

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Diego Silvestrin

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE FARROUPILHA-RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção de título de especialista.

Orientadora: Camila Furlan da Costa

**PORTO ALEGRE
2015**

DIEGO SILVESTRIN

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE FARROUPILHA-RS

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção de título de especialista.

BANCA EXAMINADORA:

- 1.
- 2.

RESUMO

A Lei Federal nº. 12.796/2013 exigiu mudanças na gestão da educação infantil no município de Farroupilha – RS. Este trabalho teve o objetivo de revelar o processo através do qual a administração municipal se adequou as modificações exigidas pela Lei para possibilitar o atendimento de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola na rede pública de ensino básico. Foi realizado um levantamento sobre a legislação referente à educação infantil e de como se constituiu o atual modelo de financiamento da educação básica. Considerando a ideia do ciclo de políticas públicas, coube ao município de Farroupilha a etapa de execução de políticas públicas. Foi realizada uma pesquisa descritiva através do levantamento das receitas vinculadas à educação e dos investimentos necessários para a adequação das exigências do nível pré-escolar. Também foram realizadas entrevistas com a Secretária de Educação e do Conselho Municipal de Educação, elas trouxeram uma descrição de como foi a execução da política pública. Ficou claro o aporte financeiro realizado pelo ente municipal para se adequar à Lei Federal nº. 12.796/2013. Para a manutenção e ampliação de políticas de educação infantil com qualidade é necessário que o repasse de verbas para a educação siga o proposto no Plano Nacional de Educação, aumentando progressivamente até alcançar 10% do PIB.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Educação Infantil, Financiamento da Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	9
2.1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ATÉ A CF 88.....	9
2.2 A LDB 96 E O FUNDEF.....	12
2.3 FUNDEB.....	16
2.4 FNDE.....	17
2.4.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar	17
2.4.2 Programa Nacional de Transporte Escolar	18
2.4.3 Programa Dinheiro Direto na Escola	19
2.4.4 Pró Infância	19
2.5 SALÁRIO EDUCAÇÃO.....	21
3 A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL	22
4 METODOLOGIA	28
5 ANÁLISE DAS RECEITAS	30
6 ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS	36
7 A ANÁLISE DO GESTOR PÚBLICO	40
8 A ANÁLISE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	42
9 CONCLUSÕES	44
REFERÊNCIAS	48
ANEXOS	53

INTRODUÇÃO

As administrações municipais recebem cotidianamente cobranças de seus cidadãos por serviços públicos de melhor qualidade. Há a necessidade de qualificar a prestação de serviços em todas as áreas: saúde, educação, transportes, segurança, habitação, além de políticas públicas voltadas para questões de gênero, sexualidade e meio ambiente.

A alta carga tributária brasileira deve ser correspondida com uma crescente melhoria na gestão pública de serviços. Porém, a organização político administrativa do Estado brasileiro com sua ampla gama de impostos e contribuições, aliada a prestação de serviços de maneira compartilhada entre os entes federativos, implica na desinformação por parte dos cidadãos de quem responsabilizar e onde buscar seus direitos. Desse modo, a esfera de acesso mais fácil e próxima é a municipal, e nela recaem as maiores cobranças.

A política pública de educação de nível básico é um exemplo deste cenário. A Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição cidadã, instituiu a educação como um direito de todos e um dever do Estado. Além disso, vinculou um percentual de 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal (DF) e municípios para a educação. Dessa maneira, com a afirmação da necessidade da educação como responsabilidade do poder público, é que passaram a serem estruturadas políticas nacionais de alfabetização (CRUZ, 2009).

A carta constitucional foi o primeiro passo para a efetivação da educação como um direito, porém, como outros inúmeros temas, ela também precisava de uma legislação complementar. Assim sendo, através da Lei Federal nº. 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases (LDB), foi construída uma legislação que tratou sobre o ordenamento da educação, como seria estruturado o ensino, quais seriam os princípios e os fins da educação, enfim, como o poder público realizaria a gestão da educação.

Portanto, verificamos que a aplicação da política pública de educação básica é de responsabilidade dos municípios, mas as normas, diretrizes e objetivos foram definidos pelo Plano Nacional de Educação. O financiamento da educação básica também é ditado por regras nacionais, a Emenda Constitucional nº. 14/1996 determinou que 60% dos recursos repassados para a educação deveriam ser utilizados no ensino fundamental. Somada a esta emenda, houve a Lei Federal nº. 9.424/1996 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O Fundo entrou em funcionamento em todo o país em 1998 promovendo a distribuição de recursos conforme o

número de alunos matriculados (MACHADO, 2006).

Estudando as modificações ocorridas após 1988, verificamos que há uma crescente valorização da importância do ensino básico. Um exemplo claro é o tempo de permanência dos alunos no ensino básico. O Plano Nacional de Educação com duração de 10 anos foi instituído pela Lei Federal nº. 10.172/2001. Nele constavam trinta objetivos e metas. Elas iniciavam com a universalização do ensino fundamental, passavam pela estrutura das escolas, avaliações, nutrição dos alunos e outros. Além disso, previa a ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos, com a entrada de crianças a partir dos seis anos de idade. A efetivação desses objetivos se deu com a Lei Federal nº. 11.114/2005 que estabelece a obrigação de matrícula na rede fundamental aos seis anos e a Lei Federal nº. 11.274/2006 que instituiu o ensino fundamental com duração de nove anos.

Em 04 de abril de 2013, foi promulgada a Lei Federal nº. 12.796/2013, que altera a LDB e determina a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, tornando obrigatória a matrícula na pré-escola aos 4 anos de idade. Em seu Art. 1º ela alterou o artigo 31 da LDB, determinando as regras para a educação infantil.

Foi determinada a criação de avaliações e acompanhamento, mas sem o objetivo de aprovar ou reprovar para o ensino fundamental, com expedição de documentação atestando o desenvolvimento da aprendizagem. Também foi determinado que o período letivo fosse de 200 dias com carga horária mínima de 800 horas e exigência de frequência mínima de 60%.

Dessa maneira, verifica-se que no período pós-Constituição, há um contínuo debate sobre a política pública educacional. Foram discutidos quais são os objetivos da educação e a maneira de efetua-los, desde a forma de financiar a educação, passando pelas responsabilidades de cada ente da federação e a sua efetivação através da organização pedagógica do ensino. Podemos afirmar que a primeira etapa do ciclo de políticas públicas foi realizada, a educação foi problematizada entrando na agenda política e foram tomadas decisões que priorizam a educação.

Assim sendo, foram efetuadas mudanças na estruturação do ensino, principalmente na esfera de responsabilidade dos municípios, ou seja, na etapa de implementação da política pública.

a implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade (RUA, p.38, 2009).

A tarefa de ampliar a duração do ensino fundamental para nove anos já foi cumprida, porém, um novo desafio deve ser vencido até 2016: matricular todas as crianças a partir de

quatro anos na rede básica municipal.

A rede pública municipal de ensino está se adequando para atender esse novo público e suas especificidades. Surgiram novas demandas referentes à estrutura física das escolas, pois foi necessário atender um número maior de alunos em escolas que não foram projetadas para atender crianças de quatro anos. Também foi necessário ampliar o quadro de professores com profissionais qualificados para desenvolver as potencialidades desses alunos. Houve um aumento na demanda de merenda escolar, assim como a necessidade de transporte escolar para essas crianças.

Por essas razões, a questão que norteou a pesquisa foi: como a administração municipal implementou a política pública de matricular todas as crianças, a partir de 4 anos na rede básica municipal através dos recursos enviados pelo Governo Federal: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Salário-Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)?

Para responder a esta questão, este trabalho de pesquisa teve o objetivo geral de descrever o processo de implantação e monitoramento da ampliação da rede básica para crianças a partir de 4 anos. Para alcançar este objetivo, foram estabelecidos como objetivos específicos: identificar o número de vagas criadas, o custo das construções e reformas necessárias para adequar a estrutura física das escolas, além da logística para possibilitar o transporte de alunos matriculados na rede básica municipal de ensino de Farroupilha. Assim sendo, foram analisados os processos adotados pela Secretaria Municipal de Educação para solucionar as demandas averiguadas.

Para alcançar os objetivos, realizou-se uma pesquisa descritiva sobre os processos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação (SME) na gestão da educação infantil. Foram realizadas entrevistas estruturadas com colaboradores da SME e do Conselho Municipal de Educação.

Desse modo, buscou-se demonstrar que a implementação da Lei Federal nº. 12.796/2013 está inserida no ciclo de políticas públicas da educação básica. A etapa do planejamento foi realizada através da formação da agenda, da LDB, do PNE e dos fundos de financiamento da educação. A etapa da execução é aquela realizada pelo município através das mudanças realizadas para a adequação à Lei e descrita pelo estudo. O contato com os gestores da educação permite descrever a 3ª etapa do ciclo de políticas públicas, a avaliação. Por fim, podem-se sugerir mudanças correspondentes à etapa de revisão.

O trabalho encontra-se estruturado em oito capítulos a contar desta introdução. O

capítulo “Políticas Públicas de Financiamento da Educação” faz uma retrospectiva demonstrando como foi adotado o atual modelo de vinculação de receitas por meio de fundos, além de explicar sobre o salário educação e programas do FNDE. Na continuação do trabalho há o capítulo intitulado: A Política Pública de Educação Infantil; nele encontramos a legislação referente ao assunto e as referências encontradas no Plano Nacional de Educação e Plano Municipal de Educação. O capítulo 4 exibe como foi realizada a pesquisa e seus procedimentos metodológicos. O capítulo 5 faz um levantamento das receitas vinculadas à Educação em 2014 e o posterior comparativo com o ano anterior. A análise do capítulo posterior é a das despesas, procura-se demonstrar o aumento dos gastos com a educação infantil decorrentes da Lei Federal nº. 12.796/2013. Nos capítulos 7 e 8 ocorrem a análise do processo de implementação da Pré-Escola para alunos de 4 e 5 anos na ótica da Secretária Municipal de Educação e da Presidente do Conselho Municipal de Educação, respectivamente. Por último, há as considerações finais e conclusões do pesquisador.

2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Neste capítulo foi tratada a ideia de financiamento da educação como uma política pública. Posteriormente há a explicação de como funciona o ciclo de políticas públicas. Desse modo, é realizada uma retrospectiva histórica sobre políticas de financiamento da educação.

2.1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ATÉ A CF 88

Em sociedades plurais há inúmeras demandas e disputas por recursos públicos que são finitos e não satisfazem os interesses simultâneos dos envolvidos. É através da política que são criadas normas, valores, objetivos e meios que buscarão ordenar a sociedade.

Uma questão que afeta certo número de cidadãos de forma individual através da articulação e cooperação de alguns agentes adquire visibilidade social e passa para o ambiente institucional através de partidos políticos e parlamentares. Dessa maneira, a questão passa a ser debatida dentro de ambientes de governo, ou seja, este é o processo de formação da agenda. Dieguez (2012) define que ela é formada por problemas e pleitos da sociedade que conseguem espaço na lista de prioridades do poder público, ingressando na pauta de questões que receberão um tratamento governamental.

Os governos trabalham com alternativas na formulação de propostas e projetos com o intuito de satisfazer os interesses da coletividade que fazem parte da agenda de governo, esse processo é chamado de “policy” e corresponde à formulação de políticas públicas. As escolhas são feitas, normalmente, precedidas de processos de conflitos e de acordos envolvendo, pelo menos, os atores mais influentes na política e na administração (DIEGUEZ, 2012) .

Desse modo, podemos compreender que a política de financiamento da educação, é uma política pública. O Governo Federal define quais problemas devem ser enfrentados e a quantidade de recursos que serão despendidos, assim como sua forma de distribuição entre os entes da federação.

