.629,77</b>	<b>4.878.642,66</b>

**Fonte:** SEME (2017) – Elaborada pela autora.

O Quadro 17 representam os valores dos gastos com toda a Educação da rede de ensino em Rio Branco, para fim, de compararmos do montante investido, o quanto se gasta com Creches pela rede pública. De pronto se percebe que os valores gastos com creche ainda são menores dos que são gastos com a pré-escola e o Ensino Fundamental, superando apenas os gastos com o EJA. Contudo, consideramos que houve um acréscimo significativo do ano 2012 para 2017 em termos percentuais, pois em 2012 os gastos com creche representavam 7,18%, já em 2017 chegou a 18,02% do total do orçamento executado.

Somando os valores do Fundeb e RP, nos anos compreendidos (2012-2017), podemos concluir que o município executou orçamentariamente com todos os níveis escolares o total de R\$ 712.182.139,94. No Gráfico 2 estão representados os percentuais por modalidade.

**Gráfico 3: Gasto Educacional (Fundeb E RP)**



**Fonte:** Elaborada pela autora a partir dos dados da SEME (2017).

Observa-se também que os valores do Fundeb em todos os anos foram superiores aos valores de recursos aportados pelo município, em uma variação de 18% aproximadamente, o que, em perspectiva, significa que o valor do fundo é maior que o recurso próprio do município.

Com relação ao investimento em creches, o município de Rio Branco vem procurando alocar cada vez mais recursos, visando dar conta dessa demanda para a sociedade, tanto que

os gastos com esse segmento foram crescentes, na ordem de quase 3% de um ano para outro. No Quadro 18, a seguir, podemos visualizar essa evolução.

**Quadro 19: Percentuais de gastos com creche em Rio Branco, no período de 2012 a 2017 (corrigido pelo INPC/IBGE-2017)**

Exercício	Fonte	Orçamento Executado	Valor Aluno/Ano Médio	Valor Gasto Creche	Percentual
2012	RP	54.722.238,15	2.840,05	3.927.800,25	
	FUNDEB	67.030.421,49	3.478,85	4.811.245,22	
<b>Total</b>		<b>121.752.659,64</b>	<b>6.318,90</b>	<b>8.739.045,47</b>	<b>7,18%</b>
2013	RP	62.150.173,28	2.864,72	6.113.319,65	
	FUNDEB	68.744.184,35	3.168,66	6.761.930,83	
<b>Total</b>		<b>130.894.357,62</b>	<b>6.033,38</b>	<b>12.875.250,47</b>	<b>9,83%</b>
2014	RP	64.012.395,72	2.851,08	6.477.648,45	
	FUNDEB	78.254.447,68	3.485,41	7.918.853,78	
<b>Total</b>		<b>142.266.843,40</b>	<b>6.336,48</b>	<b>14.396.502,23</b>	<b>10,12%</b>
2015	RP	60.282.825,21	2.679,60	7.580.571,30	
	FUNDEB	76.855.896,30	3.416,27	9.664.636,65	
<b>Total</b>		<b>137.138.721,51</b>	<b>6.095,87</b>	<b>17.245.207,94</b>	<b>12,57%</b>
2016	RP	59.281.695,60	2.506,94	9.456.191,31	
	FUNDEB	81.900.990,42	3.463,48	13.064.259,14	
<b>Total</b>		<b>141.182.686,02</b>	<b>5.970,42</b>	<b>22.520.450,45</b>	<b>15,95%</b>
2017	RP	59.239.095,66	2.398,86	10.679.736,31	
	FUNDEB	83.289.351,94	3.366,72	15.015.574,65	
<b>Total</b>		<b>142.528.447,60</b>	<b>5.761,29</b>	<b>25.695.310,96</b>	<b>18,02%</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da SEME (2017).

O crescimento dos recursos guarda consonância com a ampliação do direito à educação para todas as crianças, o que representa uma importante conquista, tanto no cenário brasileiro para cumprimento do Plano Nacional de Educação (2014/2024) quanto no município para com o Plano Municipal de Educação (2015/2025).

