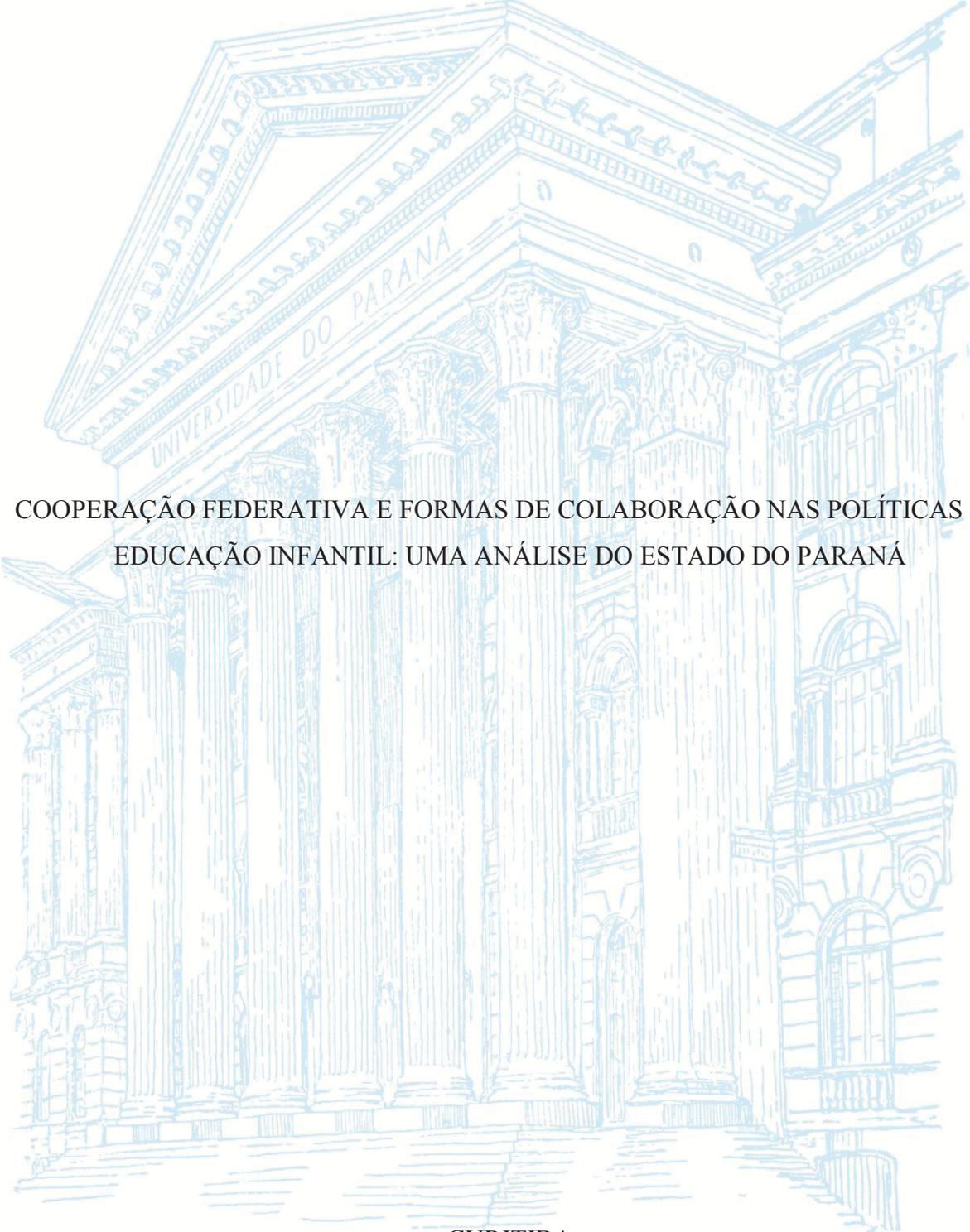


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SOELI TEREZINHA PEREIRA



COOPERAÇÃO FEDERATIVA E FORMAS DE COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS DE
EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE DO ESTADO DO PARANÁ

CURITIBA

2021

SOELI TEREZINHA PEREIRA

COOPERAÇÃO FEDERATIVA E FORMAS DE COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS
DE EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE DO ESTADO DO PARANÁ

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana A. Dragone Silveira

CURITIBA

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Pereira, Soeli Terezinha.

Cooperação federativa e formas de colaboração nas políticas de educação infantil : uma análise do Estado do Paraná / Soeli Terezinha Pereira – Curitiba, 2021.

320 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Profª Drª Adriana A. Dragone Silveira

1. Educação e Estado – Paraná. 2. Políticas educacionais. 3. Direito à educação. 4. Educação infantil. 5. Educação de crianças. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO - 40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **SOELI TEREZINHA PEREIRA** intitulada: **COOPERAÇÃO FEDERATIVA E FORMAS DE COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE DO ESTADO DO PARANÁ**, sob orientação da Profa. Dra. ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 18 de Junho de 2021.

Assinatura Eletrônica
24/06/2021 19:21:41.0
ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
21/06/2021 13:59:09.0
ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL
DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
21/06/2021 09:20:38.0
ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
15/07/2021 13:38:46.0
SIMONE DE FATIMA FLACH
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA)

Assinatura Eletrônica
15/07/2021 19:52:38.0
GILDA CARDOSO DE ARAUJO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO
SANTO)

Rockefeller nº 57 ? Rebouças - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-6255 - E-mail: ppge.ufpr@gmail.com
Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 97463
Para autenticar este documento/assinatura, acesse
<https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jspe> insira o código 97463

Dedico este estudo a todas as crianças pequenas do nosso país, sujeitos com direitos próprios, muitas delas invisíveis ao poder público e que não acessam o direito à educação infantil, desde a creche, de forma plena e em condições de qualidade, conforme o legalmente declarado.

De modo específico, quero dedicar todas as horas de leitura, diálogo, reflexões, inquietações, análises e produção às crianças que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade, sobretudo nas regiões periféricas e no campo, por sabermos que são elas e suas famílias as que mais sofrem com a negligência ou inação do Estado.

Que as nossas pesquisas contribuam para desvelar essas desigualdades no sentido de sua superação.

AGRADECIMENTOS

Esta tese também é fruto das relações com diferentes sujeitos, que pertencem ou que passaram a pertencer à minha história. Quero expressar gratidão a todas as pessoas que me acompanharam neste itinerário.

À minha família, pelo afeto e compreensão. Em especial, à minha mãe, Therezinha de Jesus Borges Pereira (*in memoriam*), e ao meu pai, Odair Pinto Pereira (*in memoriam*), pela minha vida e pela luta cotidiana para que as/os filhas/os estudassem, apesar de todos os desafios. À minha irmã, Elisa Regina Borges Pereira, companheira de todas as horas, pelas contribuições, escuta atenta e incentivo. À minha irmã, Sandra Cristina Borges Pereira de Souza, pelo incentivo carinhoso de sempre. Ao meu sobrinho, Cesar Felipe Pereira, nosso orgulho como primeiro Doutor e o cineasta da família, pelo apoio e contribuição na dedicada e competente revisão. E à sobrinha, Ana Pellegrini Costa, pelo apoio e contribuição.

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Adriana A. Dragone Silveira, pela acolhida, incentivo e a sempre tão presente, dedicada e competente orientação.

Às professoras Dras. Gilda Cardoso de Araujo e Simone de Fátima Flach, pelas contribuições e orientações enriquecedoras no Exame de Qualificação e pelo aceite para compor a Banca de Defesa.

Às demais professoras e professor titulares e suplentes da Banca de Defesa, Prof.^a Dra. Andréa Barbosa Gouveia, Prof.^a Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff, Prof.^a Dra. Cacilda Rodrigues Cavalcanti e Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, pela disponibilidade em avaliar este trabalho.

Às professoras e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (PPGE/UFPR), Núcleo de Políticas Educacionais (NUPE), pela inspiração e pelo aprendizado ao longo desta trajetória.

Ao professor Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz, pelas significativas contribuições no Seminário de Tese.

À minha turma de Doutorado, Renata, Marcus, Denize, Bruna e Adelize, pelo convívio, aprendizados, contribuições e pelos momentos de partilha de sonhos, lutas, angústias e alegrias.

Às colegas do Grupo de Pesquisa sobre *Exigibilidade do Direito à Educação*, sob a primorosa coordenação da Prof.^a Dra. Adriana A. Dragone Silveira, pelas contribuições ao meu texto ao longo do processo de produção e pelos momentos de aprendizado, reflexão e convívio desde o ano de 2015.

Às alunas e aos alunos dos cursos de Licenciatura em Artes Visuais, Ciências Biológicas, Geografia, Química, Letras e Pedagogia da UFPR, com as/os quais tive a oportunidade de retroalimentar o compromisso com o direito à educação pública com qualidade social para todas e todos, da Creche à Pós-Graduação.

À Universidade Federal do Paraná (UFPR), em toda a sua estrutura, em especial à direção do Setor de Educação e à Coordenação do PPGE e sua Secretaria, pela dedicação cotidiana para a materialização da Universidade Pública de qualidade como direito de todas e de todos, mesmo em tempos tão desafiantes.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento que me foi concedido.

À amiga Andrea Polena, pelo apoio generoso com os dados.

Às amigas e amigos, pelo afeto e compreensão, mesmo na minha ausência.

Às companheiras e companheiros do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), pelo apoio e compreensão diante do necessário afastamento para a dedicação a este estudo.

E a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram com a produção desta tese, o meu sincero muito obrigada!

Só existe saber na invenção, na reinvenção, na busca inquieta, impaciente, permanente, que os homens fazem no mundo, com o mundo e com os outros.

Paulo Freire, *Pedagogia do Oprimido*, 1996.

RESUMO

A efetivação do direito à educação em um Estado organizado sob o modelo federativo cooperativo depende da cooperação e da colaboração entre os entes federados para a materialização das políticas educacionais. A presente pesquisa tem como objeto as formas de colaboração entre os entes federados, com um olhar para o Estado do Paraná (PR), na efetivação do direito à educação infantil pelo poder público. Nesse sentido, a questão norteadora é: como as formas de colaboração entre estado e municípios têm impulsionado as políticas públicas de educação infantil no Paraná, uma vez que a maioria dos municípios não está organizada em sistema próprio de ensino e, dessa forma, as atribuições normativas e deliberativas estão sob responsabilidade do sistema estadual de ensino? O objetivo geral do estudo é analisar como se materializam essas formas de colaboração na efetivação do direito à educação infantil no Estado do Paraná, no desenvolvimento de políticas educacionais para essa etapa da educação básica, em um conjunto de municípios com e sem sistemas próprios de ensino, considerando sua responsabilidade pela oferta dessa etapa educacional. A opção pela análise das políticas de educação infantil dá-se por se tratar de uma etapa educacional com trajetória histórica recente na perspectiva da garantia do direito à educação, tendo por desafio a promoção do acesso a todas as crianças de até cinco anos de idade. Justifica-se a escolha do Paraná como lócus desta pesquisa, por ser o estado com o menor percentual de municípios com sistemas próprios de ensino (5%), uma vez que, dos 399 municípios do estado, apenas 20 têm sistema próprio, sendo que os demais ficam submetidos à normatização e regulação dos órgãos ligados ao ente estadual e à União. O objeto desta pesquisa é analisado a partir de referencial teórico e do levantamento das produções sobre o tema específico e temáticas que o circunscrevem: federalismo, regime de colaboração, pacto federativo, autonomia, cooperação, colaboração, descentralização, centralização, sistemas educacionais, sistema nacional de educação, direito à educação infantil e políticas de educação infantil. Delimita-se para as análises o período de 2014 a 2020, dado o contexto após a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), do Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE) e dos Planos Municipais de Educação (PMEs), como instrumentos para a viabilização da expansão do acesso à educação infantil e a consolidação de políticas para a etapa educacional analisada. A pesquisa tem uma abordagem qualitativa, realizada via análise documental e de dados socioeconômicos, financeiros e educacionais do conjunto de municípios selecionados, e da análise de entrevistas semiestruturadas com representantes de órgãos, entidades e sujeitos envolvidos. A partir dos dados coletados e analisados frente ao objeto da pesquisa, conclui-se nesta tese que, dada a inexistência de regulamentação do regime de colaboração com normas definidas em lei específica e pautadas no princípio da cooperação federativa, se evidencia a existência de diferentes mecanismos de colaboração nas políticas de educação infantil, caracterizando não uma efetiva cooperação federativa, mas uma colaboração relativa entre o ente estadual e os municípios selecionados, com influência de entidades e de órgãos do sistema estadual de ensino, por indução e coordenação da União. Um desenho com ênfase em formas de colaboração definidas verticalmente e com pouca participação do ente municipal em instâncias decisórias. Desse modo, a efetivação da cooperação federativa, por meio de formas de colaboração na materialização das políticas de educação infantil, em atenção às especificidades dos diferentes contextos, com participação plena dos municípios no exercício legítimo de sua autonomia, tendo em vista o poder atribuído legalmente a esses entes, pode ser considerada como parcial e incompleta.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Regime de Colaboração. Direito à Educação. Educação Infantil. Política Educacional.

ABSTRACT

To bring about the right to education in a state organized under the federative model depends on the federative cooperation and the collaboration among the federated entities for the materialization of the educational policies. This research has as object the forms of collaboration among the federated entities – state and municipalities –, with a look at the State of Paraná (PR) and its municipalities, to carry out the right to early childhood education by the government. Thus, the research's question is: how the forms of collaboration among the state and the municipalities have stimulated public policies for early childhood education in Paraná, since most of the municipalities are not organized in their own education system and, therefore, regulative and deliberative attributions are under the responsibility of the state's educational system? The study aims to analyze how the forms of collaboration among federated entities are materialized to bring about the right to early childhood education in the State of Paraná, through the execution of educational policies for this stage of the basic education in municipalities with and without their own educational systems, considering their responsibility to provide this educational stage. The option for the analysis of early childhood education policies is due to the fact that this is an educational stage with a recent historical track in the perspective of guaranteeing the right to education, with the challenge of promoting access to all children up to five years old. The choice for the State of Paraná is justified as the locus of this research as it is the state with the lowest percentage of municipalities with their own educational systems (5%), since between the 399 municipalities of the state, only 20 have their own educational system, while the others are under the norms and regulation of the organs connected to the state entity and to the Union. The object of this research is analyzed from a theoretical framework, and from the survey of the productions on the specific theme and themes that circumscribe it: federalism, collaboration regime, federative pact, autonomy, cooperation, collaboration, decentralization, centralization, educational systems, national educational system, right to early childhood education, and early childhood education policies. The period from 2014 to 2020 is delimited for analysis given the context of approval of the National Education Plan (PNE/2014-2024), the Paraná's State Education Plan (PEE) and the Municipal Education Plans (SMEs) as instruments to accomplish the expansion of access to early childhood education and the consolidation of policies for the educational stage analyzed. The research has a qualitative approach, carried out through documental analysis and socioeconomic, financial and educational data from the array of the selected municipalities, and through the analysis of semi-structured interviews with the organs, entities and related individuals. The data collected and analyzed allow us to conclude that, given the lack of regulation of the collaboration regime among the federated entities, with rules defined in a specific law, and based on the principle of federative cooperation, is evident the existence of different collaboration mechanisms in the early childhood education policies, characterizing not an effective federative cooperation, but a relative collaboration among the state entity and the selected municipalities, with the influence of entities and organs of the state's educational system, through induction and coordination of the Union. A picture with emphasis on forms of collaboration vertically defined and with low participation by the municipality's entity in decision-making spheres. Therefore, the effectiveness of the federative cooperation, through forms of collaboration for the materialization of the early childhood education policies, taking into account the specificities of different contexts, with full participation of the municipalities in the rightful practice of their autonomy, understanding the power legally assigned to these entities, can be considered as partial and incomplete.

Keywords: Cooperative Federalism. Collaboration Regime. Right to Education. Early Childhood Education. Educational Politics.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DA DELIBERAÇÃO CEE/CP 02/2005, NORMAS E PRINCÍPIOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DO PARANÁ, ÓRGÃOS, INSTITUIÇÕES, MOVIMENTOS, SINDICATOS E ENTIDADES PRIVADAS	211
FIGURA 2 – PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DA DELIBERAÇÃO CEE/CP 14/2014, NORMAS E PRINCÍPIOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DO PARANÁ, ÓRGÃOS, INSTITUIÇÕES, MOVIMENTOS, SINDICATOS E ENTIDADES PRIVADAS	212
FIGURA 3 – PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS, ETAPAS, ESFERAS DE GOVERNO, ENTIDADES, ATORES	258

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE QUATRO A CINCO ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A PRÉ-ESCOLA, BRASIL, 2013-2018	131
GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, BRASIL, 2013-2018	131
GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR GRANDE REGIÃO, BRASIL, 2004-2016	132
GRÁFICO 4 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO, BRASIL, 2004-2016	133
GRÁFICO 5 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR RAÇA/COR, BRASIL, 2004-2016	134
GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA E BRECHA DE ACESSO ENTRE OS 20% MAIS POBRES E OS 20% MAIS RICOS, BRASIL, 2004-2016	134

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – NÚCLEOS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO, SEED/PR, REGIÕES GEOGRÁFICAS, PARANÁ, 2020	152
MAPA 2 – ÍNDICE IPARDES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, PARANÁ, 2016	163

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – MUNICÍPIOS COM SISTEMAS PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2019	108
QUADRO 2 – LEIS, DIRETRIZES E NORMAS, EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL NO CONTEXTO PÓS-CF/1988 – 1988-2015	122
QUADRO 3 – POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL, MEC, CNE – 1988-2015	125
QUADRO 4 – SUBSÍDIOS E DOCUMENTOS ORIENTADORES DE EDUCAÇÃO INFANTIL, MEC – 1988-2018	126
QUADRO 5 – PROGRAMAS E AÇÕES DO FNDE, EDUCAÇÃO INFANTIL, ANO DE ORIGEM E VIGÊNCIA, 2020	136
QUADRO 6 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E ESCOLHAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA, AÇÕES, INSTRUMENTOS E FONTES	145
QUADRO 7 – ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS: ÓRGÃOS E ENTIDADES, OBJETIVOS, EIXOS TEMÁTICOS E CATEGORIAS ANALÍTICAS	148
QUADRO 8 – SUJEITOS DA ENTREVISTA, ÓRGÃO/ENTIDADE, LEGENDA	151
QUADRO 9 – DADOS E INDICADORES, PERÍODO E FONTE, BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO, PARANÁ, MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 2010-2019	157
QUADRO 10 – GOVERNADORES E SECRETÁRIAS/OS DE EDUCAÇÃO, PARANÁ, GESTÃO 2015-2018 E 2019-ATUAL	175
QUADRO 11 – PROGRAMA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, POLÍTICA EDUCACIONAL – PSDB, PSD	177
QUADRO 12 – ASPECTOS SOBRE GESTÃO E A COLABORAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS E EDUCAÇÃO NOS PLANOS DE GOVERNO, GESTÃO 2015-2018 E 2019-ATUAL, PARANÁ	177
QUADRO 13 - LEVANTAMENTO DE DEMANDA DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR, MUNICÍPIOS SELECIONADOS	194
QUADRO 14 - CONSELHOS MUNICIPAIS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS, PARANÁ, 2018	196
QUADRO 15 – FUNÇÕES/CARÁTER DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, LEI MUNICIPAL DE CRIAÇÃO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS (M), PARANÁ, 2020	197

QUADRO 16 – META 1 DO PNE (2014-2024), PEE/PR (2015-2025) E PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2015-2025), REGIME DE COLABORAÇÃO, BRASIL, PARANÁ E MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 2014-2015	199
--	-----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS (M) COM CONSELHOS DE EDUCAÇÃO (CME) E SISTEMAS PRÓPRIOS DE ENSINO (SPE), UNIDADES FEDERATIVAS (UF), BRASIL, 2011.....	107
TABELA 2 – DADOS GERAIS, PARANÁ, 2010-2019	160
TABELA 3 – INDICADORES ECONÔMICOS, BRASIL, PARANÁ, 2010-2019	160
TABELA 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM) E SEUS COMPONENTES, PARANÁ, 2010	162
TABELA 5 – TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO, CENSO 2010, ESTIMATIVA POPULACIONAL 2019, BRASIL, REGIÃO SUL, PARANÁ, 2010-2019	164
TABELA 6 – POPULAÇÃO NA FAIXA ETÁRIA DE 0 A 3 ANOS DE IDADE, BRASIL, GRANDE REGIÃO, PARANÁ, 2014-2019	164
TABELA 7 – POPULAÇÃO NA FAIXA ETÁRIA DE 4 E 5 ANOS DE IDADE, BRASIL, GRANDE REGIÃO, PARANÁ, 2014-2019	165
TABELA 8 – NÚMERO DE ESCOLAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, TAXA DE CRESCIMENTO, CRECHE, PARANÁ, 2014-2019	165
TABELA 9 – NÚMERO DE ESCOLAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, PRÉ-ESCOLA, PARANÁ, 2014-2019	166
TABELA 10 – NÚMERO DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (MUNICIPAL), ETAPAS E MODALIDADES DE ENSINO POR SEGMENTO, PARANÁ, 2014-2019	167
TABELA 11 – NÚMERO DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CRECHE, PARANÁ, 2014-2019	168
TABELA 12 – NÚMERO DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, PRÉ-ESCOLA, PARANÁ, 2014-2019	169
TABELA 13 – INDICADORES DEMOGRÁFICOS, DESENVOLVIMENTO HUMANO, RENDA PER CAPITA, MUNICÍPIOS SELECIONADOS, COM E SEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO, PARANÁ, 2010	183
TABELA 14 – MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO, POPULAÇÃO CENSO, POPULAÇÃO ESTIMADA, PORTE POPULACIONAL, PARANÁ, 2010-2019	184

TABELA 15 – DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, MATRÍCULAS EDUCAÇÃO BÁSICA, POPULAÇÃO CENSO E POPULAÇÃO ESTIMADA, RECEITAS DE IMPOSTOS E FAIXAS POPULACIONAIS E DE IMPOSTOS, 2010-2019	185
TABELA 16 – RECEITAS ADICIONAIS, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2018	186
TABELA 17 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA, FAIXAS POPULACIONAIS, RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO, RECEITA ALUNO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO, PARANÁ, 2018	188
TABELA 18 – MATRÍCULAS EM CRECHE, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, TAXA DE CRESCIMENTO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2014-2019	189
TABELA 19 – MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, TAXA DE CRESCIMENTO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2014-2019	190
TABELA 20 – TAXA DE ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL (CRECHE E PRÉ-ESCOLA), BRASIL, PARANÁ, 2009-2015	191
TABELA 21 – PERCENTUAL DE ATENDIMENTO NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2015-2019	192

LISTA DE SIGLAS

ADE	– Arranjos de Desenvolvimento da Educação
AI	– Ato Institucional
AMP	– Associação dos Municípios do Paraná
ANEC	– Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
Anpae	– Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	– Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APP	– Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Paraná
ATP	– Assessores Técnicos do Proinfantil
BDTD	– Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNCC	– Base Nacional Comum Curricular
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	– Custo Aluno-Qualidade
CBIA	– Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CEDF	– Conselho de Educação do Distrito Federal
CEE/PR	– Conselho Estadual de Educação do Paraná
CEP	– Colégio Estadual do Paraná
CF/1988	– Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFE	– Conselho Federal de Educação
CGAUX	– Coordenação Geral de Bolsas e Auxílios
Ciedepar	– Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná
CME	– Conselho Municipal de Educação
CNBB	– Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNM	– Confederação Nacional de Municípios
CNP	– Coordenação Nacional do Proinfantil
CNTE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COEDI	– Coordenação de Educação Infantil
CONAE	– Conferência Nacional de Educação
CONANDA	– Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONSED	– Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTEE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CRUB	– Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DATASUS	– Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DEB	– Departamento de Educação Básica
DF	– Distrito Federal
DICOP	– Diretoria de Cooperação e Planos de Educação
EB	– Educação Básica
EC	– Emenda Constitucional
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
EUA	– Estados Unidos da América
Feipar	– Fórum de Educação Infantil do Paraná
Fiep	– Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FJP	– Fundação João Pinheiro
FINEDUCA	– Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNCEE	– Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONCEDE	– Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação
Fundeb	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GIFE	– Grupo de Institutos Fundações e Empresas
GT	– Grupo de Trabalho
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICG	– Indicador de Complexidade de Gestão da Escola
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	– Instituições de Ensino Superior
Inep	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPARDES	– Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPCE	– Instituto Paranaense de Ciência do Esporte
IPDM	– Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal
Ipea	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI-Exportação	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	– Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITR	– Imposto Territorial Rural

LBA	– Legião Brasileira de Assistência
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTQIA+	– Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, <i>queers</i> , intersex, agêneros, assexuados e mais
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LRCOM	– Livro de Registro Online Municipal
MDE	– Manutenção e Desenvolvimento da Educação
MEC	– Ministério da Educação
MIEIB	– Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MPPR	– Ministério Público do Estado do Paraná
MUNIC	– Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NRE	– Núcleo Regional de Educação
OMEP	– Organização Mundial de Educação Pré-escolar
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PBF	– Programa Brasil Alfabetizado
PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	– Plano Estadual de Educação
PIB	– Produto Interno Bruto
PME	– Plano Municipal de Educação
PNA	– Plano Nacional de Alfabetização
Pnad	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnad-C	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Contínua
PNAE	– Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	– Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	– Plano Nacional de Educação
PNLD	– Plano Nacional do Livro Didático
PNTE	– Política Nacional de Transporte Escolar
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	– Partido Progressista
PPA	– Plano Plurianual
Pró-BNCC	– Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular

Proinfância	– Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Proinfantil	– Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PSD	– Partido Social Democrático
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
<i>REDALYC</i>	– <i>Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal</i>
RREO	– Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RNPI	– Rede Nacional Primeira Infância
Saep	– Sistema de Avaliação Educacional do Paraná
SASE	– Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/MEC
<i>SCIELO</i>	– <i>Scientific Electronic Library Online</i>
Sealf	– Secretaria de Alfabetização/MEC
SEB	– Secretaria de Educação Básica/MEC
Sebrae	– Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECADI	– Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão/MEC
SEED	– Secretaria de Educação a Distância/MEC
SEED/PR	– Secretaria de Estado da Educação/Paraná
SEESP	– Secretaria de Educação Especial/MEC
SEF	– Secretaria de Educação Fundamental/MEC
Semesp	– Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação/MEC
SEPESPE	– Secretaria de Projetos Educacionais Especiais/MEC
SESU	– Secretaria de Educação Superior/MEC
SETEC	– Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/MEC
SIMEC	– Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SIOPE	– Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SMEs	– Secretarias Municipais de Educação
SME	– Sistema Municipal de Educação
TCE/PR	– Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCU	– Tribunal de Contas da União
UDESC	– Universidade do Estado de Santa Catarina

UF	– Unidade da Federação
UFPR	– Universidade Federal do Paraná
UFMG	– Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	– Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNCME	– União Nacional de Conselhos Municipais de Educação
Undime	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIRIO	– Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
1 FEDERALISMO BRASILEIRO E REGIME DE COLABORAÇÃO: DA ORIGEM AO MODELO ATUAL.....	39
1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS DA CONSTITUIÇÃO DO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO	40
1.2 ESPECIFICIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	47
1.2.1 Municipalismo, descentralização e poder local.....	64
1.2.2 O pacto federativo na Constituição Federal de 1988: cooperação federativa e normas/formas de colaboração entre União, estados e municípios brasileiros.....	68
2 A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO PÓS-CF/1988.....	75
2.1 O ARRANJO CONSTITUCIONAL: COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS EM REGIME DE COLABORAÇÃO	76
2.1.1 Autonomia, centralização, descentralização e coordenação no desenvolvimento das políticas educacionais.....	86
2.2 ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO	100
2.3 COOPERAÇÃO FEDERATIVA E OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	111
3 DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: DA GARANTIA LEGAL AO DESAFIO DA PLENA EFETIVAÇÃO.....	115
3.1 DA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	116
3.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SUA MATERIALIZAÇÃO: DA GARANTIA DO DIREITO AOS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO.....	119
4 ITINERÁRIO DA PESQUISA: OPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E A CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO	140
4.1 ABORDAGEM E INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	141
4.2 MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ: CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO E DADOS ESPECÍFICOS	154
4.3 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DA PESQUISA.....	159
4.3.1 Dados gerais do Estado do Paraná.....	159

4.3.2 Dados educacionais	165
4.3.3 Organização e gestão do sistema estadual de ensino do Paraná: aspectos políticos- institucionais	171
4.4 ANÁLISES DO CONJUNTO DE MUNICÍPIOS	182
5 FORMAS DE COLABORAÇÃO OU COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ: ANÁLISES SOBRE AVANÇOS E DESAFIOS	205
5.1 NORMATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL	208
5.2 RELAÇÕES/FORMAS DE COLABORAÇÃO	215
5.3 MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL	233
5.4 INFLUÊNCIA/CONTRIBUIÇÃO DE ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL	241
5.5 SÍNTESES DAS ANÁLISES	254
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	260
REFERÊNCIAS	274
APÊNDICE 1	312
APÊNDICE 2	313
APÊNDICE 3	314
APÊNDICE 4	315
APÊNDICE 5	316
APÊNDICE 6	317
APÊNDICE 7	318
APÊNDICE 8	320

INTRODUÇÃO

A presente tese é gestada no âmbito da pesquisa sobre políticas educacionais, em uma interlocução com o conhecimento produzido e com o contexto brasileiro atual, no qual nem todas as pessoas têm acesso ao conjunto de direitos sociais declarados nos marcos legais, de modo específico ao direito à educação para um determinado público que, ao longo da história do país, teve esse direito negado. Ainda se evidencia um grande desafio para que, efetivamente, diferentes segmentos sociais acessem esse direito, tais como, crianças pequenas¹, jovens, pessoas em idade adulta, idosas e idosos e, incluem-se nesse público, as pessoas com deficiência e as que integram a parcela mais pobre da população, oriunda das regiões periféricas e campesinas (INEP, 2020).

Diante desse retrato, o interesse desta pesquisadora parte de um olhar mais amplo e aproxima seu foco das crianças pequenas que, mesmo com o direito declarado ao acesso à educação em dispositivos legais nacionais e internacionais, resultado de intensas conquistas promovidas por diferentes sujeitos², ainda não usufruem plenamente de tal direito. Dispositivos esses que deveriam levar o Estado brasileiro, por meio das responsabilidades e competências conferidas aos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – , a implementar políticas educacionais para materialização do acesso a esse direito, uma vez que elas “[...] são respostas do Estado (atos do Estado) para buscar atender problemas existentes e demandas da população” (MAINARDES, 2018, p. 186).

A partir dessas premissas, delinea-se nesta pesquisa um itinerário que faz emergir e coloca em tela a ação do Estado e de órgãos de governo que o integram na efetivação do direito à educação infantil, garantido legalmente, em um contexto específico. Na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a educação está garantida como um dos direitos sociais de todos e todas e a sua oferta definida como dever do Estado. A partir desse ordenamento jurídico, a educação infantil foi considerada, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 9.394 de 1996 (LDB) (BRASIL, 1996), como primeira etapa da educação

¹ Ao longo deste trabalho se refere às crianças pequenas como aquelas que estão na faixa etária da educação infantil, de zero até cinco anos de idade.

² Em linguagem, as nomenclaturas carregam sentidos que são plurais e ainda que se correlacionem não há uma única verdade, mas sim várias teorias dos estudos da linguagem e das ciências sociais sobre a denominação dos indivíduos a partir de diferentes perspectivas teóricas. Portanto, neste trabalho, a depender do lugar que os indivíduos ocupam, serão denominados de sujeitos, atores ou agentes, sendo que “[...] ator está ligado à função e agente à ação” e o sentido de ser sujeito é mais ampla e inclui estas denominações uma vez que se refere a “[...] sujeito pessoal, combatente, engajado e crítico, inserido nas articulações sociais” (FERREIRA, 2017).

básica, um “[...] reconhecimento positivado, dentro de um Estado Democrático de Direito” (CURY, 2008, p. 295).