Nesse sentido, a política educacional é uma política pública social, na medida em que busca a redução das desigualdades, volta-se para o indivíduo – não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos, e uma política setorial, uma vez que se refere a um domínio específico. O financiamento da educação é um componente desta política setorial, um instrumento de sua realização, mas ao mesmo tempo é também uma política pública social setorial, que merece espaço próprio de estudo, considerando que, como destaca Velloso (1987), assume o papel de um dos relevantes determinantes do escopo das políticas educacionais praticadas (Sena, p.499, 2010).

A política para o financiamento da educação no decorrer da história compreendeu três

períodos: a) de 1549 a 1759, período que os Jesuítas tiveram exclusividade na educação pública e assinalou-se um afastamento da Coroa em relação ao financiamento da educação; b) da expulsão dos Jesuítas até o fim da República Velha (1930) na qual ocorreu à busca de fontes autônomas para a educação e a educação esteve por conta das dotações orçamentárias dos governos dos Estados e das Câmaras Municipais; e, c) da Constituição Federal de 1934 até a atualidade, caracterizado pela vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação (BARROS, MOREIRA, 2012).

É unânime que o governo Vargas apresentou um rompimento com antigas estruturas e marcou a construção de um novo modelo de Estado. Com a Constituição de 1934 criou-se o Plano Nacional de Educação e se estabeleceu a política de vinculação de recursos a partir da arrecadação de impostos para a educação, que foi extinta em 1937 e retomada em 1946 (VIEIRA, 2007).

A Constituição de 1946 vinculou 10% dos recursos da União e 20% dos recursos do Município, ainda em 1946 foi criada a Lei Orgânica do Ensino Primário (decreto-lei n. 8.529/1946). Já em 1961 a Lei de Diretrizes e Bases elevou o percentual da União de 10% para 12% (SENA, 2010).

Porém, com o golpe de 1964, além de um retrocesso na cultura democrática do povo brasileiro, há o recuo nos avanços das políticas de Estado, assim a vinculação de recursos para a educação perde sua efetividade. Em 1967 a vinculação financeira de recursos para a educação perdeu seu status constitucional, já no ano de 1969 ela foi limitada aos municípios.

A partir da centralização política e administrativa, o executivo, via Ministério do Planejamento, passa a conduzir o planejamento da educação no Brasil. A situação da educação nesse período foi desoladora, na qual a procura por vagas passou a ser grande e os recursos foram mínimos e insuficientes para atender a crescente demanda. A qualidade do ensino e a remuneração dos professores obtiveram um decréscimo devido à desvinculação de verba (BARROS, MOREIRA, p. 198, 2012).

Já em um contexto de enfraquecimento dos governos militares, em 1983, criou-se a Emenda Calmon, em vigor a partir de 1986. A emenda foi regulamentada pela Lei Federal nº 7.348 /1985 e previa a obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, treze por cento pela União, e, por parte de estados, Distrito Federal e municípios de vinte e cinco por cento em educação.

A lenta transição para o regime democrático foi acompanhada de muita pressão popular e vitórias do partido de oposição (PMDB) nas eleições estaduais. Assim sendo, na formação da assembleia nacional constituinte, houve espaço para as forças da sociedade se organizar em torno de seus interesses. A inclusão de temas relativos ao financiamento da

educação na agenda de discussões da assembleia nacional constituinte dependeu da pressão de agentes ligados à causa. Dessa forma, podemos afirmar que às disputas em torno do financiamento da educação configuram o início da etapa do planejamento dentro do ciclo de políticas públicas.

A ideia do ciclo de políticas públicas surgiu da necessidade de lidar com a complexidade das políticas públicas no interior do sistema político, essa complexidade se deve aos constantes inputs e outputs do sistema que o retroalimenta. Dessa maneira, foi criado um modelo sequencial para o entendimento da dinâmica das políticas e que ao mesmo tempo abriga-se a lógica de constante mudança do sistema político (CRUZ, 2009).

O ciclo de políticas públicas pode ser dividido entre quatro etapas: planejamento, trata da análise do problema, a formação de alternativas e a tomada de decisão; execução, diz respeito ao processo de implementação da política pública e seu monitoramento; avaliação, é a medição da eficácia, eficiência e efetividade da política; revisão, é o momento em que com base na avaliação são determinadas mudanças na continuidade da atividade (CRUZ, 2009).

Portanto, tomaremos como base para este trabalho a CF 88 como o início de um ciclo de políticas públicas de financiamento da educação. Como veremos adiante, ele já passou por algumas avaliações que levaram a revisões.

A Assembleia Nacional Constituinte foi palco de disputas em torno do financiamento da educação, ficaram marcadas as discussões entre a exclusividade ou não exclusividade da destinação de recursos públicos às instituições educacionais públicas. O texto constitucional contemplou algumas possibilidades de destinação de recursos públicos às entidades particulares e de concessão de bolsas de estudo a alunos do ensino fundamental e médio, as quais, entretanto, foram cercadas de condicionalidades (FARENZENA; LUCE, 2013).

Ainda estudando a agenda da educação na redemocratização, podemos afirmar que:

A agenda da educação, durante a ANC, esteve imersa no espírito desse tempo. O texto constitucional foi generoso, se contraposto ao passado, com a afirmação de princípios e de garantias a serem oferecidas pelo Estado para a consecução dos direitos à educação, assim como reafirmou e ampliou os recursos protegidos do setor (2013, p. 272)

De fato, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a dar destaque para a Educação, já no Capítulo II dos direitos sociais no Art. 6º: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

O Capítulo III foi dedicado à educação, cultura e desporto, seu Art. 205 é célebre: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

Adiante, o Art. 208 se define quais são os deveres do Estado e prioriza o acesso ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito. Além de fornecer atendimento ao educando através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Foi estabelecido no art. 212 que a União deve destinar, no mínimo, 18% da sua receita resultante de impostos e, os estados e municípios, ao menos 25% da mesma base. Desse modo, a educação na constituição de 1988 ficou sob a responsabilidade da União, Estados e Municípios sob forma de colaboração. Essa colaboração ocorre no financiamento da educação, estabelecendo uma vinculação da receita resultante de impostos dos governos (MACHADO, 2006).

Desse modo, verificamos que na CF 88 há um retorno ao modelo de financiamento da educação através da vinculação de receitas. Além disso, enfatiza sua responsabilidade ao declarar a educação como um direito de todos e dever do Estado, por fim, verificamos o início de uma política pública ao determinar o objetivo de tornar obrigatório o ensino fundamental.

2.2 A LDB 1996 E O FUNDEF

Como tantos outros temas, a questão do financiamento da educação não foi esgotada durante a constituinte, deixando espaços para legislações posteriores. A continuidade desse debate se manteve. Em 1996, durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foram propostas mudanças sobre o financiamento da educação.

Através da Lei Federal nº. 9.394/1996 foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O Art. 5º da LDB reforça a primazia do ensino fundamental em seu parágrafo 2º, foi determinado que em todas as esferas administrativas fosse assegurado em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório.

O Art. 8º organizou o sistema de ensino dos entes federados em regime de colaboração. Coube a união a coordenação da política nacional de educação, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva (CRUZ, 2009).

O comparativo entre o Art. 9º (incumbências da União) e o Art. 11 (incumbências do município), demonstram o caráter normativo da união e o caráter operacional dos municípios.

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

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

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

III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

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

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

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

VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

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.

Contudo, devido à ineficiência na distribuição dos recursos da educação, não houve a universalização do ensino fundamental, conforme pactuado pela Constituição de 1988. Dessa maneira, surge a necessidade da criação de um fundo, o FUNDEF. Através dele foram contemplados mecanismos que asseguravam a aplicação das verbas na educação (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2008).

Podemos interpretar a nova LDB e a criação do FUNDEF como o resultado da avaliação e revisão da política pública de financiamento da educação até então vigente. A insuficiência de recursos e sua má distribuição não possibilitaram o alcance do objetivo da universalização do ensino fundamental.

A Emenda Constitucional nº 14 em seu Art. 5º altera o art. 60 do ADCT e em seu §1º cria o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil. Através da Lei Federal 9.424/1996 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O FUNDEF vinculou 25% da receita global dos Estados e Municípios com a Educação, sendo que 60% do total foram destinados ao nível fundamental. O fundo não significou o aporte de novos recursos para educação se comparado com o determinado pela CF 1988. Porém, foi criado um novo padrão de gestão pública da educação básica, seu sucesso deve-se a estrutura de caráter contábil de retenção em uma única conta e com valores repassados aos entes federados de forma proporcional ao número de matrículas (CURY, 2002).

Acompanhando esse processo de municipalização, o impacto redistributivo do FUNDEF vai se invertendo ao longo da sua vigência e, já no ano de 2001, a receita dos municípios passa a representar 50% mais em relação à sua contribuição – de 6,2 bilhões para 9,3 bilhões. Os maiores ganhos, entretanto, foram aferidos entre aqueles municípios das regiões mais pobres, representando, para os municípios do Nordeste, por exemplo, ganho de

cerca de 85% em relação à contribuição realizada (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2008).

Na Emenda Constitucional nº. 14/1996 fica claro que o sistema de educação brasileiro operará em regime de colaboração, com a união atuando de maneira supletiva. Em seu Art. 3º são alterados os parágrafos 1º e 2º do Art. 211 estabelecendo que a União exerça função redistributiva e supletiva para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino através de assistência técnica e financeira. Também foram acrescentados o 3º e o 4º deixando claras as responsabilidades de cada ente federativo: estados e DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, e, caberá aos estados e municípios definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório.

A interpretação dessa forma de organização através da divisão de responsabilidades entre os entes federados demonstra que não há efetivamente um sistema nacional de educação articulado para garantir a oferta educacional (CRUZ, 2009).

A PEC, proposição do Executivo Federal, inserida no programa reformista da administração pública do governo Fernando Henrique Cardoso, é ilustrativa do processo mais acentuado de constitucionalização da agenda política, desencadeado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Este foi um período de fortalecimento do Poder Executivo central e de forte enquadramento dos governos subnacionais, especialmente os estados, na estratégia de ajuste estrutural. A redefinição de competências e funções no âmbito das políticas públicas sociais, antes marcada pelos ideais de democratização do Estado e superação da desigualdade social, passou a ser delimitada pelo referencial de mercado, o qual submeteu os programas sociais setoriais aos objetivos do ajuste fiscal e gerencial do Estado e da competitividade do setor produtivo brasileiro. (Farenzena; Luce, 2013 p.272).

Portanto, a LDB e a criação do FUNDEF fizeram parte de uma revisão da política pública de educação. Através das medidas tomadas determinou-se o papel de cada ente federativo, e ainda, a organização do financiamento da educação através de fundo buscou tornar a redistribuição de recursos efetiva.

2.3 FUNDEB

Em uma nova etapa de avaliação da política de financiamento da educação básica, algumas falhas foram apontadas na estrutura do FUNDEF. Entre elas a desproporção na distribuição dos recursos entre os entes da federação, o foco somente no ensino fundamental, a focalização em critérios quantitativos e não qualitativos, além da insuficiência de recursos (SENA, 2010).

Assim sendo, para corrigir distorções há a revisão da política, foi criado, através da EC nº. 53/2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. O novo fundo atendeu antigas exigências, como a abrangência de todos os níveis da educação básicas, sendo regulamentado pela Lei Federal 11.494/2007.

Devido a maior abrangência do novo fundo, foi necessária uma suplementação de recursos, em decorrência, no Art. 3º do capítulo da composição financeira foram especificadas as mudanças: Além do aumento de 15% para 20%, também cresce o número de componentes que fazem parte da arrecadação para o fundo. Já faziam parte do FUNDEF as seguintes receitas: FPE, FPM, ICMS, IPIexp e foram acrescentadas o IPVA, ITR, IR e Imposto de Transferência Causa Mortis.