Nessa perspectiva, ampliar os investimentos para a educação do Município de Rio Branco é condição para o enfrentamento e superação dos desafios que se interpõem no processo de melhoria de indicadores como: universalização da matrícula na pré-escola, principalmente, em algumas regionais – etapa obrigatória da Educação Infantil; ampliação do atendimento para 50% da demanda manifesta em creche até 2025, conforme PME de Rio Branco; política de certificação para professores alfabetizadores, implementação de um sistema de avaliação institucional da educação do município, com metas definidas efetivamente, em um contrato de gestão; execução do PME; ampliação progressiva da jornada escolar, vislumbrando a escola de educação em tempo integral e a ampliação de parcerias com instituições de defesa dos direitos da criança e do adolescente (SEME, 2017, p. 80).

No período compreendido no quadro acima, podemos perceber a evolução nos gastos para com Creches, isso demonstra que o número de alunos nesta faixa etária também é crescente, já que o valor do repasse do Fundeb se dá proporcionalmente ao número de alunos

matriculados.

Porém, a pesar dos dados apresentarem alguns avanços, o certo é que esses recursos ainda não são suficientes, considerando o quantitativo de crianças de zero a três anos que ainda não foram alcançados com vagas nas creches, constituindo em inúmeros desafios para o poder público municipal, concernente a educação infantil.

A Tabela 7 demonstra o comparativo do investimento do fundo e de recurso próprio com a evolução de matrículas em Creche no município de Rio Branco.

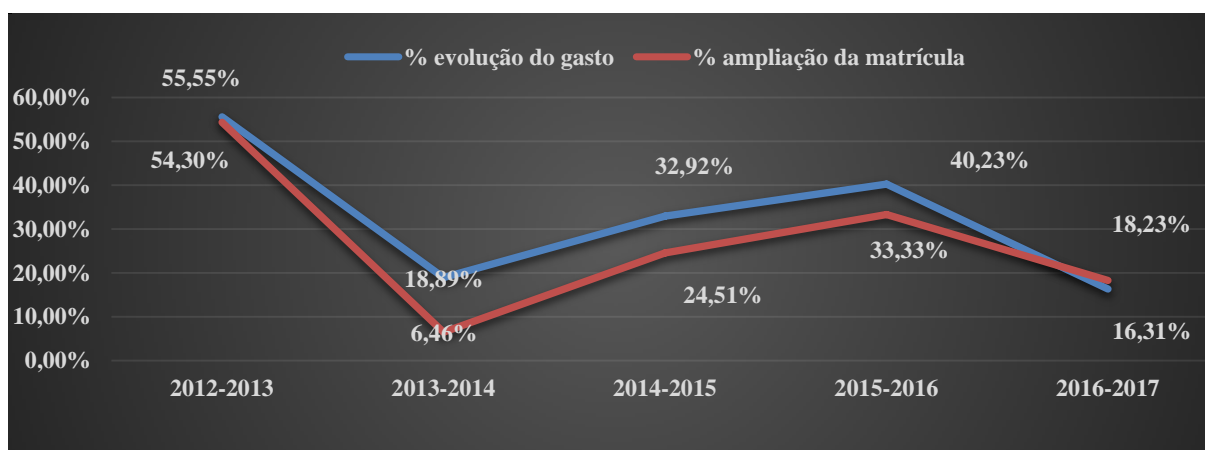
**Tabela 7: Comparativo da evolução do investimento do Fundeb e recurso próprio com a evolução da matrícula em creche no município de Rio Branco, no período de 2012 a 2017 (corrigido pelo INPC/IBGE-2017)**

ANOS						
Indicador	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Gastos	8.739.045,47	12.875.250,47	14.396.502,23	17.245.207,94	22.520.450,45	25.695.310,96
% evolução do gasto	-	55,55	18,89	32,92	40,23	16,31
Evolução da matrícula	1.383	2.134	2.272	2.829	3.772	4.460
% ampliação da matrícula	-	54,30	6,46	24,51	33,33	18,23

**Fonte:** SEME (2017) – Elaborada pela autora.

Na análise, a partir dos dados apresentados na tabela acima, observa-se que o ano no qual houve o maior percentual de matrículas foi em 2013, crescendo 54,30%, quando houve também um volume maior de recursos gastos com creche. Depreende-se disso que não se tem política pública educacional de ampliação do atendimento se não houver política de alocação de recursos para o investimento, ou seja, o poder público deve fomentar ações no sentido de canalizar cada vez mais recursos para a educação.