A efetivação do direito à educação depende de ações estatais materializadas nas políticas educacionais. Para tanto, é essencial a compreensão de como se produzem tais políticas, considerando a organização e a estrutura da educação brasileira como uma construção implicada por decisões político-institucionais complexas, em um Estado organizado sob o modelo federativo, pautado em relações interfederativas e na existência de um regime de colaboração entre os entes federados. Contudo, embora previsto no parágrafo único do Art. 23 e no Art. 211 da CF/1988, o regime de colaboração, para que se materialize, ainda carece de regulamentação na forma de leis complementares. Assim, nas análises desta pesquisa adota-se a expressão “formas de colaboração”, a partir da constatação de que o pretense regime ainda não está legitimado.

Desse modo, o presente estudo tem por objeto as formas de colaboração entre os entes federados – estado e municípios –, com um olhar para o Estado do Paraná (PR) e os municípios que o compõem, na efetivação do direito à educação infantil pelo poder público. A relevância da investigação do objeto se dá pelo entendimento de que, no campo de pesquisa em políticas educacionais³, interessa investigar a ação ou a inação do Estado, via cooperação federativa e a atuação dos órgãos competentes da educação e de entidades da sociedade civil organizada, diante da demanda da sociedade pelo direito à educação em um dado momento histórico (SOUZA, 2014).

A pesquisa evidencia como essa ação se efetiva por meio da consolidação ou não de formas de colaboração entre os entes, no que se refere às políticas de educação infantil, ao considerar o modelo federativo do Estado brasileiro, sob o qual cada ente federado tem autonomia e poder em criar suas próprias normas – ainda que somente os estados detenham um poder constituinte decorrente de suas Constituições e os municípios e o DF sejam regidos por suas respectivas Leis Orgânicas (LAZZARI, 2018) –, em atenção às competências comuns e responsabilidades específicas estabelecidas legalmente, a partir do poder⁴ que

³ O conceito de campo é entendido um espaço onde há relações de forças acontecendo e, por causa delas, todos aqueles que adentram o campo irão participar de disputas. Um campo é um espaço onde coexistem dominantes e dominados; um espaço relativamente autônomo do ponto de vista das leis e é o lugar que os agentes ocupam nele que determinará as suas ações – práticas tanto objetivas, como subjetivas (BOURDIEU, 2011).

⁴ Ao longo desta tese, o conceito de “poder” em sua complexidade, tem usos distintos como: poder legal, político, local/territorial e simbólico, de forma que amplamente é caracterizado como “[...] designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais” (BOBBIO et al., 1998, p. 933).

decorre da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988).

O objeto pesquisado está implicado por relações entre os entes federados, dentre outros atores e entidades, desde a identificação do problema para formulação de uma agenda de políticas públicas⁵ e, nesse caso das políticas de educação infantil, até a sua execução e ou extinção (SECCHI, 2012; OLIVEIRA, 2013), em diferentes e indissociáveis dimensões – planejamento, oferta, financiamento, currículo, avaliação, dentre outras. As influências desses atores e entidades serão analisadas como inerentes à organização interfederativa, e que traz em sua essência a necessária consolidação de um pacto federativo, como via de cooperação e garantia da autonomia dos entes.

Nesse sentido, parte-se da seguinte problemática norteadora da pesquisa: como as formas de colaboração entre estado e municípios têm impulsionado as políticas de educação infantil no Paraná, uma vez que a maioria dos municípios não está organizada em sistema próprio de ensino e, dessa forma, as atribuições normativas e deliberativas, estão sob responsabilidade do sistema estadual de ensino? Tratam-se, portanto, de elementos que denotam a relevância em colocar em evidência em que medida uma relação de colaboração entre estado e municípios garante a efetivação de políticas educacionais com enfoque na garantia do direito à educação infantil.

Diante do exposto, tem-se como objetivo geral para a presente investigação analisar como se materializam as formas de colaboração entre os entes federados na efetivação do direito à educação infantil no Estado do Paraná, por meio da execução das políticas educacionais para essa etapa da educação básica em municípios com e sem sistemas de ensino próprios, considerando sua responsabilidade pela oferta dessa etapa educacional.

A partir da definição do objetivo geral, delineiam-se objetivos específicos como essenciais na trajetória que circunscreve o objeto de pesquisa:

- Compreender a constituição do federalismo brasileiro, gestado em um Estado de caráter patrimonial, e as formas de colaboração entre os entes federados para efetivação do direito à educação e, em específico, do direito à educação infantil;

⁵ "Políticas públicas são aqui entendidas como o "Estado em ação" (GOBERT; MULLER, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade" (HÖFLING, 2001, p. 31). Para Muller e Surel (2002), a política pública é constituída por normas que são a "substância visível" da política – recursos financeiros, intelectuais, reguladores e materiais, assim como, de produtos e resultados – em um "[...] um conjunto extremamente heteróclito que põe em jogo numerosos atores pertencentes a múltiplas organizações, públicas ou privadas, e que intervêm em diversos níveis" (MULLER; SUREL, 2002, p. 13), uma dinâmica que não é linear e está permeada de contradições.

- Identificar os desafios para os entes federados na formulação e implementação das políticas educacionais, considerando a inexistência de um efetivo sistema nacional de educação e as competências comuns e específicas de cada ente federado;
- Analisar as relações políticas e institucionais que influenciam a efetivação do pacto federativo entre os órgãos do governo do Estado do Paraná, em um conjunto de municípios com e sem sistema próprio de ensino, em relação às políticas de educação infantil;
- Investigar a atuação, influência e percepção de sujeitos e entidades que se correlacionam aos órgãos de governo, no que se refere a aspectos que permeiam o desenvolvimento de políticas de educação infantil no Estado do Paraná;
- Compreender o papel dos Conselhos de Educação na organização dos sistemas de ensino e a influência de seus atos normativos na efetivação de formas de colaboração entre estado e municípios, nas políticas de educação infantil;
- Analisar aspectos que revelem a existência ou não de cooperação federativa, via formas de colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios selecionados, no desenvolvimento de políticas de educação infantil;
- Identificar elementos de como se materializa a política de educação infantil nos municípios que não têm sistema próprio de ensino e como se dá a relação com aqueles que já têm sistema, ao se considerar a autonomia dos entes e a colaboração entre estado e municípios.

Justifica-se a escolha do Estado do Paraná como locus de pesquisa, uma vez que se trata do estado brasileiro com o menor percentual de municípios com sistemas de ensino próprios (5%). Segundo dados levantados e apresentados detalhadamente em capítulo específico, das 27 Unidades da Federação – estados e Distrito Federal –, o Paraná é o estado que tem o menor número de municípios com sistema próprio de ensino criado legalmente, uma vez que, dos 399 municípios do estado, apenas 20 contam com sistema próprio de ensino, sendo que os demais municípios compõem o sistema estadual de ensino e ficam submetidos à normatização e regulação dos órgãos ligados ao estado e à União, o que corrobora com a investigação dos fatores que envolvem esse dado. Desse modo, optou-se em pesquisar as políticas de educação infantil, uma vez que as mesmas estão sob responsabilidade prioritária dos municípios, ainda que em colaboração com os demais entes. Tendo em vista a baixa criação de sistemas de ensino pelos municípios, com cerca de 95% dos municípios paranaenses integrando o sistema estadual de ensino, interessou investigar como dá-se essa colaboração, uma vez que, mesmo que a educação infantil não seja prioridade do sistema estadual, ele fica responsável por orientar as políticas para essa etapa educacional-

Desse modo, revela-se como se dá a implementação dessas políticas em municípios com sistema próprio e sem sistema próprio de ensino e a influência dos órgãos de governo estaduais e de entidades da sociedade civil nessa perspectiva. Enfatiza-se que a educação infantil tem por desafio a promoção do acesso com qualidade⁶ a todas as crianças de até cinco anos de idade, tratando-se de uma etapa da educação básica cuja trajetória histórica na perspectiva de direitos é recente, sobretudo no que se refere à consolidação da concepção de criança como sujeito de direitos e prioridade absoluta, sendo dever do Estado e direito das crianças e das famílias (BRASIL, 1988; 1990).

O modelo federativo brasileiro prevê a articulação entre os entes federados na implementação de políticas educacionais, com especificação jurídico-legal das competências privativas, comuns e concorrentes de cada um deles. Neste trabalho, parte-se do entendimento de que o processo de formulação e implementação das políticas públicas, dentre elas, as educacionais, são processos implicados por escolhas institucionais que fazem parte do jogo político, sendo que ele influencia desde a definição da agenda, a formulação até a execução das políticas (OLIVEIRA; COUTO, 2019). Entretanto, cabe esclarecer que, dada a abrangência dos estudos do campo das políticas públicas e as diferentes abordagens para essa dinâmica da ação pública por dentro do Estado, a compreensão dessa ação ficará circunscrita, neste trabalho, ao entendimento de que ação pública é “[...]o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (MULLER; SUREL, 2020, p. 10), uma dinâmica que não é linear, sendo influenciada por distintos sujeitos e grupos e permeada de contradições.

Considera-se que a forma articulada de materializar a ação do Estado no modelo federativo está assentada em perspectivas históricas, sociais, econômicas e políticas complexas e que envolvem distintos elementos, advindos de concepções e interesses políticos, que determinaram as reformas do Estado em diferentes áreas ao longo do tempo, o que, em alguma medida, será objeto de atenção nesta tese, no sentido de promover um olhar para seus limites e desafios. Sobre essa questão, o presente estudo revela algo novo na investigação da

⁶ O conceito assumido para “qualidade” nesta tese é o de qualidade social, articulada com a perspectiva de educação como direito fundamental de todas e todos. Para Silva (2009, p. 225) “[...] a escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas”.

atuação de agentes políticos responsáveis pela execução das políticas que viabilizam o direito à educação infantil, qual seja, o desvelamento da materialidade de sua atuação na direção do legalmente previsto, com um olhar específico para a colaboração – ou subordinação –, entre o ente estadual e os municípios tendo por premissa a garantia de autonomia desses entes. Desse modo, a originalidade da pesquisa se comprova pelo seu ineditismo, uma vez que não foram identificados estudos sobre a cooperação entre o estado e municípios paranaenses que evidenciem as formas de colaboração entre esses entes na efetivação de políticas educacionais, no âmbito da educação infantil.

Logo, ao analisar aspectos acerca da existência, ausência ou colaboração parcial entre os entes federados na execução de políticas de educação infantil, pretende-se fazer emergir a complexidade dessa relação, o que apresenta contornos históricos e político-institucionais que circunscrevem a organização do sistema educacional brasileiro. Essa questão se coloca como central na investigação do objeto, pois as formas como os sistemas de ensino estão organizados, refletindo a organização federativa do Brasil, traz em si um fator complexo, que implica contradição quando da inexistência do sistema municipal de ensino, limitando a autonomia dos municípios, sendo ele uma das vias de efetivação das políticas de educação infantil locais e da possibilidade de ampliação do acesso ao direito à educação infantil pública às crianças daquele território.

Nesta análise, a atuação da União não está invisibilizada na coordenação e indução das políticas educacionais sendo que ela influencia diretamente a atuação dos demais entes federados. Compreender tal atuação na implementação das políticas, programas e ações específicas, é essencial dentro das competências que lhe são conferidas pelos marcos normativos legais, assim como o seu papel redistributivo, supletivo e equalizador, com assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, como a essência do regime de colaboração (CURY, 2015; BRASIL, 1988; 1996).

Nesse sentido, destaca-se que, a partir dos objetivos delineados nesta pesquisa, são analisados aspectos específicos acerca do que compete aos órgãos de Estado na administração pública – no que consiste sua atuação e qual modelo de gestão pauta suas ações, se as sustenta em uma perspectiva gerencial e burocrática ou em um caráter democrático, que considera a autonomia conferida legalmente, amparando as escolhas dos municípios no desenvolvimento das políticas de educação infantil (BITTENCOURT, 2013; PARO, 2000; TAVARES, 2004; DRABACH; SOUZA, 2014; FARIAS, 2017; GANZELI, 2000).

No percurso metodológico da pesquisa, utilizou-se a abordagem qualitativa, que viabiliza uma análise aprofundada diante de questões objetivas da realidade, considerando a

especificidade dos contextos e dos sujeitos envolvidos. Foram levantados elementos, por meio da análise documental e empírica, que desvelam aspectos da normatização e materialização da colaboração entre os entes federados na educação infantil, em uma articulação com a literatura e com os documentos selecionados para a pesquisa. De antemão, afirma-se que tais análises partem do que se tem discutido no Brasil sobre a institucionalização dos sistemas de ensino como garantia do direito à educação, a partir do entendimento de que um sistema educacional é um conjunto de atividades e normas autônomas, com vistas à organização da educação em uma determinada esfera ou em colaboração com outras (ANDRADE, 2010).

O período selecionado para esta pesquisa é a partir do ano de 2014 até o ano de 2020, considerando duas gestões do Sistema Estadual de Ensino do Paraná (2014-2018 e 2019-atual)⁷, dado o contexto de aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), do Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE/PR) e dos Planos Municipais de Educação (PME) dos municípios paranaenses – 2015/2025, uma vez que as políticas de educação infantil, ao longo desse período, deveriam ter por referência o aprovado nesses instrumentos de planejamento da educação. A partir do PNE/2014-2024, considerado como “[...] epicentro das políticas educacionais e, portanto, em efetiva política de Estado para a educação” (DOURADO, 2016, p. 9), as metas e estratégias do PEE do Estado do Paraná e dos PMEs são entendidas como indutoras das políticas de educação infantil.

Para uma análise mais detalhada do contexto da pesquisa foi selecionado um conjunto de dez municípios, a partir de critérios explicitados em capítulo metodológico que compõe esta tese, no sentido de elucidar como tem se materializado a colaboração entre esses entes: porte populacional – agrupados em faixas populacionais distintas a partir da classificação do IBGE (pequeno, médio e grande porte); com sistema próprio de ensino e sem sistema próprio de ensino; com distribuição espacial nas diferentes regiões geográficas do estado do Paraná; integrantes de dez diferentes Núcleos Regionais de Educação da SEED/PR (NREs); e com desigualdades na capacidade de financiamento da educação básica. Observa-se que não estão identificados os dez municípios selecionados, os NREs a que pertencem e os sujeitos entrevistados que, ainda que em sua maioria sejam servidoras/es públicas/os, ocupam cargos únicos e por indicação, o que poderia limitar algumas respostas, trazer prejuízos a esses sujeitos e à presente pesquisa.

⁷ O período selecionado para a pesquisa foi até o ano de 2020, entretanto, diante do contexto da pandemia da COVID-19 que limitou a publicização de dados educacionais, alguns dados foram coletados e analisados até o ano de 2019.

Assim, optou-se pela utilização de alguns instrumentos de pesquisa no percurso empírico: seleção de documentos públicos, tais como a legislação educacional específica; documentos normativos dos Conselhos de Educação e das diferentes instâncias e órgãos executivos da educação; seleção de dados e indicadores socioeconômicos, demográficos, financeiros e educacionais do Estado do Paraná e municípios selecionados; realização de entrevistas semiestruturadas com agentes do poder público de âmbito estadual e municipal, com integrantes de entidades representativas de dirigentes municipais de educação, dos conselhos municipais de educação, do Conselho Estadual de Educação do Paraná e de trabalhadoras/es da educação⁸, mediante definição de eixos temáticos e categorias analíticas.

A realização das entrevistas semiestruturadas com os sujeitos, órgãos e entidades envolvidos direta e indiretamente com a definição da agenda, formulação e implementação das políticas de educação infantil, deu-se no sentido de identificar as relações políticas e institucionais que revelam aspectos da ação/articulação/colaboração entre órgãos de gestão da educação do governo estadual e dos municípios, bem como, da concepção diante da aprovação de normativas que regulam os sistemas e a influência de entidades representativas nesse processo. Os sujeitos foram definidos a partir do papel desempenhado por órgãos e entidades, tanto aqueles que integram o sistema estadual de ensino e os sistemas e redes municipais de ensino e atuam na normatização e implementação/execução das políticas de educação infantil, como aqueles que influenciam o desenvolvimento dessas políticas em âmbito estadual e municipal: SEED/PR (Gestão 2015-2018, Superintendência de Educação; Gestão 2019-atual, Diretoria de Educação – Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios, NREs); Conselho Estadual de Educação (CEE/PR) – Câmara de Educação Infantil; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Paraná (UNCME/PR); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Paraná (Undime/PR) e APP Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Paraná.

As análises documental, dos dados e do conteúdo das entrevistas estão detalhadas em capítulo específico desta tese e permitiram interpretar e inferir acerca das informações coletadas (BARDIN, 1977; DUARTE, 2004; CELLARD, 2008; PARIZOT, 2015; BARBOT, 2015; CARLOMAGNO; ROCHA, 2016). Desse modo, preliminarmente foram elencadas algumas categorias de análise mais amplas: regime de colaboração, materialização e normatização das políticas de educação infantil, influência dos atos normativos na efetivação do regime de colaboração e das entidades da sociedade civil na implementação das políticas

⁸ Os roteiros das entrevistas constam nos Apêndices deste trabalho.

de educação infantil. Contudo, na realização da pesquisa empírica e análise rigorosa dos aspectos advindos dos documentos, dos dados coletados e das entrevistas realizadas, o conjunto de categorias foi refinado e teve desdobramento com a inclusão de aspectos que emergiram das análises.

Nas análises realizadas sobre informações e dados coletados, em atenção à questão que se colocou na investigação do objeto e para amplo espectro da realidade investigada, importou a qualidade das informações, a diversidade das fontes e elementos relevantes do contexto, o sentido desses aspectos, como eles são expressos/compreendidos na narrativa dos documentos analisados, bem como nos relatos das/os entrevistadas/os.

A opção metodológica pelo levantamento de dados e indicadores socioeconômicos, demográficos, financeiros e educacionais do Estado do Paraná e dos municípios paranaenses selecionados, com e sem sistema próprio de ensino, permitiu a caracterização e análise do contexto em relação a essas dimensões (IBGE, 2010-2019; PNUD; FJP; Ipea, 2010; IPARDES, 2010-2019; Inep, 2014-2020).

Enfatiza-se que a escolha dos referenciais teóricos que fundamentam as discussões apresentadas nesta tese, embasou-se na perspectiva de análise que circunscreve as temáticas centrais da pesquisa, quais sejam: as relações interfederativas que se constituíram no Brasil no sentido da efetivação do direito à educação infantil, via cooperação federativa na implementação de políticas educacionais específicas.

No sentido de sustentação teórica em relação aos temas que compõem este estudo, em um esforço de seleção do campo temático imbricado ao objeto, foi realizado um levantamento inicial mais amplo sobre a temática central entre outras circunvizinhas – regime de colaboração, federalismo, Estado federativo e políticas educacionais de educação infantil, com destaque a referências já utilizadas e reconhecidas no âmbito das pesquisas em políticas educacionais (CURY, 2010; 2011; 2015; PINTO, 2014; ARAUJO, 2005; 2010; CARVALHO, 1993; 2003; 2011; GOUVEIA; PINTO; CORBUCCI, 2011; DOURADO, 2013; 2016).

A partir da seleção inicial, foi realizada uma revisão mais refinada de produções em diferentes bases de pesquisa: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Catálogo de Teses e Dissertações, e no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) – trabalhos apresentados nas reuniões bianuais nacionais do GT 5 –, Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) – trabalhos apresentados nos Simpósios Nacionais bianuais –, *Red de Revistas Científicas de*

América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc) e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Nesta revisão, foram utilizados os descritores: “regime de colaboração e educação” e “regime de colaboração e educação infantil”.

Destaca-se, nesse levantamento, que na BDTD foi obtido um resultado de 67 trabalhos na busca por “regime de colaboração e educação”, dos quais foram selecionados 24 para leitura dos resumos; e 20 trabalhos a partir de “regime de colaboração e educação infantil”, sendo selecionados três deles para leitura na íntegra. No Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, dos 173 resultados obtidos na busca a partir de “regime de colaboração e educação” foram selecionados 45 trabalhos para leitura dos resumos e, a partir de análise da relação com esta pesquisa, foram analisados 27 trabalhos. Já na busca de trabalhos utilizando o descritor “regime de colaboração e educação infantil” foram encontrados 19 trabalhos. Em dez dos trabalhos identificados, os resultados não abordaram o regime de colaboração em sua relação com as políticas educacionais, portanto, foram selecionados nove para leitura e análise. Deste conjunto de trabalhos, sete apresentam em seus resumos ênfase nas políticas municipais de educação infantil, no regime de colaboração e financiamento da educação, com enfoque nas responsabilidades dos entes em relação aos recursos para viabilizar a execução de políticas educacionais (CRUZ, 2009; MARTINS, 2009; NASCIMENTO, 2012; ALVES, 2013; DUARTE, 2014; MACHADO, 2017; FERNANDES, 2018). Dentre estes, cabe ressaltar a abordagem em relação à implementação de políticas educacionais e a redução de recursos para as políticas de educação infantil gerando efeitos nas condições de qualidade, como os estudos de Alves (2013) e Nascimento (2012). Foi identificado apenas um trabalho que aborda o regime de colaboração e a educação no contexto do Estado do Paraná, todavia o estudo está relacionado ao ensino fundamental, especificamente, no que se refere à articulação pedagógica mediante o regime de colaboração (SANTOS, 2016).

Foram selecionados obras e estudos acerca das relações em um Estado federativo e que herda da constituição republicana de base patrimonial uma complexidade e um modelo de centralização/descentralização de poder permeado de disputas, contradições e tensionamentos históricos, políticos, econômicos e sociais (DALLARI, 1977; CARVALHO, 1993; 2003; 2011; ALMEIDA, 2001; OLIVEIRA, 2002; 2003; SOUZA, 2006; CONCIANI; SANTOS, 2009; FAORO, 2012).

Alguns dos estudos analisados tratam com profundidade o regime de colaboração no Brasil sob a perspectiva jurídico-normativa, conceitual e histórica, revelando tanto sua fragilidade, como as vias para sua regulamentação e a persistente indefinição na sua

materialização (SARI, 2009; ANDRADE, 2011; CASSINI, 2011; GROSSI JR., 2011; OLIVEIRA; GANZELI, 2013; GANZELI et al., 2014). Nesta análise, destaca-se a discussão acerca do pacto federativo pós-CF/1988 e a redução das desigualdades territoriais na busca da qualidade educacional, tendo por perspectiva o seu papel equalizador. A configuração do desenho federativo brasileiro, com um olhar para as instituições políticas municipais e de como se dá a organização da educação em articulação à educação nacional, também é abordada em estudos específicos sobre o tema, revelando que a descentralização municipalista deve ser situada dentro de um quadro complexo em que se constituiu o federalismo brasileiro (ARAÚJO, 2005; CORTÊS, 2013; SEGATTO, 2015). Ressalta-se que outras contribuições levantadas na revisão de literatura e na produção do campo estão consideradas nos capítulos específicos.

No percurso desta tese, ao longo dos capítulos que a constituem e que estão apresentados a seguir, fez sentido abordar a relação entre Estado federativo e regime de colaboração, as respectivas responsabilidades e competências de cada um dos entes federados, e a organização do sistema educacional brasileiro, na perspectiva da centralização, descentralização, cooperação, colaboração e autonomia no desenvolvimento das políticas educacionais com enfoque na educação infantil.

O presente trabalho está organizado em cinco capítulos na abordagem de temáticas circunscritas ao objeto pesquisado, em interlocução com estudos do campo das políticas educacionais e dos referenciais teóricos que sustentam a argumentação da autora na análise dos resultados da pesquisa empírica.

No primeiro capítulo, de natureza teórica, considera-se a relação entre federalismo, Estado federal e regime/formas de colaboração no Brasil, desde a sua origem, revelando elementos do desenvolvimento do modelo federalista no contexto de um Estado de caráter patrimonial. Colocam-se em destaque aspectos históricos e políticos, a fim de se compreender como eles influenciaram a forma como as relações interfederativas dentro do pacto federativo foram se constituindo. Dá-se ênfase na atuação dos entes federados, no contexto pós-municipalização, com reorganização das políticas educacionais, em uma análise dos processos de centralização e descentralização de tais políticas, tendo em vista a autonomia relativa conferida a cada ente, como se evidencia via mecanismos de regulação da política, tais como o caso do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O segundo capítulo, por sua vez, enfoca a coordenação federativa na organização da educação e as competências dos entes federados, tendo o princípio da cooperação como elemento fundante das relações entre os entes no desenvolvimento das políticas educacionais.

Analisa-se elementos do arranjo constitucional da CF/1988 que envolve as competências e responsabilidades dos entes federados em educação, a partir do marco constitucional e da legislação educacional específica, e acerca da organização do sistema educacional brasileiro, de aspectos que se relacionam à articulação interfederativa e os desafios para a consolidação de um sistema nacional de educação

São consideradas nessa discussão, as dimensões da centralização, descentralização, coordenação das políticas educacionais e a autonomia dos entes dentro de um pretenso – e existente, ao menos juridicamente – sistema nacional de educação (CURY, 2015), aproximando essa organização das políticas de educação infantil.

No terceiro capítulo, a atenção se volta ao direito à educação infantil e às políticas para sua efetivação, foco de interesse desta pesquisa, em uma análise desde a conquista desse direito até a implementação de políticas para a sua materialização.

O itinerário, as opções teórico-metodológicas e a caracterização do campo da pesquisa a partir da sua questão norteadora e que permitiram a investigação minuciosa do objeto e a compreensão do panorama do lócus estudado, estão apresentados no quarto capítulo.

Ao longo do quinto capítulo, apresenta-se a sistematização reflexiva das análises da pesquisa a partir das categorias definidas. Nesse capítulo, evidenciam-se as formas de colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios, no âmbito da atuação de sujeitos e entidades envolvidos direta e indiretamente na normatização e materialização das políticas de educação infantil no conjunto de municípios selecionados, considerando a complexidade das relações que se coloca nessa atuação, avanços e limites existentes acerca da responsabilidade compartilhada entre esses entes federados.

Por fim, apresentam-se as considerações finais desta tese, em uma interlocução com as análises realizadas a partir das opções teóricas e da produção do campo das políticas educacionais que circunscreve o objeto, evidenciando os resultados da pesquisa realizada.

Os resultados da pesquisa revelam um retrato de como o fenômeno da cooperação federativa se materializa, com enfoque nas formas de colaboração entre órgãos estaduais e municípios paranaenses para a efetivação das políticas educacionais, no âmbito da educação infantil pública no estado. Em tal panorama, destaca-se a complexidade dessas relações diante de fatores que influenciaram a constituição do federalismo brasileiro e as relações entre os entes federados para a execução dessas políticas.

O objeto da presente pesquisa tem origem e se articula com a trajetória pessoal e profissional da pesquisadora na área da educação, durante mais de três décadas, desde o

exercício da docência na educação infantil, no ensino fundamental e no Curso de Magistério – Formação de Docentes em Nível Médio –, assessoria e coordenação pedagógica, até a atuação em cargos de gestão, com ênfase na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental e na formação de professoras/es em redes municipais e privadas de ensino. Nesta trajetória, destaca-se sua contribuição como colaboradora externa do Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica/Coordenação de Educação Infantil (2014/2015), em projeto de avaliação da implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)⁹, em municípios paranaenses, uma experiência que revelou uma realidade de muitas fragilidades na implementação de políticas locais de educação infantil, sobretudo em municípios com dificuldades quanto à capacidade técnica e financeira.

No âmbito acadêmico, a presente pesquisadora desenvolveu a pesquisa de Mestrado *Pelo direito à creche: uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015*¹⁰ (2015-2017), com o objetivo de analisar se essa ação intersetorial do governo federal impulsionou a inclusão das crianças de até três anos de idade e em situação de pobreza nas instituições de educação infantil no Estado do Paraná, garantindo, dessa forma, o seu direito à educação. Também se destaca sua atuação na equipe administrativo-pedagógica do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social, ofertado pela UFPR/MEC/SECADI (2015) e a sua participação, desde o ano de 2015, no Grupo de Pesquisa sobre *Exigibilidade do Direito à Educação*, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Adriana A. Dragone Silveira, do Núcleo de Políticas Educacionais (NUPE), Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR. Também atuou no ensino superior como docente do Setor de Educação, Departamento de Política e Administração Escolar (DEPLAE) da UFPR, em cursos de Licenciatura e de Pedagogia, nos anos de 2018 a 2020.

Na militância em defesa do direito à educação infantil, integra o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), com participação ativa em espaços de discussão e contribuição com as políticas de educação infantil, tais como Conferências e

⁹ O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), criado pela Resolução n.º 6, de 24 de abril de 2007 (FNDE, 2007), faz parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e prevê a destinação de recursos para cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para a EI das redes municipais e do Distrito Federal. Tal ação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios é papel da União, conforme o parágrafo 1.º, do art. 210, da CF/1988.

¹⁰ Trabalho realizado com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Brasil.

Fóruns de Educação, um percurso que, aliado ao exercício da docência e da pesquisa, fortalece a atuação no âmbito da política educacional, necessariamente articulada com os desafios e perspectivas da conjuntura atual para a efetivação do direito à educação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

1 FEDERALISMO BRASILEIRO E REGIME DE COLABORAÇÃO: DA ORIGEM AO MODELO ATUAL

Neste capítulo, de natureza teórica, são abordados aspectos intrínsecos ao modelo federativo brasileiro, sua origem e desenvolvimento dentro do contexto de um Estado patrimonialista, e a consolidação de um federalismo tripartite, ao considerar o município como ente federado na reforma promovida pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Nesse sentido, estão destacados aspectos históricos e políticos que permitem a compreensão do arranjo federativo brasileiro e a forma como as relações interfederativas foram se constituindo dentro desse modelo.

Para tanto, o percurso da pesquisa, em torno de elementos teóricos, considerou a interlocução interáreas com o levantamento de literatura do campo das Ciências Humanas, notadamente da Sociologia e da Ciência Política, assim como, estudos que analisam aspectos históricos e dispositivos legais que influenciaram e conformaram o modelo federativo no Brasil, no sentido de entender como as relações nesse modelo de Estado se materializaram ao considerar suas origens como Estado unitário e monárquico.

Ao se analisar características do federalismo brasileiro contemporâneo, também se fez necessário entender que essa constituição foi marcada por concepções políticas inerentes a sujeitos e grupos de interesse¹¹ que constituem as instituições e que promovem as reformas nas diferentes áreas sociais. Tais concepções estão relacionadas à existência das instituições políticas e sociais que compõem o Estado em diferentes perspectivas, analisadas em teorias institucionalistas e neoinstitucionalistas¹², que contribuem na análise da atuação das instituições na medida em que relevam a importância de “[...] se levar em conta, a fim de se

¹¹ Para Santos (2019, p. 397-398), “[...] a literatura especializada não apresenta consenso sobre como definir grupos de interesse. [...] Grupos de interesse, grupos de pressão e interesses organizados são termos correlatos em geral designados na literatura e no senso comum para qualificar segmentos da sociedade que atuam politicamente em defesa de seus interesses”. Formulações teóricas abordadas pelo autor, a partir de estudos sobre o assunto, destacam que esses grupos podem ser públicos ou privados e que nem todos defendem os mesmos interesses, caracterizando a sua composição como: “[...] Categorias sociais ou demográficas de população. Organizações associativas. Qualquer conjunto de indivíduos com crenças, identificações ou interesses similares. Movimentos sociais. Indivíduos com ação política proeminente como empreendedores políticos ou lobistas registrados em parlamentos. Participantes do processo legislativo através de audiências públicas. Instituições de um modo geral, incluindo corporações privadas e agências de governo. Coalizões de organizações e instituições”.