Igualmente, a complementação de recursos por parte da União foi regulamentada através da EC nº 53 no seu Art. 2º, inciso VII, alínea d. Modificando o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficando a União responsável (após o 4º ano) pela complementação de 10% dos valores do fundo.

Ainda no âmbito financeiro ficou definido que a distribuição dos recursos será pelo número de matrícula no âmbito de atuação prioritária do ensino básico (educação infantil e ensino fundamental, para os municípios, e ensino médio e ensino fundamental, para os estados).

2.4 FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação tem sua origem no período militar através da Lei nº. 5.537/1968, seu objetivo era captar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas destinados à educação. O FNDE tem estrutura de autarquia e está ligado ao Ministério da Educação. Ele presta assistência técnica e financeira aos estados e municípios, sua atuação está calcada no Art. 211 da CF 88, é o exercício da função redistributiva e supletiva da União (CRUZ, 2009).

A Lei nº. 12.801/2013 impôs modificações ao FNDE acrescentando a alíneas “e” no Art. 3º da Lei nº 5.537/1968, possibilitando a assistência técnica e financeira para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por meio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas.

Interessante notar que através do FNDE tenta-se criar um padrão de gestão de recursos na educação, o que reforça o caráter normativo da União frente ao sistema de ensino. Notamos esses elementos no parágrafo 5º, através dele ficou instituído que o FNDE disponibilizará bens, materiais pedagógicos e capacitação aos sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais, além de instrumentos administrativos, visando a promover a eficiência na execução das ações e projetos educacionais, inclusive em procedimentos licitatórios.

O FNDE atua no financiamento da educação de três formas de assistência financeira: direta, voluntária e automática. A assistência direta ocorre através do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE). O modo de assistência voluntária ocorre através do financiamento de projetos educacionais. Por fim, há o módulo de transferência automática, ele é realizado através de transferências legais em programas específicos: PNAE, PNATE, PDDE e Pró – Infância.

2.4.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é mantido pelo FNDE através de transferências automáticas para estados e municípios. Ele atende a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). Segundo seu *site* institucional, o programa colabora com desenvolvimento e o rendimento escolar dos estudantes, além da formação de hábitos alimentares saudáveis através da oferta

da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricionais.

Sua origem é através do Decreto nº. 37.106/1955 que instituiu a Campanha de Merenda Escolar. Porém, até o ano de 1994 seu funcionamento era através da centralização de recursos, a Lei Federal nº. 8.913/1994 descentralizou seu funcionamento através de convênios com estado e municípios. De toda a sorte, através da Medida Provisória nº. 1.784/1998, foi instituída a transferência automática de recursos.

A Lei nº. 11.947/2009 através do inciso III do Art. 2º estendeu o programa para toda a rede pública de educação básica. Ainda através da mesma Lei foi incorporado outro aspecto importante do programa, seu benefício à agricultura familiar. Foi estabelecido que 30% dos recursos do PNAE deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Segundo o *site* institucional os valores diários repassados por aluno são os seguintes: Creches R\$ 1,00, pré-escola R\$ 0,50, escolas indígenas e quilombolas R\$ 0,60, ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos R\$ 0,30, ensino integral R\$ 1,00, alunos do programa mais educação: R\$ 0,90, alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,50.

2.4.2 Programa Nacional de Transporte Escolar

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) é um programa suplementar de transporte escolar, conforme prevê o Art. 208 da CF 88. Ele foi instituído através da Lei Federal nº. 10.880/2004. Porém, é importante citarmos a Lei Federal nº. 10.709/2003, que alterou o Inciso VI do Art. 11 da LDB, essa alteração decretou que a responsabilidade do transporte escolar para os alunos da rede municipal fosse dos municípios.

Mais uma vez podemos perceber que a União passou a exigir que os municípios oferecessem mais serviços na educação, porém, oferecendo programas suplementares, como é o caso do PNATE.

A Lei Federal nº. 11.947/2009, através de seu Art. 30 alterou o Art. 2º da Lei Federal nº. 10.880/2004 determinando que o montante dos recursos financeiros do PNATE fosse repassado em parcelas calculadas com base no número de alunos da educação básica, pública, residentes em área rural que utilizem transporte escolar oferecido.

O PNATE nasceu da necessidade de oferecer o acesso e a permanência dos alunos na escola, diminuindo os índices de repetência e evasão escolar (CRUZ, 2009).

Os valores repassados variam de R\$ 120,73 a R\$ 172,24, obedecendo a critérios que abrangem a área rural do município, população do campo e a linha de pobreza. Os recursos podem ser utilizados para a manutenção da frota municipal ou para a contratação de serviço de transporte de terceiros.

2.4.3 Programa Dinheiro Direto na Escola

O Programa Dinheiro Direto na Escola tem sua origem através da Resolução nº. 12/1995 do FNDE que criou o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE). Seu objetivo era dar celeridade na transferência de recursos, através da ideia de que os professores e diretores tem o melhor conhecimento das necessidades da escola. Ainda, evita o desperdício de recursos em uma rede burocrática (CRUZ, 2009).

A Lei Federal nº. 11.947/2009 também exerceu influência no PDDE, assim como o PNATE e o PNAE ele passou a abranger toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental. Já a Lei nº. 12.695/2012 permitiu que os recursos do PDDE fossem utilizados em polos UAB que oferecessem formação para professores da educação básica.

O PDDE presta assistência financeira, em caráter suplementar, segundo o site institucional “programa engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica”.

2.4.4 Pró-Infância

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Ele foi instituído pela Resolução nº. 6/2007.

Desse modo, segundo esta resolução, o programa foi criado a partir da necessidade de promover ações supletivas e redistributivas, para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino. No texto da resolução também fica claro o “propósito do governo de proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar de Educação Infantil e a necessidade de construção de creches e escolas de Educação Infantil é uma realidade em muitos municípios”.

O repasse de recursos é vinculado à aprovação do projeto nos moldes do Ministério da Educação e da execução da obra conforme o plano de trabalho desenvolvido. Assim o repasse de recursos ficou ligado a condicionantes como parâmetros básicos de infraestrutura, adotar o

projeto executivo disponibilizado pelo FNDE, além disso, plano de trabalho com a análise técnica fica a cargo do FNDE.

Após 2011, o Pró-Infância foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), segundo o site institucional entre 2007 e 2011 o programa investiu na construção de 2.543 escolas. Em 2011 e 2012 foram executadas 3.135 creches e pré-escolas.

2.5 SALÁRIO EDUCAÇÃO

O Salário Educação é uma contribuição social criada pela Lei Federal nº. 4440/64 e corresponde a 2,5% da folha de pagamento das empresas vinculadas à Seguridade Social. Até 2003 a distribuição dos recursos era realizada da seguinte maneira: 1/3 para União e 2/3 para os estados. Porém, os municípios passaram a reivindicar o acesso aos repasses. Assim, a Lei Federal nº. 9.766/1998 determinou que os recursos estaduais deveriam ser redistribuídos com os municípios, porém, nem todos os estados efetivaram os repasses (CRUZ, 2009).

Para solucionar problemas na distribuição de recursos foi definido através da Lei Federal nº. 10.832/2003 que após a dedução de 1% do montante para o INSS, 2/3 dos recursos serão distribuídos automaticamente para os estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental. E, 1/3 dos recursos ficam para a União através do FNDE.

Com o Decreto nº. 6.003/2006 foi determinado que toda a arrecadação fosse efetuada através Secretaria da Receita Previdenciária por meio de GPS. Também foi determinado que os recursos deveriam ser aplicados em todos os níveis da educação básica.

Pode-se afirmar que o Salário Educação corresponde à responsabilidade das empresas com a educação dos filhos de seus funcionários. São isentos do Salário Educação: a União, estados, DF e municípios, assim como suas autarquias e fundações, instituições públicas de ensino, escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, organizações hospitalares, de assistência social e culturais.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

As mudanças efetuadas na legislação para garantir o atendimento de alunos com 4 anos na Pré-Escola têm como base o entendimento que a educação infantil através da Pré – Escola tem um papel importante no desenvolvimento da criança e de preparação para o ensino fundamental.

Em Beckman (*apud* CERISARA 1995), ocorre a explanação das diferentes compreensões sobre a educação infantil. São três as grandes tendências: a que pretende compensar as carências existentes nas crianças; a de caráter emancipatório que pretende preparar para a 1ª série, e a que deseja recriar as crianças para que aprendam com o convívio social e lúdico com as outras crianças.

Para Kramer (1986) o reconhecimento do papel social da pré-escola também está em compreender que ela tem a função de contribuir com a escola:

Nem inútil, nem capaz de resolver todos os problemas futuros, nem tampouco importante em e por si mesma, a pré-escola tem sim como papel social o de valorizar os conhecimentos que as crianças possuem e garantir a aquisição de novos conhecimentos, exercendo o que eu me acostumei a chamar de função pedagógica da escola. (KRAMER, 1986, p.79).

Ainda, a pré-escola contém uma tarefa socializadora que propicia experiências, intercâmbios de conhecimentos, explicações, perguntas e dúvidas, além de sistematizar os conhecimentos adquiridos que torna viável o processo de alfabetização (KRAMER, 1986).

Também em Beckman (*apud* CERISARA 1995), há a discussão da interação entre a família e a escola. A educação infantil não deve ocorrer à margem da família, sua integração contribui para a valorização da comunidade, seus valores e suas crenças, assim ocorre à compreensão de como e onde vivem os alunos e suas famílias. Desse modo, há o entendimento das necessidades, problemas e expectativas.

Para atender as especificidades da educação infantil, há a necessidade de gestores qualificados:

Isso requer dos gestores escolares comprometimento e compartilhar de responsabilidades, além de atitudes de previsão daquilo que se deseja transformar. Integrar os objetivos da instituição de Educação Infantil levando-se em conta valores, costumes e manifestações culturais, incentivar práticas curriculares inovadoras e criar oportunidades de reflexão sobre a ação pedagógica. Na busca de identidade própria para essa instituição e os atores que nela atuam, o debate central diz respeito a sua função que transita entre o educar e o cuidar. Contudo, observamos que ainda existe um longo caminho a ser percorrido no sentido de articular essa duas instâncias (LUZ; MELLO, 2013, p.3).

Diante da importância da educação infantil de Pré- Escola há a ampliação de sua

abrangência através do arcabouço constitucional. Assim sendo, a EC nº. 53/2006 iniciou um novo ciclo de política pública da educação infantil, ela alterou o Art. 7º da CF 88 acrescentando como direito social o atendimento em creches e pré-escolas até os 5 anos. Verificamos também uma importante mudança no inciso VI do Art. 30, incluindo a educação infantil na competência dos municípios.

A EC nº. 59/2009 em seu Art. 1º alterou o Inciso I do Art. 208 da constituição, determinando que a educação básica fosse obrigatória dos 4 aos 17 anos. A Lei Federal nº. 12.796/2013 incluiu no seu Art. 4º, como dever do Estado a educação infantil gratuita às crianças de 4 e 5 anos de idade na pré-escola.

Ainda, através do novo Plano Nacional de Educação (PNE) instituído pela Lei Federal nº. 13.005/2014 foi definido que a meta 1 será universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. Além de ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE.

Quanto ao financiamento da educação infantil, verificou-se anteriormente que todos os programas ligados ao FNDE foram revisitados para o atendimento à educação infantil. Além disso, podemos citar o próprio FUNDEB e o salário educação que também passaram por alterações para atenderem a educação infantil.

É possível realizar a análise da atual política de educação infantil no interior do ciclo de políticas públicas, verifica-se que ocorreu um processo de luta política para incorporar a educação infantil da agenda de governo.