**Gráfico 4: Comparativo da evolução do gasto com ampliação da matrícula em creche em Rio Branco, no período de 2012 a 2017**



**Fonte:** SEME (2017) – Elaborada pela autora.

Grosso modo, pode-se dizer que a ampliação do número das matrículas está automaticamente ligada, em termos proporcionais, ao quanto se investe financeiramente em creches, é isso que se pode constatar no Gráfico 3, que quanto maior os recursos gastos, maior o crescimento da oferta de vagas, com um diferencial no período de 2016-2017 que a ampliação da matrícula foi maior, mesmo sendo o valor do gasto menor.

Ainda em relação ao gráfico 3, percebe-se que a evolução dos gastos sempre é superior a evolução de matrículas durante quase toda série histórica, mas, de 2016 para 2017 verifica-se uma inversão, aonde a ampliação de matrícula é maior do que os gastos, isso pode significar um verdadeiro caos se essa tendência continuar, pois terá uma ampliação de matrículas maior, ou provavelmente, a ampliação pare por não comportar todos os alunos na sala, em que muitas crianças que precisam ficaram de fora, e conseqüentemente, não terão seus direitos atendidos.

Desta forma, percebe-se a importância de se ampliar a política de fundo para o financiamento da Educação Básica, em todas as suas etapas. Política essa, que atualmente se dá no Brasil por meio do Fundeb, e que vem contribuindo significativamente para que os entes federados, particularmente, os municípios possam honrar com o compromisso de ampliar o número de ofertas em Creche em todo país, foi o que Calixto constatou (2017, p.144), ao tratar sobre a evolução das matrículas, que “os estudos apontam como uma das conseqüências da política de fundos, que é o crescimento de receitas oriundos do aumento de matrículas”.

Esta situação não se desvincula da realidade do município de Rio Branco para o qual continua a ser fundamental os recursos do fundo para assegurar essa ampliação, a julgar que com esses recursos foram desenvolvidas ações de investimento para a ampliação de salas e reforma das unidades educativas da Educação Infantil – creches em Rio Branco e ainda para a manutenção dessas unidades.

Considerando o compromisso constitucional e, o compromisso social para com os municípios, a municipalidade nos últimos 04 (quatro) anos vem trabalhando para a garantia da ampliação das matrículas para o acesso, a permanência e o sucesso de todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, vem implementando política de reforma, adequação e construção de novas unidades, esta última, especialmente creches, vez que, ainda não foi possível uma cobertura total da demanda. Nessa perspectiva, em 2017, foram entregues às comunidades do Loteamento Rosalinda, regional IX – Belo Jardim e Loteamento Jenipapo/ regional IV – Tancredo Neves, 02 (dois) Centros de Educação Infantil, respectivamente, para atender crianças da primeira infância, ofertando 331 (trezentas e trinta e uma) novas matrículas em creche e 76 (setenta e seis) novas matrículas em pré-escola (SEME, 2017, p. 15).

Assim sendo, se destaca que, até o ano 2017, o município de Rio Branco possuía, entre

escolas/creches e os anexos que são os espaços alternativos, 47 unidades de ensino com funcionamento de tempo normal e integral, ocorrendo uma ampliação no atendimento, através da utilização dos espaços ociosos que foram remanejados para a oferta em creche, o aluguel de unidade educativa e ampliação e ainda os convênios com entidades filantrópicas.

**Quadro 20: Modalidades de ensino e escolas e anexos no município de Rio Branco, no ano 2017**

Nº	UNIDADES	MATRÍCULAS
1	Escola Afonso Pinto de Medeiros	26
2	Escola Ana Turan Machado Falcão	40
3	Escola CEI Jacamin	258
4	Escola CEI Jorge Luiz Venâncio Pinto	160
5	Escola CEI José Anacleto Gomes	130
6	Escola CEI Kaua Kennedy dos Santos	135
7	Escola CEI Luiz Roberto Pedron	189
8	Escola CEI Maria Danila Pompeu	160
9	Escola CEI Maria Estela Marques	132
10	Escola CEI Maria Silvestre de França	164
11	Anexo Chico Mendes (Santo Afonso)	16
12	Escola Creche Cidade do Povo	116
13	Escola Creche Dr. Gumercindo Bessa	99
14	Anexo Escola Estadual Jorge Kalume	34
15	Escola Creche Francisca Leite Ferreira	85
16	Anexo Creche Coração de Jesus – Taquari	144
17	Anexo Creche Vivendo e Aprendendo	41
18	Escola Creche Francisca Silva Maia	97
19	Escola Creche Hilda Braga	109
20	Escola Creche Irmãos Mi e Bino	121
21	Anexo Creche Lar da Criança II	64
22	Escola Creche Jairo Júnior	140
23	Escola Creche Maria Auxiliadora Rocha Soler	47
24	Anexo Creche Coração de Jesus – Sobral	239
25	Escola Creche Mauro Lima	90
26	Escola Creche Prof <sup>ª</sup> . Maria José Bezerra dos Reis	93
27	Anexo Creche Mães Amigas	44
28	Escola Creche Sagrado Coração de Maria	69
29	Anexo Creche Lar da Criança I	82
30	Escola Creche Sorriso da Criança	102
31	Anexo Novarese	112
32	Escola Infantil Anita dos Santos Jangles	49
33	Escola Infantil Bem-te-vi	71
34	Escola Infantil Cecília Meireles	57
35	Anexo Francisco Cândido Xavier	34
36	Escola Ione Portela da Costa Casas	165
37	Escola Irmã Maria Gabriela Soares	19