¹² Sobre o neoinstitucionalismo, estudos apontam a existência de, pelo menos, três correntes de pensamento desde a década de 1980 (HALL; TAYLOR, 2003) – o institucionalismo histórico, o racional e o sociológico, e, talvez, uma quarta abordagem no campo da Economia (IMMERGUT, 1998) – com complexo espectro teórico, tanto na Ciência Política como na Sociologia e na Economia, e que analisam o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais, políticos e econômicos.

compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Essas mediações são precisamente as instituições” (THÉRE, 2001, p. 225).

Para Almeida (2001, p. 13), “[...] o estudo do federalismo só tem sentido para aqueles que consideram que as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações”. Segundo os autores citados e considerando a amplitude desses estudos, neste capítulo destacam-se, de forma breve, alguns elementos a fim de procurar dar uma contribuição na análise do papel das instituições e dos sujeitos que as integram, frente ao objeto investigado neste trabalho.

Diante do exposto, enfoca-se em aspectos inerentes a um federalismo cooperativo, a partir do que assevera a CF/1988 acerca da efetivação de um pacto federativo entre os entes federados e que prevê a existência de cooperação federativa e em regime de colaboração para o desenvolvimento das políticas educacionais. Ao longo do capítulo, estão destacados elementos relacionados a essa efetivação, como a autonomia dos entes federados, suas competências e responsabilidades frente às especificidades de tais políticas, entendendo-as como ação ou não ação do Estado frente às demandas advindas de diferentes sujeitos e grupos.

A partir desses destaques iniciais, neste capítulo abordam-se aspectos tanto da origem e do desenvolvimento do federalismo, como da consolidação desse modelo no Estado brasileiro, um contexto demarcado por origens patrimoniais, elitistas e oligárquicas, e que tem desenvolvido relações complexas quanto à dimensão interfederativa que o constitui. Dada essa abordagem, as análises avançam para a compreensão de aspectos inerentes à constituição do modelo federativo brasileiro, do pacto federativo e da cooperação federativa, previstos constitucionalmente, considerando a autonomia dos entes, uma dimensão entrelaçada por movimentos de centralização, descentralização e coordenação das políticas públicas, como características do modelo.

1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS DA CONSTITUIÇÃO DO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

Por não se tratar de um estudo histórico dos fundamentos do federalismo – ainda que expliquem a origem do modelo –, nesta seção nos interessa compreender alguns aspectos históricos do desenho federalista brasileiro, com destaque para a influência do modelo estadunidense. Inicialmente, e a partir de estudos histórico-políticos de Carvalho (1993), em

uma análise aprofundada que caracterizou a organização política brasileira desde a sua origem, cabe destacar alguns aspectos entendidos como fundantes na compreensão do modelo de Estado consolidado no Brasil. Ainda que nas origens remotas do colonizador, obras clássicas da História e da Ciência Política revelem a gênese da herança patrimonial brasileira (FAORO, 2012), nessa breve abordagem histórico-política, opta-se por traçar um panorama que permita ao leitor a compreensão de algumas bases que determinaram facetas do federalismo brasileiro contemporâneo.

Carvalho (1993) destaca que já nas origens como Brasil Colônia, identifica-se grande fragilidade territorial, econômica e política de Portugal frente ao domínio de grandes potências à época, como Espanha, Holanda e França. Portanto, e diante do risco iminente de ocupação do seu território – e da sua efetiva ocupação –, Portugal teve que recorrer à iniciativa privada para defender, expandir e desenvolver a Colônia instalada em terras brasileiras, denominada pelo referido autor como colônia americana. Logo, a criação das Capitânicas Hereditárias teve esse objetivo, sendo elas entregues a nobres ricos que puderam defender e colonizar esses territórios. Contudo, o modo que as capitânicas foram divididas e a relativa independência de seus donatários, que receberam amplo poder local, isentos de inspeção real, transformou a colônia em um sistema semelhante à organização de feudos, com forte poder local, um sistema que poderia se aproximar do modelo de uma federação (CARVALHO, 1993).

A partir dessa organização, o autor indica que estavam lançadas as bases para a organização nacional futura como uma federação, com territórios divididos e com forte poder local. Entretanto, mesmo com essa organização, não foram todas as capitânicas que lograram êxito econômico e o sistema foi se desmantelando diante de fortes desigualdades regionais, e que ainda se mantém, o que levou a Coroa portuguesa a retomar o poder central, com a criação de um governo geral da colônia. No entanto, a instalação de um governo central não significou o abandono da ideia de divisão do território e as Capitânicas Hereditárias não foram abolidas imediatamente, sendo que os seus donatários perderam parte de seu poder local. O domínio elitista local, que se revelou desde o princípio, se manteve, pois quem exercia o poder público, com funções administrativas e judiciais, eram os grandes proprietários de terras, que exerciam um domínio privado.

Posteriormente, e com o enfraquecimento do poder das capitânicas sob administração racional pombalina¹³, o governo se revelou complexo e a administração colonial era confusa,

¹³ Refere-se à atuação do Marquês de Pombal como ministro real, no período de 1750 a 1777, com um perfil de administrador racional e centralizador.

uma vez que mesmo com governadores e capitães gerais nas capitanias – e capitães maiores nos povoados –, a hierarquia em relação à Coroa dependia da importância econômica das capitanias, assim, nem todos se submetiam aos governadores, por vezes os capitães maiores se remetiam diretamente à Coroa.

Diante dessas breves premissas, parte-se para a compreensão de como as relações político-administrativas foram se constituindo no Brasil, dada a herança colonial, e que se pode resumir em três pontos principais:

[...] um poder metropolitano frágil, incapaz de exercer uma administração centralizada e que por isto recorria à cooperação do poder privado e à descentralização política e administrativa; um poder privado forte, mas oligárquico, centrado principalmente na grande propriedade da terra e na posse de escravos; uma colônia que era um conjunto de capitanias fragilmente unidas entre si para as quais o poder do vice-rei era praticamente nominal. (CARVALHO, 1993, p. 54)

Após os conflitos na Europa, com a invasão francesa na Península Ibérica e a mudança da Coroa portuguesa para a colônia americana, preservando assim a dinastia e a integridade do Reino, desencadeou-se um processo seguido de incertezas e desorientações, o que foi culminando para a eclosão dos movimentos em prol da independência. Para a elite¹⁴ política e econômica brasileira à época, se vislumbravam três opções: a união na forma de federação monárquica, o desmembramento Brasil-Portugal mantendo o regime monárquico e um desmembramento republicano, com ou sem federação. E foi, após vários conflitos frente a posições antagônicas, que prevaleceu a segunda opção, pois a tendência de um desmembramento republicano tinha poucos adeptos convencidos de que essa seria a melhor forma, a exemplo dos conflitos sangrentos em colônias espanholas pela América, o que suscitava temor de que um sistema republicano levasse a guerras raciais e fragmentação por dentro de um país que ainda tinha no trabalho escravo a base da produção e da economia.

Entretanto, para além da decisão pela manutenção de um regime monárquico com a proclamação da independência de Portugal, ainda não estava decidido qual seria o tipo de monarquia. Para a elite, o regime deveria ser de modelo constitucional, contudo, a herança de uma Colônia, com um retrato de fragmentação e ausência de tradição de um governo central próprio, e a falta de articulação política e econômica das antigas capitanias, tornava essa organização um desafio. Ressalta-se que, mesmo diante de um cenário de independência, esse

¹⁴ “[...] um grupo formado por indivíduos que, no seu campo de atividade, conseguem apropriar-se em maior quantidade dos bens ali valorizados. Ao mesmo tempo, reconhece-se que essa apropriação ocorre em detrimento da ‘não-elite’, definida como os desprovidos desses bens ou como aqueles que os possuem em menor quantidade” (PERISSINOTO; CODATO, 2008, p. 12).

processo não foi se consolidando de forma pacífica, diante da resistência em algumas regiões no Brasil, sobretudo ao Norte, que lutaram pela manutenção do domínio português. Além dessa resistência, iniciativas imperiais frente ao fortalecimento de uma concepção localista de representantes da elite política brasileira também desencadearam rupturas e conflitos (CARVALHO, 1993; 2003; 2011).

O contexto era de grande fragilidade entre as várias regiões brasileiras e que tinham interesses específicos, tanto relacionados a aspectos econômicos como políticos. Apesar disso, o país avançou para um regime monárquico independente e mesmo com forte centralização política e administrativa, forças centrífugas não foram sufocadas e voltaram com plena força, como o que se verificará após a Proclamação da República, no ano de 1889. Durante o Brasil Império, correntes opostas geraram um intenso debate sobre a relação federalismo e centralização por um lado, e liberdade e despotismo, por outro.

Nesse contexto confuso de reorganização política e de fragilidade do poder nacional, a tendência da elite política e econômica brasileira, com forte base oligárquica e com formação europeia, era localista, ainda que o projeto constitucional que se colocava tinha tendência centralista, em oposição à concepção de uma federação. Um paradoxo que é entendido como uma das premissas do fortalecimento do poder local e que culminou posteriormente em um federalismo centrífugo no Brasil, em um movimento de descentralização do poder da União, com o fortalecimento dos demais entes.

Ainda, e na intenção de esboçar uma síntese do que significou toda essa herança na organização político-administrativa brasileira, e que preparou terreno para a constituição do modelo federativo, outro elemento é destacado como fundante dessa complexidade. Carvalho (1993) ressalta que a consolidação de uma federação inspirada aos moldes dos Estados Unidos da América (EUA), ainda que com a distinção de tendência centrífuga de poder local, foi se constituindo com o estabelecimento de um cenário de conflitos de Norte a Sul do país, eclodindo revoltas e guerras civis motivadas pela disputa pelo poder local e por modelos de governo.

E foi diante de séculos de tensionamento frente à tendência localista de uma elite política e econômica bastante fortalecida nas capitanias e províncias, e dos embates por distintas concepções de poder monárquico – ora centralizadora, ora descentralizadora – que se vislumbrou, no contexto anterior à Proclamação da República, um clamor pela consolidação da federação inspirada nos ideais republicanos.

Partindo dos aspectos já destacados quanto às especificidades do contexto brasileiro, o federalismo pode ser considerado um modelo que inspirou a organização de uma

determinada forma de Estado – o Estado federal. Esse modelo teve seu maior destaque no contexto pós-século XVIII, a partir da aprovação da Constituição dos Estados Unidos da América (EUA), no ano de 1787, “[...] considerada como marco do federalismo moderno” (LIMA, 2011, p. 127). Tal movimento se consolida no contexto posterior ao movimento de revolta frente à dominação britânica nos EUA, culminando na independência do país no ano de 1776, transformando as colônias britânicas em Estados livres, via instituição da Confederação de Estados no ano de 1781, em um pacto de fortalecimento entre esses Estados.

Na análise de Singer (2000, p. 43), mesmo com o advento das grandes monarquias europeias, “[...] o sonho republicano, entretanto, não desapareceu e o renascimento do projeto republicano no século XVIII representou a tomada de uma inspiração presente desde o alvorecer dos Estados-nação”. O argumento desse autor é de que o republicanismo clássico influenciou, em alguma medida, o sistema republicano estadunidense, defendido por Hamilton, Jay e Madison, baseado em um sistema representativo de uma República de grandes proporções, com superação de um poder local de determinados grupos que viessem a tiranizar pequenas comunidades (SINGER, 2000), lançando as bases para um modelo federativo centrípeto, com a redução do poder local.

Para Hamilton “[...] uma União sólida será da máxima importância à paz e à liberdade dos Estados, como uma barreira contra facções e insurreições internas” (WEFFORT, 2011, p. 198), como forte argumento para a constituição de um Estado federal, um pensamento que influenciou fortemente a origem do modelo federativo brasileiro, emergente no contexto republicano do final do século XVIII. Dessa forma, e para corroborar com essa influência, Weffort (2011) identifica algumas bases que inspiraram o modelo federativo brasileiro: equilíbrio na distribuição dos poderes, controle legislativo, existência de tribunais integrados por juízes não sujeitos a demissões e deputados eleitos pelo voto direto. Para o autor, são bases que

[...] Constituem meios — e meios poderosos — pelos quais os méritos do governo republicano podem ser assegurados e as suas imperfeições reduzidas ou evitadas. A este elenco de particularidades que tendem à melhoria dos sistemas populares de governo civil, aventuro-me — ainda que possa parecer prematuro a alguns — a acrescentar mais uma, em relação a um princípio que se tornou o fundamento de uma objeção à nova Constituição; refiro-me à ampliação da órbita na qual tais sistemas devem girar, seja em atenção às dimensões de determinado Estado ou à consolidação de vários Estados pequenos em uma grande Confederação. (WEFFORT, 2011, p. 199)

Assim, evidencia-se o desenho de um modelo de um sistema organizativo de Estado, a partir da constituição dos Poderes Legislativo e Judiciário, com competências específicas e

que se constituem em meios potentes para a efetivação de um governo republicano com poder executivo, esse fortemente pautado pelo ideário de uma democracia representativa, anunciando duas vias de constituição do Estado federal: com poder centralizado na União ou com a articulação de diferentes Estados confederados, como no modelo estadunidense.

Segundo os estudos de Arretche (2001) sobre a natureza do federalismo brasileiro, demarca-se o conceito de federação, que

[...] supõe uma forma específica de Estado na qual o governo está verticalmente dividido entre governos regionais e o governo central, de tal modo que cada um tem autoridade exclusiva em sua área de atuação. Ambos governam o mesmo território e a mesma população, mas cada um tem autoridade para tomar decisões independentemente do outro. Esta, por sua vez, é derivada do voto popular direto e de recursos próprios para exercício do poder. (ARRETCHE, 2001, p. 2-3)

Arretche (2001) remete, a partir desse conceito, a uma distinção entre um Estado unitário e uma federação – ou Estado federal –, relacionando a essa última forma de organização política a autoridade exclusiva de cada ente, mas também a existência da interdependência inerente ao modelo federativo, mesmo que tais características estejam revestidas de complexidade, a depender das relações que foram se estabelecendo em cada contexto junto do modelo, em diferentes dimensões, como as políticas e as fiscais. A ideia de federalismo ampara essa distinção, uma vez que se pode conceituar esse modelo “como um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dois princípios; autogoverno e governo compartilhado” (ALMEIDA, 2001, p. 14). Para a autora, uma federação pressupõe uma organização política com distribuição de poder relacionado ao território e à autoridade entre as diferentes instâncias governamentais, devidamente declaradas em marcos constitucionais e legais específicos, o que delimita a independência entre o governo nacional e as esferas subnacionais.

Embora o modelo de federalismo que sustenta a consolidação de um Estado federal seja distinto da ideia que fundamenta um Estado unitário, no primeiro modelo também se identifica uma dualidade entre desconcentração e concentração de poder político entre as esferas federativas, o que reside em uma das suas características: a concentração de poder ora sob domínio do poder central, ora do poder local. Aí reside a distinção, em sua origem, do modelo estadunidense com o modelo brasileiro.

Essa distinção está relacionada a duas denominações inerentes ao modelo federativo: o federalismo centrífugo e o federalismo centrípeto. A primeira denominação refere-se à formação de um Estado federal a partir da subdivisão de um Estado unitário e que detinha o

poder anterior, em entes independentes que, após disputas e consolidação de marcos legais, constituem o Estado federal, no qual cada um dos entes federativos tem autonomia, como no caso brasileiro. Observa-se, a partir dos arranjos constitucionais brasileiros, notadamente nas Constituições de 1934, 1946 e 1988, que a autonomia conferida aos entes federados não significou ou significa independência do poder central, pois as relações interfederativas foram desenhadas sob um modelo de interdependência entre os entes (SILVA, 2011; BRASIL, 1934; 1946; 1988). Já o federalismo centrípeto é o modelo formado por Estados independentes, que se unem para formar um Estado federal, em que os entes têm autonomia e o Estado federal soberano tem independência em relação a eles, um modelo que se consolidou no contexto dos EUA (BRAGA, 2013; CONCIANI; SANTOS, 2009).

Ressalta-se que o desenho federativo brasileiro foi se transformando ao longo do tempo, sendo caracterizado como um federalismo cooperativo. Cury (2010, p. 153) destaca que a carta constitucional de 1988 recusou “[...] tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos.”

Na análise de Abrucio e Franzese (2007) sobre os distintos modelos de federalismo, os resultados nos dois contextos foram diversos, o que gerou, no caso brasileiro, o entendimento de que federalismo é sinônimo de descentralização:

Os estados se fortaleceram e a União foi enfraquecida, gerando um modelo centrífugo bem diferente dos Estados Unidos. Por esta razão, enquanto nos EUA o pacto federativo significou a criação de um Poder Central até então inexistente, no vocabulário político brasileiro federalismo é sinônimo de descentralização. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 3)

Tais características revelam o desenho complexo com que se desenvolveu – e se desenvolve – o federalismo brasileiro nas suas relações interfederativas quanto a aspectos políticos, fiscais, institucionais, dentre outros. Uma peculiaridade do modelo brasileiro está relacionada ao fato de se conferir ao município o *status* legal de ente federado, o que foi configurando historicamente, por influência dos movimentos municipalistas, um federalismo tridimensional em uma “perspectiva de descentralização” (ARAUJO, 2005, p. 163), ainda que com forte centralidade na União (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Desse modo, mesmo que o modelo federativo brasileiro se pautem em uma perspectiva centrífuga – o que pressupõe a descentralização com divisão de responsabilidades entre os

entes –, a dualidade centralização-descentralização se revelou um fenômeno complexo, ao se considerar a forma com que as relações e forças políticas no país foram se constituindo.

No contexto mais recente, a CF/1988 traz em seu texto a caracterização de um federalismo mais cooperativo, pautado em uma colaboração recíproca entre os entes, com características descentralizadoras e de equilíbrio entre os entes federados no sentido de estabelecer “[...] laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934 e em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição.” (CURY, 2010)

Contudo, e considerando a vasta literatura dedicada à essa temática, nesta análise são abordados como ponto de partida alguns elementos entendidos como centrais para a compreensão das bases do federalismo brasileiro, acenando para especificidades desse modelo.

1.2 ESPECIFICIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Brasil, enquanto um país que foi se constituindo como uma República com uma forte tradição colonialista, patrimonial e escravocrata (OLIVEIRA, 2002), e mesmo tendo como modelo inspirador o republicanismo e o federalismo estadunidense conforme anteriormente abordado, desenvolveu uma forma própria de federalismo, ao considerar as relações políticas que foram se forjando no interior do Estado moderno brasileiro, com forte poder nas esferas locais.

Enfatiza-se que se considera cabível essa digressão histórica, com intenção de analisar fundamentos que delinearam o desenvolvimento do federalismo brasileiro, uma vez que suas origens surtiram efeitos no modo como as relações interfederativas se estabelecem até a atualidade. Portanto, não seria demais destacar alguns fatores que, na compreensão desta pesquisadora, podem justificar os limites impostos historicamente aos entes subnacionais frente às suas responsabilidades em implementar políticas públicas locais, ao se considerar o modelo de federalismo em um país gestado a partir de relações centralizadoras.

Ainda que aspectos anteriores ao contexto da República tenham sido acenados na seção anterior, a intenção a seguir será a de abordar aspectos que estruturaram política, legal e objetivamente o federalismo no Brasil. Assim, o eixo de análise nesta seção, como já fora anunciado, é a compreensão de como se constituíram as relações que permearam o Estado brasileiro em diferentes dimensões, delimitando alguns fatores conjunturais que se destacam

na literatura que contempla essas questões, a partir do final do século XIX. Nessa evolução, nos interessa constatar como o Estado brasileiro, forjado sobre uma base patrimonialista e de exploração de uns indivíduos sobre os outros, tem entendido o papel de um Estado organizado sob modelo federal para a implementação de políticas públicas.

Em análise ao fenômeno do patrimonialismo nas obras de Faoro e Weber, Campante (2003) afirma que “[...] numa sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social”, em que prevalecem “[...] o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal” (p. 154-155). O poder e o privilégio guardam suas origens nas sociedades de tipo estamental e que “[...] privilegiam a desigualdade e o particularismo. O estamento é uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por seu *modus vivendi* estilizado e exclusivista” (CAMPANTE, 2003, p. 154). Logo, a partir da análise do autor, depreende-se que tal favoritismo está diretamente relacionado ao poder e ao *status* social, político e econômico, que se traduz em uma relação de dominação, portanto, “[...] patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação” (CAMPANTE, 2003, p. 155).

Para Carvalho (2011), desde a emergência dos ideais republicanos, pautados pelo Manifesto de 1870¹⁵, dentre os fatores que revelam as relações de dominação patrimonial no Brasil, destaca-se a escravatura e a resistência da sua abolição por grupos políticos e econômicos, por interesses óbvios em relação à propriedade e à exploração da mão de obra escrava. Segundo o autor, os adeptos do Partido Republicano afirmavam não ter responsabilidade frente à questão da abolição, remetendo a algo que deveria ter sido anteriormente resolvido pelo Partido Monárquico. Defendiam, desse modo, não uma medida ampla para o país, mas iniciativas já dentro do que poderia ser entendido como um modelo federativo de âmbito jurídico, com resoluções em cada Província e com medidas indenizatórias aos proprietários de escravos.

A questão que se colocava entre os republicanos não era fazer ou não a abolição, mas indenizar ou não os proprietários em seu direito à propriedade, declarado legalmente. Apesar dos discursos em defesa de igualdade, proferidos por representantes do republicanismo, Carvalho (2011, p. 144) ressalta que “[...] a aplicação prática desse dogma limitava-se à

¹⁵ Documento elaborado e divulgado pelo Partido Republicano do Rio de Janeiro e considerado um marco político de consolidação da república federativa brasileira (CARVALHO, 2011).

eliminação dos privilégios da monarquia, não descia às senzalas”. Um imbróglio que só se resolveu com a intensificação dos movimentos abolicionistas, mais ao final da década de 1880, pouco antes da efetivação da abolição. A partir desses aspectos, evidencia-se uma forte relação de dominação patrimonial relacionada ao poder legítimo daqueles que detinham a propriedade, inclusive a dos escravos.

Diante dessas premissas sobre aspectos que determinaram como as relações políticas e econômicas foram se consolidando, e entendendo o Brasil como um país de história recente, uma “[...] sociedade periférica de tipo novo” (SOUZA, 2006, p. 96), este foi se configurando em uma sociedade multicultural e desigual, baseada em relações patrimoniais, patriarcais e oligárquicas¹⁶. Uma sociedade com características herdadas de um modelo social com forte poder familiar, político e econômico e de dominação dos povos indígenas, dos povos remanescentes de escravos e dos imigrantes europeus em situação de pobreza, com características servis, o que, inicialmente, configurou o formato social e cultural brasileiro.

Para Oliveira (2002), o poder oligárquico é a fonte básica da anticidadania e sua matriz primeira foi o trabalho escravo. Segundo o autor, tal poder foi constituído desde a época colonial, na qual a propriedade territorial já anunciava a concentração de poder político de certos grupos.

[...] concentração de poder reforçava-se com o poder fiscal, o que se constituía em um triunfo a mais para o poder oligárquico. O controle político tornava-se quase intransponível. Sabe-se da importância dessa figura na Colônia e depois no Império. É somente com a centralização e a burocratização da era Vargas que esse quadro mudou. (OLIVEIRA, 2002, p. 01)

Segundo o autor, tal poder permanece, mesmo com a abolição, uma vez que a mão de obra escrava foi sendo aos poucos substituída pela dos imigrantes europeus. Com o aprimoramento das formas de produção capitalista no contexto do século XX, o Estado brasileiro se reorganizou em direção à superação do velho patrimonialismo e na direção da sua modernização, com forte influência das sociedades modernas europeias, sobretudo nos grandes centros urbanos, como São Paulo. Contudo, o poder oligárquico se manteve no interior do país, constituindo-se como uma das características do período historicamente conhecido como “República Velha” ou “República oligárquica” (OLIVEIRA, 2002), corroborando para a manutenção de um Estado patrimonialista de dominação patriarcal, que

¹⁶Autores clássicos da Sociologia e da Ciência Política se dedicaram a desvelar tais características na evolução da sociedade brasileira, com distintas e aprofundadas interpretações no que se refere às formas de organização política e social, dentre eles, Raimundo Faoro (2012), Gilberto Freyre (2003) e Sérgio Buarque de Holanda (1995).

“[...] não é senão o tipo mais puro da dominação tradicional – do pai de família, do chefe da parentela ou do ‘soberano’ (COHN, 2003, p. 133), uma característica com distintas particularidades e que influenciou a constituição da sociedade brasileira.

Nesse sentido, destacam-se os fenômenos do mandonismo, do coronelismo e do clientelismo, como inerentes à cultura política do país (CARVALHO, 1997; ARRUDA, 2013), e que podem ser entendidos como expressões de dominação patriarcal e tradicional, com efeitos até os dias atuais, por meio da atuação das elites políticas. Cabe esclarecer que tais fenômenos, ainda que se correlacionem, são expressões com especificidades históricas e que, segundo estudiosos do assunto, são conceitualmente distintos. Desse modo, mesmo diante da complexidade acerca desses conceitos, mas com a intenção de aproximá-los do interesse desta pesquisa na compreensão de fenômenos históricos e culturais que influenciaram as relações políticas que se estabeleceram até a atualidade, evidenciam-se alguns elementos que demarcam as similaridades e as diferenças entre eles.

Sobre o mandonismo, estudos clássicos sobre o assunto revelam a existência dessa forma de dominação tradicional desde a colonização, nos aspectos territoriais, políticos e econômicos e que são indissociáveis (CARVALHO, 1997; FAORO, 2012). Para Carvalho (1997), o conceito de mandonismo se refere à

[...] existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania. (CARVALHO, 1997, p. 2)

Segundo o autor, o mandonismo, enquanto característica de uma dominação tradicional, está diretamente relacionado à posse de recursos, que ele caracteriza como estratégicos, tais como a posse territorial, e que determinou o poder econômico e político de uns cidadãos sobre os outros. Dadas algumas diferenças conceituais, e entendendo que o mandonismo se expressa por meio do coronelismo, destaca-se a discussão sobre coronelismo na obra de Leal (2012), ao afirmar que se trata de um fenômeno complexo, envolvendo características da política municipal e que se manifesta fortemente por meio da existência de um poder privado, o que, para o autor, é “[...] uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político

de extensa base representativa” (p. 23). Ainda sobre essa interpretação do fenômeno, Leal (2012) ressalta que,

[...] o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. (LEAL, 2012, p. 23)

A partir da visão do autor acerca da origem da base de sustentação de um poder privado, fortemente pautado na posse territorial, ressalta-se a evidência de outros estudos de que este avançou para o poder urbano de grandes grupos privados para além do setor agrário, sobretudo no contexto pós-década de 1990, com o fortalecimento da agenda neoliberal, que demarca a influência política desses grupos em diferentes aspectos, como o financiamento privado das campanhas eleitorais, até a incidência na agenda e na formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Em análise ao conceito de Leal, Carvalho (2012) ressalta o enfoque do autor acerca do fenômeno do coronelismo como um sistema político característico do poder em âmbito nacional, no princípio do federalismo brasileiro até a década de 1930. Para Carvalho, a visão desse autor sobre coronelismo é a de que o fenômeno se expressou para além da política local, para além do mandonismo e que “[...] tem a ver com a conexão entre município, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente” (LEAL, 2012, p. 6).

Outro fenômeno inerente às relações políticas que foram se estabelecendo no Brasil é o que se denomina clientelismo, que se relaciona sobretudo ao conceito de mandonismo, anteriormente destacado, e traz em sua essência a natureza de barganha, favores e apoio político em troca do voto, que se refletem em benefícios aos atores envolvidos, com maior ou menor intensidade, a depender de como essas relações se estabelecem (CARVALHO, 1997). A forma como o clientelismo se expressa “[...] varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo” (CARVALHO, 1997, p. 2), ou seja, o clientelismo vai se conformando historicamente e permanece como uma característica das relações entre os atores políticos e sociais.

Consideram-se os breves destaques sobre esses fenômenos particularmente importantes neste estudo, que tem como ponto de partida aspectos relacionados às bases do modelo federativo brasileiro, para a compreensão das expressões de poder que ainda hoje

determinam algumas relações entre os entes federados, especificamente nas suas competências relacionadas à ação do Estado em responder às demandas advindas dos direitos sociais.

Dentre os elementos histórico-políticos aqui mencionados, a Revolução de 1930 também se destaca como um dos marcos de transformação da organização da estrutura política do Estado brasileiro, pois dá início ao declínio do poder oligárquico e supera a organização de poder instituída pela República Velha, pautada em relações patrimoniais, avançando para relações inerentes ao processo de industrialização em curso. Sobre esse aspecto, Oliveira (2002) destaca a relevância do fortalecimento de um poder central, ao estabelecer novas relações com os poderes oligárquicos regionais, baseadas em uma nova forma de legislação e, por consequência, da regulação e controle governamental das relações de produção e de trabalho.

As antigas oligarquias foram liquidadas pela integração nacional, e ao mesmo tempo os novos grupos que se criaram obedeciam agora a um novo traçado, em que era o centro federal que criava os meios para o surgimento e manutenção dos novos poderes locais. A poderosa centralização de impostos, criados em sua maioria a partir de 1930, invertia a clássica dependência do governo federal para uma dependência dos poderes locais vis-à-vis o governo central via mecanismo das transferências de recursos federais. É isto que criará os novos grupos de poder local, que se redefinem constantemente até nossos dias, dependendo da relação com o poder federal. (OLIVEIRA, 2002, p. 04)

Contudo, a partir da constatação do autor, nesse contexto evidencia-se a articulação entre os poderes central e locais, fortemente relacionada a uma perspectiva fiscal centralizadora, sob a qual o governo federal – ainda que sob modelo federativo – detém o poder econômico mediante mecanismos de transferências financeiras. Aqui cabe pensar sobre a dinâmica inerente a esse modelo de Estado, que, nas suas origens, caracteriza-se em uma perspectiva descentralizadora, porém, e a depender dos movimentos e interesses políticos, tende a recuar nesse aspecto, conforme se evidencia nos marcos constitucionais da história republicana.

Ainda que uma análise aprofundada dos fenômenos inerentes aos marcos constitucionais não seja a intenção desta pesquisa, se considera relevante o entendimento de alguns elementos que circunscrevem o modelo de federalismo brasileiro, tais como as competências dos entes federados e a cooperação federativa para a instauração de um regime de colaboração, nos períodos submetidos às diferentes cartas constitucionais, uma vez que eles resguardam especificidades políticas, sociais, ideológicas e econômicas que determinaram a conformação ou não das bases do modelo federativo. Destacam-se nessa

trajetória os períodos sob regime ditatorial, nos quais as rupturas políticas reverberaram posteriormente na retomada do modelo federativo anteriormente desenhado, sobretudo, no fortalecimento da perspectiva de descentralização de poder decisório, considerando a autonomia dos entes subnacionais, circunscrita conforme o previsto via partilha de competências, bem como, nas competências comuns.

Na primeira Constituição brasileira – a Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (BRASIL, 1824) –, o governo brasileiro, caracterizado como monárquico, hereditário, constitucional e representativo, em um desenho à luz da tradição democrática típica do contexto da Modernidade, concentrava o poder de decisão na figura imperial e seu Conselho, caracterizando uma forma de governo centralizadora nos aspectos políticos e fiscal. Já em relação à dimensão administrativa, que, nesta análise, pode ser considerada a origem de tendência descentralizadora no Brasil, também nesse marco constitucional já se evidencia alguma repartição de competências, como no caso da nomeação de um presidente para cada Província, com função administrativa relacionada “ao bom serviço do Estado”. Ainda em relação à estrutura administrativa descentralizada, o governo econômico era atribuído às Câmaras de Vereadores, instituídas em todas as cidades e vilas, com funções municipais estabelecidas por lei específica. Contudo, as receitas e despesas nacionais eram encarregadas ao Tesouro Nacional, que, regulamentado por lei específica, conduzia sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Províncias. Nesse dispositivo constitucional já se identificam algumas bases preparando o ambiente para as transformações futuras quanto ao modelo de Estado e o sistema de governo que se consolidaria posteriormente no Brasil, com a ideia de descentralização administrativa, mesmo que inicialmente com forte controle do poder central.