Vale destacar que o reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos é fruto, em grande medida, das históricas demandas dos movimentos sociais, sobretudo do movimento de mulheres, pela criação e ampliação de vagas em creches e pré-escolas, o que também vem influenciando o tratamento prioritário que a educação infantil tem recebido (PNE, p. 16).

Nota-se que foi realizada a etapa de planejamento, definindo através do PNE uma meta e estratégias para a educação infantil. As estratégias tratam da colaboração entre os entes federativos; realização periódica de levantamentos por demanda em creches; construção e reestruturação de escolas; implantação de um sistema de avaliação da educação infantil; expansão do número de vagas em creches; promoção da formação continuada dos profissionais da educação infantil; estímulo a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços nas teorias educacionais no atendimento da população de 0 a 5 anos; fomento ao atendimento das

populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas; fomento da oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos alunos com deficiência; implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias; preservação das especificidades da educação infantil na organização das redes escolares; fortalecimento do acompanhamento e do monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda; estímulo ao acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 a 5 anos.

Portanto, a partir da análise da educação infantil através da ideia do ciclo de políticas públicas, é possível afirmar que a etapa de planejamento foi realizada através dos objetivos e estratégias estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação. A etapa posterior do ciclo diz respeito à execução da política pública de educação infantil estabelecida pela Lei Federal nº. 12.796/2013. Coube ao ente municipal a realização desta etapa, a pesquisa tem o objetivo de descrever como foi realizado este processo, demonstrando quais foram as dificuldades enfrentadas e os desafios superados.

No Município de Farroupilha, a educação infantil foi tratada no Plano Municipal de Educação (PME), ele foi aprovado pela Lei Municipal nº. 3.224/2006.

Entre as suas diretrizes estavam a universalização do atendimento de crianças de 0 a 5 anos, priorizando as crianças de famílias de menor renda. Além de respeitar os parâmetros da qualidade dos profissionais e do desenvolvimento de uma proposta pedagógica elaborada acompanhada da comunidade escolar.

Entre os objetivos e metas se destacam:

- A necessidade de unificação das diretrizes político-pedagógicas, integrando programas e complementação financeira, em regime de colaboração, entre União, Estado e Município;
- Ampliação da oferta de Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos, 30% da população de até três anos de idade; e 60% da população de quatro a seis anos (ou quatro e cinco), e até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de zero a três anos e 80% de quatro e cinco anos, a partir da data de aprovação do plano;
- Garantir, junto à União, recursos para desenvolver projetos e/ou programas suplementares de alimentação escolar, material didático e assistência à saúde, que atendam às necessidades da clientela.
- Incentivar a participação no Programa Nacional de Formação de Profissionais de

Educação Infantil, a fim de realizar as seguintes metas: a) que em três anos, todos os dirigentes de instituições de Educação Infantil obtenham formação em curso normal e, em dez anos, formação de nível superior. b) que em três anos, todos os professores obtenham habilitação específica, modalidade Normal e, em dez anos, 70% deles obtenham formação específica em nível superior.

Verifica-se que já no ano de 2006 havia a intenção de ampliar o percentual de crianças atendidas pela Pré-Escola. Além disso, nota-se a preocupação com a qualificação constante dos docentes. Porém, já existe a consciência da necessidade de parcerias com o Governo Federal para a manutenção da política pública de educação infantil.

Entretanto, a política pública de educação do município passou por uma revisão. Através do Decreto Municipal nº. 5.664/2014 foi instituído o Fórum Municipal de Educação com as atribuições de acompanhar a execução do novo Plano Municipal de Educação e zelar para que as conferências de educação do município estivessem articuladas as conferências Estadual e Nacional de Educação.

A confecção do novo PME foi dividida em seis eixos, cada qual com um coordenador e representantes da Secretaria Municipal de Educação, Conselho de Educação e Instituições de Ensino, reunindo o total de 58 membros.

O acompanhamento do processo de confecção do novo PME pôde ser acompanhado através do blog: <http://planoeducacaoofarroupilha.blogspot.com.br>.

Em 14 de abril de 2015 foi apresentado o seu Documento Base em audiência pública pelo Fórum Municipal de Educação, porém, ele ainda está em fase de revisão para o posterior envio para a Câmara de Vereadores para a sua aprovação. Na minuta do Projeto de Lei constam as suas diretrizes:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

O Eixo II do novo PME é intitulado: Garantia do Direito à Educação Básica. Nele é encontrada uma definição da educação infantil, através dela que deverá ser estruturada a política municipal:

Compreende-se a Educação Infantil como etapa da educação básica, de grande importância no processo de desenvolvimento da criança, uma vez que amplia o seu universo cultural, tornando-a capaz de agir com interdependência e fazer escolhas nas situações diversas. Supera-se, assim, a concepção que reduz a Educação Infantil ao assistencialismo e ao preparo para o ensino. A Educação Infantil de qualidade, como primeira etapa da educação básica, deve, em conjunto com os grupos familiares, assegurar a vivência da infância e o desenvolvimento das dimensões intelectual, física, emocional, espiritual, cultural e afetiva do ser humano. Para tanto, e considerando como um direito da criança, é assegurada pelo Poder Público, como uma política básica, universalista, garantida na CF, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na LDBEN e em legislações decorrentes.

No PME também foi realizado um diagnóstico da situação da educação infantil do município no ano de 2014, na etapa Pré-Escola estão matriculadas 1.489 crianças que totalizam 96,81% da população nesta faixa etária. Sendo que 928 foram atendidas nas escolas municipais e 115 nas escolas estaduais, totalizando 1.043 crianças atendidas gratuitamente em Farroupilha. Além disso, conta que no ano de 2015 foram abertas 5 novas turmas de Pré – Escolas que podem atender 100 novos alunos.

Também no documento base do novo PME há um demonstrativo do número de vagas de Pré – Escola confirmando que o município está se adequando à Lei Federal nº. 12.796/2013:

Quadro 1- Quadro Demonstrativo de Atendimento da Pré-Escola em Farroupilha

Rede	2012	2013	2014
Estadual	51	47	57
Municipal	550	563	905
Privada	563	620	527

INEP/SEDUC-Farroupilha/2014 – Quadro demonstrativo de atendimento da Pré-escola - Farroupilha - 2014

Na continuação do novo PME se localiza o cuidado com a educação infantil na Meta 1:

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

Entre as estratégias para o cumprimento da meta é interessante destacar:

- A prioridade ao acesso da educação infantil fomentando políticas públicas, em regime de colaboração que fortaleçam a capacidade dos sistemas e das redes de ensino.
- A criação de um planejamento estratégico, sob a responsabilidade da SEDUC-

Farroupilha, que viabilize políticas em regime de colaboração com o Estado e a União, que assegurem as metas de expansão da educação infantil.

- Estabelecer parcerias na rede municipal e escolas privadas de ensino para a promoção de cursos de capacitação de professores de Educação Infantil, visando capacitar 50% dos profissionais em cinco anos e 100% em dez anos.
- Garantir a infraestrutura necessária para um trabalho pedagógico de qualidade, desde a construção física, adequada às condições climáticas locais até os espaços de recreação.
- Elaborar e desenvolver um plano de ação orientando formas de busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos e assegurando o direito constitucional à educação escolar obrigatória, a todas as crianças a partir dos 4 (quatro) anos.

Desse modo, verifica-se que através das estratégias do novo PME foi priorizada a adequação à Lei 12.796/2013 e às metas expostas no PNE e PEE. Além disso, nota-se que há duas estratégias que tratam de assuntos que não estavam presentes no plano antigo: os beneficiários de programas de transferência de renda (estratégia 1.27) e o atendimento a populações quilombolas e indígenas (estratégia 1.19).

Percebe-se que através do novo PME o município de Farroupilha trabalha pela valorização da educação infantil. Foi realizada uma abordagem que vai além do cumprimento de simples metas estatísticas, há o reconhecimento de que a política pública de educação infantil engloba aspectos de qualidade dos docentes, das estruturas físicas e de inclusão social.

Porém, fica claro que as metas do PME, PEE E PNE na educação infantil deverão ser viabilizadas através de regime de colaboração entre os entes federativos.

4 METODOLOGIA

O estudo foi realizado através de uma pesquisa descritiva, visando conhecer como ocorreu o processo de execução da política pública de educação infantil determinado pela Lei Federal nº. 12.796/2013 no município de Farroupilha – RS.

É plausível afirmar que foi realizada uma abordagem quantitativa – qualitativa. Em um primeiro momento houve a análise de documentos contábeis como o demonstrativo de receitas dos anos de 2013 e 2014. Através das informações colhidas foi possível realizar uma análise quantitativa das transferências da União referentes à educação para o município.

Esta etapa foi importante para o pesquisador se apoderar do conhecimento necessário para a compreensão do cenário que seria descrito pelos entrevistados. Ainda, com este conhecimento foi possível realizar entrevistas mais profundas, apresentando dados, questionamentos e contrapontos que enriqueceram a etapa qualitativa. Dessa forma, os entrevistados foram instigados a apresentarem uma descrição mais detalhada do processo de adaptação à entrada de crianças de 4 anos na rede pública municipal.

A pesquisa qualitativa possui em si o modelo descritivo. Segundo, Triviños (1987), este tipo de pesquisa se preocupa com descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. E, ainda, os pesquisadores buscam compreender os fenômenos a partir do ponto de vista dos participantes.

Assim, se avançou para as entrevistas na tentativa de descrever como foi a realização da segunda etapa do ciclo de políticas públicas, a de sua execução. A descrição dos procedimentos realizados foi acompanhada de uma avaliação dos recursos recebidos para a execução da política de educação infantil, assim foi possível analisar como a Secretaria Municipal de Educação realizou o processo de monitoramento da execução da política.

O monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos ou impactos de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade. Implica a possibilidade de interferir no curso da implementação de uma política, programa ou projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema, por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade. (CRUZ, 2009).

A pesquisa foi além de responder se os recursos enviados para a execução da política de educação infantil foram suficientes. A resposta dessa questão poderia se resumir a uma simples análise contábil com resposta sim ou não. Contudo, pouco haveria de contribuição para as Ciências Sociais, era necessário o envolvimento do pesquisador com o pesquisado,

esse contato possibilitou compreendermos as estratégias e as soluções encontradas pelo gestor público.

Dessa forma, para a realização da coleta de dados foi utilizado o método da entrevista semi-estruturada, mesmo havendo um roteiro com perguntas e objetivos definidos, era necessário haver espaços para novas perguntas surgidas devido ao desenvolvimento do assunto. Assim, justifica-se a utilização de entrevistas semi-estruturadas. Elas foram realizadas com a Secretaria Municipal de Educação e com a Presidente do Conselho Municipal de Educação.

Conforme Zanella (2009), os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo, portanto, não estão preocupados com os resultados e produtos. Estão sim preocupados em conhecer como determinado fenômeno manifesta-se.

A análise de dados foi realizada partindo da nova legislação que exige a matrícula de crianças a partir dos 4 anos na rede básica municipal de ensino e dos dados financeiros apanhados através da pesquisa quantitativa. As informações buscadas através das entrevistas forneceram dados que tornaram possível descrever como foi o processo de implantação da educação infantil para crianças de 4 e 5 anos na rede pública municipal.

Os resultados foram apresentados da seguinte forma: análise dos recursos recebidos, análise das despesas com a verificação do custo das novas demandas; e, como os gestores do ensino avaliam a execução da política pública.

A pesquisa acabou por percorrer os mesmos caminhos dos gestores, logo, a verificação de disponibilidade financeira para a posterior ação estratégica voltada para a solução do problema. Dessa forma, a pesquisa se justifica pelo conhecimento das ações do gestor público, realizando uma reflexão sobre erros e acertos, servindo para o conhecimento de outros gestores (desde que respeitando as devidas especificidades).