38	Anexo Pequena Taísia	62
39	Anexo Espaço Vida Nova	8
40	Escola Jorge Felix Lavocat	59
41	Escola Luiza Carneiro Fontenelle	46
42	Escola Maria Izaliz Correia Teixeira	40
43	Escola Maria Olivia Sá de Mesquita	87
44	Escola Sheila Maria Mendes Nasserala	46
45	Escola Valdiva de Castro dos Santos	25
46	Anexo Escola CEI Olindina Bezerra da Costa	142
47	Escola Willy Viana das Neves	143
<b>Totais das Matrículas</b>		<b>4.460</b>

**Fonte:** SEME/MEC/INEP/EDUCACENSO (2017) – Elaborada pela autora.

Para implementação das ações com creches, a SEME conta ainda com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, financiado pelo FNDE/MEC, em que os recursos são gastos com alimentação escolar, proporcionando uma alimentação balanceada, com acompanhamento nutricional adequado, a fim de suprir a primeira necessidade das crianças da rede municipal de ensino, bem como, conta ainda com recursos do FNDE para a construção de creches.

Importante menção se faz à participação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC nos alcances dos resultados desta Secretaria Municipal de Educação – SEME, notadamente com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Salário Educação e Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNATE, que de acordo com suas especificidades, contribuíram sobremaneira para o processo de manutenção da educação municipal.

Contudo e conscienciosamente, haveremos de mencionar a também continuidade das limitações orçamentárias e financeiras dos recursos nesta Prefeitura Municipal de Rio Branco – PMRB, que proporcionaram o mote das atividades desenvolvidas (SEME, 2017).

Portanto, são com os recursos do Fundeb e com os recursos próprios, mais a participação do FNDE/MEC, por meio dos diversos programas, que a rede de ensino municipal tem se articulado para atender à oferta em creche, a qual apresentou, nos últimos anos, significativo crescimento. Contudo, esses recursos ainda, não são suficientes para que o município oferte o direito a todas as crianças nessa faixa etária, sendo necessário, portanto, o implemento de uma nova política de financiamento que possa alavancar ainda mais a Educação Infantil (creche) em Rio Branco.

## 4 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar os efeitos da política de fundo por meio do FUNDEB, na oferta e no atendimento da educação em Creche pela rede municipal de ensino de Rio Branco, no período compreendido entre 2007 a 2017, na perspectiva de identificar os princípios e concepções que nortearam a elaboração das políticas educacionais, tendo em vista as discursões sobre o financiamento de creches.

Para isso, buscamos respostas às seguintes questões que se propôs neste estudo: Quais os efeitos da implantação do Fundeb na educação infantil (creches) no município de Rio Branco, no período de 2007-2017? Qual o impacto exercido pelo Fundeb na ampliação da capilaridade de atendimento da rede municipal de ensino, no tocante ao aumento do número de instituições e vagas em creches para crianças de zero a três anos de idade?

O caminho metodológico percorrido para atender aos interesses do estudo foi a revisão de literatura e documental. Para tanto, examinamos normas e documentos que dispõem sobre o financiamento da educação e política de fundos por meio do Fundeb. Os materiais de pesquisa utilizados foram os atos normativos, quais sejam, os Balanços Gerais de Execução Orçamentária e de Relatórios Contábeis, de 2007 a 2017, disponíveis em sites oficiais do governo municipal e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Educação (SEME) e as Sinopses Estatísticas do MEC.