Foi com o Ato Adicional de 1834 – Lei n.º 16/1834 (BRASIL, 1834) – que ocorreu uma reforma na estrutura política brasileira, com características de descentralização política, econômica e administrativa, em resposta às aspirações liberais de defensores do republicanismo (ARRETCHE, 2001). Tal ato estabeleceu a criação de Câmaras dos Distritos e Assembleias, sendo que estas, em todas as Províncias, foram denominadas de Assembleias Legislativas Provinciais (BRASIL, 1834), ainda que, em certa medida, estivessem submetidas ao Poder Legislativo Geral. Ressalta-se, a partir desse Ato, o que os estudos sobre federalismo consideram como características de um federalismo fiscal, estabelecendo competências às Assembleias Legislativas Provinciais quanto às questões orçamentárias.

Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elles necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de occorrer as despesas dos seus municipios. § 6º Sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipaes, e das contas da sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Provincia, e as municipaes sobre orçamento das respectivas Câmaras. (BRASIL, 1834)¹⁷

Evidenciam-se, portanto, as origens de um federalismo nos moldes como foi instituído no final do século XIX e alguns elementos que o balizaram, como a ideia de descentralização de competências e repartição tributária como fenômenos que influenciaram o desenho do federalismo que se consolidou posteriormente. Destaca-se, também, que a existência da instância “município” já é considerada nesse Ato, ainda que em uma relação de submissão aos poderes superiores e sem *status* de ente autônomo.

Do ponto de vista da evolução política como preparo para a consolidação de um Estado federal, o clamor à época era por independência das estruturas que amarravam o país à dependência política enquanto Estado unitário monárquico e os conflitos que se revelavam, avançando para um Estado amparado pelo ideal republicano. Esses elementos se evidenciam de forma enfática e, no contexto posterior, naquele que é considerado um marco político de consolidação da República Federativa Brasileira: o Manifesto Republicano de 1870, elaborado e divulgado pelo Partido Republicano do Rio de Janeiro, fundado no mesmo ano por um grupo de liberais radicais diante da “[...] impossibilidade de realizar as reformas que defendiam dentro do regime monárquico” (CARVALHO, 2011, p. 142). O Partido Republicano era composto por grupos distintos, contudo, a pauta comum incluía

[...] a extinção do Poder Moderador, do Senado vitalício, e do Conselho de Estado, além da descentralização político-administrativa. Ainda importadas dos radicais foram as propostas da separação da Igreja e do Estado e da expansão do sufrágio. Nesses pontos, a única mudança significativa operada pelos republicanos foi a transformação da demanda de descentralização em exigência de federalismo. O federalismo, no entanto, já era ao final do Império parte da agenda de liberais proeminentes como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. (CARVALHO, 2011, p. 143)

Nesse excerto do autor, se observa a exigência dos republicanos pelo modelo federalista, o que pode caracterizar a descentralização – nas suas diferentes formas – mais como uma condição do modelo, mas não o modelo em si. Mesmo diante da relevância das

¹⁷ Texto original: *Sobre a fixação das despesas municipaes e provinciaes, e os impostos para ellas necessarios, com tanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do Estado. As Camaras poderão propôr os meios de occorrer ás despesas dos seus municipios. § 6º Sobre repartição da contribuição directa pelos municipios da Provincia, e sobre a fiscalização do emprego das rendas publicas provinciaes e municipaes, e das contas da sua receita e despesa. As despesas provinciaes serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Provincia, e as municipaes sobre orçamento das respectivas Camaras* (BRASIL, 1834).

posições manifestadas no documento em relação à reconfiguração do Estado brasileiro, esse não será foco de análise minuciosa neste trabalho, uma vez que interessa destacar alguns aspectos da origem do modelo federalista. Contudo, cabe ressaltar que tal manifesto se dá sob um contexto de intensas mudanças sociais, políticas e econômicas, resultantes de revoluções advindas da experiência europeia, que alteraram pelo mundo os processos econômicos e políticos, dentre eles, a industrialização e a reorganização política do Estado (VISCARDI, 2012). Transformações essas que exigiam um novo modelo de Estado no Brasil, com maior autonomia para que reestabelecesse suas relações com outros países nos aspectos tanto políticos como econômicos. Identifica-se, desse modo, um importante fator que impulsionou a origem de Estados federados mais estáveis: as negociações impulsionadas por questões diplomáticas e militares, como ocorreu no caso estadunidense (ARRETCHE, 2001).

Cabe acrescentar que, para Carvalho (2011, p. 142), a partir da publicação do Manifesto vislumbra-se uma transformação de um radicalismo liberal em republicanismo, quanto às limitações impostas pelo governo monárquico, o que “[...] representou um retrocesso ou, no mínimo, uma parada na luta pelas reformas políticas e sociais” à época, uma vez que o debate se concentrou nas diferentes formas de governo: Monarquia ou República. Nesse contexto, os efeitos de um panorama de intensas mudanças pelo mundo chegaram ao Brasil, alterando discursos e interesses em prol da modernização do país frente aos avanços de outros países, culminando, então, na consolidação da República e na Abolição da Escravatura, dois marcos históricos que significaram que o modelo brasileiro até então tornar-se-ia insustentável.

Também é relevante demarcar que o documento histórico aqui em destaque – o Manifesto de 1870 – declara a defesa por uma reorganização do regime político brasileiro e da superação do regime monárquico, que imperava e dominava as divisas do país, definindo seus rumos políticos e econômicos. Observa-se no Manifesto de 1870 o anúncio ao desenho federalista almejado.

O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-se à categoria de estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira. (MANIFESTO, 1870, p. 17)

Desse modo, e não sem conflitos entre grupos políticos pró e contra os ideais republicanos e federalistas, nas décadas entre a publicação do Manifesto e a Proclamação da

República inaugurou-se o período conhecido no Brasil como República Velha – de 1889 até 1930. Articulavam-se as alianças para a promulgação da Constituição de 1891, como a primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Esse primeiro período republicano decaiu a partir da segunda década do século XX, por força de movimentos de resistência e o “início da crise da república oligárquica”, o que culminou em sua queda pela atuação da aliança de dissidentes oligárquicos com os militares (CARVALHO, 2003).

Com o fim do período conhecido como República Velha ou Primeira República, se inicia o momento histórico denominado Era Vargas, no contexto do governo provisório de Getúlio Vargas, em uma versão mais aprimorada do que ocorreu no ano de 1889.

Havia militares de novo e havia oligarquias dissidentes, mas havia também simpatia generalizada entre intelectuais, entre setores médios urbanos e mesmo entre operários. Sobretudo, o movimento de 1930 distinguiu-se do de 1889 pelos resultados. Ele redefiniu de imediato a agenda política nacional, recolocou o Estado na liderança da nação, trouxe a questão social e sindical para o centro do palco, gerou movimentos de mobilização popular, provocou uma explosão de criatividade entre os pensadores da sociedade e da política. (CARVALHO, 2003, p. 113)

E foi nesse contexto de intensas mudanças – mas não sem a atuação de forças políticas autoritárias que, sob a bandeira da instituição de um Estado moderno e inovador, se consolidavam no poder – que se lançaram as bases para o segundo marco constitucional do período republicano brasileiro: a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (BRASIL, 1934). Em breve análise do texto da Constituição de 1934, além de manter o modelo de Estado federal inaugurado em 1891, identifica-se uma demarcação concisa em relação às competências privativas dos entes federados – União e estados –, delegando ao estado garantir a autonomia dos municípios como um princípio, mesmo que eles ainda não tenham sido considerados entes federados. Estavam delimitadas as competências federativas, com destaque para a cooperação que envolvia o Ministério Público e o Tribunal de Contas e a criação de Conselhos Técnicos em cada ministério.

Segundo Godoy (2017, p. 184), “[...] a Constituição de 1934 ensaia um Estado de Bem-Estar Social”, dados os condicionantes sociais, econômicos e políticos da época, advindos do cenário internacional, e que influenciou os futuros arranjos constitucionais, tais como elementos que foram posteriormente garantidos na própria CF/1988. E foi sob um contexto de ruptura com o primeiro período republicano que a carta constitucional de 1934, inspirada por ideais propagados pelo governo provisório de Vargas, marcou a defesa do modelo federativo com autonomia municipal e de direitos individuais. Contudo, a articulação política, somada ao cenário de governos autoritários no contexto europeu, culminou com a

ruptura democrática frente ao marco de 1934, com a instalação do Estado Novo e a promulgação da nova carta constitucional de 1937. Instala-se um regime político de intervenção, que se reafirmou em uma característica centralizadora, com esvaziamento da intenção de conferir maior autonomia aos entes, alterando o previsto dentro do modelo federativo (SILVA, 2008).

A ideia da consolidação de um projeto político democrático que rompesse com formas ditatoriais de governo é retomada com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (BRASIL, 1946), que ressaltou, dentre outros aspectos, a valorização da autonomia do ente municipal e a declaração de direitos. Naquele contexto pós-guerra, no qual muitos países repensavam seus preceitos em relação aos direitos humanos e o papel do Estado, no Brasil, forças políticas representativas de um passado mais conservador atuaram na manutenção de aspectos das cartas anteriores (SILVA, 2011).

A Constituição de 1946 sofreu enfraquecimento com a deflagração do golpe civil-militar no ano de 1964, por meio de uma “[...] aliança das Forças Armadas com os latifundiários e os grandes empresários, nacionais e estrangeiros” (COMPARATO, 2014, p. 2), instalando um regime ditatorial que perdurou por mais de duas décadas – de 1964 a 1985. Nesse período a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 foi autoproclamada no contexto do referido golpe (BRASIL, 1967), alterada no ano de 1969 pela Emenda Constitucional n.º 1, que ficou conhecida como a nova Constituição ou “Carta Ditatorial” (SILVA, 2011).

O período ficou marcado pelo fato de o regime autoritário governar a partir da decretação de Atos Institucionais (AIs), sendo que o AI n.º 1 (BRASIL, 1964) revogou quase que completamente a Constituição de 1946. Deu-se, nesse período, a retirada de direitos e de garantias individuais, passando-se à ênfase na centralização das decisões no governo federal. A carta constitucional de 1967 não tinha como intenção a garantia de direitos, tampouco objetivava manter competências privativas dos entes subnacionais, mas tratou-se da institucionalização do movimento político deflagrado em 1964, que interrompeu bases democráticas lançadas em períodos anteriores.

No ano de 1968, com a emissão do AI n.º 5 (BRASIL, 1968), a Constituição de 1967 se manteve, no entanto, absolutamente submetida ao poder conferido em tal Ato ao governo militar à época. O AI n.º 5 conferiu ao Poder Executivo federal poder soberano e prerrogativas, na medida em que poderia decretar o fechamento do Congresso, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores – podendo legislar sobre qualquer matéria –, poder decretar a intervenção em estados e municípios, cassar mandatos eletivos nos

âmbitos federal, estadual e municipal, suspender direitos civis e políticos dos cidadãos por dez anos, proibir atividades ou manifestações sobre assunto de natureza política, entre outras ações, assim como, poderia aplicar medidas de segurança, como a liberdade vigiada, proibição de frequentar determinados lugares e domicílio determinado (SILVA, 2011; BRASIL, 1968). Na sequência da emissão desse AI foram aprovados outros que tornaram sem efeito o garantido na carta de 1967, sendo que, no ano de 1969, foi aprovada a EC n.º 1, com a intenção de que se afirmasse enquanto novo dispositivo constitucional, contudo, “[...] apesar de todo esse esforço teatral de conferir ao regime um pressuposto legal, a verdade é que nem mesmo a Carta-Emenda vigorou enquanto o ato institucional n.º 5 não foi revogado. Tal fato só viria a ocorrer no ano de 1978” (SILVA, 2011, p. 237).

Em suma, as cartas constitucionais de 1937, 1946 e 1967¹⁸, assim como a EC n.º 1 de 1969, cada qual com especificidades a partir de aspectos resultantes das disputas entre forças políticas dos diferentes momentos históricos, revelam que o desenho federativo foi se consolidando de forma complexa e não linear. A delimitação de competências privativas dos entes, ainda que com forte centralização no poder central da União quanto às questões que envolviam a soberania nacional¹⁹ – tributos, organização dos Poderes, dentre outros –, estiveram, mesmo com definições estabelecidas nos dispositivos constitucionais, submetidas aos contextos políticos e econômicos nos quais atuaram tais forças. O fim do regime ditatorial-militar e a transição para um período liberal-democrático (CODATO, 2005) foi deflagrado por fatores de diferentes ordens, dentre elas o desagrado de alguns setores sociais com as atrocidades cometidas pelo regime, e também pelo empresariado, com forte interesse na dominação econômica.

A classe empresarial entendia, assim, haver chegado o momento de voltar a instalar no país o tradicional regime da falsa democracia representativa, em cuja fachada aparece o poder oficial atribuído a agentes políticos eleitos, enquanto por trás dela tem livre curso a dominação econômica, exercida pelos potentados privados. A pressão empresarial contra as Forças Armadas no comando do Estado coincidiu com a eleição, para a Presidência dos Estados Unidos, de Jimmy Carter, crítico implacável das violações de direitos humanos cometidas pelo regime militar brasileiro. (COMPARATO, 2014, p. 20)

Com o início do período conhecido como “Nova República” – 1985 a 1990 – e por atuação de agentes políticos de oposição ao regime ditatorial, se redesenam as bases

¹⁸ A Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 ficou conhecida como a nova Constituição (OLIVEIRA, 2007).

¹⁹ “Em sentido restrito, na sua significação moderna, o termo Soberania aparece, no final do século XVI, juntamente com o de Estado, para indicar, em toda sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política” (BOBBIO et al., 1998, p. 1179).

democráticas e federalistas, culminando na instalação da Assembleia Nacional Constituinte, com o desafio de instaurar um regime democrático e que se consolida na aprovação da nova carta constitucional: a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). O novo marco constitucional foi reconhecido como a “Constituição Cidadã”, assim denominada por garantir, no conjunto dos direitos fundamentais, “[...] uma série de direitos sociais que a colocaram em contemporaneidade com os anseios da sociedade brasileira, após 42 anos de vigência da Constituição Federal de setembro de 1946, última promulgada sob regime democrático” (OLIVEIRA, C. R. de; OLIVEIRA, R. C., 2011, p. 6). A partir de então, segundo Codato (2005, p. 84), “[...] a década de noventa foi, de acordo com grande parte da literatura, o período da consolidação do regime liberal-democrático”. A literatura analisada pelo autor revela que “[...] o cenário resultante da nova Constituição conjugou o presidencialismo como a forma de governo, o federalismo como a fórmula de relação entre o Estado central e as unidades subnacionais” (CODATO, 2005, p. 84).

Cumprir enfatizar que a promessa da nova carta de 1988, expressa em seu *caput*, reflete os anseios de redemocratização do Estado brasileiro, na refundação de um “[...] Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988). Uma garantia constitucional que revela, em sua essência, a emergência da ideia de um Estado pautado pelos valores e princípios do Estado Democrático de Direito. Silva (1988) caracteriza Estado Democrático de Direito como um modelo de Estado que visa assegurar a justiça social e a autêntica participação democrática do povo no processo político. Para esse autor, “[...] a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (SILVA, 1988, p. 24), uma promessa ainda não cumprida.

Cabe refletir que no Estado brasileiro, organizado sob o modelo federativo com base pelo ideário democrático asseverado pela Constituição Federal de 1988, as instituições democráticas estão submetidas aos diferentes governos e ao poder político de seus representantes. Desse modo, os pilares da democracia são colocados sob risco, sobretudo em governos nos quais se revela uma democracia “formal”, ou seja, um governo “do” povo e não um governo “para” o povo, favorecendo a “[...] uma minoria restrita de detentores do poder econômico” (BOBBIO *et al.*, 1998, p. 328). Mesmo considerando, no caso brasileiro, que o modelo federativo pós-CF/1988 é cooperativo, o que pressupõe autonomia dos entes federados a partir da divisão dos poderes na observância das Constituições Estaduais e das

Leis Orgânicas do DF e dos municípios, não se pode afirmar que todo Estado federativo é sinônimo de um Estado democrático, dada a dinâmica do Estado brasileiro que, ao longo do tempo, tem oscilado entre “[...] ondas de otimismo democrático e fortes inversões antidemocráticas” (AVRITZER, 2018, p. 278), revelando que a democracia brasileira tem se manifestado em processos pendulares, implicados por aspectos políticos, econômicos e institucionais.

O novo marco constitucional de 1988 expressa arranjos constitucionais, pautados nos princípios²⁰ democráticos do regime republicano sob modelo federativo e assevera que “[...] a República Federativa é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988), com ações interfederativas a serem desenvolvidas no âmbito da União e dos entes subnacionais, a partir das competências comuns, privativas e concorrentes, definidas constitucionalmente, a partir dos preceitos que sustentam esse arcabouço. Portanto, desenha-se um modelo de federalismo cooperativo tendo na CF/1988 as bases para que ele consolide, tendo como um de seus pilares o princípio da cooperação federativa.

Segundo Ribeiro e Maciel (2010), no modelo federalista é impossível não se desenvolver alguma forma de interação entre os entes federados. Para os autores, não se pode falar em federalismo cooperativo prescindindo da forma original de federalismo, na medida em que alguma forma de colaboração sempre existiu. Vale acrescentar que os termos colaboração e cooperação se entrelaçam, tendo o mesmo prefixo que indica, etimologicamente, “trabalhar junto”, sendo que, na sua acepção, cooperar significa “[...] agir ou trabalhar junto com outro ou outros para um fim comum; colaborar”, e, por sua vez, colaborar é “[...] cooperar para a realização de qualquer coisa” (MICHAELIS, 2020). Dessa forma, entende-se que o sentido da colaboração carrega em si a ideia da existência de formas e mecanismos de trabalho conjunto, devidamente regulamentados, dentro do regime de colaboração estabelecido constitucionalmente e tendo por princípio a cooperação federativa, o que não pode prescindir da existência de um regramento aprovado, considerando as competências dos diferentes entes federados. Ainda que a existência de cooperação entre os entes seja um pressuposto do modelo federativo, na ausência de um conjunto de normas regulamentadas consolidando um regime, a colaboração para que essa cooperação se efetive não passará de formas fragmentadas e pouco perenes.

²⁰ Para Bonavides (2004, p. 131) “[...] os princípios são o espírito, a razão, a consciência da Constituição, o alfa e ômega de toda lei fundamental, o sentimento profundo de cidadania, que a faz intangível e inquebrantável.”

O conceito de cooperação traz em si componentes mais densos, com conexões regulamentadas em leis que estabelecem limites e normas para que essa cooperação se efetive, em superação de uma lógica verticalizada na implementação das políticas, por meio da qual se identificam mais estratégias de coordenação do que de cooperação.

É preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração federativa, pois enquanto a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas. (ARAUJO, 2010, p. 238)

Dessa maneira, a ideia de um federalismo cooperativo, em constante transformação, envolvendo distintas forças advindas das instituições públicas e da sociedade civil, para que se concretize, a partir do que assevera o pacto federativo, necessita de regulamentação para a articulação entre os entes, em consideração à autonomia e competências que lhe são conferidas via dispositivos legais e que se relacionam às tomadas de decisão (CURY, 2015; ARAUJO, 2010; DOURADO, 2016; 2018).

Também se demarcam nos conceitos cooperação e coordenação, estreita relação às dimensões da autonomia e da centralização, respectivamente. Tendo por elemento fundante a autonomia do ente em participar de forma voluntária de alguma decisão que envolve as políticas públicas, caracteriza-se a cooperação. Por sua vez, pautada em um caráter hierárquico na relação federativa, a coordenação está voltada para a centralização de tomadas de decisão (SOUZA, 2019).

Para a compreensão do que significam as responsabilidades e as competências previstas aos entes federados na organização de uma cooperação no modelo federativo é relevante destacar a opção normativa constitucional de categorizar as competências desses entes em legislativas e administrativas. Observa-se que, na CF/1988, as competências legislativas e administrativas da União, estados, municípios e Distrito Federal estão especificadas nos artigos 21 a 24.

Esse modelo de repartição de competências e garantias específicas a cada ente expressa uma concepção de repartição de poder, assim como da existência de uma autonomia relativa, uma vez que o poder de decisão dos entes está circunscrito pelo previsto na especificação das competências no ordenamento jurídico e os mesmos não detêm de autonomia absoluta. A CF/1988 estabelece as competências comuns, privativas e concorrentes, delimitando a atuação de cada ente federado e a interdependência entre eles.

Segundo Mohn (2010, p. 232), “[...] a competência comum aos níveis da federação enseja uma corresponsabilidade entre elas, de modo que atuem de forma cooperada para a consecução de encargos atribuídos ao poder público”, admitindo que mais de um ente federado atue em uma mesma área ou matéria, ainda que, em alguma medida, em uma relação verticalizada e, por que não dizer, centralizada na União.

A CF/1988, ao definir um modelo de repartição de competências entre os entes, o fez considerando o princípio da consolidação de um federalismo cooperativo para garantia da autonomia e tomadas de decisões que competem a cada esfera dentro de seus ordenamentos específicos. Ainda, como competências privativas e específicas dos estados, está definido no Art. 25 que “[...] os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. Quanto aos municípios, regidos por leis orgânicas, se estabelece no Art. 30, como tais competências, “[...] legislar sobre assuntos de interesse local...”, e, em relação ao DF, o Art. 32 determina que esse ente também será regido por lei orgânica e que terá as mesmas competências legislativas reservadas aos estados e municípios (BRASIL, 1988).

Nesse percurso de análise normativa em relação às competências dos entes federados em legislar em diferentes áreas, a CF/1988 demarca, em seu Art. 24, as competências concorrentes, e define que estados, municípios e o DF deverão observar, em sua legislação específica, os princípios constitucionais.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015](#))

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988)

Enquanto competências comuns, a CF/1988 expressa com bastante clareza, no seu Art. 23, que os entes federados, por meio de cooperação, deverão proporcionar os meios de acesso a um conjunto de direitos, com a fixação de normas para essa cooperação. Neste trabalho, tais competências estão circunscritas à área da educação e serão abordadas posteriormente.

Vale destacar que, ao longo das mais de três décadas após a promulgação da CF/1988, foram muitas as alterações que o texto constitucional original sofreu, e que foram resultantes de forças políticas por dentro dos diferentes governos do período, em conjunto com as arenas parlamentares e também por influência de distintos grupos de interesses, a partir da definição de agendas²¹ que aglutinaram tais interesses. Sobre essa questão, considera-se que nenhuma alteração constitucional, e suas consequências nas mudanças dos respectivos dispositivos legais, ocorre sem que haja forte atuação das diferentes arenas de poder nos âmbitos legislativo e executivo, um movimento que coloca em disputa diferentes interesses, dentre eles, aqueles advindos de atores e entidades do setor privado, o que reconfigura a ação pública e a produção de políticas públicas em diferentes ordens (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; HACKER; PIERSON, 2015).

Do mesmo modo, a forma com que o desenho federativo foi se caracterizando no Brasil confere poder ao parlamento na esfera federal para as constantes alterações constitucionais e legais, mesmo aquelas que signifiquem algum efeito no âmbito dos entes subnacionais.

[...] As arenas legislativas centrais podem emendar a Constituição ou aprovar legislação infraconstitucional, mesmo quando essas afetam os interesses dos governos subnacionais. Uma vez aprovada pelo Congresso, qualquer legislação pode entrar em vigor. O jogo legislativo começa e termina no nível federal, mesmo quando afeta os interesses das unidades constituintes. (ARRETCHE, 2014, p. 18)

Nessa trama de disputas legislativas e que envolve diferentes sujeitos, não necessariamente os representantes dos estados na esfera federal representam os interesses desses entes federados, uma vez que “[...] as bancadas estaduais não se comportam como atores coletivos; a baixa coesão e a fidelidade partidária caracterizam sua atuação parlamentar” (ARRETCHE, 2014, p. 81). Em tais disputas, evidencia-se uma “supremacia” da União, na medida em que os constituintes preservaram a tradição do federalismo brasileiro em garantir “[...] ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União”, sendo que as normas aprovadas em âmbito federal prevalecem sobre as competências dos demais entes federados (ARRETCHE, 2014, p. 16). Esses aspectos podem enunciar um obstáculo ao que se prevê nos dispositivos constitucionais acerca da efetivação de um pacto federativo, tendo

²¹ Segundo Kingdon (1995), a palavra agenda está permeada de diversos sentidos e usos, desde uma pauta de reunião, um plano não explícito com intenções veladas ou “[...] um conjunto de propostas coerentes relacionadas umas às outras e formando uma série de medidas preferidas por seus proponentes” (p. 221) para um determinado período. Para o autor, agenda “[...] é a lista de temas e problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (p. 222), um conceito que se relaciona com as discussões deste trabalho.

como um de seus princípios a cooperação entre os entes federados, em respeito à autonomia desses entes.

O movimento seguinte será no sentido da compreensão das relações interfederativas que permearam o Estado brasileiro dentro do modelo federativo que se constituiu, com um olhar para a instituição do município como ente federado e os processos de descentralização e poder local, o que será foco de atenção da próxima subseção.

1.2.1 Municipalismo, descentralização e poder local

Nesta subseção apresentam-se ideias acerca da instituição do município como ente federado dentro da construção de um federalismo cooperativo, tendo como uma de suas premissas, a descentralização das políticas no nível dos entes subnacionais sob a perspectiva localista de distribuição do poder.

Conforme anteriormente abordado, o federalismo brasileiro foi se desenhando ao longo do tempo, configurando um Estado federal com forte perspectiva descentralizadora no que se refere ao poder e autonomia dos entes subnacionais, sobretudo com as reformas pós-CF/1988. As relações entre os entes foram redefinidas, e a perspectiva de uma “aliança” interfederativa ganhou contornos legais e que conferiram maior autonomia ao ente municipal, em diferentes âmbitos, sendo responsável pela execução de políticas e ações prioritárias nessa esfera federativa, em uma relação interfederativa. Desse modo, entender como se forjou o *status* de ente federado ao município é essencial para a compreensão de sua atuação.

Considera-se que federalismo e descentralização não se tratam dos mesmos fenômenos, ainda que estejam diretamente imbricados, sendo essa relação uma das características que marcam o modelo federativo desde a sua origem. Para Souza (2005), em revisão de literatura da produção sobre federalismo e descentralização no Brasil, “[...] a maioria dos trabalhos focalizam o federalismo mais como sinônimo de descentralização, do que associando o federalismo a uma ordem política e constitucional com especificidades próprias” (SOUZA, 2005, p. 106). A autora trata da descentralização nos seus aspectos político e financeiro, especificamente no desenho do sistema tributário brasileiro nas arenas políticas nas quais se constituiu, e aprofunda tais aspectos, inerentes ao federalismo brasileiro em relação à conjuntura mais recente e no contexto da CF/1988, diante de um “[...] cenário que recebe impactos da redemocratização, da política de ajuste fiscal e de uma Federação marcada por desequilíbrios regionais que a disputa por recursos federais se desenrola” (SOUZA, 2003, p. 347).

Entretanto, mesmo considerando a indissociabilidade da discussão da dimensão fiscal do federalismo com a efetivação das políticas públicas, essa caracterização delimitar-se-á nesta pesquisa de forma mais ampla no que concerne às responsabilidades constitucionais dos entes federados em educação, a interdependência entre os entes ou sua independência quanto aos recursos públicos e sua alocação.

Conforme anteriormente abordado, o federalismo brasileiro foi se desenhando ao longo do tempo e configurando um Estado federal com forte perspectiva descentralizadora no que se refere às ações do poder público, sobretudo com a reforma constitucional pós-1988, que conferiu maior autonomia ao ente municipal. Destaca-se que na reforma constitucional de 1988, a autonomia do município está garantida no Art. 18, assim como as dos demais entes federados.

Desse modo, entender como se forjou o *status* de ente federado ao município é essencial para a compreensão de sua atuação. A caracterização de município enquanto um espaço territorial que compõe um determinado Estado, considerando suas diferentes constituições, existe como unidade político-administrativa desde a Roma antiga (DE MARCO, 2001). Contudo, sua origem e evolução não pode ser entendida como algo homogêneo, que ocorreu da mesma forma em todos os contextos. Como todo espaço permeado por relações sociais e, dentre essas, as relações políticas e econômicas, esse território sempre esteve, de alguma forma, submetido à complexidade inerente à constituição dos estados.

No Brasil, dentro do desenho federativo construído, inicialmente, o município não era considerado como um ente que integrava a federação com o mesmo *status* dos estados-membros e da União, ainda que estivesse considerado em muitos dos marcos jurídico-legais brasileiros. A intenção em alçar o município à condição de ente federado guarda em suas origens o interesse de elites locais em enfraquecer o poder central e assumir o poder de comando local. Já em outras federações, o modelo foi se configurando a partir de desenhos distintos, como no caso do contexto estadunidense, no qual o federalismo surgiu como um artifício para enfraquecer o poder local das Colônias britânicas, que poderia ficar submetido a interesses de facções e fortalecer o poder central (ARAÚJO, 2010).

A organização federativa brasileira foi traçada de forma distinta em relação às demais federações pelo mundo, de modelo bidimensional, pois, consolidou-se em um “perfil tridimensional”, caracterizando o município como um terceiro ente federado (ARAÚJO, 2010, p. 392). A autora destaca que essa categorização não se deu de forma imune a movimentos e defesas de cunho ideológico, que defendiam o municipalismo desde a década

de 1940, com uma história precedente de intensos conflitos pela disputa do poder local pelas elites políticas e oligárquicas já no contexto da República, em suas diferentes fases, sendo retomado no contexto de redemocratização da década de 1980 como forma de fortalecimento do poder local. Contudo, em sua análise aos diferentes textos das Constituições republicanas até a reforma constitucional do Estado federal brasileiro no ano de 1988, constata-se a preponderância do papel da União e dos estados federados frente aos municípios.

A Constituição da República de 1934 trouxe elementos considerados como marcos históricos e políticos na conquista de autonomia dos municípios, na medida em que garantiu tal autonomia na organização federativa, “[...] porém com a redução da competência dos estados, inclusive sobre a organização municipal, cuja autonomia adquiriu nível de importância equivalente à da União e dos estados, explícita e claramente no Art. 13” (ARAUJO, 2010, p. 161), o que significou um avanço na conquista de autonomia dos municípios frente ao domínio exercido pelos demais entes – ainda que com poderes de fiscalização e intervenção bem delimitados –, demarcando a tendência de descentralização política, administrativa e fiscal dessa reforma constitucional.

Nesse contexto, destaca-se a atuação da Associação Brasileira de Municípios (ABM), que incidiu na ampliação da autonomia municipal no novo texto constitucional de 1946, tanto em relação à dimensão da descentralização quanto à questão fiscal. Assim, ao longo da evolução do modelo federativo no Brasil, essa dimensão é indissociável a esse modelo, ao analisá-la em seus diversos níveis, tanto político, como fiscal e administrativo, sendo este último um aspecto primário da descentralização federativa. Assim, a perspectiva de descentralização do poder político, econômico e do aparelho dos órgãos de governo acompanha o modelo federativo no Brasil.

A ideia de descentralização nem sempre veio acompanhada da perspectiva de democratização, ao considerar o modelo de Estado brasileiro fortemente constituído por meio de regionalismos e poder local dos estados, as antigas Províncias. Para Araujo (2010), esse aspecto estadualista significou, na evolução do federalismo brasileiro, uma “[...] restrição significativa da autonomia municipal, embora o município se tenha integrado de forma subordinada como peça importante na engrenagem da Política dos Governadores” (ARAUJO, 2010, p. 393).