5 ANÁLISE DAS RECEITAS

Farroupilha está localizada geograficamente na serra gaúcha, sua população estimada para o ano de 2014 é de 68.030 habitantes, distribuídos em uma área de 360,390 km² resultando em uma densidade demográfica de 176,57 hab/km². Seu IDH em 2010 era de 0,777, considerado alto, o IDH do Brasil em 2013 era de 0,744.

Segundo o IBGE, no ano de 2012 haviam 8.111 alunos matriculados no ensino fundamental, sendo que 5.556 alunos estavam matriculados nas 27 escolas da rede pública municipal que contavam com 344 docentes. No ensino pré-escolar haviam 1.174 matriculados, porém apenas 554 estavam na rede pública municipal que conta com 27 escolas e 34 docentes.

Já é possível afirmar que havia um déficit do poder público municipal no atendimento pré-escolar, pois apenas 47% dos matriculados estavam em escolas do município, este número sobe para 68% no ensino fundamental. É interessante realizar o comparativo entre o número de docentes de educação infantil na rede pública municipal e na privada. Na primeira eram 34 docentes para 554 alunos, média de aproximadamente 1 professor para 16 alunos, já na rede privada eram 54 docentes para 568 matriculados, média de aproximadamente 1 professor para 10 alunos.

Este déficit com a educação infantil foi apontado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) através de seu parecer nº 08366/2014, conforme figura abaixo:

Figura 2 – Parecer do TCE nº 08366/2014

Da Auditoria

Relatório Complementar nº 215/2013 – SAM.

1.1 (fls. 274/275) - Ausência de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação para a educação infantil.

a) Alocação insuficiente de recursos na educação infantil, que totalizaram somente 11,58% do total aplicado em MDE e FUNDEB e 3,65% das receitas de impostos;

b) Necessidade de criação de 626 vagas em creches e 252 vagas na pré-escola, possibilitando que mais 878 crianças frequentem a educação infantil;

c) Perdas na arrecadação do FUNDEB em função do não atendimento escolar da população infantil, num total de R\$ 2.893.308,52, o que representaria um acréscimo de 14,37% do retorno do FUNDEB e 3,03% da receita de impostos no exercício de 2012;

1

Assim sendo, é possível garantir que há a necessidade de maiores cuidados e investimentos na educação básica e a Lei Federal nº 12.796/2011 vai ao encontro deste objetivo. Por isso, resolvemos analisar os fundos e programas de financiamento da educação nos anos de 2013 e 2014. O intuito dessa análise é verificar como os gestores municipais da educação adequaram à execução da política pública de educação infantil aos recursos disponíveis.

¹ Disponível em:

http://www.camarafarroupilha.rs.gov.br/images/stories/relatorios/parecer_contas_executivo_2012.pdf

Tabela 1 – Composição do FUNDEB em 2013

RECURSO	PREVISÃO(R\$)	ARRECADADO(R\$)	DIFERENÇA(R\$)
Rem Banc Rec do FUNDEB	100.000,00	66.129,65	-33.870,35
Cota-Parte do FPM-FUNDEB 20%	5.354.400,00	4.496.042,45	-858.357,55
Cota-Parte ITR-FUNDEB 20%	30.000,00	26.110,91	-3.889,09
Transf Fin LC 87/96-FUNDEB 20%	82.000,00	81.513,13	-486,87
Cota-Parte do ICMS-FUNDEB 20%	9.702.200,00	10.036.224,67	334.024,67
Cota-Parte do IPVA -FUNDEB 20%	1.800.000,00	1.746.536,04	-53.463,96
Cota-Parte IPI Exp-FUNDEB 20%	200.000,00	145.090,21	-54.909,79
Transferências do FUNDEB	21.700.000,00	21.557.126,85	-142.873,15
(R)Ded da Rec p/Form FUNDEB-FPM	-5.354.400,00	-4.496.042,45	858.357,55
(R)Ded da Rec p/Form FUNDEB-ITR	-30.000,00	-26.110,91	3.889,09
(R)Ded Rec p/Form FUNDEB-LC 87/96	-82.000,00	-81.513,13	486,87
(R)Ded Rec p/Form FUNDEB-ICMS	-9.702.200,00	-10.036.224,67	-334.024,67
(R)Ded Rec p/Form FUNDEB-IPVA	-1.800.000,00	-1.746.536,04	53.463,96
(R)Ded Rec p/Form FUNDEB-IPI/EXP	-200.000,00	-145.090,21	54.909,79
TOTAL	21.800.000,00	21.623.256,50	-176.743,50

Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do Portal da Transparência

Tabela 2 – Composição do FUNDEB em 2014

RECURSO	PREVISÃO(R\$)	ARRECADADO(R\$)	DIFERENÇA (R\$)
Rem Banc Rec do FUNDEB	100.000,00	180.290,87	80.290,87
Cota-Parte do FPM-FUNDEB 20%	4.980.000,00	4.835.546,28	-144.453,72
Cota-Parte ITR-FUNDEB 20%	31.000,00	27.043,28	-3.956,72
Transf Fin LC 87/96-FUNDEB 20%	75.000,00	75.074,64	-325,36
Cota-Parte do ICMS-FUNDEB 20%	10.300.000,00	9.896.344,83	-403.655,17
Cota-Parte do IPVA -FUNDEB 20%	1.900.000,00	1.806.440,95	-93.559,05
Cota-Parte IPI Exp-FUNDEB 20%	167.200,00	176.219,64	9.019,64
Transferências do FUNDEB	23.900.000,00	25.186.459,16	1.286.459,16
(R)Ded da Rec p/Form FUNDEB-FPM	-4.980.000,00	-4.835.546,17	144.453,83
(R)Ded da Rec p/Form FUNDEB-ITR	-31.000,00	-27.043,28	3.956,72
(R)Ded Rec p/Form FUNDEB-LC 87/96	-75.400,00	-75.074,64	325,36
(R)Ded Rec p/Form FUNDEB-ICMS	-10.300.000,00	-9.896.344,83	403.655,17
(R)Ded Rec p/Form FUNDEB-IPVA	-1.900.000,00	-1.806.440,95	93.559,05
(R)Ded Rec p/Form FUNDEB-IPI/EXP	-167.200,00	-176.219,64	-9.019,64
TOTAL	24.000.000,00	25.366.749,96	1.366.749,96

Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do Portal da Transparência

Nota-se que entre 2013 e 2014 o valor total do FUNDEB para o município de Farroupilha aumentou em 17,3%. Assim sendo, poderemos partir de um acréscimo inicial de R\$ 3.743.493,46 para a manutenção da rede básica de educação no ano de 2014. Este valor inclui a criação de vagas para o atendimento das demandas geradas pela Lei Federal nº. 12.796/2013.

Como já tratado anteriormente, desde a redemocratização a questão da educação entrou na agenda de governo e importantes ações foram tomadas no sentido de valorizá-la. A criação do FUNDEF e do FUNDEF são os maiores exemplos, além da criação de fundos específicos para a alimentação escolar, para o transporte e para a construção de escolas.

Desse modo, serão estudadas as principais transferências da União para o município de Farroupilha, e, as despesas nas áreas correspondentes. Logo, há o intuito de buscar o objetivo do trabalho que é o de verificar o custo das adequações necessárias à Lei Federal nº. 12.796/2013, além de averiguar se os recursos do Governo Federal foram suficientes.

Tabela 3 – Comparativo dos recursos do PNATE entre 2013 e 2014

	2013 (R\$)	2014 (R\$)
PNATE EDUC. INFANTIL	15.466,92	14.285,44
PNATE ENS. FUNDAMENTAL	166.631,91	143.283,92
PNATE ENSINO MÉDIO	46.038,26	43.071,12
TOTAL	228.137,09	200.640,48

Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do Portal da Transparência

A partir do estudo dos recursos do PNATE é possível constatar que houve uma diminuição nos recursos de aproximadamente 12% do total do fundo. Sendo que a redução foi de 8% no específico para a educação infantil. Esses recursos são utilizados apenas para o acesso à escola de estudantes da zona rural.

Tabela 4 – Comparativo dos recursos do PNAE entre 2013 e 2014

	2013 (R\$)	2014 (R\$)
PNAE CRECHE	76.400,00	85.320,00
PNAE PRÉ ESCOLA	106.300,00	98.910,00
PNAE ENSINO FUNDAMENTAL	450.600,00	440.802,00
PNAE ENSINO MÉDIO	150.660,00	137.592,00
PNAE EJA	20.100,00	14.256,00
PNAE INDÍGENA	600,00	1.728,00
PNAE AEE ED. ESPECIAL	7.200,00	12.420,00
PNAE MAIS EDUCAÇÃO	0	4.668,0
TOTAL	811.860,00	795.696,00

Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do Portal da Transparência

Nota-se que houve uma diminuição de aproximadamente 2% nas transferências totais do PNAE. Especificamente no PNAE Pré Escola, houve uma diminuição de 7% entre 2013 e 2014.

Tabela 5 – Comparativo dos recursos do PDDE entre 2013 e 2014

	2013 (R\$)	2014 (R\$)
Pró-In fância	9.740,00	5.670,00

Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do Portal da Transparência

Portanto, a análise de dados permite afirmar que houve um decréscimo de 42% no total da transferência dos recursos, ou seja, R\$ 4.070,00.

Tabela 6 – Comparativo dos recursos do Pró-Infância entre 2013 e 2014

	2013 (R\$)	2014 (R\$)
Pró-In fância	100.000,00	782.530,01

Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do Portal da Transparência

Verifica-se que no ano de 2013 não houve transferência do Pró-infância para o município de Farroupilha, porém, é possível contabilizar uma verba no valor de R\$ 100.000,00 para a construção de escolas fundamentais.

No ano de 2014 ocorre uma grande evolução, o município captou o montante de R\$ 782.530,01 no Pró-Infância. É possível que a explicação para o considerável aumento tenha sido o cadastramento de projetos de construção de novas salas de aula para adequação à educação infantil.

Tabela 7 – Comparativo dos recursos do Salário-Educação entre 2013 e 2014

	2013 (R\$)	2014 (R\$)
SALÁRIO EDUCAÇÃO	1.625.499,34	2.002.908,18

Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do Portal da Transparência

Outra transferência que apresentou um agradável acréscimo foi a do Salário Educação. Ela apresentou um crescimento entre os anos de 2013 e 2014 de R\$ 377.408,84, correspondente a uma ampliação de 23% nos recursos.

Tabela 8 – Comparativo do total de receitas entre 2013 e 2014

RECURSO	2013	2014	RESULTADO
FUNDEB	R\$ 21.623.256,50	R\$ 25.366.749,96	R\$ 3.743.493,46
PRÓ INFÂNCIA	R\$ 100.000,00	R\$ 782.530,01	R\$ 682.530,01
PNATE ED. INFANTIL	R\$ 15.466,92	R\$ 14.285,44	-R\$ 1.181,48
PNAE PRÉ ESCOLA	R\$ 106.300,00	R\$ 98.910,00	-R\$ 7.390,00
PDDE	R\$ 9.740,00	R\$ 5.670,00	-R\$ 4.070,00
SALÁRIO EDUCAÇÃO	R\$ 1.625.499,34	R\$ 2.002.908,18	R\$ 377.408,84
TOTAL	R\$ 23.480.262,76	R\$ 28.271.053,59	R\$ 4.709.789,84

Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do Portal da Transparência

O comparativo entre as transferências do Governo Federal para o Farroupilha demonstrou um acréscimo de receita na ordem de R\$ 4.790.789,84 no ano de 2014, aumento percentual de 20%. Na sequência do trabalho é analisado o crescimento da despesa devido às mudanças necessárias para se adequar à Lei Federal nº. 12.796/2013.