No que concerne à pesquisa bibliográfica, consultamos e tivemos como embasamento teórico, as análises de pesquisadores das áreas de política educacional e financiamento da educação dentre os quais se destacam Ramos (2003), Amaral (2012), Pinto e Alves (2011), Bassi (2009), Martins (2011), Oliveira (2009) e Santos (2015), além de alguns estudos desenvolvidos no âmbito do PPGE/UFAC e que estão inscritos na Linha de Políticas e Gestão Educacional como, por exemplo, Calixto (2017) e Muniz (2017).

Os resultados desta pesquisa foram explicitados a partir do estabelecimento do objetivo geral, que foi analisar os efeitos das políticas de fundo FUNDEB - na oferta e no atendimento da educação em Creche pela rede municipal de ensino de Rio Branco no período de 2007 a 2017.

Portanto, procurando alcançar os objetivos os quais nos propusemos, este estudo pretendeu contextualizar o financiamento da educação básica no Brasil, no sentido de destacar a importância do Fundeb como indutor das políticas de financiamento e seus desdobramentos na ampliação da oferta da Educação Infantil como etapa inicial, identificar quais são os

fatores que respondem pelo crescimento da oferta da Educação Infantil (creche) na rede municipal de ensino de Rio Branco; analisar o processo de municipalização através do regime de colaboração entre a rede estadual e municipal de ensino e sua contribuição para a oferta e atendimento da educação infantil em Rio Branco e ainda, analisar os efeitos da política de fundo a partir do financiamento, compreendendo as receitas e os gastos e aos dados das condições de acesso para a educação infantil (Creche) em Rio Branco, no período do recorte para o estudo.

Dessa forma, pode-se observar que a política de financiamento da educação no Brasil está intrinsecamente relacionada à questão da vinculação de recursos para manutenção da educação, principalmente, a partir do estabelecimento, por força de lei, de um percentual da receita dos impostos direcionados, exclusivamente para MDE, e isto foi realizado por meio do Fundeb.

Com a indução do Fundeb, a Educação Infantil, incluindo-se aí as creches, tomou novos rumos, pois essa etapa da escolarização passou a ser contemplada com recursos financeiros, os quais têm subsidiado a manutenção e a oferta de vagas, criando condições que podem assegurar o desenvolvimento da criança pequena nas unidades de ensino, o que tem contribuindo significativamente para ampliar a oferta de atendimento a essa faixa etária no caso da realidade social e educacional investigada.

Isso posto, pode se dizer que o estudo sobre o financiamento e oferta da Educação Infantil (creches), no município de Rio Branco, revelou que houve avanços significativos no crescimento de matrícula em creches, compreendido no período do recorte temporal (2007-2010), quando em 2007, a rede municipal de ensino tinha 543 matrículas em Creches, e em 2017 se apresenta a quantidade de 4460 matrículas, o evidencia um aumento neste período de 3917 matrículas em Creches, representando um percentual de 821,36%, a partir da implantação do Fundeb.

Com o estudo, constatamos que dos recursos recebidos pelo Fundeb, quase na sua totalidade, são usados para cobrir as despesas com a folha de pagamentos dos docentes e do pessoal de apoio da educação de Creches, que desenvolve suas atividades nas unidades escolares. Isso evidencia que os recursos não tem sido suficiente para atender à demanda e elevar o patamar educacional de qualidade necessária, principalmente, se compararmos com outros municípios. Se voltamos nosso olhar em relação ao custo-aluno-qualidade, veremos que é necessário buscar políticas públicas mais robustas, se quisermos ter o resultado desejado.

Nesse cenário, deve-se ressaltar, ainda, que os gastos orçamentários para a oferta de

Creche em Rio Branco, são oriundos dos recursos transferidos pelo Fundeb e do próprio município, e é com a aplicação desses recursos que o município, por meio da Secretaria Municipal de Educação, tem ampliado o quantitativo de creches, mantendo-as com atendimento em tempo normal e integral.

O estudo serviu ainda para tornar evidente que para o município ter condições de atender à Constituição Federal, à LDBEN e outros normativos quanto ao direito da infância, principalmente em cumprir com a Meta 1, dos Planos Nacional e Municipal de Educação, são imprescindíveis aportes e recursos financeiros. Constatamos ainda que, para o desenvolvimento das ações com creche, a SEME recebe recursos do FNDE por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Salário Educação e Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNATE.