Contudo, mesmo que o ente federado *município* tenha sido alçado à essa condição com a CF/1988, devido à evolução do modelo federalista brasileiro, a depender das relações políticas que se estabelecem, em alguma medida, o ente estadual poderá restringir a ação do município. Desse modo, a perspectiva da descentralização poderá ficar somente no âmbito

administrativo, seguindo determinações e normativas da União e do estado para a atuação institucional.

Nesta discussão, faz sentido lançar um olhar para alguns aspectos advindos dos estudos sobre as instituições²², entendidas como expressões materiais de um sistema, compostas por agentes, interesses individuais e coletivos com estratégias para colocar um dado projeto em ação. A compreensão de algumas premissas, advindas de teorias neoinstitucionalistas, é relevante ao fazer emergir alguns elementos que se correlacionam às análises desta tese, no que se refere às dinâmicas que se materializam nas instituições sociais que são foco de investigação, tanto públicas, como de natureza privada.

A partir dos estudos institucionalistas em diferentes correntes, Hall e Taylor (2003) destacam alguns aspectos: a análise da organização institucional da comunidade política ou a economia política como principal fator a estruturar o comportamento coletivo e seus resultados distintos; o estudo do Estado, não como portador de neutralidade, mas inserido em uma complexa trama de instituições e com capacidade de estruturação, tanto da natureza dessas instituições, como dos resultados dos conflitos entre grupos distintos, com destaque aos estudos comparados de políticas públicas, dada a “[...] ênfase ao impacto das instituições políticas nacionais, incluindo aquelas que estruturam as relações entre legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196); pressupostos comportamentais, com ênfase nos atores a partir de seus gostos e preferências, considerando os dilemas da ação coletiva, “[...] definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205); as regras, procedimentos e normas formais do funcionamento das instituições, bem como, “[...] os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana – ela rompe a dicotomia conceitual que opõe ‘instituições’ e ‘cultura’” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209), aproximando essas duas categorias, uma vez que, sob essa perspectiva, os elementos culturais são inerentes às relações entre as instituições e à ação individual, fornecendo modelos de comportamento.

²² Sobre a polissemia do conceito instituição, Théré (2003) afirma ser complexa, e que essa “[...] abarca o amplo espectro de tudo que faz o indivíduo um ser imediatamente social, já que ele chega ao mundo numa sociedade que existia antes e que vai continuar a existir depois dele: o ‘habitus’ e as disposições incorporados, o sistema de valores e normas sociais relevantes na ética – constrangimentos morais, crenças – na cultura histórica – usos e costumes, a moeda, as regras jurídicas, os discursos convencionais, os poderes organizados, privados ou públicos, de coerção econômica, política e simbólica” (THÉRE, 2003, p. 250).

Na perspectiva de análise de March e Olsen (2008), por dentro das instituições há comportamentos nos níveis dos indivíduos e dos grupos, a partir das pressuposições de que o comportamento “[...] pode ser visto como consciente, calculado e flexível ou como inconsciente, habitual e rígido. Em um ou outro caso, as preferências e os poderes dos atores são exógenos ao sistema político, dependendo de suas posições no sistema social e econômico”, assim como “[...] o comportamento coletivo é mais bem entendido como se originando do entrelaçamento de comportamentos (possivelmente intrincados)” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 123). Tal entrelaçamento gera consequências no comportamento de uma instituição, ou seja, as interações entre indivíduos determinam os resultados no nível do sistema.

Desse modo, enfatiza-se que tais elementos, destacados de forma breve, contribuem nas análises desta pesquisa quanto às relações que se estabelecem institucionalmente. Esses aspectos denotam que a ação das instituições políticas e sociais é pautada tanto por interesses individuais como coletivos, em uma estreita relação com a estruturação institucional e elementos culturais por dentro do modelo de Estado federal constituído. Por conseguinte, a declarada cooperação federativa está implicada por relações concretas e complexas entre sujeitos/instituições.

Em vista disso, a discussão da seção seguinte aprofunda aspectos do desenho federativo pós-CF/1988, na perspectiva do pacto federativo entre os entes federados, e do princípio da cooperação no sentido do estabelecimento de normas/formas de colaboração entre os entes federados na efetivação de políticas públicas, como vias de atuação do Estado em prol dos direitos e demandas sociais.

1.2.2 O pacto federativo na Constituição Federal de 1988: cooperação federativa e normas/formas de colaboração entre União, estados e municípios brasileiros

Esta subseção tem por objetivo ampliar a compreensão de como se estruturam as relações estabelecidas entre os entes federados, considerando o pacto firmado nos dispositivos legais brasileiros na direção da consolidação do regime de colaboração via cooperação federativa. Nesse sentido, busca-se analisar aspectos conceituais de dimensões que perpassam o princípio constitucional da cooperação, tais como a atuação dos entes na produção e coordenação das políticas públicas e a ideia de colaboração entre eles na sua implementação, por meio de mecanismos e formas variadas.

O Brasil, enquanto um Estado federal, tem na CF/1988 o fio condutor que estabeleceu um pacto entre os entes que o compõem. Logo, não se pode considerar esse pacto federativo sem que as ações que o pressupõem estejam relacionadas ao que está delineado constitucionalmente. O pacto federativo somente existe porque o modelo federativo é o que ampara a consolidação dessa forma de Estado.

Portanto, parte-se da origem e do sentido da palavra federação para o entendimento da indissociabilidade desta com o que se deve compreender por pacto. Para Carvalho Filho (2013, p. 200), “[...] o termo *federação* se origina de *foedus*, vocábulo latino, com o sentido de aliança, pacto, união. É exatamente o pacto entre as unidades federadas, no sentido de compor um único Estado, que marca o regime federativo”.

[...] Por definição, as relações federais enfatizam a parceria entre indivíduos, grupos e governos, relações cooperativas que tornam a parceria real, e negociação entre os parceiros como base para compartilhar o poder. Toda a história da ideia da aliança em qualquer uma de suas várias formas enfatizou esses três elementos. (ELAZAR, 1995, p. 1, tradução nossa)²³

A partir do que afirma o autor, a ideia de cooperação dentro de um modelo federativo está diretamente relacionada ao estabelecimento de alianças e, para tanto, à existência de uma parceria entre indivíduos, grupos e governos, que, em negociação, compartilham o poder. O autor destaca que federalismo é mais do que um arranjo estrutural das relações entre os entes, e que essas relações estão implicadas por um “[...] comportamento político e social, envolvendo um compromisso de parceria e de atuação cooperativa” (ELAZAR, 1995, p. 2)²⁴.

Contudo, essa ideia de aliança e parceria, para além do que os termos possam denotar acerca da existência de uma harmonia e de compromisso entre os entes, é algo mais complexo e que traz em sua essência acordos e negociações estabelecidos entre as partes em questões específicas, como políticas, institucionais, fiscais, dentre outras, que os Estados e governos assumem relacionados aos interesses de diversos agentes (BOBBIO et al., 1998).

Nessa análise, cabe uma breve reflexão sobre tais interesses relacionados ao poder exercido por agentes que atuam em setores do poder público e do privado, representados por sujeitos e grupos de interesse que influenciam a ação do Estado, uma vez que nenhum agente está imune às disputas que se travam nos diferentes campos e, nesse caso, no campo político.

²³ By definition, federal relationships emphasize partnership between individuals, groups and governments, cooperative relationships that make the partnership real, and negotiation among the partners as the basis for sharing power. The entire history of the covenant idea in any of its several forms has emphasized these three elements.

²⁴ [...] political and social behavior as well, involving a commitment to partnership and to active cooperation.

O poder simbólico e a dominação de agentes instalados em órgãos de governo e outras instâncias que integram o Estado influenciam e determinam a produção e a implementação de políticas públicas, colocando em jogo e disputando os rumos de tais políticas, a partir de interesses de uma cultura dominante, detentora tanto de um capital cultural, como político e econômico. Os agentes sociais têm uma razão para fazer o que fazem, ou seja, seus atos não são gratuitos – gratuito no sentido de “não motivado” (BOURDIEU, 2011, p. 138). Portanto, estão envolvidos em um jogo (*illusio*) e acreditam que vale a pena jogar, logo, têm interesse em estar envolvidos com o jogo²⁵.

Desse modo, depreende-se a partir desses elementos concisos que compreender as disputas que se travam no campo político/institucional por dentro do poder público – dentre outros campos que o influenciam – implica o entendimento de que ele é inerente ao Estado enquanto um espaço composto por agentes e grupos sociais, um espaço onde se travam disputas de poder por meio de relações de forças díspares e complexas.

À vista disso, considera-se a existência de objetos de disputa e interesses específicos como inerente ao Estado e a seus agentes, tanto nos órgãos governamentais, quanto nas entidades que se relacionam com eles. O poder simbólico, exercido por sujeitos e grupos que ocupam lugares de distinção nos diversos campos, influencia e até determina os rumos de políticas específicas, muitas vezes amparado pelo viés do estabelecimento de parcerias, legitimadas legalmente.

De acordo com o já exposto e diante de múltiplos aspectos inerentes a um Estado de modelo federativo, com herança fortemente elitista e patrimonialista, a prerrogativa legal do pacto federativo deve, além da garantia constitucional, se materializar nas relações de cooperação, por meio de formas de colaboração, amparadas por mecanismos legais nas diferentes áreas. Um movimento complexo e que está implicado por relações que envolvem a partilha do poder decisório frente às ações públicas de distintas naturezas e diretamente relacionado a todo o processo que envolve a implementação de políticas públicas, dentre elas, as políticas educacionais consideradas neste estudo, dado o seu objeto específico.

O princípio da cooperação é uma das características do modelo federativo brasileiro, estabelecido pela CF/1988, que, no seu Art. 23, lançou as bases do federalismo cooperativo ao declarar que leis complementares devem definir formas de colaboração para a implementação de políticas públicas.

²⁵ Segundo essa perspectiva teórica, “[...] interesse é estar em, participar, admitir, portanto, que o jogo merece ser jogado e que os alvos engendrados, no e pelo fato de jogar, merecem ser perseguidos; é reconhecer o jogo e reconhecer os alvos” (BOURDIEU, 2011, p. 139).

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

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015](#))

Parágrafo único. **Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#)). (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Todavia, se essa dimensão não se efetiva de forma concreta pela regulamentação do que prevê o artigo 23, o federalismo cooperativo não passará de retórica. Essa concretização está diretamente relacionada ao que afirmam os estudos sobre essa dimensão do federalismo.

Diante do desafio em articular os entes federativos de forma cooperativa em atenção à autonomia dos entes, também se considera a complexidade territorial e da organização político-institucional do Estado brasileiro, caracterizado como Estado composto, uma vez que é constituído por 26 estados territoriais, cada qual com seu texto constitucional, um Distrito Federal e 5570 municípios (IBGE, 2019), com suas leis orgânicas (BRASIL, 1988), o que, ao menos na letra da lei, lhes confere autonomia política. Na evolução do Estado federal brasileiro foi possível constatar a supremacia da União nesse desenho, portanto, revela-se um modelo de Estado descentralizado na execução das políticas, porém, com forte poder de decisão político-legal no poder central, o que implica grande desafio para a concretização de um pacto federativo que atenda a interesses e concepções distintas, a depender dos grupos que ocupam o governo nas suas diferentes instâncias.

Nos Estados compostos são encontrados distintos níveis de produção de poder, entidades responsáveis pela produção de normas jurídicas com âmbito de validade restritas a dimensões territoriais predeterminadas, que podem ser de extensão nacional, regional ou até local. Eles possuem vários centros de decisão, várias instituições de governo e a integração de vários ordenamentos jurídico-constitucionais. (SILVA; ALVES, 2015, p. 4)

No modelo de Estado federal brasileiro, os entes subnacionais – estados, Distrito Federal e municípios –, mesmo com autonomia política e com Constituições e leis orgânicas específicas, dependem do Estado federal e da sua Constituição, em uma relação de interdependência com a União e, no caso dos municípios, essa relação também se dá com os estados.

Ao entender o Estado como aquele que deve responder às demandas de diferentes vias, por meio da implementação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2013), merece destaque o que afirma Arretche (2004), que, no caso brasileiro, “[...] a concentração da autoridade

política varia entre os Estados federativos e entre políticas particulares, condicionando a capacidade de coordenação governamental de políticas” (ARRETCHE, 2004, p. 17) no estabelecimento de relações que se dão em um Estado organizado por meio de arranjos federativos com agendas de reformas que influenciam e até determinam as políticas públicas nos estados e municípios.

Dessa maneira, é cabível uma análise em relação ao papel dos entes federados na implementação dessas políticas em respostas às demandas sociais com que os governos se deparam. Para Abrucio e Franzese (2007), as políticas públicas produzidas no interior do Estado sofrem forte influência a depender do modelo que as instituições que compõem esse Estado são constituídas. Nessa influência, estão presentes questões de cunho político-eleitoral, de âmbito fiscal, concepções de gestão pública, até questões jurídicas e burocráticas. Para os autores, esses aspectos têm revelado uma tendência recente, que tem recebido cada vez mais destaque. “[...] Trata-se da organização territorial do poder, o que, no caso brasileiro, diz respeito à influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 01). Os autores chamam a atenção para dois elementos que não podem estar desconectados dessa discussão: a garantia do princípio de autonomia dos entes federados e a interdependência entre eles. Daí reside a conceituação de competências específicas e comuns, estas últimas definidas constitucionalmente no Art. 23 da CF/1988.

Portanto, na organização do Estado brasileiro nas diferentes áreas, as definições em torno das políticas públicas estão permeadas por essas dimensões – a autonomia e a interdependência –, em um movimento que influencia, e até determina, os rumos de tais políticas. Todavia, essa análise também deve considerar a atuação de diferentes sujeitos e instituições públicas e privadas, conforme acenado anteriormente, uma vez que a produção das políticas públicas, ainda que sob responsabilidade dos agentes integrados às esferas governamentais, sofre a influência de interesses organizados e é disputada em outras arenas, como a arena parlamentar (HACKER; PIERSON, 2015).

Importante destacar que as políticas públicas, enquanto ações do Estado para responder às demandas sociais ou a uma agenda governamental alinhada às suas concepções e orientações políticas, se materializam em um processo, desde a identificação do problema – diagnóstico –, a definição da agenda, a sua formulação, implementação/execução, monitoramento e avaliação, até a sua possível extinção, a partir dos objetivos, metas e resultados almejados, envolvendo múltiplos fatores e sujeitos (PASSADOR, 2018; LOTTA, 2019). Por sua vez, Oliveira (2013; 2016) destaca que as políticas públicas podem envolver as ações ou a inação dos governos e que elas compreendem um conjunto de processos que, na

literatura específica, tem sido denominado de “ciclo de política pública”, e que se desenvolve em fases distintas – “[...] construção da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação” (OLIVEIRA, 2013, p. 16), com o envolvimento de diferentes atores governamentais e não-governamentais. Com base nos estudos sobre o tema, a autora destaca que as três fases iniciais têm sido as mais estudadas como inerentes ao processo decisório acerca das políticas e que envolvem questões atinentes aos Poderes Executivo e Legislativo no trâmite e aprovação de projetos de lei e emendas constitucionais, ao Poder Judiciário e grupos de interesse na sua influência em políticas públicas.

Em acordo com a autora supracitada, Souza (2019, p. 2) traz à tona aspectos que revelam as influências do desenho federativo.

O federalismo se manifesta e influencia não só a divisão de poder entre níveis de governo, mas também a atividade legislativa, o papel do Judiciário e dos partidos políticos, a alocação de recursos tributários e de competências e as garantias constitucionais dos entes que compõem a federação. Dito de outra forma, o desenho do federalismo tem influência sobre a política, a prática democrática, a governabilidade, a dinâmica da economia política e da competição partidária, assim como a política pública. Por essas razões, o sistema é complexo e muitas vezes objeto de análises que desconsideram essa complexidade e tendem a refletir o senso comum. (SOUZA, 2019, p. 2)

Portanto, e ainda que os estudos sobre o tema revelem outras contribuições diante da sua complexidade, considera-se importante relacionar esse processo à dimensão interfederativa, na perspectiva de colocar em tela a participação/colaboração dos entes federados nas fases decisórias das políticas, algo que se evidencia neste trabalho como um desafio para a sua plena efetivação. Nesse sentido, destaca-se como um contributo para essa discussão a relação entre a autonomia dos entes subnacionais, prevista constitucionalmente, com efetiva tomada de decisão (*policy-decision-making*), a partir das competências e responsabilidades específicas que lhes cabem (*policy-making*), com forte regulação central da União, impondo um limite no poder e autonomia de decisão dos entes (ARRETCHE et al., 2012).

Desse modo, o modelo federativo brasileiro revela, em suas particularidades, e a partir da história que o constituiu, que há desafios para a plena constituição do modelo, de forma a preservar o asseverado nas prerrogativas constitucionais, no que se refere à relação autonomia-interdependência dos e entre os entes federados, ao considerar o movimento pendular e complexo com que foi se desenvolvendo. Uma relação que pode trazer mais prejuízo, caso a materialização do desenho seja pautada na centralização, regulação e coordenação das políticas na figura dos órgãos competentes da União, do que uma efetiva

cooperação, o que pode configurar-se em um desequilíbrio do modelo, ante o previsto no marco constitucional de 1988.

Entre os dilemas federativos, encontrar o equilíbrio entre cooperação versus coordenação, uniformidade versus diversidade, autonomia versus compartilhamento de autoridade e centralização versus descentralização na formulação e implementação de políticas é um dos menos triviais. Tais dilemas estão no centro do debate da literatura teórica e empírica sobre o federalismo. Esse equilíbrio é particularmente importante em federações como a brasileira, que foi redesenhada em 1988 para conciliar políticas públicas nacionais com a autonomia dos entes constitutivos da federação. (SOUZA, 2019, p. 2)

É relevante destacar que a autonomia prevista está assentada no princípio da cooperação federativa, contudo, as formas com que essa cooperação tem se efetivado para a conciliação das políticas públicas revelam que o binômio centralização-descentralização tem significado a centralização do poder de decisão na União e a descentralização da execução das políticas pelos entes subnacionais, elementos essenciais do modelo federativo.

Nesse sentido, o capítulo a seguir avançará para as formas de organização das relações interfederativas no âmbito da educação, considerando a autonomia e as competências específicas dos entes federados, tendo por pressuposto a cooperação federativa na constituição de um sistema nacional de educação.

2 A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO PÓS-CF/1988

Conforme o abordado no primeiro capítulo desta tese, o Estado brasileiro está organizado a partir de um modelo federativo, constituído por diferentes entes federados, que gozam de autonomia político-administrativa dentro do ordenamento jurídico, muito embora essa condição esteja permeada de tensionamentos, na medida em que a constituição do Estado brasileiro foi marcada por uma complexidade histórica, política, econômica e social na conformação das relações sociais e de poder que se instalaram e se perpetuam no país (OLIVEIRA, 2002). Uma complexidade que se reflete nas intensas desigualdades regionais, dentre elas as desigualdades sociais e educacionais, que exigem que os entes federados assumam suas responsabilidades e implementem políticas públicas para a redução de tal quadro, frente ao previsto pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) no seu Art. 3º, inciso III, no que se refere a um dos objetivos fundamentais do país: “[...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988). Essas características não podem deixar de ser consideradas na investigação que envolve as políticas públicas, e, no caso específico deste estudo, as políticas educacionais no âmbito da educação infantil.

Uma vez que o Brasil é um país organizado sob o modelo federativo, a cooperação federativa é o princípio que deve fundamentar políticas e ações para a equalização das oportunidades educacionais. Portanto, a caracterização e a análise das políticas educacionais devem considerar a organização federativa do Estado brasileiro para a compreensão das implicações desse modelo. Para Cury (2010, p. 151), “[...] ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais”. O autor também alerta que o modelo de distribuição de competências estabelecido no arranjo constitucional de 1988 que prevê competências específicas e responsabilidades legais à União e aos entes subnacionais na educação, previstas tanto na CF/1988 quanto na legislação específica, também deve ser considerado nessas análises (CURY, 2010; 2011). Outro aspecto fundante nessa discussão é a relação entre a autonomia conferida legalmente aos entes federados e a dimensão da interdependência entre os entes no desenvolvimento das políticas educacionais.

Diante do exposto, neste capítulo, faz sentido analisar elementos que envolvem as competências e responsabilidades dos entes federados em educação, à luz dos preceitos da

CF/1988 e da legislação educacional específica, e da organização do sistema educacional brasileiro, avançando para a discussão acerca de aspectos que se relacionam à articulação interfederativa na dimensão da cooperação federativa, e os desafios para a consolidação de um sistema nacional de educação.

2.1 O ARRANJO CONSTITUCIONAL: COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS EM REGIME DE COLABORAÇÃO

A redução das desigualdades e a equalização de oportunidades educacionais, em direção à efetivação do direito à educação para todas e todos, depende de iniciativas do poder público, da atuação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a partir do estabelecido constitucionalmente e na legislação específica, acerca de suas competências e responsabilidades legais. Essa questão também envolve a participação da sociedade civil²⁶, de forma articulada e organizada, para levar as demandas sociais às instâncias de governo, um movimento complexo e que abrange diversos grupos de interesse.

Assim, e para a compreensão do que significam as competências e responsabilidades legais dos entes federados previstas no ordenamento jurídico para a organização da educação sob modelo federativo, é relevante destacar, conforme anteriormente abordado, que a CF/1988 definiu um modelo de repartição de competências, a partir do princípio de um federalismo cooperativo como garantia da autonomia de atuação dos entes federados em matéria educacional.

Enfatiza-se que o arranjo constitucional categorizou as competências dos entes federados em legislativas e administrativas, conferindo-lhes poder para legislar e atuar mediante essa especificação, desde que conforme o estabelecido legalmente, em um modelo de repartição horizontal – competências privativas ou exclusivas – e vertical – competências concorrentes (MOHN, 2010). Quanto às competências concorrentes, destaca-se que elas delimitam as matérias de domínio comum com atuação cooperativa ou de forma simultânea entre os entes, caracterizando, conforme se refere o autor, em um federalismo de equilíbrio (MOHN, 2010, p. 220). Contudo, as competências e responsabilidades estabelecidas pela

²⁶ “[...] entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.” (BOBBIO et al., 1998, p. 1210)

CF/1988 estão – ou devem ser – regulamentadas por legislação específica infraconstitucional, no caso da educação, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 9.394 de 1996 (LDB).

O Art. 23 define como competência comum aos entes federados que eles deverão proporcionar os meios de acesso à educação, dentre outras áreas, prevendo em seu parágrafo único que “[...] Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988). No entanto, e mesmo que tal competência comum esteja garantida no marco constitucional, evidencia-se a ausência da regulamentação do previsto no Art. 23, por meio de aprovação de lei complementar, que elucide as normas para que a cooperação federativa em educação se efetive.

Mediante o pacto federativo, estabelecido como preceito constitucional e definido no Art. 211 (BRASIL, 1988), a formulação e implementação de políticas educacionais está diretamente ligada ao que está regulado constitucionalmente quanto à necessária existência de um regime de colaboração, o que não pode prescindir de sua regulamentação, ou seja, da aprovação de dispositivos jurídico-legais que estabeleçam normas para a efetivação das competências comuns dos entes, em cooperação, conforme o que assevera o parágrafo único do Art. 23 (ARAÚJO, 2010), ressaltando que, conforme a EC 59, que alterou o Art. 214, “[...] A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de consolidar um sistema nacional de educação em regime de colaboração (BRASIL, 1988; 2009), o que tem sido considerada uma importante via para a efetivação desse regime.

Importante destacar que, como materialização da colaboração entre os entes, um pressuposto da cooperação federativa, a instituição do regime de colaboração no âmbito educacional está prevista nos instrumentos legais de âmbito nacional e estadual – no caso desta pesquisa, interessa analisar a legislação do Estado do Paraná –, nos Art. 23, 211 e 214 da CF/1988, no Art. 8º da LDB n.º 9.394/1996, nos Art. 7º e 13º da Lei n.º 13.005/2014, PNE 2014-2024 (BRASIL, 1988; 1996; 2014), nos Art. 1º e 179º da Constituição do Estado do Paraná de 1989, e no Art. 7º da Lei n.º 18.492/2015, Plano Estadual de Educação do Paraná 2015-2025 (PEE/PR) (PARANÁ, 1989; 2015). Tanto a Lei do PNE 2014-2014, quanto a Lei do PEE/PR 2015-2025, indicam que “[...] o fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado” (BRASIL, 2014; PARANÁ, 2015), o que denota um caminho em construção para que tal regulamentação se consolide.

Pesquisas que envolvem o tema têm constatado que a ausência da regulamentação do regime de colaboração é um desafio à sua materialização, o que implicou no estabelecimento de acordos diferenciados de colaboração, tornando complexa a relação entre os entes federados para a implementação de políticas educacionais na efetivação do direito à educação, abrindo espaço para mecanismos distintos, tais como a intensificação das parcerias público-privadas, por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, da instituição de consórcios e celebração de convênios, considerados “[...] fragmentários, conjunturais e episódicos e [que] não concorrem para a construção do Sistema Nacional de Educação e tampouco para o estabelecimento do preceito constitucional do regime de colaboração” (OLIVEIRA; GANZELI, 2013). Desse modo, evidencia-se que, mais do que um regime efetivo, devidamente regulamentado em lei específica e pautado no princípio da cooperação federativa, o que se tem desenhado no Brasil são diferentes formas de colaboração, caracterizando não uma efetiva cooperação, mas mecanismos isolados e adotados especificamente por alguns entes federados (ANDRADE, 2011; CASSINI, 2011; GANZELI et al., 2014; SANTOS, 2016).

Nessa perspectiva, ressalta-se, a partir do estudo de Linhares et al. (2017), que os entes federados também poderão optar em organizar-se na forma de consórcios, a partir da Lei n.º 11.107/2005 (BRASIL, 2005), para a “[...] realização de objetivos de interesse comum” e implementação de políticas públicas em diferentes áreas, tais como saúde, educação, cultura, dentre outras, lei regulamentada pelo Decreto presidencial n.º 6.017/2007 (BRASIL, 2007), que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Tal fenômeno tem sido frequente na gestão pública e é interpretado como uma forma de regulamentação do parágrafo único do Art. 23 da CF/1988. Tal estratégia abre um vasto campo para toda forma de privatização dos serviços públicos – como a própria Lei e o Decreto específico permitem –, com forte indução do setor privado para a instituição desse modelo, a exemplo da atuação dos movimentos *Todos pela Educação* e *Colabora Educação*, com influência direta, junto aos sistemas de ensino, no desenvolvimento de políticas educacionais (RODRIGUES, 2020; NASCIMENTO, 2020).

A implementação das políticas educacionais, mais do que iniciativas específicas e sazonais, a depender das lógicas dos diferentes governos, deve ser viabilizada por meio de um regime de colaboração, com um regramento jurídico-legal que considere tanto as competências comuns e privativas, como as especificidades regionais de cada ente federado, garantindo que se concretize a articulação interfederativa, na efetivação dos planos decenais de educação e na consolidação do sistema nacional de educação (DOURADO, 2018).

Dentro do formato definido no arranjo constitucional de 1988 estão especificadas as competências privativas dos entes no que se refere à área da educação²⁷. No caso da União, suas competências estão estabelecidas nos Art. 21 e 22. Especificamente, acerca da matéria educacional, o Art. 22 expressa, de forma clara, sua competência para legislar “[...] sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988). A partir dessa definição, cabe argumentar que, ao ser competência e responsabilidade privativa da União legislar sobre a educação – uma vez que é direito de todas e todos e um serviço público a ser garantido como dever do Estado –, como nos afirma Cury (2010, p. 150), “[...] faz sentido, então, em busca das finalidades maiores da Nação, a União avocar para si, em matéria de educação, como competência privativa sua, o legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e suas consequentes normas gerais e regras”. Um regramento que está diretamente relacionado às competências dos demais entes federados, ao se considerar suas responsabilidades legais na execução da política educacional em suas diferentes dimensões e em todos os níveis, etapas e modalidades educacionais.

Quanto às competências privativas dos estados, a CF/1988 prevê que devem organizar-se e reger-se pelas Constituições e leis estaduais, a partir de interesses regionais, desde que em alinhamento ao previsto constitucionalmente. Já aos municípios, que são regidos por leis orgânicas, cabe legislar sobre assuntos de interesse local e manter, em cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. Do mesmo modo, o DF também será regido por lei orgânica e que terá as mesmas competências legislativas reservadas aos estados e municípios (BRASIL, 1988). Entretanto, vale ressaltar que estudos sobre a cooperação técnica e financeira da União e dos estados junto aos municípios, para o desenvolvimento de programas de educação infantil, têm revelado uma atuação hierárquica da União e dos estados, mais voltada a uma coordenação e regulação de políticas, programas e planos, do que propriamente a uma cooperação, considerando a autonomia do ente municipal, uma questão abordada no próximo capítulo desta tese (SEGATTO, 2015; MORAIS, 2020).

Nesta discussão, cabe retomar que a CF/1988 estabelece, em seu Art. 24, as competências concorrentes, e define que estados, municípios e o DF deverão observar em sua legislação específica o asseverado constitucionalmente acerca de legislação concorrente na área da educação, dentre outras áreas, sendo que a União estabelece as normas gerais, e os

²⁷ A especificação do direito à educação, bem como, os princípios do ensino, a garantia de oferta educacional como dever do Estado e as competências dos entes federados, estão definidos no capítulo da educação, da cultura e do esporte do texto constitucional – Capítulo III, Seção I, Artigos 205 a 213 (BRASIL, 1988).

estados a legislação suplementar. No caso de inexistência de norma geral aprovada no âmbito da União caberá aos estados exercer a competência legislativa plena, em atenção às suas peculiaridades e, caso lei federal seja aprovada na mesma matéria, suspenderá os efeitos a lei estadual (BRASIL, 1988).

Ainda, enquanto competência privativa da União, o marco constitucional estabelece, no capítulo específico da educação, em seu Art. 211, § 1.º, que ela exercerá função articuladora na organização dos sistemas de ensino, assim como, supletiva e redistributiva para a equalização das oportunidades educacionais e busca da efetivação da educação nacional com padrão mínimo de qualidade, por meio de assistência técnica e financeira (BRASIL, 1988). Desse modo, destaca-se o papel supletivo da União dentro do pacto federativo, no que tange ao financiamento da educação e às responsabilidades dos entes, pautados no princípio da cooperação e equilíbrio federativo, para a redução das desigualdades educacionais características do contexto brasileiro, dadas as intensas disparidades regionais, nos aspectos sociais e econômicos (MARTINS, 2009; CRUZ, 2009).

Para Cury (2015, p. 19), “[...] O art. 211, § 1º, esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. Nesta pesquisa se assume o conceito de função redistributiva a partir de Farenzena (2010, p. 1), que a caracteriza “[...] como o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de recursos para escolas e redes em situação relativamente desfavorecida”. A autora lembra que o Art. 75 da LDB 9394/1996 (BRASIL, 1996) prevê que a ação redistributiva da União e dos estados visa “[...] a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”. Acrescenta-se, desse modo, que tal ação deve se materializar por meio de Programas e Ações que destinam recursos e assistência técnica aos demais entes federados, uma via que não se efetiva de forma simples e linear, dada a complexidade que envolve a implementação de políticas educacionais, conforme já abordado.