Assim sendo, serão contabilizadas às despesas com obras de adequação nas escolas, contratação de docentes, transporte escolar e alimentação. Logo, com estes dados disponíveis será possível verificar se os R\$ 4.790.789,84 foram satisfatórios para o aumento natural das despesas de custeio (dissídio coletivo e inflação) e para a adequação do município às novas exigências.

6 ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS

A questão financeira recebeu atenção no novo PME no Eixo VI – Financiamento da Educação, através dele são encontrados dados atualizados referentes às receitas e despesas da SME. É de suma importância a transparência com que o assunto foi tratado, pois, em alguns meses esse PME estará disponível para toda a população, pois o acesso à informação colabora com a democracia e a participação política.

O município de Farroupilha apresentou um investimento em manutenção e desenvolvimento de ensino de 34,30% (2013) e 33,77% (2014) da receita de impostos, muito acima dos 25% da obrigatoriedade constitucional.

Desse modo, ocorre a valorização dos profissionais da educação. Há o cumprimento da Lei Federal nº. 11.738/2008 com o pagamento do piso salarial e jornada de trabalho com no máximo 2/3 em sala de aula e 1/3 para atividades de estudo, planejamento e avaliação. Portanto, grande parte dos recursos do FUNDEB foi utilizada no pagamento de professores do magistério.

A análise de alguns dados ficou um tanto prejudicada, pois, quando se trata de educação infantil é utilizada a faixa etária de 0 a 6 anos. Logo, são computados os dados da construção e compra de vagas em creches. Porém, as turmas de Pré – Escolas foram criadas em Escolas de Ensino Fundamental, desse modo, a análise do total de investimentos não é precisa.

Consequentemente, foi realizada a análise da tabela de gastos da educação infantil e do ensino fundamental:

Tabela 9 – Gastos com Educação Infantil

Ano	Salários e Encargos MDE (R\$)	Salários FUNDEB	Equipamentos (R\$)	Obras, Reformas e Manutenção	Material de Consumo	Outros Serviços ²
2010	504.755,12	725.888,37	-	-	52.388,81	1.336.050,87
2011	318.044,36	1.050.275,56	-	-	52.286,28	1.479.895,31
2012	334.549,70	1.004.070,01	27.600	-	69.640,50	2.199.709,31
2013	514.876,53	1.127.958,81	-	-	107.163,08	3.717.613,94
2014	398.627,12	1.389.240,04	-	675.027,98	138.621,23	5.252.598,76

Fonte: Novo PME

² OUTROS SERVIÇOS: compra de vagas em escolas de Educação Infantil, água, luz, processamento de dados, serviços gráficos, transporte escolar, vigilância, palestrantes, higienização terceirizada, locação de máquinas e equipamentos, serviço de publicidade.

Tabela 10 – Gastos com o Ensino Fundamental

Ano	Salários e Encargos MDE(R\$)	Salários FUNDEB (R\$)	Equipamentos	Obras, Reformas e Manutenção	Material de Consumo	Outros Serviços³
2010	3.410.012,83	14.688.805,44	100.457,95	1.258.725,61	1.140.968,49	4.765.914,69
2011	4.551.513,32	17.469.083,62	148.390,15	522.030,54	1.285.805,46	5.764.603,05
2012	3.757.784,70	17.810.480,60	171.568,43	579.280,76	1.121.517,62	6.153.360,37
2013	6.361.074,49	19.656.959,85	197.975,00	414.638,31	1.094.731,32	6.578.656,58
2014	4.915.359,56	23.068.002,17	595.982,58	1.554.932,73	1.422.362,99	5.753.641,66

Fonte: Novo PME

Mesmo sem haver precisão nos dados, podemos verificar um aumento significativo no item “Obras Reformas e Manutenção”, se somados o ensino fundamental e a educação infantil há o valor de R\$ 2.229.960,71 utilizados em reformas. Grande parte deste valor foi utilizado para a abertura de 21 novas turmas de educação infantil de 2014 e mais 6 em 2015.

A análise da coluna “Salário FUNDEB” das tabelas do gasto com educação infantil e gasto com ensino fundamental demonstra que a folha de pagamento dos professores ocupa R\$ 24.457.242,17, ou seja, 97% do valor total do FUNDEB de R\$ 25.366.749,96. Do valor total transferido através do FUNDEB, apenas R\$ 909.507,79 não são empregados para o pagamento de professores. No novo PME também são encontrados dados sobre o transporte escolar de estudantes de 4 e 5 anos e ensino fundamental

Tabela 11 – Gastos com transporte escolar

ANO	RECURSOS (R\$)
2010	1.599.045,00
2011	2.587.550,00
2012	1.855.568,40
2013	2.239.966,55
2014	2.179.701,89

Fonte: Novo PME

A análise da tabela acima demonstrou que os gastos com o transporte escolar vão muito além dos R\$ 200.640,48 repassados através do PNATE. Ao realizarmos a soma dos recursos do PNATE com os recursos enviados pelo Governo do Estado para o transporte escolar (R\$ 231.548,00), constatou-se que o município precisou complementar o transporte escolar com R\$ 1.747.513,41.

No novo PME também há o estudo dos recursos utilizados na alimentação:

³ OUTROS SERVIÇOS: água, luz, processamento de dados, serviços gráficos, transporte escolar, vigilância, palestrantes, higienização terceirizada, locação de máquinas e equipamentos, serviço de publicidade e outros.

Tabela 12 – Gastos com alimentação escolar

Ano	Rec. FNDE/PNAE (Creches, Pré-Esc. Ens. Fund., Médio, EJA, AEE, Indígena Mais Educação/2014) + Politécnico (R\$)	Recursos Próprios (Livres) (R\$)
2010	519.803,89	47.351,99
2011	638.698,61	100.008,29
2012	672.967,07	106.976,00
2013	773.683,06	167.228,90
2014	885.328,00	342.600,81

Fonte: Novo PME

Conforme os dados apresentados confere-se o aumento do uso de recursos próprios entre 2012 e 2014 em R\$ 241.624,81. Infere-se que este acréscimo está ligado à inflação dos alimentos e do aumento de crianças atendidas.

Segue abaixo a análise de tabelas fornecidas pelo novo PME que demonstram a ampliação de alunos atendidos pela rede pública e o contínuo aumento de investimento em educação com recursos próprios:

Tabela 12 – Número de Alunos na Rede Pública Municipal

	2010	2011	2012	2013	2014
Educação Infantil	540	513	550	563	905
Ensino Fundamental	5.565	5.401	5.407	5.396	5.207
EJA	297	236	115	97	111
Educação Especial	121	153	156	177	200
Total	6.523	6.303	6.228	6.233	6.423

Fonte: Novo PME

A tabela “Número de Alunos da Rede Municipal de Ensino” demonstra um expressivo de alunos da Educação Infantil entre os anos de 2012 e 2014 na rede municipal de ensino. São 355 novos alunos, representando um aumento de cerca de 60%.

Outro dado importante é do custo anual por aluno:

Tabela 13 - Custo Aluno Estimado - Anual

	2010	2011	2012	2013
Valores (R\$)	3.668,12	4.843,66	5.009,07	5.979,11

Fonte: Novo PME

O custo aluno estimado demonstra um crescimento contínuo, acendendo cerca de 19% entre 2012 e 2013. Infelizmente não há no PME o custo aluno de 2014, porém, a Secretaria de Educação informou que ele ficou em torno de R\$ 6.820,00. É interessante notar que mesmo com a ampliação do número de alunos atendidos o seu custo individual também cresceu.

Logo, através desse comportamento pode-se inferir que a criação de vagas de Pré-Escola apresenta um custo elevado que acaba aumentando a média de gastos geral.

Desse modo, com o crescimento do custo por aluno e da realização de obras para construção e reformas de salas de aula, houve um significativo aumento no volume de recursos livres investidos:

Tabela 14 – Comparativo da Evolução dos Recurso Livres Investidos

	2010	2011	2012	2013	2014
Total de Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais (R\$)	73.008.721,97	85.249.725,61	95.344.548,58	107.464.635,87	110.896.529,74
Total de recursos livres investido (R\$)	2.908.999,41	3.728.240,19	3.961.448,31	5.108.942,84	7.282.337,92

Fonte: Novo PME

Em 2014 houve um aumento no volume de recursos investidos de R\$ 2.173.395,08 em comparação com o ano anterior. Esse dado comprova que o total de recursos próprios investidos cresceu percentualmente 42,5%.

Por fim, há disponível no novo PME o total de recursos destinados à educação, eles passaram de R\$ 45.385.573,70 em 2013 para R\$ 54.217.470,81 no ano de 2015. Foram R\$ 8.831.897,11 a mais, utilizados na política de educação do município, ou 19,5%.

A pretensão inicial de encontrar um número exato do custo total para o município de Farroupilha se adaptar à Lei Federal nº. 12.796/2013 ficou prejudicada por não ser possível diferenciar os gastos com a Pré-Escola e os gastos com as creches. Da mesma forma, não foi possível separar o custo com a merenda escolar e professores apenas da Pré-Escola, pois estes se misturam aos de Ensino Fundamental.

De qualquer forma, é possível afirmar que os recursos enviados pelo Governo Federal através de transferências constitucionais não foram suficientes. Nos últimos 5 anos sempre houve o aporte de recursos próprios para o financiamento da educação. No ano de 2014 ele foi ampliado em 42,5% em relação ao ano anterior, enquanto o volume de transferências do Governo Federal foi ampliado em um percentual menor, 20%.

Ainda, para cumprir a lei do piso, 97% dos recursos do FUNDEB são usados para o pagamento da folha dos professores, logo, é plausível supor que os mais de R\$ 2,2 milhões utilizados em construção e reformas de escolas tenham saído diretamente dos cofres municipais. Também, é verdadeira a afirmação de que houve um crescimento do gasto com o transporte e a merenda escolar. Uma vez que, foi necessário ao município ampliar o aporte de

recursos que complementam estas áreas.

7 A ANÁLISE DO GESTOR PÚBLICO

Através de entrevista com a Secretaria Municipal de Educação, Elaine Giuliato, em 23 de Abril de 2015, buscou-se a visão do gestor de como foi todo o processo de execução da política pública de educação infantil no município de Farroupilha.

Conforme suas respostas, foi possível afirmar que a gestão da educação infantil passou por uma extensa mudança. A Lei Federal nº. 12.796/2013 estabeleceu um prazo de 2 anos para a adequação as suas normas, porém, acolher crianças de 4 e 5 anos em escolas preparadas para o ensino fundamental não foi simples. Os novos alunos eram muito pequenos e necessitaram de um tratamento especial devido às suas especificidades.

Houve um diálogo permanente com o Conselho Municipal de Educação sobre a demanda trazida pela Lei nº. 12796/2013. O tema da educação infantil esteve presente na formulação do novo Plano Municipal de Educação, sua meta era atender o disposto em Lei sempre agregando qualidade.

O planejamento para a execução da política de educação infantil iniciou-se logo após a sanção da lei. Os primeiros passos foram sobre a maneira de verificar a demanda de alunos que deveriam ser atendidos e que modificações seriam necessárias para o correto acolhimento das crianças. Concomitante a este passo foi planejada à qualificação dos professores, era necessário preparar os professores existentes para o novo tipo de alunos, além disso, foi imprescindível contratar novos professores e prepará-los para atenderem ao padrão de qualidade pretendido pela Secretaria.

O mapeamento das demandas por educação infantil no município encontrou uma solução muito criativa, como no censo escolar não havia a separação de dados por bairros, a forma encontrada para estimar o número de novos alunos que cada escola receberia foi com o auxílio da Secretaria Municipal de Saúde, através do mapeamento das carteirinhas de vacinação. Desse modo, estimou-se o número de crianças de 4 e 5 anos em cada bairro da cidade, porém, este número sofre oscilações devido a recepção de fluxos migratórios, característica no município de Farroupilha.