Outro fator que encontramos nesta pesquisa, foram as dificuldades para mensurar os valores que foram gastos com Creches a partir de 2007, ano de implantação do Fundeb, haja vista que, somente, conseguimos acessar e manusear os dados oriundos do ano 2012, pois até essa data os dados não eram informados para efeito de cômputo dos recursos, separadamente, as informações financeiras eram compiladas, tão somente como Educação Infantil.

Destacamos ainda, a parceira que o município vem realizando com as entidades filantrópicas, as quais são selecionadas por meio de edital de chamamento público, o que tem contribuído, consideravelmente, para a ampliação da capilaridade de atendimento da rede municipal de ensino, atendendo especialmente crianças em Creches na faixa etária de dois e três anos.

Com essas parcerias, o número de instituições e conseqüentemente, as vagas em Creches para as crianças de dois e três anos tem evoluído, e atualmente, conta com 47 unidades escolares, com a capacidade de 5.016 matrículas, sendo o poder público responsável por 88,08% das matrículas geradas por creches no município de Rio Branco, enquanto a rede particular responde por apenas 11,02%.

Porém, mesmo considerando toda essa evolução, observa-se que ainda há um déficit em relação à oferta de Creches para as crianças na faixa etária de zero a um ano, quando se tem um quantitativo de 6.532 sem atendimento escolar, cabendo ao governo municipal a responsabilidade por garantir o acesso dessas crianças à creche, na sua primeira infância.

Para atingir também essas crianças com a educação, observamos que é necessário o surgimento de novos pactos, redesenhando o regime de colaboração, previsto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, no sentido dos três entes da federação estarem articulando políticas de financiamento na área da educação, sem perder o foco na Educação Infantil

(creche e pré-escola).

Entretanto, o que se conjectura atualmente, são os efeitos uma Emenda Constitucional nº 95/2016, que congela por vinte anos os gastos com a educação e saúde, aprovada pelo governo Temer, que assumiu a Presidência da República, pós impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, ocorrido no mesmo ano da aprovação desta Emenda.

O estudo em questão, já aponta os efeitos, quando da análises dos gastos nos anos de 2016 para 2017, onde os gastos estavam sempre acima da quantidade de ampliação de matrículas da educação infantil – Creches, quando chega ao final do gráfico, há uma inversão. Grosso modo, isso pode ser atribuído como efeito inicial da EC nº 95/2016, sendo que, estamos no início da sua vigência, quando se tem ainda mais de dezenove anos para o encerramento de vigência.

Portanto, ao concluir este trabalho, esclarece-se que não se tem a pretensão de exaurir o estudo sobre o tema proposto, sendo necessário aprofundar a pesquisa com vistas aos prazos previstos na Meta 1, do Plano Municipal de Educação (2015-2025), no qual o município terá que ampliar a oferta de vagas em creches para atender 50% (cinquenta por cento) da população até três anos ao final de 2025, diante de desta grande desafio que desponta com a EC nº 95/2016.

## REFERÊNCIAS

ACRE. **Constituição do Estado do Acre**. Promulgada em de 3 de outubro de 1989. Disponível em: <[www.al.ac.leg.br/?page\\_id=1192r](http://www.al.ac.leg.br/?page_id=1192r)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 20/2000**. Aumenta o investimento anual com Educação de 25% para 30%. Modifica o artigo 197 da Constituição do Estado do Acre, 2000. Disponível em: <[www.sinplac.net](http://www.sinplac.net)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Convênio/SEE/nº 020/2006**. Convênio que entre si celebram o Estado do Acre através da Secretaria de Estado de Educação e o Município de Rio Branco através da Prefeitura Municipal de Rio Branco. Rio Branco-AC, março de 2006.

ALMEIDA, Lucilene Ferreira. **Zoneamento escolar em Rio Branco-AC**: democratização do acesso e segregação socio espacial. Tese de Doutorado, setor de educação – UFPR, Curitiba, 2015.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2012.

ANDRADE, Maria Dalva Pereira e. **Elementos históricos do financiamento público da educação básica no Brasil**. Universidade Católica de Goiás (UCG). Disponível em: [www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_histedbr/jornada/](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/). Acesso em: 18 fev. 2018.