Acerca dessa complexidade por dentro do modelo federativo e sobre aspectos em torno dos arranjos constitucionais até aqui expostos, segundo Cavalcanti (2016, p. 8), identificam-se “[...] tensões federativas no financiamento da educação básica, com foco para a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais, na perspectiva da equidade, da qualidade e da coordenação federativa”. Para a autora, essas tensões são inerentes ao modelo federativo, ao considerar a relação entre autonomia e interdependência e sua necessária compatibilização, um movimento que não pode ser entendido de forma

homogênea, dadas as desigualdades regionais e a cultura político-institucional do contexto brasileiro.

A organização federativa para a viabilização das políticas educacionais, ainda que permeada por tensões, está assentada em uma perspectiva de que os recursos a serem destinados à educação, com vinculação constitucional e estabelecidos pelos marcos legais específicos, deverão necessariamente garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade, desde a educação infantil. Nesse sentido, vale ressaltar o que garante o dispositivo constitucional acerca das responsabilidades dos entes com o financiamento da educação na direção desses princípios.

A CF/1988 prevê, no seu Art. 212, que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988). Contudo, ressalta-se a complexidade que se relaciona a essas responsabilidades e percentuais, em um contexto de reformas e alterações constitucionais, com redução de recursos para a educação, tais como a aprovação da EC n.º 95 que institui novo regime fiscal e estabeleceu um teto de gastos para 20 anos, em âmbito federal (BRASIL, 2016), dentre outros fatores, que afetam políticas e mecanismos importantes para a consolidação da melhoria da qualidade educacional – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o alcance das metas do PNE 2014-2024 e o Custo aluno-qualidade (CAQ), como um parâmetro para garantir condições de qualidade da oferta educacional (PINTO, 2018).

Sobre o Fundeb, ainda que esta pesquisa não tenha o objetivo de aprofundar a análise acerca dessa importante política de financiamento da educação básica, é importante demarcar sua recente regulamentação, a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 108 (BRASIL, 2020), na forma da Lei n.º 14.113, de 20 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020), com a garantia de um Fundeb permanente, na tentativa de conferir ao Fundo um perfil mais equitativo e justo, considerando as desigualdades territoriais e educacionais ainda existentes no Brasil (ALVES; PINTO, 2020). Todavia, não se pode deixar de mencionar que essa regulamentação foi permeada por um intenso jogo político, influenciado por interesses de diferentes grupos na disputa pelo fundo público. Considera-se relevante o destaque desses aspectos relacionados aos recursos para a educação, no que se refere à responsabilidade e corresponsabilidade entre os entes federados, o que demanda análise mais aprofundada em estudos específicos sobre o contexto atual do financiamento da educação no Brasil.

A União tem exercido um papel importante, no que se refere às políticas de assistência aos estados e municípios, ao longo das últimas décadas, o que certamente tem possibilitado avanços nos indicadores educacionais, “[...] no acesso, redução das desigualdades e pequenos passos na garantia de um padrão básico de qualidade de ensino, como pode ser constatado no monitoramento das metas do PNE 2014-2024” (PINTO, 2018, p. 865). Farenzena (2010) destaca algumas políticas de assistência, promovidas pela União, importantes nessa direção:

[...] o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), a complementação da União ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), o PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar), o Brasil Alfabetizado e o Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil). (FARENZENA, 2010, p. 1)

Todavia, essa atuação deve ser analisada a partir de todo um contexto de alterações constitucionais, promovidas pelas Emendas Constitucionais n.º 53 e n.º 59 (BRASIL, 2006; 2009), e, conseqüentemente, na LDB 9394/1996 (BRASIL, 1996), que reconfiguraram o papel do Estado no seu dever quanto à oferta de educação básica desde a educação infantil e na ampliação de programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Silva (2012) lembra que,

Com isso, os governos passam a ter que conceber e organizar as ações relativas a “*material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde*” com vistas a atender a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Esta é uma alteração importante na medida em que programas e ações nessas áreas tem um papel importante, tanto no que se refere ao desenvolvimento do ensino, quanto, em algumas regiões do país, no sentido de contribuir no acesso e permanência do aluno na escola, como é o caso dos programas de transporte e alimentação escolar. (SILVA, 2012, p. 8)

O autor também destaca, em seu estudo sobre as mudanças nos marcos regulatórios da educação brasileira ao longo da primeira década dos anos 2000, que a EC n.º 53, para além de redefinir aspectos relacionados ao fundo público para a educação básica, especificamente o Fundeb, também alterou significativamente o papel do Estado em sua responsabilidade na oferta educacional, sobretudo quanto à educação infantil, alterando o Art. 30 da CF/1988, que antes tratava do papel dos municípios em manter, em cooperação técnica e financeira com a União e com o estado, programas de **educação pré-escolar** e de ensino fundamental. Com a alteração, ficou garantido constitucionalmente que tais programas devem abranger toda a

educação infantil, desde a creche. Assim, “[...] Esse fato situa a educação infantil, no que se refere ao direito à educação, em patamares bem mais avançados, em termos de conquista social, do que a redação vigente até a aprovação desta emenda constitucional” (SILVA, 2012, p. 6).

Seguindo o previsto constitucionalmente, a legislação educacional nacional (LDB 9394/1996) também estabelece, no seu artigo 8º, § 1º e § 2º, que a União, os estados, o DF e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, sendo que “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais [...]. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996). Logo, destaca-se nesta investigação a responsabilidade e autonomia na oferta de educação básica nos estados e municípios, e, de modo específico, dos municípios em relação à oferta da educação infantil, ainda que em uma relação de colaboração com os demais entes (BRASIL, 1988; 1996).

Nessa perspectiva legal e normativa, e em interlocução com a perspectiva teórica e da pesquisa em política educacional, destacar-se-ão as responsabilidades educacionais conferidas a cada um dos entes na organização dos respectivos sistemas de ensino, como forma de relacionar o prescrito legalmente, com o evidenciado no campo de investigação a partir do objeto definido nesta pesquisa. A LDB 9394/1996 estabelece, de forma detalhada, tais responsabilidades.

Em relação à União, o Art. 9.º delimita que é função desse ente:

- 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;
- IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação; ([Incluído pela Lei n.º 13.234, de 2015](#))
- 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. ([Vide Lei n.º 10.870, de 2004](#)). (BRASIL, 1996)

Evidencia-se que, ao menos no aspecto normativo, está demarcada a via da colaboração da União com os demais entes: na perspectiva do planejamento da organização educacional – na medida em que delimita que o Plano Nacional de Educação deverá ser elaborado de forma colaborativa –; no desempenho da sua função supletiva e redistributiva em prestar assistência técnica e financeira aos estados, DF e Municípios; no estabelecimento de competências e diretrizes curriculares para a educação básica, também de forma colaborativa, bem como, na definição de diretrizes, normas e procedimentos de avaliação da qualidade da educação e garantia do atendimento a públicos específicos na perspectiva da educação inclusiva. Destaca-se, nessa análise, quanto ao planejamento da educação, a supremacia da União, no estabelecimento de diretrizes preponderantes e no sentido de que os planos educacionais elaborados pelos entes subnacionais devem estabelecer consonância com o plano nacional de educação.

Para os estados, a LDB 9394/1996 estabelece, no Art. 10, que tais entes são responsáveis por,

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

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

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; ([Redação dada pela Lei n.º 12.061, de 2009](#))

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. ([Incluído pela Lei n.º 10.709, de 31.7.2003](#)). (BRASIL, 1996)

Em análise às responsabilidades dos estados, percebe-se o mecanismo legal de delegar a cada ente, de forma descentralizada, a organização do seu respectivo sistema de

ensino, ainda que em articulação com os demais, definindo instâncias normativas para cada um deles.

Dentre outros aspectos que se destacam, também é relevante analisar o que se refere ao indicado na legislação sobre a competência dos estados na definição de formas de colaboração conjuntamente com os municípios, assegurando o compartilhamento de responsabilidades, a partir da realidade local, quanto à demanda educacional e os recursos para esse atendimento. Tais aspectos são tratados posteriormente nesta tese, a partir das evidências advindas das entrevistas realizadas com sujeitos que compõem os órgãos competentes, tanto no âmbito do estado, quanto dos municípios, e que colocam em tela se, de fato, há formas de colaboração, ou se esse ente está submetido às tomadas de decisão do estado – e também da União – em relação aos rumos das políticas de educação infantil, e que desconsideram a autonomia dos municípios, colocando-os em uma posição de meros executores das políticas, sem voz nos espaços decisórios e de formulação das mesmas.

Nesta pesquisa, as análises realizadas dedicam-se a olhar detidamente as responsabilidades específicas dos entes, sobremaneira as dos municípios, uma vez que se trata do ente responsável pela execução das políticas de educação infantil, ainda que sua efetivação deva realizar-se em cooperação com os demais entes. No que diz respeito às responsabilidades conferidas aos municípios e expressas no Art. 11, a lei educacional estabelece que deverão,

- 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.
- VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. ([Incluído pela Lei n.º 10.709, de 31.7.2003](#)). (BRASIL, 1996)

A LDB 9394/96 (BRASIL, 1996) também estabelece que “[...] os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Tal indicação legal é particularmente do interesse desta pesquisa, na medida em que o objetivo do estudo é investigar as formas de colaboração para a

materialização de políticas locais de educação infantil em municípios sem e com sistemas de ensino próprios e que integram ou não o sistema estadual.

Conforme anteriormente abordado é importante enfatizar que, sobre as responsabilidades dos municípios, deve ser considerada a autonomia relativa que esses entes detêm, uma vez que o sistema educacional está organizado de forma interdependente, ou seja, o município, ao organizar o seu sistema ou a sua rede de ensino, deve, necessariamente, considerar tanto as normativas e instruções dos órgãos competentes, quanto as políticas e os instrumentos de planejamento da União e do respectivo estado a que pertence. No caso da política de educação infantil, o município deve organizar-se para a ampliação da oferta em atenção ao direito garantido de todas as crianças de zero até cinco anos de idade, bem como, para a implementação de programas e ações locais tendo em vista o atendimento em creches e pré-escolas em condições de qualidade, em regime de colaboração com os demais entes federados.

Já no que se refere às especificidades do DF, a legislação educacional garante que serão aplicadas as competências referentes aos estados e aos Municípios, assim como, no caso do ensino superior, a responsabilidade em “[...] autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996).

A partir da compreensão do que compete aos entes federados para que uma cooperação federativa em educação se efetive, bem como do desafio que se coloca frente à não regulamentação do regime de colaboração como condicionalidade nessa efetivação, considera-se essencial a análise acerca de implicações de dimensões que perpassam toda essa constituição.

2.1.1 Autonomia, centralização, descentralização e coordenação no desenvolvimento das políticas educacionais

A efetivação de políticas educacionais está inteiramente ligada ao que está regulado constitucionalmente quanto à organização de um regime de colaboração, a partir do respeito à autonomia dos entes federados e em cooperação federativa, uma vez que a CF/1988, pautada no pacto federativo, define que a organização dos sistemas de ensino dar-se-á em regime de colaboração (BRASIL, 1988). Ressalta-se que a autonomia dos entes está diretamente relacionada às competências e responsabilidades na oferta e organização da educação pelos entes federados, nos termos legais e normativos, de forma cooperativa, dentro do modelo sob

o qual se organiza o Estado brasileiro. Dessa maneira, a implementação das políticas educacionais pressupõe a materialização da cooperação federativa, com efetivo envolvimento dos entes federados em todo o processo, desde a definição da agenda, a formulação da política e a sua efetiva implementação/execução.

Se a cooperação federativa, ou seja, as relações interfederativas – que entrelaçam colaboração e autonomia diante das competências constitucionais de cada ente federado – estão bem definidas e regulamentadas, porém essas definições são centralizadas na União ou nos estados e não contam com plena participação de todos os entes representados nos processos decisórios, a implementação das políticas públicas de forma colaborativa não é realizada de forma plena.

Dadas as origens históricas centralizadoras do Brasil como um Estado unitário, a dimensão da centralização do poder e, conseqüentemente, das políticas públicas, ainda exerce influência na cultura político-institucional brasileira, mesmo por dentro do federalismo cooperativo, pautado na lógica de descentralização do poder aos entes federados (MOHN, 2010, p. 219). Cabe lembrar que o federalismo brasileiro, ainda que com base cooperativa e de equilíbrio, foi se transformando ao longo do tempo e se manifestando, ora em formas centralizadoras, ora descentralizadoras, a partir das características e concepções político-administrativas de cada governo central.

Em análise aos estudos de Arretche (2002), destaca-se que os mecanismos de centralização e descentralização das políticas públicas são indissociáveis aos movimentos históricos e políticos que determinaram os rumos de tais políticas. Segundo essa autora, no contexto da demanda social por redemocratização, nas décadas de 1970 e 1980, após o período do regime militar, com centralização nas tomadas de decisão pelo poder central, “a ineficiência, corrupção, ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso – que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita – em torno das virtudes da descentralização” (ARRETCHE, 2002, p. 26).

Cavalcante (2011), em um levantamento sobre a descentralização de políticas públicas, identifica vasta produção sobre o tema, revelando que a descentralização “[...] não é um fenômeno monolítico, pois envolve uma multiplicidade de desenhos, formas e estágios de implementação e, principalmente, é modificada de acordo com as transformações políticas, econômicas e sociais” (CAVALCANTE, 2011, p. 1783). O autor também coloca em destaque a necessidade de compreensão de como se estabelecem as relações federativas, sendo essa uma condição para “[...] a análise do processo descentralizador brasileiro, tendo em vista seus impactos na divisão de responsabilidades e recursos entre os níveis de governo e, por

consequente, no funcionamento dos programas governamentais” (CAVALCANTE, 2011, p. 1785).

Nesse sentido, a leitura do cenário constitucional-legal permite a compreensão de como esses fenômenos foram se apresentando. Com os arranjos da CF/1988, as dimensões da autonomia, da centralização, da descentralização e da coordenação/regulação das políticas públicas passaram a se correlacionar, contudo, ainda representam dilemas que tornam a compreensão da retórica em torno da cooperação federativa ainda mais complexa (SOUZA, 2019, p. 2). Tais arranjos também passaram a demandar a reorganização nas definições das políticas educacionais, a partir das competências e responsabilidades dos entes, anteriormente descritas (CAVALCANTI, 2012, p. 2).

O conceito do fenômeno da descentralização – no seu sentido político-administrativo – ainda está em construção e dialoga com outros campos do conhecimento, para além da educação. Para o campo da gestão da educação, Novaes e Fialho (2010) destacam que a utilização do termo descentralização é utilizado, refere-se a “[...] uma condição instrumental, capaz de resolver muitos e diferentes problemas que afetam as instituições de ensino” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 587). Tais autores ponderam que a afirmação anterior não significa que a centralização e a regulação também não sejam condição instrumental em alguns casos. No estudo em questão, a partir da análise de outros autores, pontuam que a descentralização é um termo ainda “vago” e “polissêmico”, assimilando vários sentidos de acordo com a concepção teórica a que se relaciona. Entretanto, a partir da literatura já consolidada sobre o fenômeno, indicam que “[...] as medidas de descentralização se originam e se desenvolvem em estruturas organizacionais centralizadas. Isto é, a descentralização ganha sentido quando uma estrutura centralizada utiliza processos de transferência de poder” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 588). Portanto, pode-se depreender que, descentralizar, no sentido da gestão/administração da educação, implicaria em dar autonomia, em tirar do centro o poder de decisão.

No contexto das reformas educacionais da década de 1990, de cunho neoliberal (DABRACH; SOUZA, 2014), a forte tendência a um gerencialismo, oriundo do campo da administração pública, acirrou processos de centralização, como estratégia na implementação de políticas. Esses processos, com ênfase em concepções do campo econômico, geraram efeitos no desdobramento e execução das políticas educacionais até a atualidade, especificamente no que se refere à execução das políticas curriculares, de avaliação e de gestão. Tais reformas são entendidas como um fenômeno que tem alterado o movimento das políticas educacionais e a execução das mesmas no âmbito local, transformando-as a partir de

interesses sociais, culturais, econômicos e políticos, como revela Souza (2003) em estudo bibliográfico para a conceituação das reformas educacionais.

[...] as atuais reformas educacionais apontam para a constituição de mudança de padrões educacionais no plano, ou nível, local. Isto é, esses autores mostram que as reformas educacionais implantadas mundo afora nos últimos tempos têm a tendência de levar mais responsabilidades aos níveis mais imediatos da ação pedagógica, por meio da implementação das chamadas reformas descentralizadoras ou de descentralização educacional. (SOUZA, 2003, p. 29)

As políticas de descentralização da educação foram a tônica de tais reformas educacionais, um movimento transnacional e que gerou efeitos nos processos de gestão/administração da área nos seus mais diferentes níveis e esferas, independente do modelo de Estado de cada país. Dessa maneira, e ao considerar que as formas de gestão/administração da educação estão permeadas por concepções e fenômenos que as materializam, aí se inserem os fenômenos de descentralização e centralização dos processos educacionais.

Conforme já destacado, a discussão sobre a dualidade centralização-descentralização na política educacional é inerente à questão de como as relações de poder foram se constituindo no Brasil ao longo da história, demarcada nos marcos constitucionais e legais, assim como na organização da estrutura do sistema educacional brasileiro. Tal estrutura é organizada em uma lógica de descentralização administrativa, aparentemente em uma concepção de descentralização político-administrativa, com a coexistência de órgãos nacionais, estaduais, distrital e municipais, conforme já destacado.

Em um breve recorte de elementos da obra de Anísio Teixeira sobre centralização e descentralização na administração da educação no Brasil, evidencia-se uma crítica desse intelectual em relação a esses fenômenos relacionados ao papel do Estado enquanto organismo detentor de poder, já no contexto da década de 1930 (MACHADO, 2001). Segundo o seu pensamento, a administração pública não está desconectada de todo um movimento histórico relacionado ao fenômeno da produção humana, ou seja, a concepção de que, em busca da eficiência nos resultados da produção, necessita da existência de planos uniformes e centralizados em um poder central, como forma de “subordinação do indivíduo à organização, com perda consequente de independência e liberdade individual” (TEIXEIRA, 2005, p. 24).

Portanto, ao analisar esse fenômeno a partir do pensamento de Teixeira (2005), destaca-se que, para ele, a tendência à centralização ou concentração do poder era inerente à

forma com que o Estado estava constituído: “O Estado, no fim de contas, são os seus funcionários, que, embora divididos em organizações aparentemente impessoais de poder – legislativo, executivo e judiciário – têm uma vontade coletiva e inconsciente tendente à concentração e centralização do poder” (TEIXEIRA, 2005. p. 25). Para ele, o “remédio democrático” seria a desconcentração desse poder do Estado,

(...) com a difusão e distribuição do poder por organizações distritais, municipais, provinciais e nacionais ou federais, em ordens sucessivas, autônomas, de atribuições, de modo que a centralização total, acaso inevitável, fique reduzida em seu alcance somente às funções mais gerais do Estado soberano, em rigor, às relações com outros Estados, à segurança e à defesa. Na parte em que o Estado assume funções que não lhe são privativas, a democracia recomenda um pluralismo institucional, que impeça toda centralização pernicioso ao princípio fundamental de respeito da organização pela pessoa humana. (TEIXEIRA, 2005, p. 26)

E é ainda nessa reflexão sobre o poder do Estado em manter estruturas de centralização na administração pública, na qual se insere a administração da educação, que o autor contextualiza, na contramão do seu ideário de compartilhamento de responsabilidades e atribuições relacionadas à educação entre os entes federados, a concepção de centralização político-administrativa no Brasil no período do Estado Novo, e que influenciou os períodos posteriores quanto à concepção centralizadora que persiste no âmbito da gestão/administração educacional.

Segundo Novaes e Fialho (2010, p. 586), em um estudo sobre algumas características e perspectivas do fenômeno, o interesse nessa abordagem cresceu no Brasil, “[...] sobretudo a partir da Constituição de 1988, por força do reconhecimento do município como ente federativo e, conseqüentemente, dos impactos que esse reconhecimento produziu sobre a gestão da educação e os sistemas de ensino”. Entretanto, em relação à gestão/administração da educação, esse reconhecimento conferiu uma autonomia relativa aos sistemas municipais de educação na medida em que, para se tornar um sistema autônomo, estes precisam necessariamente estar organizados em sistemas de ensino próprios.

Em uma análise de como esse fenômeno se manifesta no contexto pós-CF/1988, especificamente em relação aos arranjos constitucionais específicos na área da educação e que devem se fundamentar no princípio da cooperação, Ranieri (2019, p. 262) lembra que “[...] a Constituição insiste na colaboração entre os sistemas de ensino como forma de mitigação de um modelo federativo centralizado, pouco colaborativo e ineficiente em termos de assegurar igualdade de oportunidade e qualidade de ensino a todos”. Logo, a partir da afirmação da autora, evidencia-se um argumento que corrobora com o dilema que envolve as dimensões

inerentes ao pacto federativo de base cooperativa, uma vez que se torna difícil a concretização da colaboração como pressuposto de uma cooperação federativa, se o modelo federativo ainda se dá de forma centralizadora.

Sobre essa questão, Cury (2010) alerta que, mesmo com a inauguração de um modelo constitucional que prevê mecanismos de participação com viés cooperativo, se não houver ampliação dessa participação, incluindo diferentes sujeitos políticos nas tomadas de decisões, tal cooperação não passará de retórica, uma vez que “[...] o entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão” (CURY, 2010, p. 158). Nessa questão, considera-se que a efetivação de espaços deliberativos, criados legalmente para a legítima participação de diferentes sujeitos políticos, como denomina o autor, tais como representantes do Executivo e do Legislativo, de diferentes esferas, precisa necessariamente estar pautada em uma lógica democrática, cooperativa e de defesa da garantia dos direitos sociais, emanada do principal marco legal e normativo brasileiro. Um movimento não muito simples, ao se considerar como as relações políticas e institucionais foram se constituindo, o poder objetivo e simbólico exercido por agentes públicos na sua atuação e o jogo político e de grupos de interesses que tem se revelado historicamente (BOURDIEU, 2011).

O estudo de Ganzeli (2000) corrobora com análises aqui já indicadas de que os processos de descentralização no Brasil, com advento sobretudo nas décadas de 1980 e 1990 no contexto das reformas educacionais, se materializaram por meio de Planos e projetos do governo federal, nas suas diferentes gestões e com especificidades a depender de cada programa de governo. Desde o governo Figueiredo (1979-1985), com o III Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado em 1980, esses planos descentralizadores marcaram uma concepção de descentralização das políticas educacionais e divisão de responsabilidades entre as esferas governamentais (GANZELI, 2000).

Com a redemocratização, no final da década de 1980, o governo Sarney (1985-1990) lançou o *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República*, com ênfase na participação social e política, prevendo a atuação e o fortalecimento das organizações da sociedade civil, abrindo um campo forte de atuação das instituições privadas na área educacional. Nesse período, segundo levantamento do autor, identifica-se nos documentos oficiais o binômio “descentralização dos encargos públicos/rapidez nos fluxos de recursos”, ao que parece já em uma concepção de descentralização financeira. Segundo o autor supracitado, as iniciativas do governo Collor (1990-1992) no campo educacional, como o *Projeto Minha Gente*, no ano de 1991, com forte concepção compensatória, no sentido de

superação das carências socioeconômicas da população infantojuvenil, não lograram êxito, diante da interrupção do mandato desse presidente. Já no governo Itamar Franco (1992-1994), o autor destaca a elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos*, com ênfase na eliminação do analfabetismo e alinhado às metas dos organismos internacionais, em relação à qualidade da educação básica.

Embora não sejam aprofundadas neste trabalho todas as dimensões da descentralização – político-administrativa, financeira, pedagógica –, destaca-se que a relação entre a descentralização financeira (financiamento da educação) e a qualidade da educação, assim como a redução da desigualdade educacional, mesmo tendo sido apontadas como objetivos desse fenômeno, ainda se mantém enquanto um desafio para a área, pois a descentralização, especificamente a descentralização financeira, não pode ser entendida como o único fator que incide sobre a qualidade educacional.

A partir dos estudos analisados, considera-se que o enfoque dos processos centralização/descentralização parece estar relacionado às diferentes dimensões no que tange às políticas educacionais, tais como o financiamento da educação, o currículo e a avaliação, um elemento a ser aprofundado em outras pesquisas.

Souza (2003) caracteriza a descentralização em um contexto mais recente, como uma ferramenta dos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, de implantação das reformas educacionais avaliadas por esses órgãos como necessárias, a partir da década de 1990, em um modelo com ênfase nos processos de privatização, no gerencialismo e em indicadores de desempenho escolar. Contudo, o fenômeno é presente nas formas de organização política e administrativa do Estado ao longo do tempo, conforme anteriormente abordado. Segundo o autor, “[...] Há um padrão que uniformiza as reformas educacionais aplicadas nos diversos países da América Latina e do Caribe nos últimos vinte anos: a ênfase nas políticas de descentralização” (SOUZA, 2003, p. 20-21). Tal padrão veio em resposta à complexidade do contexto, o que colocou algumas condições para o Estado no âmbito da gestão pública, uma vez que o Estado passou a atender interesses voltados a determinados setores da economia, deixando de lado o seu papel de Estado protetor. Sob essa lógica, a descentralização envolvendo processos e políticas educacionais nas últimas décadas no Brasil aparece, subliminarmente, na medida em que o Ministério da Educação passa a induzir projetos a serem executados pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, em uma aparente autonomia local, entretanto, fortemente articulada a projetos do órgão central.

A descentralização ganhou um novo e decisivo impulso com a aprovação da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/96, da Emenda Constitucional 14/96 e da Lei 9424/96 que a regulamentou, sendo estas duas últimas alterações fortes indutoras da municipalização do Ensino Fundamental. (GANZELI, 2000, p. 35)

Esse movimento, ainda que tenha sido efeito de um anseio de maior autonomia local, tem-se consolidado também por meio de mecanismos de regulação das políticas educacionais, quanto ao planejamento, gestão, currículo, avaliação e financiamento da educação, denotando um papel mais do que indutor da União, com tendência centralizadora e definidora dos rumos da política. Desde então, ao longo das décadas e dos governos seguintes, o binômio centralização/descentralização tem se revelado na dinâmica das reformas do Estado e das políticas de governo, perpassando as políticas educacionais desde a década de 1990 (PERONI; LIMA; KADER, 2018).

Essa dinâmica não pode ser analisada desconectada de um contexto de reconfiguração do papel do Estado por dentro das transformações no âmbito do capitalismo, resultantes das crises dos modelos liberais e de um Estado protetor, da reestruturação produtiva e a partir da emergência de uma lógica neoliberal, que foi sendo desenhada desde a década de 1960. Tal desenho inspirou as lógicas neoliberais, que defendiam uma série de medidas para a recuperação do poder do mercado, em detrimento de um Estado de proteção social e regulador, do ponto de vista econômico. Para Behring (2006), são características dessa lógica de Estado:

1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa *natural* de desemprego; 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior. (BEHRING, 2006, p. 13)

Com o advento de um Estado de modelo neoliberal, resultado das crises do capital e do enfraquecimento dos modelos de *Welfare State*²⁸, reconfigura-se o modelo de Estado: forte a partir dos interesses do mercado no controle dos sindicatos e redução de taxaço dos donos dos meios de produção, e fraco para a regulação econômica e fiscal e na implementação de

²⁸ Na tradução literal, significa “estado de bem-estar”. Contudo, os estudos do campo da economia política aportam distintas abordagens, que analisaram ao longo da história e em diferentes contextos esse modelo de Estado. Logo, não é possível um único conceito de *Welfare State*, como uma única manifestação de um Estado de Bem-Estar Social, ainda que as relações entre classes sociais, os direitos de cidadania e a perspectiva de desenvolvimento econômico se entrelacem em todas elas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

políticas de proteção social como vias de acesso aos direitos de cidadania – educação, saúde, trabalho, moradia, assistência social, dentre outros. Ressalta-se que todo esse processo tem reconfigurado historicamente as formas de organização dos aparelhos do Estado, também pautadas por lógicas de burocratização e modernização políticas, econômicas, sociais e institucionais. E foi nesse contexto que emergiram, em diferentes países, as reformas no modelo do Estado, fortemente pautadas pelos pressupostos neoliberais aqui destacados e sob o paradigma da modernização, que adquiriram a roupagem de “governança” (SOUZA, 2017, p. 30).

No Brasil, a reforma se materializou via implementação do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995-2003), que, dentre outras mudanças pautadas no “novo” modelo de governança, induziu “[...] novas formas de parceria entre o público e o privado e o crescente envolvimento empresarial na educação pública brasileira” (CARVALHO, 2017, p. 533), e reestruturou o aparelho do Estado, reduzindo os níveis hierárquicos, promovendo a descentralização administrativa e colocando as políticas públicas, dentre elas as políticas educacionais, como partes dessas mudanças (PERONI, 1997).

O processo de descentralização no contexto da reforma deu-se a partir da ideia de que o papel da União seria de forte regulação e coordenação das políticas, sendo que caberia aos estados e municípios as funções de execução de ações voltadas à implementação de políticas públicas. Nesse contexto, cabe acrescentar que as ideias advindas do campo da Administração Pública, ancoradas na teoria da Nova Gestão Pública (ANDERSON, 2017), embasaram tais reformas, fortalecendo no âmbito governamental uma lógica gerencialista advinda do mundo empresarial, baseada na busca de eficiência e eficácia das ações, redução de custos e o pressuposto de reconstrução da capacidade de gestão do Estado, influenciando sobremaneira a implementação das políticas públicas.

No caso das políticas de financiamento da educação, por exemplo, Farenzena e Marchand (2013, p. 791) evidenciam “[...] traços da regulação das relações entre União e governos municipais direcionada pela política” e concluem que a União, no contexto pós-2010 pela indução de políticas e da instituição de instrumentos de planejamento, tais como o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/Plano de Ações Articuladas* (PAR), criado pelo Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007), que estabeleceu uma nova forma de regulação nas relações entre União e municípios nas políticas de educação. Para as autoras, no campo da pesquisa sobre políticas públicas, “[...] a noção de regulação pode ser utilizada para pensar o papel do Estado e as relações entre instituições e entre atores das políticas” (p. 791), por meio da coordenação e controle de tais políticas, tendo em vista, atingir alguns resultados.

Contudo, esse processo também considera o compartilhamento de certo poder e responsabilidade entre esferas de governo e outros agentes sociais, com espaços para ajustes, a depender das realidades e demandas locais, na implementação das políticas.

O processo de regulação compreende, portanto, de um lado, a produção e regras que orientam o funcionamento de dado sistema e, de outro, o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras. No campo da educação, esse sistema pode ser entendido, por exemplo, como um determinado sistema educacional, uma rede de ensino ou, ainda, o espaço de uma política pública. (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p. 793)

Sob essa perspectiva, a regulação, mesmo que implique certo controle, abre espaço para a interlocução entre os agentes envolvidos, ao se considerar a autonomia conferida legalmente aos diferentes entes. É relevante destacar que o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* se constitui por 28 diretrizes, que orientam estados e municípios no planejamento da educação e na organização de seus sistemas de ensino, pautado no que está expresso no Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007). Tal Ato do Executivo federal revela em seu texto a intencionalidade em mobilizar a sociedade em torno de diretrizes específicas, tendo em vista a melhoria da qualidade da educação básica, com a promoção de um “[...] regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira” (BRASIL, 2007). De acordo com o indicado no referido Decreto, a qualidade da educação básica é aferida por meio do atendimento às metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), restringindo a concepção de qualidade aos resultados do desempenho escolar, conforme os critérios do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

O PAR é um instrumento de planejamento das políticas educacionais adotado no *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, sendo utilizado como uma ferramenta para operacionalizar a assistência técnica e financeira da União, e no âmbito da melhoria da qualidade educacional em toda a educação básica. Esse instrumento foi incluído como uma das estratégias da meta 7 do PNE 2014-2024:

7.5) formalizar e executar os **planos de ações articuladas** dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar. (BRASIL, 2014, grifo nosso)

O PAR é um forte modelo de ação que denota a regulação das políticas implementadas pelos entes subnacionais, sendo caracterizado como um instrumento de gestão, representado em um “[...] plano estrutural de longo prazo que visa a superar a fragmentação das políticas educacionais e a abrir diálogo entre os subgovernos nacionais, estabelecendo/fortalecendo o regime de colaboração” (SOUSA; CASTRO, 2017, p. 875). Contudo, em análise de Sousa e Castro (2017, p. 880), o PAR se apresenta como um mecanismo de constrangimento²⁹ aos entes subnacionais, destacando que as políticas de descentralização no âmbito da educação não se materializam plenamente no Brasil, com maior ênfase às políticas de financiamento, denotando a existência de um federalismo incompleto.