O critério para a decisão sobre quais escolas receberiam as obras de reforma das salas de aula foi o número de alunos que deveriam ser atendidos, assim sendo, as escolas que receberiam mais alunos seriam contempladas com obras. Sobre os recursos recebidos pelo Governo Federal apresentados pelo entrevistador, a Gestora informou que os valores repassados pelo Programa Pró-Infância são referentes à construção de duas novas creches

para o atendimento da demanda de crianças de 4 meses a 3 anos de idade. Desse modo, o aumento total na quantidade de transferências, foi utilizado na contratação de professores, no dissídio dos professores e na manutenção da SME.

Além disso, como o repasse do FUNDEB é realizado através do número de alunos matriculados no ano anterior, toda a demanda de alunos de 4 e 5 anos atendida no ano de 2014 somente será computada para o repasse do FUNDEB de 2015.

Mesmo diante das dificuldades financeiras enfrentadas, a meta de colocar 100% das crianças de 4 e 5 anos na rede de educação infantil foi concluída antecipadamente. O ano eletivo de 2015 iniciou com 1020 alunos dessa faixa etária matriculados na rede pública municipal.

Para efetivar a política pública de educação infantil no município, houve um forte investimento proveniente dos cofres municipais, cerca de R\$ 2,2 milhões de reais foram utilizados na construção, reformas e mobília de 13 salas de aula equipadas com banheiros adequados para crianças de 4 e 5 anos. São 63 turmas de pré-escola na rede municipal, sendo que 27 delas são novas. Elas são atendidas por 53 professores titulares, sendo que 14 deles foram chamados através de um novo concurso público para professores de Educação Infantil e Pré-Escola.

A alimentação e o transporte escolar também foram questionados, como as novas turmas estão integradas a escolas de ensino fundamental, a merenda escolar é a mesma e segundo a nutricionista do município ela é adequada e está nos parâmetros nutricionais. O transporte escolar é ofertado para crianças residentes no interior do município e para aquelas que não conseguiram vaga próxima a sua residência. Porém, a gestora ressalta que os valores recebidos pelo PNAE e PNATE não são suficientes para o atendimento das demandas, a SME realiza a complementação.

Elaine avalia como positivo o processo de efetivação da Lei Federal nº. 12.796/2013 em Farroupilha. Os desafios foram superados e a meta foi cumprida antes do prazo estabelecido. Ainda, é uma realização como educadora oferecer cada vez mais educação, acolher cada vez mais alunos. Contudo, a continuidade da política de educação infantil depende de recursos financeiros, a execução da política só foi possível graças ao esforço financeiro do município.

Ela não se sente em condições de avaliar a participação do Governo Federal na política de educação infantil. A Secretária concorda com a necessidade de uma política de educação infantil, pois sabe da importância do ensino nesta faixa de idade, porém a União deve fazer a sua parte aumentando os investimentos. Há a esperança de um aumento no

volume de repasses devido aos royalties do pré-sal.

8 A ANÁLISE DO CONSELHO DE EDUCAÇÃO

Em 30 de abril de 2015 foi realizada a entrevista com a Presidente do Conselho Municipal de Educação, Deise Noro. O foco da entrevista foi verificar sob a ótica do conselho como foi a implementação da política pública de educação infantil no nível pré-escolar.

Ao ser questionada sobre as mudanças na gestão que foram provocadas pela Lei Federal nº. 12.796/2013, sua resposta foi ao encontro daquela da Secretária de Educação. Foram verificadas grandes mudanças devido ao atendimento de crianças de 4 e 5 anos.

O Conselho Municipal de Educação teve participação constante na elaboração do novo Plano Municipal de Educação. A estratégia de formulação do plano foi a sua divisão em 6 eixos e em todos houve a contribuição do CME, inclusive na formulação do Eixo II – Garantia do Direito à Educação Básica e Meta 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE. Fica demonstrado a atenção com a educação infantil através das 30 estratégias para cumprir esta meta.

O CME participou do diálogo sobre o planejamento e o cronograma das alterações necessárias para o atendimento das novas demandas, a Lei nº. 12.796/2013 foi motivo de diálogo entre o CME e a SME.

A resolução nº. 01/2014 do Conselho Municipal de Educação proporcionou uma nova tarefa ao CME, a de cadastramento das Escolas de Ensino Fundamental para integrá-las ao Sistema Municipal de Ensino e autorizá-las a desenvolver suas atividades. Desse modo, as escolas passaram por vistoria e acompanhamento visando garantir a qualidade de sua estrutura física. Antes dessa resolução, a responsabilidade cabia ao Conselho Estadual de Educação, porém, devido às suas limitações, ele não executava a tarefa.

Devido a essa nova atividade, consta no novo PME, no eixo de financiamento da educação a seguinte descrição:

Algumas escolas apresentam deficiências em sua estrutura física. Faltam: rampas de acessibilidade, refeitórios, banheiros adaptados para Educação Infantil, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, bibliotecas, fechamento lateral em quadras poliesportivas cobertas, salas de aula e de professores.

Há prédios construídos com material inadequado. As escolas Cinquentenário, Teotônio Vilela, Ilza Molina Martins e Primeiro de Maio foram construídas com placas de amianto; Terezinha Travi, 13 de Maio, João XXIII, Maria Bez Chiele, Nova Sardenha, Angelo Rigatti, Nossa Senhora de Caravaggio, Segundo Biasolli, Zelinda Rodolfo Pessin são construções mistas: alvenaria e madeira.

Assim sendo, como consequência desse trabalho, o CME forneceu um diagnóstico da situação das Escolas de Ensino Fundamental e suas demandas.

A Presidente do Conselho de Educação, assim como a Secretária de Educação, foi taxativa ao afirmar que os recursos não são escassos, deixando claro que as transferências de recursos do Governo Federal para educação através de fundos e programas não são suficientes. As mudanças necessárias para o atendimento das demandas de educação infantil possuem um custo maior do que o custeio do ensino fundamental.

Por isso, o aumento do investimento em educação para 7% do PIB previsto para o quinto ano do PME e no PNE já deveria ter ocorrido, deste modo, seria possível cumprir o disposto em Lei com os recursos repassados para a educação. O atual modelo de colaboração entre os entes federativos está onerando os municípios, o que existe é a colaboração intramunicipal, a administração faz manobras financeiras para financiar a educação.

O questionamento sobre o monitoramento entre os recursos disponíveis e as obras realizadas recebeu uma negativa, o CME não realiza diretamente esta ação. Porém, há um membro do CME que também faz parte do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB, Lei Municipal nº. 3.282/2007. Assim, havia o conhecimento do CME sobre o assunto.

Quanto ao número de alunos na Pré-Escola e de docentes, houve a informação que todos os dados estão disponibilizados no novo PME que foi inteiramente concedido ao pesquisador. A Presidente também informou que a rede escolar tem a capacidade de atender a 100% dos alunos, há preocupação para que todas as crianças de 4 e 5 anos frequentem à Pré-Escola.

Solicitada sobre a existência de erros da gestão da educação infantil de Pré-Escola, a Presidente do CME informou que não os encontra e todos os procedimentos seguem as normas legais.

Por fim, solicitada a opinar sobre como está sendo conduzida a implementação da Lei Federal nº. 12.796/2013 pela Secretaria Municipal de Educação, a Presidente informou que todo o processo foi muito bem conduzido, assim sendo, o município cumpre atualmente o que é obrigação apenas para 2016.

O seu contato com conselhos de educação de outros municípios demonstra que essa não é a realidade da maioria deles, muitos estão encontrando dificuldades para cumprir a meta. O sucesso no município de Farroupilha só foi possível graças a um bom trabalho da Secretaria que agiu rapidamente assim que foi publicada a lei, houve planejamento e a

realização das obras necessárias.

CONCLUSÕES

O ponto de partida do estudo foi a publicação da Lei Federal nº. 12.796/2013 que determinou a obrigatoriedade da matrícula de todas as crianças de 4 e 5 anos na rede de ensino básico.

Foi realizada uma reflexão sobre a gestão da educação infantil no município de Farroupilha. Então, surgiu a necessidade de realizar uma abordagem que compreendesse a educação infantil como uma política pública que está em uma fase de seu ciclo, a de execução. Assim sendo, durante este trabalho de pesquisa, se procurou compreender o desenvolvimento da política pública de educação infantil no decorrer da história. Realizou-se uma pesquisa através das mudanças de legislação que resultaram em uma retrospectiva dos avanços nessa área.

Porém, é necessário enfatizar que as mudanças na legislação só ocorreram graças à pressão de setores da sociedade que resultaram na colocação do tema na agenda de governo, este foi considerado o início do ciclo da política pública de educação infantil.

Desse modo, pode-se afirmar que desde o ano de 2006 ocorrem mudanças graduais que determinaram a educação infantil como direito social e visaram ampliar o número de alunos nela. Entre as mudanças realizadas, surgiu a Lei Federal nº. 12.796/2013 que determinou a obrigatoriedade da matrícula de crianças de 4 e 5 na rede pública municipal de ensino. Por fim, nota-se que a questão foi tratada no Plano Nacional de Educação e posteriormente no novo Plano Municipal de Educação.

Entende-se que essa sequência de mudanças na legislação da educação infantil está inserida no ciclo de políticas pública, correspondendo à etapa de planejamento de políticas públicas. A etapa posterior, a de execução, consiste em colocar em prática aquilo que foi escolhido e planejado. Como o foco do trabalho foi a Lei Federal nº 12.796, buscou-se descrever como foi o processo de atendimento das crianças de 4 e 5 anos na Pré-Escola, porém, não era possível descrever este processo sem entrarmos na questão financeira. Por isso, foi realizada uma retrospectiva das mudanças ocorridas nos programas de financiamento da educação.

A análise da legislação sobre o financiamento da educação revelou que o modelo de vinculação de recursos que vigora desde 1996 com o FUNDEF foi ampliado através da ampliação de tributos do FUNDEB em 2006. Ainda, a abrangência de financiamento do novo fundo passou a considerar a educação infantil. Assim como o FUNDEB, outros programas de

financiamento da educação como o Salário Educação, PNAE e PNATE também foram ampliados para o atendimento da educação infantil.

Por conseguinte, se averiguou que houve uma complementaridade entre as mudanças de ampliação do escopo da educação infantil e a política de financiamento da educação. Ainda, através do PME é possível compreender como o município trabalha com a ideia de colaboração entre os entes federativos:

Como se observa, são muitos os desafios a serem superados para garantir o acesso e o usufruto da educação infantil de qualidade. Conforme define a legislação, cabe aos municípios a responsabilidade pela oferta da educação infantil, mesmo sendo notória a necessidade que a maior parte deles tem de contar com o apoio dos estados e da União para poder cumpri-la.

Em face dessa realidade, a maioria das estratégias apresentadas no PNE tem como ancoragem o acionamento de mecanismos que pressupõem a dinamização do regime de colaboração – forma republicana, democrática e não competitiva de organização da gestão, que deve ser estabelecida entre os sistemas de ensino, para assegurar a universalização do ensino obrigatório (art. 211 da Constituição Federal de 1988), enfrentando os desafios da educação básica pública e regulando o ensino privado. Entre as principais estratégias da Meta 1, situa-se a definição de formas de expansão da educação infantil nas respectivas redes de ensino dos entes federativos, considerando as peculiaridades locais, mas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com o padrão nacional de qualidade, também a ser definido.

Porém, através das entrevistas realizadas com a Secretária Municipal de Educação e com a Presidente do Conselho Municipal de Educação, verificamos que este regime de colaboração é deficitário para o lado dos municípios. A análise da receita realizada durante a pesquisa demonstrou que entre o ano de 2013 e 2014 houve um aumento de R\$ 4,7 milhões nos repasses, grande parte graças ao FUNDEB. Porém, cerca de 97% do total de recursos do fundo foram utilizados para o pagamento dos docentes.