ATLAS BRASIL. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: [www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/rio-branco\\_ac#educacao](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/rio-branco_ac#educacao). Acesso em: 28 jun. 2018.

AZEVEDO, Fernando de et al. **Manifesto dos pioneiros da educação nova**. Revista Brasileira de, 1932.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal**. Educação e Sociedade. v. 23, n. 80, p. 49-71, Campinas, 2002.

BASSI, Marcos Edgar. **Os recursos financeiros aplicados na educação básica da rede de ensino da Prefeitura da cidade de São Paulo**: subsídios para a construção de um plano de educação. Fineduca. Porto Alegre, vol. 1, n. 12, p. 1-20, 2011. Disponível em: <[seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/35799/25996](http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/35799/25996)>. Acesso: 01 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**. Brasília. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm/)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891**. Brasília. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm/)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm/)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Brasília. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm/)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Brasília. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)>. Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Decreto nº 981/1890**. Brasília. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-981-8-novembro-1890-515376-norma-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-981-8-novembro-1890-515376-norma-pe.html)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Decreto-Lei nº 4.958/1942**. Brasília. Disponível em: [www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html). Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Decreto-Lei nº 5.293/1943**. Brasília. Disponível em: [ww2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5976-10-novembro-1943-416055-publicacaooriginal-1-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5976-10-novembro-1943-416055-publicacaooriginal-1-pe.html). Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Decreto nº 5.692/1971**. Brasília. Disponível em: [www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html). Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Decreto nº 6.253/2007**. Brasília. Disponível em: [www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6253-13-novembro-2007-563096-norma-actualizada-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6253-13-novembro-2007-563096-norma-actualizada-pe.html). Acesso em: 02 maio 2018.

BRASIL. Planalto. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Planalto. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei Federal nº 4.024/1961**. Brasília. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm). Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei Federal nº 4.440/1964**. Brasília. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4440.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm). Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei Federal nº 9.424/1996**. Brasília. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

/ccivil\_03/LEIS/19424.htm. Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei Federal nº 10.172/2001**. Brasília. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto, **Lei Federal nº Lei 11.274/2006**, dispõe sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. < [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm)>, acesso em 24 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Educação e Cultura (MEC)**. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/index.php/](http://portal.mec.gov.br/index.php/)>. Acesso em: 01 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (2014)**. Lei nº 13.005, de 24/06/2014. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

CALIXTO, Josenir de Araújo. **Sistema público de educação e o regime de colaboração: Uma experiência do Estado do Acre e do Município de Rio Branco no período de 2005 a 2012**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Acre, Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado em Educação. Rio Branco, 2017.

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil após 20 Anos da LDB: avanços e desafios**. Unisul, Tubarão, v.11, n.19, p.141-156, Jan/Jun2017. Disponível em: [www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/inde](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/inde). Acesso: 01 abr. 2018.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.

CRUZ, R. E. **Federalismo e financiamento da educação: A política do FNDE em debate**. Universidade de São Paulo (USP), 2009. Disponível em: [www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_federalismopoliticas.pdf#page=80](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf#page=80). Acesso em: 02 mai. 2018.

DAVIES, Nicholas. **Conselhos do Fundef: a participação impotente**. Rio de Janeiro: 2003.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação e seus desafios**. EccoS Revista Científica, 2004.

DELANEZE, Taís. **As Reformas educacionais de Benjamim Constant (1890-1891) de Francisco Campos (1930- 1932): o projeto educacional das elites republicanas**. Dissertação



(Mestrado em Educação). São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2007.

DIDONET Vital. A LDB e a política da educação infantil. In: **Fundação Carlos Chagas. Série Documentos**. Seminário: Educação Infantil Pós LDB, São Paulo, 2000.

EDNIR, Madza; BASSI, M. E. **Bicho de sete cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Petrópolis/Ação Educativa, 2009.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da Pesquisa Científica**. 2002.

FONSECA, Marília. **Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira**: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. Cad. Cedes, vol. 29. Campinas, 2009.