Outro aspecto que se destaca no Decreto 6.094/2007 é a possibilidade aberta para a colaboração, em caráter voluntário, de instituições e agentes públicos e privados, grupos e indivíduos com poder de atuação por dentro dos órgãos de governo, influenciando e até determinando as políticas educacionais no país, por meio da utilização pelo Estado de mecanismos de privatização.

A partir das indicações decretadas, observa-se que o PAR é entendido como uma via de operacionalização das ações, com apoio técnico e financeiro da União, e também um meio de controle e regulação da política educacional, em uma concepção voltada para os resultados de aprendizagem – com forte influência de sujeitos da esfera privada –, ainda que as diretrizes contemplem outros aspectos relacionadas às condições de qualidade da educação, tais como, o acesso e a permanência de todas e todos na escola, a promoção da educação infantil, a formação inicial e continuada de profissionais da educação, a valorização do trabalho docente e a gestão democrática. Observa-se também que a narrativa expressa em documentos orientadores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), relacionados ao PAR, denota uma perspectiva pautada por uma lógica gerencial, que considera esse instrumento como uma forma eficaz de controle das ações dos entes subnacionais na realização de diagnósticos, planos, sua execução e acompanhamento, assim como, da prestação de contas dos Termos de Compromisso (FNDE, 2017).

Farias (2017, p. 228) evidencia, como resultados de sua pesquisa, que o PAR, enquanto um instrumento elaborado nessa perspectiva gerencial, desconsidera as especificidades educacionais e assimetrias regionais e culturais, representa uma “[...] quebra da autonomia e a instalação da hierarquia nas relações federalistas”; desconsidera as

²⁹ *Center constraining*, conforme mencionado no estudo das autoras referenciadas.

fragilidades dos entes subnacionais – administrativas, financeiras e humanas –, penalizando-os por meio de uma metodologia avaliativa que não cumpre o previsto no regime de colaboração, a partir do marco constitucional, e substitui o princípio da gestão democrática pela “gestão gerencial”, fragilizando aspectos que balizam a colaboração interfederativa, pautada na autonomia, participação e equidade das relações entre os entes. Por outro lado, o autor também pondera que,

[...] o PAR, extraídas suas limitações, se mostra como um progresso nas políticas educacionais dos últimos anos. Não se pode deixar de reconhecer seus avanços na relação federativa, pois abarca todos os entes da federação no que diz respeito à parceria para melhorias da Educação Básica no País. Entretanto, a efetivação do Regime de Colaboração não é uma conquista deste plano. (FARIAS, 2017, p. 228)

Entretanto, ele pode revelar-se como um plano indutor de ações que carece de maior participação dos agentes envolvidos nas esferas subnacionais, denotando tratar-se de um instrumento por meio do qual se induz uma desconcentração e não a descentralização das políticas. Assim, a partir do que destaca o autor supracitado, o PAR, mesmo diante de um viés gerencial e de regulação, pode significar a possibilidade de democratização da gestão, por meio de um processo que confere relativa autonomia aos entes subnacionais, órgãos e instituições que os compõem.

Outras pesquisas sobre o tema evidenciaram que o PAR tem se demonstrado uma política relevante para os municípios, devido à associação com a aquisição de recursos financeiros, à melhoria de infraestrutura das escolas, dos materiais e equipamentos didático-pedagógicos, ainda que não plenamente, e realização de programas de formação continuada. Todavia, mostrou-se ineficaz quanto ao fortalecimento de formas de colaboração e participação dos municípios nos processos decisórios, para além da fase de diagnóstico da realidade, mas também no planejamento das ações (SOUZA, 2015; VIANA, 2015; MORAIS, 2020; VALADÃO, 2015).

Nessa discussão, também se evidenciam outras estratégias para induzir formas de colaboração e cooperação federativa no âmbito da educação, colocando-se em destaque a opção governamental em criar na estrutura do MEC, no ano de 2011, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), como uma resposta às demandas colocadas na Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE), e que exigiram do MEC maior presença na coordenação do trabalho para a instituição do Sistema Nacional de Educação, segundo o previsto no artigo 13 do PNE 2014- 2024. A SASE tinha como uma de suas atribuições assessorar estados, municípios e o DF, contribuindo no aprimoramento da gestão

da educação, com ênfase em ações de planejamento cooperativo, assistência técnica e interlocução com os entes municipais e estaduais. Desse modo, utilizou como um instrumento de articulação entre os entes federados a constituição de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE).

Segundo o art. 2º, da Resolução n.º 1, de 23 de janeiro de 2012 do CNE (CNE, 2012, p. 1), o ADE é um instrumento de gestão pública, “[...] é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico”. Desse modo, a criação dos ADEs induz a efetivação de redes entre municípios com características geográficas, econômicas e sociais semelhantes, a partir de uma agenda de enfrentamento a desafios comuns na área da educação, pretensamente com vistas à melhoria da qualidade da educação a partir da concepção dos agentes envolvidos, inclusive representantes do setor privado que atuam na disputa pelo fundo público. O entendimento do MEC à época era de que o ADE seria um mecanismo de “[...] trabalho em rede, no qual uma coligação de Municípios com proximidade geográfica e/ou características econômicas e sociais semelhantes, procura compartilhar experiências e conhecimentos para solucionar, conjuntamente, desafios no campo da Educação” (MEC, 2018). Contudo, o estudo de Cassini (2016, p. 7) aponta para uma análise crítica frente a esse modelo, que, para a autora, se revelou por meio de forte influência do setor privado, como um instrumento relacionado à denominada “fragmentação administrativa do Estado”, em uma lógica contrária ao propugnado pelo federalismo cooperativo.

Tal forma de articulação proposta pela SASE revelou-se como um contrassenso, na medida em que potencializou, ainda mais, a atuação de organismos privados nas esferas decisórias e de discussão das políticas educacionais (ARAÚJO, 2018). Desse modo, e com a pretensão de ser um instrumento indutor da cooperação entre os entes para o desenvolvimento da educação, também se apresentou como mais uma estratégia de influência e atuação desses organismos.

O entendimento geral é de que, na perspectiva de influenciar o sistema nacional de educação, tais arranjos seriam um instrumento de gestão pública para fortalecer e implementar o regime de colaboração, cuja finalidade seria a melhoria da qualidade social da educação brasileira. O modelo insere-se no contexto de regulamentação de novas formas de cooperação entre os entes federados, incluindo os institutos e fundações ligados a empresas privadas e organizações diversas. No entanto, mais do que um instrumento de soluções colaborativas, essa modalidade de parceria configura uma nova estratégia de influência direta do setor privado na gestão da educação pública e, ao mesmo tempo, de expansão e controle do mercado educacional. (CARVALHO, 2018, p. 103)

Outro exemplo do pretense trabalho em rede induzido pela SASE foi a articulação promovida com o Fórum Nacional de Educação (FNE)³⁰ para a elaboração e o monitoramento dos Planos Estaduais e Municipais de Educação após a aprovação do PNE 2014-2024, com o objetivo de alinhar os instrumentos de planejamento da educação dos estados e municípios ao PNE. Essa articulação foi materializada por meio da realização de reuniões, debates e elaboração de materiais com orientações técnicas, tais como os documentos *Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação, O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações* (MEC, 2014), dentre outros.

Contudo, com as mudanças políticas e a reforma administrativa realizada pelo governo federal no ano de 2019 – com mudança de concepção e prioridades do grupo político que assumiu o governo –, a SASE foi extinta da estrutura do MEC e não foram identificadas evidências, nas ações do atual governo, de continuidade do modelo dos ADE, um aspecto que será retomado no capítulo com as análises das entrevistas realizadas com sujeitos envolvidos no campo pesquisado.

No âmbito do planejamento da educação nacional, tem-se no PNE 2014-2024 um importante instrumento articulador e indutor para a materialização de um federalismo cooperativo em educação, como um instrumento que tem em sua essência a intencionalidade de articular um sistema nacional de educação em regime de colaboração (DOURADO, 2013; 2018). Segundo Cury (2010, p. 160), “[...] Esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns”.

Isso posto, cabe avançar na próxima seção para a compreensão de como o sistema educacional brasileiro foi se organizando, estabelecendo relações entre as dimensões inerentes ao modelo federativo até aqui consideradas, na direção das análises em torno dos desafios para a instituição de um sistema nacional de educação como via de consolidação do regime de colaboração.

³⁰ Instância permanente criada pela Portaria do MEC n.º 1.407/2010 (BRASIL, 2010), e instituída pela lei n.º 13.005/2014 com a aprovação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), como uma das demandas da CONAE 2010. Contudo, a composição do FNE foi alterada, de forma arbitrária e unilateral, por meio de um decreto publicado pelo governo federal no dia 26/04/2017 e pela Portaria do MEC n.º 577, de 27/04/2017 (BRASIL, 2017), com medidas autoritárias e sem discussão com as entidades que integravam o FNE de acordo com as normas em vigor (ANPEd, 2017). A partir dessa alteração, um conjunto de 21 entidades e movimentos da sociedade civil constituiu o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) como forma de resistência e para “[...] pressionar o governo federal e fazer valer a implementação dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de educação e viabilizar a organização da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE).” (FNPE, 2017)

2.2 ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

A organização da educação em um país de forte tradição elitista e oligárquica teve diferentes momentos históricos, tanto de descentralização, a exemplo do Ato Adicional de 1834 (BRASIL, 1834), que promoveu uma revisão na Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (BRASIL, 1824), em aspectos políticos e administrativos, quanto de forte centralização no poder central, conferindo menos autonomia aos entes subnacionais.

Em um federalismo mais cooperativo no campo educacional se exige, para além de um sistema político que se constitua a partir da clareza dessa concepção, instrumentos normativos dos sistemas de ensino que o legitimem e lancem bases consistentes para a sua materialização via atuação dos entes federados.

A estrutura do sistema educacional organizada, aparentemente, em uma lógica de descentralização político-institucional, com a coexistência de órgãos nacionais, estaduais, distrital e municipais, ampara-se em uma construção que foi conformando um papel a essas instâncias na coordenação e execução das políticas de educação, a partir dos marcos legais e também pelas normativas exaradas pelos respectivos órgãos colegiados – conselhos nacional, estaduais e municipais de educação. Tal estrutura deve colocar em ação a gestão da educação, estabelecendo relações com as dimensões abordadas na seção anterior, dentro do modelo federativo, sob o qual está organizada a educação brasileira. Logo, as lógicas que envolvem os processos de centralização, descentralização, coordenação e regulação das políticas educacionais estão diretamente relacionadas às formas com que opera o sistema educacional e que deve atuar de forma articulada, ao considerar a dinâmica interfederativa.

A intencionalidade pela consolidação de um sistema de educação teve sua origem nas primeiras décadas do século XX, com o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*³¹, no ano de 1932, influenciando o declarado na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), que determinou enquanto competência da União “[...] fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934; CURY, 2015). Esse contexto deu-se em meio a um movimento de intensos acontecimentos históricos e políticos e que influenciaram o campo educacional (LIMA, 2017), lançando as bases para a criação de planos de educação como mecanismos de articulação interfederativa.

³¹ Escrito por um grupo de intelectuais, com destaque para Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho, “[...] a partir do ideário escolanovista, com a efervescência do pensamento liberal no Brasil”, que após a realização da IV Conferência Nacional de Educação, de 1931, sistematizou o documento *A Reconstrução Educacional no Brasil - Ao Povo e Ao governo* (LIMA, 2017, p. 249).

A partir de então, a ideia de planos de educação como via de consolidação de um sistema educacional em todo o território nacional esteve submetida a diferentes concepções, a depender dos projetos políticos em curso. Embora essa construção seja fundante na compreensão dos arranjos multifacetados em torno da organização do sistema educacional, nesta análise interessa lançar um olhar para aspectos relacionados à articulação interfederativa no desenvolvimento das políticas educacionais, sobretudo no contexto pós-CF/1988.

Cabe salientar que o conceito “sistema” no âmbito educacional, dadas as diferentes concepções com que foi tratado ao longo da história, com caráter polissêmico e complexo, está relacionado a um conjunto de elementos integrados (SAVIANI, 2008, p. 1), o que pressupõe uma articulação, uma ligação entre esses elementos. Daí a relação entre a ideia de um sistema nacional de educação que articule os entes federados em um regime de colaboração na educação, dada a existência de um sistema materializado na forma dos sistemas de ensino.

Pode-se entender, nessa materialidade, o conjunto de instituições educacionais, públicas e privadas, que compõe uma rede de ensino, constituindo um sistema de ensino ou sistema educacional, formado por diferentes partes.

- a) do ponto de vista da entidade administrativa, o sistema educacional pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular, etc.;
- b) do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado ou livre;
- c) do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio, superior;
- d) do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum ou especial;
- e) do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semi-especializado, ou especializado;
- f) do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola, etc. (SAVIANI, 2008, p. 2)³²

Todas essas partes, que, em alguma medida, são articuladas, caracterizam e compõem o sistema educacional e estão submetidas a um ordenamento jurídico e normativo que as organize, ainda que cada qual tenha relativa autonomia e esteja impregnada de concepções, valores e projetos educacionais com vistas a um objetivo como: a garantia do direito à educação (CURY, 2008). Logo, compor um sistema educacional “[...] implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes)” (SAVIANI, 2008, p. 2).

Todavia, a tentativa de conceituar um sistema de ensino trata-se de tarefa que exige correlacionar diferentes aspectos. O Parecer CNE/CEB n.º 30/2000 (CNE, 2000) é um ato

³² O autor se refere a “graus de ensino” que seriam os níveis e etapas da educação – educação básica e ensino superior, sendo que, na educação básica, o ensino fundamental equivale ao “primário”.

histórico nessa matéria, pois define o que se deve entender por sistema de ensino na sua complexidade e integralidade, ao considerar as minúcias da organização da educação brasileira.

[...] dado o que já se disse sobre a Constituição e o que agora está posto na LDB, pode-se começar a definir o sistema de ensino. Esse compreende **instituições escolares** responsáveis pela **oferta da educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com **normas educacionais** que, isentas de antinomias, dão **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo**. Cabe aos poderes públicos, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas dos seus sistemas de ensino, capazes de dar sustentação ao seu dever constitucional e legal e, segundo o art. 209 da Constituição e art. 9º da LDB, cabe também autorizar a presença da iniciativa privada e do setor público na educação escolar. De acordo com a LDB, Estados e Municípios autorizam, credenciam e supervisionam os estabelecimentos dos seus respectivos sistemas de ensino. Aos Estados cabe também avaliar as instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Mas, de acordo com a Constituição Federal, nos incisos I e II do art. 30, cabe aos municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Esta possibilidade está reconfirmada pelo artigo 11, III, da LDB. Este conjunto de elementos articulados entre si e visando fins a serem atingidos pela educação perfaz um sistema de ensino. (CNE, 2000, grifos originais)

Assim, estão demarcadas as instâncias para a execução da política educacional que constituem de forma interdependente o sistema de ensino: os Conselhos de Educação, como órgãos normativos, as instâncias executivas – Secretarias/Departamentos de Educação – e as instituições educacionais no atendimento direto. Nesse Parecer do CNE estão delineados os caminhos no que tange à perspectiva normativa que compete ao Conselho Nacional de Educação, tendo em vista a relevância da sua função em garantir que os distintos entes federados atuem a partir dos princípios e finalidades da educação nacional na organização de um sistema de ensino.

Todavia, ainda que os sistemas de ensino sejam constituídos sob o princípio da gestão democrática, com coexistência de órgãos normativos e executivos que devem atuar de forma orgânica, é relevante destacar que para além de um formato e papéis devidamente estabelecidos no conjunto dos dispositivos legais e normativos, há aspectos difusos que perpassam essa constituição. Nesse sentido, Flach (2020, p. 224) destaca que “[...] as relações no interior dos órgãos normativos dos Sistemas de Ensino são contraditórias e podem evidenciar que o princípio da gestão democrática assume diferentes interpretações, conforme interesses em disputa.”

Diante disso, trazer à tona elementos teóricos, normativos, técnicos, políticos da constituição dos sistemas de ensino no Brasil e que são determinantes para a execução das

políticas educacionais, tendo em vista a efetivação do direito à educação, é um exercício essencial na direção de aprofundar como esse processo se dá no âmbito dos sistemas educacionais, ao considerar o papel de cada ente federado na oferta educacional, com um olhar específico para os sistemas municipais de educação, principais responsáveis pela execução das políticas de educação infantil.

A análise do tema demonstra, conforme já acenado, que a constituição dos sistemas de ensino foi uma construção que teve influência em marcos decisivos em diferentes momentos históricos e político-sociais no país. Destaca-se o contexto da década de 1930 como bastante potente, devido aos ares e movimentos em prol da modernização, sendo eles importantes catalizadores da Revolução de 1930, com avanços significativos no campo educacional. Nessa época, instâncias importantes na estruturação de um sistema educacional que articulasse as questões educacionais nacionalmente foram consolidadas, notadamente, o Ministério da Educação e da Saúde e o Conselho Nacional de Educação. Considera-se pertinente o destaque do estabelecido nos artigos 150 a 152 da Constituição Federal de 1934, como importantes elementos na estruturação dos sistemas de ensino, com definição de competências privativas e comuns.

Cury (2015, p. 9) ressalta, acerca da criação do CNE, que essa instância tinha a atribuição de exarar “[...] as diretrizes de toda a educação, inclusive primária, e a ampliação de recursos financeiros”, tendo como “[...] consequências dessas atribuições [...] a proposta de criação de uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação a ser submetido ao Governo da República e dos Estados”. Logo, se evidenciou a instituição desse importante instrumento para a viabilização de articulação interfederativa, na direção de um sistema nacional de educação. Entretanto, ao longo das décadas seguintes, a ideia da consolidação de um projeto político democrático e da articulação interfederativa na educação sofre enfraquecimento com a forte centralização na União, em um movimento que se deu de forma complexa, conforme destacado anteriormente.

Os sistemas federal e estaduais de ensino foram se constituindo no contexto pós-década de 1960, inicialmente por meio da “[...] Lei n. 4.024/61, que instituiu os sistemas federal e estadual de ensino e criou o Conselho Federal de Educação – CFE –, preceituando a criação de conselhos congêneres nos estados, os Conselhos Estaduais de Educação – CEEs” (TEIXEIRA, 2004, p. 696). Com o regime autoritário instalado em 1964, toda essa construção é subtraída e, mais uma vez, o poder centraliza-se nas tomadas de decisão do Poder Executivo da União. Destaca-se, no período, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n.º 4.024/1964 (BRASIL, 1961), que, no seu artigo 8.º, parágrafo 4.º, alterou o nome do CNE,

instalado na década de 1930, para “Conselho Federal de Educação”, denotando a centralidade das decisões normativas quanto à educação nacional na esfera executiva federal (BRASIL, 1964).

No período de redemocratização pós-década de 1980, retomam-se as bases democráticas e a ideia do fortalecimento federativo na consolidação de um Estado de Direito, garantindo na CF/1988 princípios para a regulamentação de mecanismos de articulação e cooperação entre os entes federados, por meio do estabelecimento das respectivas competências desses entes, de forma articulada e interdependente. A CF/1988 estabeleceu as bases para a criação e o papel de instâncias dos sistemas de ensino, colocando centralidade nos planos nacionais de educação para a efetiva articulação e instituição de um sistema nacional de educação.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988)

Por sua vez, a lei infraconstitucional específica da educação e que delimita seus fundamentos – a LDB 9.394/96 – estabeleceu, no seu artigo 8º, § 1º e § 2º, a partir dos princípios garantidos na carta constitucional, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizariam, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, sendo que caberia à União “[...] a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais [...]”. Em vista disso, a lei especifica a dimensão da autonomia dos entes federados na organização dos seus sistemas de ensino: “[...] Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei” (BRASIL, 1996).

De modo específico, ressalta-se a responsabilidade dos municípios em relação à oferta da educação infantil, mas não sem a colaboração dos demais entes – União e estados –, em diferentes dimensões, tais como a técnica, curricular e financeira, em uma relação de interdependência (BRASIL, 1988; 1996). No entanto, entre o previsto legalmente sobre a articulação interfederativa dos entes – um pressuposto da ideia da existência de um sistema (SAVIANI, 2017) – e a efetividade na execução de políticas, a partir das responsabilidades de cada ente subnacional, reside a complexidade de atuação de diferentes órgãos, instituições e

agentes sociais e políticos, com distintas concepções político-institucionais, que foram influenciando a plena existência dessa articulação ao longo do tempo.

A regulamentação do artigo 211 da CF/1988 pressupõe a efetivação da cooperação federativa, ou seja, a materialização do regime de colaboração entre os entes federados, e a via para essa consolidação é a instituição de um sistema nacional de educação. O PNE 2014-2024 traçou, na estratégia 9 da meta 20, o seguinte:

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. (BRASIL, 2014)

Portanto, os dispositivos legais estabelecem vias para que se consolidem formas de colaboração na educação, a partir dos termos do parágrafo 4.º do Art. 211: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

O estabelecimento legal dessas vias tem possibilitado formas cooperativas de atuação dos entes federados, sejam elas verticais – União, estados, DF e municípios – ou horizontais – entre estados e entre municípios. Uma lógica considerada na instituição dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, dentre outros mecanismos, caracterizados como formas de colaboração e anteriormente citados.

Sobre a organização do sistema educacional no Brasil, do ponto de vista de seu desenho estrutural, resultante de toda a trajetória legal e normativa, bem como das diferentes opções e concepções político-institucionais de cada época, considera-se que tal organização reflete uma construção, tanto como consequência das ideias e concepções de agentes sociais e políticos ao longo do tempo – legisladores, gestores públicos, representantes de organismos influenciadores das políticas e gestão da educação, dentre outros –, quanto da própria realidade instalada do ponto de vista institucional (SAVIANI, 2017).

Nessa perspectiva, em alguma medida, a organização institucional dos sistemas de ensino pode revelar a existência de uma hierarquia, contudo, o que se coloca como ponto de análise é o que a constitui, a partir do entendimento de que deve existir uma relação de interdependência, de articulação entre os sistemas, mesmo diante da complexidade inerente à própria constituição desse modelo.

A partir dessa compreensão, ao longo deste estudo foram analisados os documentos, informações e dados coletados, em interlocução com a produção sobre o tema, no sentido do entendimento da atuação dos sistemas de ensino, de forma cooperativa, na materialização das políticas educacionais no âmbito da educação infantil, com centralidade no sistema estadual e em sistemas e redes municipais de ensino do lócus selecionado para a pesquisa.

Um dos elementos considerados nessas análises é o foco na atuação do sistema estadual de ensino e a sua relação com os municípios, com e sem sistema próprio de ensino. Para tanto, e a partir do anteriormente exposto acerca da garantia legal de organização dos sistemas de ensino pelos entes federados, é importante ressaltar que a constituição de sistemas de ensino próprios se dá por meio de prerrogativas legais, ou seja, da criação desses sistemas por meio de aprovação de lei específica, estadual ou municipal, como garantia do exercício da autonomia desses entes. Assim, cada qual organiza o seu sistema de ensino, no sentido da estrutura educacional, conforme o previsto na construção legal nacional. No entanto, a constituição de sistemas próprios de ensino, destacando-se os de âmbito municipal, guarda estreita relação com o modo pelo qual o ente municipal foi se afirmando enquanto ente federativo, dada a história de dependência deste em relação aos demais entes, no contexto de um país com forte histórico de centralização de poder decisório frente às políticas educacionais.

A discussão acerca da constituição de SME mostra-se relevante no contexto brasileiro, visto que, historicamente, houve uma centralização do poder governamental, de forma a desconsiderar a capacidade municipal para elaborar, conduzir e avaliar políticas de interesse local. Por isso, quando os municípios optam por constituir seus próprios SME, afirmam sua autonomia na condução das políticas educacionais sob sua responsabilidade, com vistas ao envolvimento da comunidade local nessa condução. (FLACH, 2020, p. 222)

Consideram-se esses fatores como relevantes, uma vez que também pretende-se elucidar, nesta pesquisa, se o fato de um município se constituir com sistema próprio de ensino significa o efetivo exercício de sua autonomia frente às tomadas de decisão, no que se refere às políticas locais de educação infantil, bem como, à influência de distintos sujeitos envolvidos nesse processo. Interessa, portanto, dar visibilidade a como se constitui a relação dos municípios com os demais entes federados, ao se considerar a dimensão cooperativa inerente ao modelo federativo. Do mesmo modo, enfatiza-se que os municípios que não constituíram sistemas de ensino próprio e que integram o sistema estadual de ensino são sujeitos essenciais nesta investigação, uma vez que os mesmos são responsáveis pela execução de políticas educacionais e detêm prerrogativas constitucionais e legais que

asseveram acerca da sua autonomia enquanto ente federativo. Enfatiza-se que o artigo 18 da CF/1988 estabelece que “[...] a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Contudo, ressalta-se que tal autonomia pode ser entendida como relativa, ao se considerar o complexo sistema de partilha de competências, delimitado para cada ente pelo marco constitucional e legislações infraconstitucionais.

Em síntese, e retomando a questão que norteia este estudo, os diferentes aspectos abordados são fundantes nas análises realizadas a partir de elementos advindos do campo empírico, para evidenciar as formas de colaboração entre estado e municípios, e se as mesmas têm impulsionado as políticas públicas de educação infantil no Estado do Paraná. Uma análise que considera a característica de um estado no qual a maioria dos municípios não está organizada em sistemas de ensino próprios e, dessa forma, as atribuições normativas e deliberativas estão sob responsabilidade do sistema estadual de ensino.

Em levantamento acerca da existência dos sistemas próprios de ensino, no âmbito municipal, nos estados brasileiros, foi identificada a baixa criação deles em alguns estados, com destaque para o Estado do Paraná, que contava com o menor percentual.

TABELA 1 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS (M) COM CONSELHOS DE EDUCAÇÃO (CME) E SISTEMAS PRÓPRIOS DE ENSINO (SPE), UNIDADES FEDERATIVAS (UF), BRASIL, 2011

UF	M	CME	SPE	SPE %	UF	M	CME	SPE	SPE %
Acre	22	10	9	40,9	Paraíba	223	200	110	49,3
Alagoas	102	57	21	20,6	Paraná	399	267	22	5,5
Amapá	12	16	8	66,7	Pernambuco	185	178	35	18,9
Amazonas	62	51	34	54,8	Piauí	224	116	80	35,7
Bahia	417	393	244	58,5	Rio de Janeiro	92	92	80	87,0
Ceará	184	150	47	25,5	Rio Grande do Norte	167	165	35	21,0
Distrito Federal	1	1	1	100,0	Rio Grande do Sul	496	486	280	56,5
Espírito Santo	78	74	22	28,2	Rondônia	52	24	20	38,5
Goiás	246	229	79	32,1	Roraima	15	6	4	26,7
Maranhão	217	180	104	47,9	Santa Catarina	293	293	254	86,7
Mato Grosso	141	102	20	14,2	São Paulo	645	635	300	46,5
Mato Grosso do Sul	78	40	33	42,3	Sergipe	75	68	63	84,0
Minas Gerais	853	700	83	9,7	Tocantins	139	122	23	16,5
Pará	143	71	33	23,1					

FONTE: IBGE (2011).

Conforme os dados da Tabela 1, 22 municípios paranaenses declararam contar com sistema próprio de ensino. Quanto a esse dado, cabe alertar que se identificou um desafio frente à sua fidedignidade, uma vez que, especificamente quanto ao Estado do Paraná, não condizia com a realidade à época, uma vez que seis desses municípios entendiam possuir sistema próprio de ensino, confundindo esse conceito com o de sistemas educacionais privados, compostos por materiais didáticos, formação continuada e/ou assessoria educacional/pedagógica (UNCME, 2017).

Na atualização dos dados, via coleta de informações junto à UNCME (2019), foi identificada a existência de 20 municípios paranaenses com sistema próprio de ensino, ou seja, cerca de 5% do total de municípios, um baixo percentual se comparado com os das demais Unidades da Federação, conforme o quadro a seguir.

QUADRO 1 – MUNICÍPIOS COM SISTEMAS PRÓPRIOS DE ENSINO*, PARANÁ, 2019

	MUNICÍPIO	LEI MUNICIPAL DE CRIAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO*
1	Paula Freitas	Lei n.º 534, de 10 de agosto de 1998
2	Chopinzinho	Lei n.º 02, de 20 de dezembro de 2001
3	Toledo	Lei n.º 1.857, de 18 de dezembro de 2002
4	Londrina	Lei n.º 9.012, de 23 de dezembro de 2002
5	Ponta Grossa	Lei n.º 7.081, de 30 de dezembro de 2002
6	Ibiporã	Lei n.º 1.891, de 30 de junho de 2004
7	Guarapuava	Lei n.º 1.394, de 8 de outubro de 2004 Lei n.º 3.018, de 16 de dezembro de 2019**
8	São José dos Pinhais	Lei n.º 632, de 29 de outubro de 2004
9	Araucária	Lei n.º 1.528, de 2 de dezembro de 2004
10	Curitiba	Lei n.º 12.090, de 19 de dezembro de 2006
11	Paranaguá	Lei n.º 69, de 10 de setembro de 2007
12	Sarandi	Lei n.º 1.531, de 16 de junho de 2008
13	Jacarezinho	Lei n.º 1.958, de 08 de setembro de 2008
14	Pinhais	Lei n.º 1.059, de 28 de dezembro de 2009
15	Cascavel	Lei n.º 5.694, de 22 de dezembro de 2010
16	Iguatu	Lei n.º 620, de 03 de abril de 2013
17	Palmeira	Lei n.º 3.592, de 13 de dezembro de 2013
18	Palmas	Lei n.º 2.395, de 15 de junho de 2016
19	Telêmaco Borba	Lei n.º 2.153, de 24 de outubro de 2016
20	Sertãozinho	Lei n.º 2.737, de 15 de maio de 2018

FONTE: Elaborado pela autora, a partir dos dados da UNCME (2017; 2019), Flach (2020) e Leis municipais (2018; 2019).

*O município de Reserva aprovou Lei municipal criando o sistema próprio de ensino no ano de 2005, lei que foi revogada no ano de 2008, sendo que o município voltou a integrar o sistema estadual de ensino.

**Lei atual que dispõe sobre a reestruturação do Sistema Municipal de Ensino de Guarapuava.

Os dados do quadro 1 evidenciam que, dos 399 municípios paranaenses, 379 deles compõem o sistema estadual de ensino, ficando submetidos à normatização dos órgãos ligados ao estado e à União, o que não pode significar que os municípios sem sistema próprio de ensino não detenham autonomia e capacidade de tomada de decisões, conforme o anteriormente exposto. Esse dado é essencial para justificar a escolha do Estado do Paraná

como campo desta pesquisa, no sentido de procurar compreender os fatores que estão por detrás do baixo percentual da criação de sistemas próprios de ensino e em que medida esse retrato influencia a colaboração entre os entes federados para a execução das políticas de educação infantil.