Conseqüentemente, conforme os dados repassados pela SME, foi necessário o aporte de R\$ 2,2 milhões do ente municipal para a construção e reformas de salas de aula e outras dependências escolares necessárias para o correto atendimento dos alunos de 4 e 5 anos.

Fica claro que o município de Farroupilha trabalha para estar dentro de todas as normas legais referentes à educação. Todas as mudanças de legislação referentes ao ensino foram cumpridas, a Lei Federal nº. 11.738/2008 (Lei do Piso), a Lei Federal nº. 11.274/2006 (ensino fundamental de 9 anos) e, claro, a Lei Federal nº. 12.796/2013. Ainda, o município caminha para cumprir a meta do atendimento de crianças de 0 a 3 anos antes do prazo estabelecido.

Para cumprir todas estas etapas, o percentual de investimento através de recursos próprios do município continua a crescer, contudo, o aumento das transferências via governo federal não acompanha os percentuais do município. O novo PME trata dessa questão, sua

meta 20 expõe a situação, deixando clara a necessidade do aumento no percentual de investimento público em educação:

Meta 20 - Contribuir para a ampliação do investimento público em educação pública, assegurando a competência de cada ente federado, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência deste PME, e o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Assim, ela repete a meta 20 do PNE:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Verifica-se que em duas das estratégias da meta 20 no novo PME se encontra a questão da qualidade da educação, há a necessidade da criação de um indicador que englobe o custo e a qualidade do ensino:

20.6 Definir, resguardadas as responsabilidades dos entes federados, normas relativas aos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica Pública, os quais serão referência para o estabelecimento do Custo Aluno Qualidade (CAQ);

20.7 Implementar, a partir da regulamentação na esfera nacional, o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação em todas etapas e modalidades da Educação Básica no Município, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais e investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

É evidente que o PME encontrou subsídios no PNE para traçar suas metas, logo, o pensamento de que é necessário o aumento do investimento em educação para a busca da qualidade é encontrado na descrição da meta 20 do PNE:

Nesse sentido, a vinculação de recursos financeiros para a educação, a ampliação dos percentuais do PIB para a educação nacional, bem como a vinculação do financiamento a um padrão nacional de qualidade, o acompanhamento e o controle social da gestão e uso dos recursos, entre outros, são passos imprescindíveis para a melhoria do acesso, permanência e aprendizagem significativa dos estudantes. Ou seja, a garantia de financiamento adequado das políticas educacionais é base e alicerce para a efetivação do Sistema Nacional de Educação e, por conseguinte, para o alcance das metas e estratégias do PNE, com vistas à garantia de educação em todos os níveis, etapas e modalidades, além da superação das desigualdades regionais.

Desse modo, o PNE ratifica os preceitos constitucionais e amplia o investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência dessa lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB no fim do decênio do PNE. Trata-se, assim, de um avanço significativo, sobretudo se considerarmos que, em 2012, o investimento

público em educação alcançou 6,4% do PIB, conforme dados do INEP. É importante destacar a participação de cada esfera de gestão no esforço de elevação dos investimentos e a necessidade da articulação entre os entes federativos para que o aumento se consolide.

Portanto, fica claro que para cumprir com a meta de universalizar o acesso das crianças de 4 e 5 anos na Pré-Escola foi necessário o esforço financeiro por parte do município de Farroupilha. Na verdade, houve uma ampliação desse esforço, ele já vem sendo realizado há tempos, nos últimos 5 anos o percentual de investimento sempre esteve acima de 31%, superando a obrigatoriedade de 25%. Todavia, este tipo de esforço também pode ser interpretado como um desafio à gestão pública, é necessário o conhecimento e a adoção de práticas que tornem a gestão mais eficiente através do controle de gastos e da otimização da arrecadação. Desse modo, há a obrigação dos municípios trabalharem para a valorização da educação. Mas há um limite, por isso há o compromisso de alcançar os 10% do PIB para a educação. Assim será possível melhorar continuamente a qualidade da educação sem que os municípios sejam obrigados a retirar investimentos em outras áreas também importantes.

REFERÊNCIAS

BARROS, Fabiana Pereira ; MOREIRA, J.A.S. . **As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil**. Revista Percurso (Online), v. 4, p. 193-207, 2012.

Disponível em:

<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percurso/article/viewFile/18542/10222>

Acessado em: 05 de maio de 2015.

BECKMAN, M. V. R. **Crianças pré-escolares e prisão paterna: percepção de familiares**. Mestrado em Psicologia Pontifícia Universidade Católica de Campinas, PUC Campinas, Brasil, 2007

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14**, 12 de setembro de 1996.

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm

Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53**, 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:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm

Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. Constituição (1988). **Medida Provisória 1.784** de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm Acessado em: 05 de maio de

2015.

_____. **Decreto nº 37.106** de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda

Escolar. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html> Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Decreto nº 6.003** de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a

fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm Acessado

em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 4.440** de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/1950-1969/L4440.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 5.537** de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 7.348** de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7348.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei 8.913** de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 9.424** de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 9.766** de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 10.172** de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei 10.709** de 31 de julho de 2003. Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.709.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 10.832** de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.832.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei 10.880** de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-

[2006/2004/lei/110.880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm) Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 11.114** de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 11.274** de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei 11.947** de 16 de junho 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei 12.695** de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 12.796** de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 12.801** de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12801.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 13.005** de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm Acessado em: 05 de maio de 2015.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/> Acessado em: 05 de maio de 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil**. Educação e Sociedade, v. 23, p. 169-201, 2002.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub.. **"Formação de agenda, coordenação intragovernamental e gestão de projetos: a relação entre as dimensões política e de gestão pública na estruturação de projetos de PPP."** (2012). Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/681> Acessado em: 05 de maio de 2015.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. **Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 29, p. 263-281, 2013.

FARROUPILHA. Lei nº 3224 de 19 de dezembro de 2006. Aprova o Plano Municipal de Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://leis.farroupilha.rs.gov.br:8080/docsweb/Controlador?submit=Editar&id=6984> Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. Lei nº 3.282 de 10 de Julho de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do FUNDEB. Disponível em: <http://leis.farroupilha.rs.gov.br:8080/docsweb/Controlador?submit=Editar&id=8801> Acessado em: 05 de maio de 2015.

_____. Decreto 5.664 de 13 de Outubro de 2014.

KRAMER, S. (1986). **O Papel Social da Pré-Escola**. Cadernos de Pesquisa, 58. São Paulo:

Fundação Carlos Chagas.

LUZ, Anízia Aparecida Nunes ; MELLO, L. S. . **Gestão e Formação na Educação Infantil: construção coletiva de saberes**. Interletras (Dourados), v. 3, p. 1-13-27, 2013.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A proposta de FUNDEB do Executivo federal: interlocuções na formulação da política** – recorte de pesquisa. In: II semana de educação e pesquisa, 2006, Porto alegre. Centro Universitário Ritter dos reis. Porto alegre: Uniritter, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, **Resolução nº6** de 24 de abril de 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf.pdf
Acessado em: 05 de maio de 2015.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. **As políticas de financiamento da educação na última década: do FUNDEF ao FUNDEB**. In: IV Simpósio Internacional O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente, 2008, Uberlândia. Anais do IV Simpósio Internacional O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente. Uberlândia: UFU, 2008. p. 1-14.

Rua, Maria das Graças **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 130p. : il.

SENA, Paulo. **O financiamento da educação básica como política pública**. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro, 2007.

Zanella, Liane Carly Hermes **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração** / Liane Carly Hermes Zanella. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009

ANEXOS

1 QUESTIONÁRIO APLICADO À PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

1. Com a Lei Federal nº 12.796, o conselho percebeu que houve alteração na gestão da educação infantil no Município?
2. Houve participação do Conselho Municipal na construção do Plano Municipal de Educação? Como a educação de Pré-Escola está sendo pensada no Plano Municipal de Educação? Quais são as suas metas?
3. Houve diálogo com o Conselho Municipal de Educação sobre o planejamento e cronograma para a efetivação das alterações?
4. A Secretaria de Educação buscou junto ao Conselho quais as demandas de Pré - Escola no município?
5. Os critérios para escolha das escolas que receberam as reformas foram discutidos com o Conselho de Educação?
6. O aumento nas transferências de recursos para a educação foi suficiente para a efetivação das mudanças?
7. Houve por parte do Conselho de Educação um processo de monitoramento da relação entre os recursos disponíveis e obras a serem realizadas?
8. Segundo o Censo da educação de 2012, a rede pública municipal oferecia apenas 554 vagas de pré escola, atendidas por 34 docentes. Atualmente, para cumprir o disposto em lei, qual o número de alunos matriculados na pré-escola e quantos são os docentes?
9. O conselho identificou algum problema relativo à gestão da Educação Infantil (Pré-Escola) no Município?
10. Você considera que a implementação da Lei Federal nº 12.796 está sendo bem conduzida pela Secretaria Municipal de Educação?

2 QUESTIONÁRIO APLICADO À SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

1. Como a Lei Federal nº 12.796 alterou a gestão da educação infantil no Município?
2. Como a educação infantil está sendo pensada no Plano Municipal de Educação? Quais são as suas metas?
3. Houve algum tipo de planejamento e cronograma para a efetivação das alterações?
4. Há um mapeamento por demandas de educação infantil no município?
5. Quais foram os critérios para a escolha das escolas que receberam as reformas?
6. O aumento nas transferências de recursos para a educação foi suficiente para a efetivação das mudanças?
7. Como era o processo de monitoramento da relação entre os recursos disponíveis e obras a serem realizadas?
8. Segundo o Censo da educação de 2012, a rede pública municipal oferecia apenas 554 vagas de pré escola, atendidas por 34 docentes. Atualmente, para cumprir o disposto em lei, qual o número de alunos matriculados na pré-escola e quantos são os docentes?
9. Quantas salas de aula foram construídas?
10. Qual o valor utilizado nessas construções e a origem dos recursos?
11. Quantos docentes foram contratados para atender as demandas? Foram contratados docentes efetivos ou temporários?
12. Surgiram problemas ligados à alimentação e transporte escolar para a educação infantil?
13. Como você avalia o processo de efetivação da Lei Federal nº 12.796 em Farroupilha?
14. Como você avalia a participação do Governo Federal na política pública de educação infantil?

Termo de Autorização de Entrevista

Eu Deise Nore,
CI 1026773034, AUTORIZO a gravação da entrevista da pesquisa
intitulada: Financiamento da educação básica e a execução
da política pública de educação infantil no município de
Ferreirópolis, a ser realizada pelo(a) aluno(a) Diego Sebastian
_____, do Curso de Especialização em Gestão Pública da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, estando ciente dos objetivos da pesquisa, do
apoio necessário a sua realização e do seu caráter de natureza acadêmica, sendo por isto,
também autorizada a sua divulgação das informações prestadas nesta entrevista

, 30 de Abril de 2015.

Deise

Entrevistado

Termo de Autorização de Entrevista

Eu Maíre M. Giacinto,
CI 5039206106, AUTORIZO a gravação da entrevista da pesquisa
intitulada: O Financiamento da educação básica e a execução
da política pública de educação infantil no município
de Foz de Iguaçu, a ser realizada pelo(a) aluno(a) Diego Silvestrin
_____, do Curso de Especialização em Gestão Pública da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, estando ciente dos objetivos da pesquisa, do
apoio necessário a sua realização e do seu caráter de natureza acadêmica, sendo por isto,
também autorizada a sua divulgação das informações prestadas nesta entrevista

23 de Abril de 2015.



Entrevistado