HELENE, Otaviano. **Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estados. Acre**. Disponível em: [cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/rio-branco/historico](http://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/rio-branco/historico). Acesso em: 28 nov. 2015.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das Escolas**. Nota Técnica, Brasília, 21 de novembro de 2014. Disponível em: <[download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2011\\_2013/nivel\\_socioeconomico/nota\\_tecnica\\_indicador\\_nivel\\_socioeconomico.pdf](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2011_2013/nivel_socioeconomico/nota_tecnica_indicador_nivel_socioeconomico.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2015.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria, ciência e iniciação à pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

LEWIS, William Arthur. Disponível em: [www.pensador.com/autor/sir\\_arthur\\_lewis/](http://www.pensador.com/autor/sir_arthur_lewis/). Acesso em: 22 mai.2018.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas/SP: Autores Associados, 2011.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Feusp, 1981 (Estudos e documentos, v. 17).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil. Campinas**. Autores Associados, 1997.

MELO, Lúcia de F. **Reformas Educacionais e Gestão Democrática no Estado do Acre**: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes, MILITÃO, Andréia Nunes, PERBONI, Fabio. **Do PNE/2001 ao Novo PNE (2011-2020)**: O Financiamento da Educação em Análise. 2011, Disponível em:

educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866\_3462.pdf. Acesso em: 11 jun.2018

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O Fundef e seus pecados capitais**. Ceilândia: Ideia, 1997.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos & descontos**. Ideia, 2001.

MUNIZ, Maria Valdiza Ferreira. **Fiscalização e controle externo sobre os recursos do Fundeb no município de Rio Branco no período de 2010 a 2013**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Acre, Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado em Educação. Rio Branco, 2017.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, PEDRO. **Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação**. Educação e Sociedade, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, Campinas, 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes**. Educação & Sociedade, v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005.

OLIVEIRA, Joao Ferreira; NUNES, MORAES Karine; DOURADO, Luis F. **O financiamento da educação básica: limites e Possibilidades**. 2005. Tese de Doutorado. Escola de Gestores, MEC/Políticas e Gestão na Educação, UFG.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica**, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Victor Manoel Alab. **Política de remuneração do Magistério Público no Município de Rio Branco/Acre: repercussões na valorização docente**. Tese (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PHILLIPIS, B.S. **Pesquisa social: estratégias e táticas**. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1974.

PMRB. Prefeitura Municipal de Rio Branco. **Caracterização das Regionais: Relatório de caracterização das Regionais**. Documento Interno – Casa Civil, Departamento de Planejamento Estratégico, 2014.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

RIO BRANCO. **Lei nº 1.537, de 04 de julho de 2005**. Estabelece a Gestão Democrática do Ensino Municipal, adotando o sistema seletivo para a escolha de dirigentes de unidades escolares, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.532, de 05 de abril de 2005. **Institui o programa de autonomia financeira as escolas públicas municipais, denominado “financiando nossa escola”, 2005.**

ROMÃO, José Eustáquio. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**: educar para a equidade / organização Antonio Carlos Caruso Ronca, Luiz Roberto Alves. – São Paulo: Fundação Santillana, 2015.

Rosa-Pereira, Naiara Caroline Vaz. **A Valorização Profissional Docente no Município e Ribeirão Preto**: um estudo sobre creches / Naiara Caroline Vaz Rosa-Pereira – 2017. Disponível em: <hdl.handle.net/11449/150511>. Acesso em: 05 jun. 2018.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. In: **ANAIS Simpósio Educação Infantil**: construindo o presente. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos. **Gestão democrática da escola**: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. Estado e Política Educacional, n. 05, 2004.

SANTOS, Gilson Félix dos. Professor do ensino infantil, em Xapuri-AC. 1983.

SANTOS, Joedson Brito. **O Fundeb e a educação infantil no município de Itabuna**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2012.

SAVIANI, Dermeval. 1994. **O legado educacional do século XX no Brasil**. 12ª edição. Campinas: Autores Associados, 2004.

SEME. Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco. **Matrícula Cidadã**: uma experiência de organização do Sistema Público de Ensino. Rio Branco/AC, 2007.

SEME. Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco. **Relatório de Gestão 2017**. Rio Branco/AC, 2017.

SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA. Eneida Oto. Maria Célia Marcondes de Moraes. Olinda Evangelista. **Política Educacional**. Rio de Janeiro. Lamparina, 2011.

SUCUPIRA, Newton. **O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação**. A educação nas constituintes brasileiras, v. 1988, n. 2, 1823.

VERÇOSA, Pelegrino. **A gestão escolar no município de Rio Branco**: construindo os marcos normativos no contexto da municipalização do ensino e do regime de colaboração. 2009. Disponível em: [www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0442.pdf](http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0442.pdf). Acesso em: 02 abr. 2018.