A constituição de sistemas de ensino próprios pelos municípios tem relação com a discussão anteriormente realizada acerca das dimensões da centralização e da descentralização do poder, no que se refere à maior ou menor autonomia dos entes para desenvolver políticas educacionais locais. Flach (2020, p. 222) afirma que a opção do município em constituir sistema de ensino está relacionada à sua “capacidade organizativa” em atenção às finalidades da educação, e que a instituição dos sistemas municipais de educação representa um avanço mediante o princípio da gestão democrática da educação.

Nesse sentido, para além do ato legal de criação do sistema, via aprovação de lei municipal, um dos pressupostos é a existência de uma estrutura normativa e institucional que considere a articulação interfederativa, bem como, fortaleça a participação da comunidade local no desenvolvimento de políticas em direção à efetivação do direito à educação legalmente declarado.

Uma das instâncias essenciais nessa organização são os Conselhos de Educação, enquanto integrantes dos sistemas de ensino e que, a partir do seu caráter constitutivo e da sua atuação normativa na organização dos sistemas de ensino, exercem influência de diferentes ordens nas políticas educacionais, nas diferentes esferas nacionais.

A existência de Conselhos de educação como instâncias colegiadas que pressupõem a participação de distintos agentes em relação aos temas relacionados à educação de um dado território foi impulsionada ainda na primeira metade do século passado. No âmbito da União, a origem da ideia de um Conselho Nacional de Educação deu-se com a intencionalidade de fortalecer a articulação nacional, na direção da instituição de um sistema nacional de educação. Logo, é impossível dissociar a atuação dessa instância da existência de uma articulação interfederativa, em atenção às competências e responsabilidades legais de cada ente federado, com fins a garantir o legalmente declarado em relação ao direito à educação, ao se considerar o modelo federativo sob o qual se organizou a educação brasileira.

Portanto, um Conselho de educação se assenta no princípio de que sua existência e legitimidade está diretamente relacionada a um direito de cidadania, ao qual seus membros devem submeter todos os seus atos. Nesse sentido Cury (2006, p. 41) ressalta, “Eis porque um conselheiro, membro desse órgão, ingressa no âmbito de um interesse público cujo fundamento é o direito à educação das pessoas que buscam a educação escolar.”

Uma vez se constituído como um órgão de interesse público e criado no interior da estrutura de Estado, com funções delimitadas legalmente, este caracteriza-se como um órgão público e de Estado. Ao se estabelecer que a responsabilidade desses órgãos, devidamente criados via legislação própria, reside na função normativa como a principal natureza de sua existência, cabe entender a significação dessa função, a partir da legislação específica da educação. Cury (2006) lembra que os conselheiros não são legisladores, no estrito sentido do termo e que estão no exercício de normatização da educação frente ao garantido legalmente, ao analisar e interpretar a legislação dentro das matérias específicas que lhe cabem, exarando normas e não sendo contraditórios ao que prevê a lei.

Os Conselhos Estaduais de Educação, enquanto órgãos responsáveis por aprovar as normas para a educação nos estados e municípios a partir das diretrizes e bases nacionais, foram criados pela Lei n.º 4.024/1961, que previa, no seu art. 10, que os mesmos deveriam ser organizados por leis estaduais, compostos por membros nomeados pela autoridade competente, representantes dos/as profissionais da educação pública e privada com notório saber e experiência em educação, que passariam a exercer as atribuições determinadas pela lei. Em relação à articulação entre os sistemas de ensino, a referida lei asseverou como atribuições do Ministério da Educação e do Desporto – denominação do órgão à época – que esses deveriam estar articulados aos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal.

Muitos dispositivos permaneceram na forma da Lei n.º 5.692/71 (BRASIL, 1971), com destaque para o artigo 71, que delegou poderes aos Conselhos Estaduais, para compartilhar atribuições com Conselhos de educação de âmbito municipal. Entretanto, essa lei foi totalmente revogada pela LDB/9.394/1996 (BRASIL, 1996), além das alterações anteriormente aprovadas nos termos da Lei n.º 9.131/1995 (BRASIL, 1995). Já os Conselhos Municipais de Educação (CME) se instalaram com a Lei n.º 5.692/71 (BRASIL, 1971), ainda que em uma relação de submissão aos Conselhos Estaduais de Educação (TEIXEIRA, 2004).

Avançando para a análise de elementos nos marcos legais vigentes, cabe enfatizar que a atual legislação educacional, nos termos da CF/1988 e da LDB 9.394/96 (BRASIL, 1988; 1996), retoma e mantém a criação do Conselho Nacional de Educação, instituído pela Lei n.º 9.131/95 (BRASIL, 1995), e determina que os estados, municípios e o DF criem seus Conselhos de educação como órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino, em atenção às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas (CURY, 2006).

Outro aspecto considerado no lócus específico desta pesquisa diz respeito à existência, características de formação e caráter de atuação dos Conselhos de Educação, dada

a multiplicidade de funções que os membros exercem para além da função normativa: deliberativa, consultiva, fiscalizadora, dentre outras.

Diante dos pressupostos e aspectos apresentados, ressalta-se que na continuidade destas análises, tanto dos aspectos legais e normativos, como dos dados empíricos, coletados no âmbito dos sistemas de ensino e junto a entidades com influência nas políticas de educação infantil, em interlocução com diferentes sujeitos, investigou-se a atuação dessas instâncias, conforme detalhamento do percurso metodológico da pesquisa, a ser apresentado posteriormente.

2.3 COOPERAÇÃO FEDERATIVA E OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Conforme anteriormente abordado, o sistema educacional brasileiro está organizado sob modelo federativo, com o estabelecimento de competências privativas, comuns e concorrentes dos entes federados, claramente delineadas no plano jurídico-normativo, dentro do marco constitucional e na legislação infraconstitucional específica (BRASIL, 1988; 1996), e pautado no princípio da cooperação federativa. Logo, na análise em relação à articulação entre os entes federados a partir da delegação de competências comuns e da necessária existência da cooperação federativa, a consolidação de um sistema nacional de educação é pressuposto *sine qua non* para a materialização de um regime de colaboração tendo em vista a democratização da educação.

A discussão em torno da constituição de um sistema nacional de educação é objeto de amplo debate, análises e proposições ao longo da história republicana brasileira e, neste estudo, opta-se pela análise de alguns aspectos acerca dessa questão, uma vez que, mesmo prevista em dispositivos legais, ainda não foi efetivada. Com um olhar voltado para o presente, no que tange à não instituição de um sistema nacional de educação e o desenvolvimento de políticas educacionais em cooperação federativa, entende-se que essa indefinição compromete a viabilização de tais políticas, a partir do que prevê o PNE 2014-2024 (BRASIL, 1988; 2009; 2014).

Para demarcar uma das origens do debate na história educacional brasileira, Dourado (2018, p. 479) lembra que, no Manifesto dos Pioneiros de 1932, a defesa era em torno de “[...] uma organização sistêmica para a educação nacional que superasse as reformas parciais, o clientelismo e o dualismo das redes em curso no país e que contribuísse para maior organicidade das políticas, com a finalidade de garantir o direito à educação”. Em sua análise,

em uma descrição minuciosa, o autor destaca elementos relacionados a esse debate que, ao longo dos diferentes períodos da história do país, ora democráticos, ora autoritários, representaram avanços e desafios em torno da democratização da educação pública. Todavia, e mesmo considerando a relevância dessa contribuição, esse detalhamento não será objeto das discussões desta seção, que enfocará em aspectos do contexto pós-CF/1988.

A articulação federativa a partir da consolidação de um sistema nacional de educação pressupõe a existência de normativas e mecanismos que garantam a interdependência e colaboração entre os entes federados, a partir do estabelecido no Art. 23 da CF/1988. Do mesmo modo, ainda que em articulação, a autonomia dos entes deve ser preservada a partir de suas competências, declaradas no sentido da efetivação de políticas para a materialização do direito à educação.

Entretanto, Cury (2015, p. 3) alerta que, mesmo com a existência jurídica dessa articulação para a constituição de um pretense sistema nacional de educação, tal sistema ainda carece de consistência, ou seja, a existência jurídica não garante que ele se consolide, pois a articulação “[...] só ganha substância quando se indique os elementos da consistência, o que, no caso, impõe-se a presença do legislador infraconstitucional” na formulação de leis e mecanismos que o consolidem, ou seja, nas palavras do autor, necessita de “[...] uma positivação no ordenamento jurídico”, na forma de um conjunto de normas. Cury (2015) também destaca, em uma análise histórica da presença ou ausência de um sistema nacional de educação, que, em alguma medida, essa articulação foi considerada na construção normativa educacional brasileira desde os primeiros marcos constitucionais.

Contudo, essa questão está permeada de complexidade, com atravessamentos de diferentes âmbitos, tais como as disputas por concepções advindas de esferas políticas distintas e que atuam tanto na defesa da implementação do PNE 2014-2024 como política de Estado e que viabilizará a consolidação do sistema nacional de educação, quanto na descaracterização desse instrumento, considerado como o epicentro das políticas educacionais (DOURADO, 2016).

Desse modo, demarca-se a relevância da efetivação do PNE 2014-2024 como uma política de Estado prioritária na consolidação de um sistema nacional de educação que garanta a efetivação de políticas educacionais (DOURADO, 2013, p. 762; 2016, p. 20).

A instituição do Sistema Nacional de Educação e a regulamentação do artigo 23 da CF relativo ao regime de colaboração em educação são fundamentais para a efetivação de avanços no campo das políticas educacionais e devem ser resultantes de novos marcos na ação e na relação entre os entes federativos sem descurar de

normas e diretrizes nacionais, bem como da garantia constitucional no que se refere à autonomia dos entes federados. (DOURADO et al., 2016, p. 25)

Tendo em vista os elementos destacados pelo autor, ressaltam-se os desafios para a garantia de efetivação do modelo federativo em educação, com a materialização da cooperação federativa entre os entes: a consolidação de um sistema nacional de educação e a regulamentação do previsto no Art. 23 da CF/1988, com a instituição do regime de colaboração por meio da aprovação de normas e diretrizes. Elementos esses que já foram destacados no decorrer deste capítulo. Contudo, tal movimento esteve permeado por constantes disputas entre distintos atores, ao longo do tempo, constituindo um “importante ativo político” e que envolve as arenas legislativa e executiva e a participação da sociedade civil organizada (ARAÚJO, 2019, p. 157).

Como contributo nesta discussão, Cury (2008), em análise detalhada acerca de condicionantes históricos, políticos e institucionais, destaca que eles culminaram em um conjunto de desafios, postos diante da consolidação de um sistema nacional de educação. Para o autor, a instituição de um sistema nacional de educação deve levar em conta que, para além das questões específicas da execução de políticas diretamente ligadas às questões pedagógicas, há um jogo de poder por dentro das instâncias que têm pautado esse debate. Tal jogo, na análise do autor, está relacionado a alguns aspectos, como o receio dos entes federados de perda da autonomia e centralização no poder central, como também do setor privado em relação à liberdade de atuação, e da própria União, no sentido de ser cada vez mais corresponsável pelas políticas de financiamento da educação básica.

Na visão do autor supracitado, alguns limites se colocam como obstáculos para essa consolidação, dentre eles, o que ele denomina de “omissão” dos legisladores na regulamentação do parágrafo único do Art. 23 da CF/1988, o que, para ele, resultou em uma lacuna que “[...] vem sendo ocupada por uma guerra fiscal entre os estados, pelas contínuas intromissões em torno dos recursos financeiros dos entes federativos” (CURY, 2008, p. 1203), e, por que não dizer, tendo por aspecto fundante as disputas em torno do fundo público, em um contexto relacionado tanto aos aspectos jurídico-normativos e político-institucionais, como em relação às intensas desigualdades educacionais do país.

Desse modo, a partir de pesquisas que evidenciam aspectos inerentes à instituição de um sistema nacional de educação, enfatiza-se que a compreensão da organização da educação dentro do modelo federativo, na sua constituição e com distintas e complexas dimensões, é condição para a ampliação da discussão sobre os desafios para a consolidação desse sistema (ARAÚJO, 2019; NASCIMENTO, 2020).

Os desafios apontados se relacionam às políticas de gestão, financiamento e da qualidade da educação, com vistas à sua democratização. Uma vez mais, a ênfase se dá em relação à regulamentação do regime de colaboração por meio da efetivação da cooperação federativa, conforme já abordado neste estudo, no sentido de equalização das oportunidades educacionais, via políticas de financiamento mais justas para a educação pública. Nas palavras de Nascimento,

[...] a perspectiva de um SNE no âmbito federativo precisa assumir como princípio a cooperação e a equidade entre os entes, o que requer a definição do regime de colaboração e o aprimoramento dos mecanismos de financiamento público para a educação pública, assegurando um SNE que efetivamente garanta o direito à educação para todos. (NASCIMENTO, 2020, p. 228)

Portanto, constata-se a complexidade para a consolidação de um efetivo sistema nacional de educação, dadas as diferentes dimensões que fundamentam o modelo federativo em educação e a realidade que se coloca para o cumprimento da promessa constitucional na equalização das oportunidades educacionais e de uma educação com padrão mínimo de qualidade, o que somente se consolidará mediante a materialização de políticas educacionais nessa direção.

Destaca-se sobre essa questão, ainda não resolvida, e que implica na não efetivação plena de um regime de colaboração entre os entes, a tramitação legislativa, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei Complementar (PLC) n.º 25/2019 para instituição do “[...] Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal” (BRASIL, 2019), em direção da materialização e do fortalecimento da cooperação federativa. Do mesmo modo, foi identificado trâmite do PLC n.º 235/2019, no Senado Federal (BRASIL, 2019). Um processo ainda inconcluso e permeado de disputas, a partir de distintos interesses.

3 DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: DA GARANTIA LEGAL AO DESAFIO DA PLENA EFETIVAÇÃO

No conjunto dos direitos do homem, a educação é um dos direitos fundamentais de cidadania, estando positivada nos dispositivos jurídico-legais brasileiros enquanto um dos direitos sociais. Destaca-se que, ao longo do processo de evolução dos direitos, esses se constituíram como elementos necessários ao desenvolvimento da cidadania, contemplando os direitos civis necessários à liberdade individual, os direitos políticos no exercício do poder político e os direitos sociais que contemplam o bem-estar econômico, social e de participação social (MARSHALL, 1967). Essa conquista se deu de forma específica em diferentes contextos, no bojo das democracias modernas europeias, e influenciaram a consolidação de direitos no Brasil.

A especificação do direito à educação (BOBBIO, 2004) nem sempre esteve garantida nos marcos constitucionais e direcionada a diferentes segmentos sociais. Contudo, e uma vez garantido nos dispositivos legais, tal direito deve ser efetivado por meio da ação do Estado em implementar políticas públicas específicas direcionadas a esses segmentos, um movimento permeado de complexidade, inerente às formas com que o Estado foi se constituindo.

Conforme anteriormente anunciado, nesta tese o conceito de política pública está na compreensão de que é “[...] o Estado em ação (GOBERT; MULLER, 1987); implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31). Muller e Surel (2002, p. 10) caracterizam a política pública como um processo de elaboração e implementação de programas de ação, ou seja, mecanismos político-administrativos concretos com objetivos específicos. Para os autores, além de estarem inseridas em um quadro normativo com medidas concretas em diferentes aspectos – a “substância visível” da política, expressa nos recursos financeiros, intelectuais, reguladores e materiais, assim como, de produtos e resultados –, as políticas públicas expressam a força do poder público, sendo que ele não é um “bloco homogêneo e autônomo”, ao considerar as fronteiras entre o público e o privado. As políticas públicas integram distintas relações, que vão além daquelas estabelecidas pelos regramentos jurídicos, que envolvem a dimensão política, os conflitos e interesses individuais e coletivos de sujeitos e organizações.

A partir desse contributo dos autores citados anteriormente é possível depreender que os movimentos políticos em torno da educação e das políticas educacionais, ao longo dos diferentes momentos históricos, estiveram permeados de diversos sentidos, influenciados pelos agentes políticos, que determinaram ora sua garantia, ora sua invisibilidade. E são esses

agentes políticos, atuantes por dentro dos diferentes poderes de Estado, que influenciam e até determinam os rumos das políticas que viabilizam o acesso ao direito à educação.

Por conseguinte, neste capítulo se evidenciam elementos teórico-legais em interlocução com a teoria e com a normatização relacionada ao direito à educação infantil, uma vez que se tratam de elementos fundantes para a discussão em cena, da necessária articulação interfederativa no contexto brasileiro como garantia da implementação de políticas educacionais e, conseqüentemente, da efetivação do direito à educação infantil a todas as crianças pequenas desde que nascem, como dever do Estado e responsabilidade do poder público nas diferentes instâncias, de forma cooperativa e articulada.

3.1 DA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

O direito à educação de todas e de todos, no conjunto dos direitos fundamentais, sempre foi resultante de intensas lutas de sujeitos e grupos, sobretudo daqueles que ao longo da história se posicionaram a favor da igualdade de direitos. E é nesse movimento, até chegar ao status atual conferido pelo marco constitucional de 1988, que faz sentido retomar e dar visibilidade a como o direito à educação foi considerado – ou não – nas demais cartas constitucionais brasileiras.

No Brasil, a evolução da garantia do direito à educação, ao menos na letra da lei, é marcada por contradições e desafios desde a primeira Constituição Brasileira, pois ainda que, no período imperial, a gratuidade da educação tenha sido declarada, não se identificou “[...] esforços do poder público para transformar a educação em política pública” (OLIVEIRA, 2007, p. 17). Alguns aspectos dessa construção se revelam como elementos de análise importantes na compreensão de como o direito à educação esteve invisibilizado e/ou direcionado à determinada parcela da população, não atingindo a todos, bem como, sua garantia nem sempre foi entendida como papel do Estado.

A Constituição de 1824 (BRASIL, 1824) vigorou durante muito tempo, até a Proclamação da República, no ano de 1889, entretanto, pouco considerou a matéria educacional e não garantiu que todas e todos teriam acesso à educação, somente aqueles considerados cidadãos brasileiros. Não havia escolas para todas as pessoas consideradas cidadãs à letra da lei, pois, dentre elas, muitas estavam à margem do acesso e os escravos que não tinham o status legal de cidadania, estavam à margem do direito.

No contexto da República, a primeira carta constitucional, de 1891 (BRASIL, 1891), “[...] retirou a obrigação do Estado de fornecer a educação primária, importante retrocesso social que não existia em nenhum país de tradição liberal” (ALBUQUERQUE; MOURA, 2019, p. 5), e foi muito tímida quanto à matéria educacional, tratando-a de forma indireta. Na análise dessas autoras, quanto à gratuidade da educação, a Carta foi “silente”.

O marco constitucional de 1934 (BRASIL, 1934) sofreu forte influência pelo espírito de modernização impulsionado pela Revolução de 1930, gerando grandes avanços no campo da educação e incorporando os direitos sociais aos direitos do cidadão. Foi nesse contexto que instâncias importantes para o desenvolvimento de políticas educacionais foram consolidadas, tais como, o Ministério da Educação e da Saúde, o Conselho Nacional de Educação, assim como, a estruturação do Sistema Nacional de Ensino. Também se inaugurou nessa carta “[...] a inclusão da família, como um lugar de educação, que será visível em todas as constituições subsequentes” (ALBUQUERQUE; MOURA, 2019, p. 7).

No período do regime autoritário, resultante do golpe de 1937, e com o estabelecimento do Estado Novo, que se estendeu até 1945, uma nova constituição é promulgada, de forma autoritária, pelo governo Vargas (1930-1945). Na carta constitucional de 1937 (BRASIL, 1937), a educação sequer é mencionada como dever do Estado, mas é considerada como “[...] dever e direito natural dos pais”. Ainda que a gratuidade do ensino primário estivesse declarada, ela não estaria garantida para todos, restringindo o acesso gratuito aos mais necessitados (OLIVEIRA, 2007).

Com o fim do regime autoritário do Estado Novo, no ano de 1946 é aprovada a nova carta constitucional. Nela, é retomada a ideia do direito de todos à educação e temas educacionais subjacentes, antes presentes na Constituição de 1934, são considerados, ainda que se identifique a influência de concepções católicas acerca da responsabilidade da família – a educação no lar e na escola – em ambas as constituições. A gratuidade nos níveis educacionais posteriores ao ensino primário àqueles que comprovassem insuficiência de recursos também foi considerada de forma diferente da Carta de 1934, que previa “[...] a democratização deste nível de ensino para todos por meio da progressiva instituição da gratuidade” (OLIVEIRA, 2007, p. 20).

O golpe civil-militar de 1964 instalou um novo regime autoritário, e uma nova constituição foi autopromulgada no ano de 1967, um processo que, devido às características do período, consolidou-se de maneira rápida e sem respeitar os ritos legislativos necessários. Nesse processo, Oliveira (2007, p. 21) destaca que a nova carta foi mantida “[...] dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição de 1946”, promovendo algumas modificações, tais

como: a ampliação da educação obrigatória para oito anos – contudo, a gratuidade para o período obrigatório no ensino primário dos sete aos 14 anos, só se consolidou com a Lei n.º 5.692/1971 (BRASIL, 1971); gratuidade no ensino subsequente ao primário somente a quem comprovasse falta ou insuficiência de recursos e a origem do crédito educativo, na forma de bolsas restituíveis, no ensino superior. Importante destaque do referido autor dá-se em relação à aprovação da Emenda Constitucional de 1969, que “[...] reconheceu, pela primeira vez, em nível constitucional, educação como direito de todos e dever do Estado” (OLIVEIRA, 2007, p. 22).

É no contexto da redemocratização, e com o fim do regime militar, que é promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), reconhecida como “Constituição cidadã”, dado o ambiente de efervescência na retomada de elementos da democracia, subtraídos no período da ditadura, dentre eles, a participação social na luta por direitos.

Conforme assevera o Art. 6.º da nova carta constitucional, a educação está positivada no conjunto dos direitos sociais e a sua oferta como dever do Estado é especificada no Art. 208 (BRASIL, 1988). Destaca-se o caráter equalizador do marco constitucional, uma vez que, no conjunto dos princípios do ensino expressos no Art. 206, garante: “[...] igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988), demarcando dimensões essenciais e objetivas do direito à educação: o acesso e a permanência. A dimensão da qualidade também é considerada nesse artigo, na medida em que estabelece a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios do ensino, bem como, a gratuidade ao ensino público nos estabelecimentos oficiais ampliada a todos os níveis e etapas educacionais.

Também é relevante enfatizar que a CF/1988, no Art. 208, § 1º, relaciona o direito público subjetivo³³ ao acesso às etapas obrigatórias da educação básica, a partir do que estabelece a EC n.º 59/2009, regulamentada pela Lei n.º 12.796/2013 (BRASIL, 2009; 2013) – “[...] educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Uma relação que tem sido objeto de amplo debate acerca do direito à educação de sujeitos que estão fora da faixa etária de matrícula obrigatória, como no caso do acesso à creche das crianças de até três anos de idade.

³³[...] capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo).” (DUARTE, 2004, p. 113.)

Todavia, e a partir do que a própria CF/1988 estabelece em seu Art. 205, que a educação é direito de todos, a legislação infraconstitucional também garantiu o acesso dessas crianças à educação infantil como um direito plenamente exigível: na Lei n.º 9.394/1996 – LDB, ao estabelecer, no Art. 3.º, o princípio de “[...] XIII – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” –, e na Lei n.º 8.069/1990 – ECA, no Art. 54, ao garantir que é dever do Estado assegurar à criança o atendimento em creche. Portanto, e a partir do que afirma Silveira (2010, p. 53), “[...] a exigibilidade do direito à educação não se restringe ao conceito abarcado pelo direito público subjetivo”.

Nessa breve análise acerca de aspectos inerentes ao direito à educação de todas e todos, e como dever do Estado, constata-se, nos textos constitucionais anteriores à CF/1988, a omissão dos legisladores em relação à educação das crianças pequenas, uma vez que “[...] não se menciona a educação infantil como integrante do direito à educação” (OLIVEIRA, 2007, p. 23).

Sobre a consolidação dessa garantia constitucional e legal e a omissão do Estado, Cury (2010) destaca que “[...] Do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Estamos diante de uma proclamação legal e conceitual bastante avançada, mormente diante da dramática situação que um passado de omissão legou ao presente” (CURY, 2008, p. 296). Acerca do dever do Estado na oferta educacional, o autor afirma que “[...] nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivá-las, como os poderes constituídos, quanto da colaboração vinda da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações” (CURY, 2008, p. 296).

Esses são destaques particularmente importantes sobre a questão da oferta de educação infantil como dever do Estado, sua inclusão no sistema educacional como primeira etapa da educação básica e a implementação de políticas educacionais para que as garantias constitucionais e legais se efetivem, dentro da perspectiva da cooperação federativa. Elementos centrais em relação à intencionalidade deste estudo e que serão abordados a seguir.

3.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SUA MATERIALIZAÇÃO: DA GARANTIA DO DIREITO AOS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO

Uma vez positivado no conjunto dos direitos sociais, o direito à educação e a especificação desse direito, garantida na legislação infraconstitucional, para diferentes

sujeitos, dentre eles as crianças pequenas, não pode prescindir de políticas públicas para a sua execução. Nesse movimento de garantias legais, que envolvem o direito à educação infantil, considera-se o movimento histórico, social e cultural que colocou em cena como sujeitos das políticas públicas – e no âmbito educacional – as crianças pequenas e o seu direito à educação como dever do Estado, pois nem sempre esses sujeitos foram considerados como portadores de direitos.

Os estudos do campo da educação infantil têm revelado a construção dessa garantia, com um histórico de atendimento às crianças pequenas, sobretudo das mais pobres, sob as concepções assistencialista e beneficente na creche, e em uma concepção pedagógica na pré-escola.

A concepção assistencialista, com forte atuação religiosa e filantrópica, está historicamente articulada à omissão do Estado no atendimento da parcela mais pobre da população (KUHLMANN, 2000; 2010). Tal história está diretamente relacionada às transformações sociais e às demandas advindas das relações de trabalho e que reconfiguraram as instituições sociais, dentre elas a família e a escola.

Nesse movimento, e já no contexto do século XX, surgem no Brasil as escolas maternais, para atendimento às crianças filhas da classe operária, com concepção compensatória, em uma justificativa de que tal atendimento seria a fim suprir as carências de sua origem. Por sua vez, as crianças pertencentes às elites econômicas eram atendidas no Jardim de Infância, a partir de propostas pedagógicas baseadas em um repertório de conhecimentos científicos, que foi se constituindo desde o início do século (NASCIMENTO, 2015). Desse modo, o atendimento às crianças pequenas foi se constituindo por um mosaico de concepções, a depender do contexto, do público atendido e das demandas sociais e econômicas de cada época.

No contexto da década de 1970, com a expansão do atendimento escolar em massa e o fortalecimento das lutas feministas, que emergiram nos anos 60, evidencia-se como parte dessa luta a demanda pelo direito à creche e pelo acesso a uma educação pública, gratuita e de qualidade, como política pública, em superação à concepção pregressa de que a creche era somente local de guarda, para a liberação da mão de obra feminina (ROSEMBERG, 2008, 2012; 2015; SCHIFINO, 2012; FINCO et al., 2015; TELES, 2015; PEREIRA, 2017).

Para Teles (2015), as lutas feministas têm centralidade na história de conquista do direito à creche como política pública.

As feministas colocaram a creche no campo dos direitos das crianças pequenas. Assim, a creche e, mais do que isso, as crianças, começam a ganhar status de política pública. As crianças começam a ser consideradas como cidadãs em desenvolvimento. As feministas exigiam creche como espaço de socialização de crianças e isso implica em adquirir qualidade profissional e condições adequadas para todos os atores envolvidos: crianças, mães, pais e profissionais. Havia palavras de ordem como: creche não é depósito de crianças; creche não é caridade, é um direito! Creche não é estacionamento! Cabe ao estado garantir políticas públicas que propiciem espaços sociais e pedagógicos para que as crianças pequenas sejam acolhidas e socializadas. Assim as feministas e o movimento de mulheres politizaram a creche. (TELES, 2015, p. 25)

Segundo a autora, foi nesse contexto que os movimentos feministas e de mulheres se uniram dando origem ao *Movimento de Lutas por Creche* em uma grande articulação para compreensão e conquista do direito da mulher trabalhadora e das crianças pequenas por uma política pública que garantisse o acesso à creche. Entretanto, Machado e Paschoal (2009) revelam que, à época, havia escassez de dispositivos legais para a garantia de oferta educacional às crianças pequenas, sendo que, somente na década de 1980, no contexto da redemocratização do país, é que vários setores da sociedade – “[...] organizações não-governamentais, pesquisadores na área da infância, comunidade acadêmica, população civil e outros” (MACHADO; PASCHOAL, 2009, p. 85) – se uniram em torno da luta pelo direito dessas crianças ao acesso a uma educação de qualidade, com inclusão desse direito na CF/1988.

A conquista do direito à educação infantil, e, por consequência, da creche, como parte dessa etapa educacional, foi articulada ao contexto político que culminou com a consolidação do Estado Democrático de Direito na CF/1988 e, ao longo da década seguinte, com a aprovação de dispositivos legais específicos que envolvem o direito das crianças e o direito à educação infantil – a Lei n.º 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a LDB 9.394/1996 (BRASIL, 1990; 1996). Todavia, e mesmo com o reconhecimento da educação infantil como direito e primeira etapa da educação básica, conforme garantido na CF/1988 e na LDB 9.394/1996, a formulação e efetivação de políticas públicas que materializem esse direito plenamente e em condições de qualidade ainda é um desafio.

Em análise a essa trajetória considera-se a relevância de colocar em destaque marcos legais e normativos resultantes da construção histórica, social e política e que circunscreve o direito à educação infantil das crianças pequenas no Brasil.³⁴ Apresentam-se a seguir as leis,

³⁴ Incluindo segmentos sociais por vezes invisibilizados, como a população do campo, das comunidades indígenas e quilombolas, crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, conforme o previsto nas legislações específicas e no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), bem como,

diretrizes e normativas que, não somente consideram o direito à educação infantil e a sua caracterização como primeira etapa da educação básica, mas também são vias que confirmam a legitimidade desse direito e corroboram a busca de sua plena efetivação, por meio da ação do Estado em garantir políticas educacionais para essa etapa educacional. Neste levantamento, destacam-se elementos do conteúdo de cada dispositivo legal.

QUADRO 2 – LEIS, DIRETRIZES E NORMAS – EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL
NO CONTEXTO PÓS-CF/1988 – 1988-2015

(continua)

	Lei/Diretriz/Norma	Destques do conteúdo
1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	- direito da criança e da família - dever do Estado/Poder Público e da família - obrigatória a partir dos quatro anos de idade (EC n.º 59/2009) - gratuita nos estabelecimentos oficiais
1990	Lei n.º 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente	- acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade
1996	Lei n.º 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	- tratamento igual ao do ensino fundamental e do ensino médio, com capítulo próprio - é definida como primeira etapa da educação básica - é complementar à ação da família e da comunidade no desenvolvimento da criança, sendo, pois, necessária a integração escola-família-comunidade - é oferecida em: creches para crianças de zero a três anos, integrando o sistema educacional - pré-escolas para crianças de quatro a cinco anos (EC n.º 53/2006)
1999	Resolução CNE/CEB n.º 1 – Diretrizes	- instituiu as primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
2001	Lei n.º 10.172 – Plano Nacional de Educação 2001-2011	- ampliação da oferta de educação infantil (50% das crianças de zero a três anos e 80% das de quatro a cinco anos); padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil; Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios; definição de política para a educação infantil pelos Municípios, com base nas diretrizes nacionais; mecanismos de colaboração intersetoriais na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições; estabelecer parâmetros e qualidade; atendimento em tempo integral para as crianças de zero a seis anos; ampliação dos recursos da educação infantil; dentre outros
2006	Emenda Constitucional n.º 53	- oferta de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade; - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental
2008	Lei n.º 11.700/2008	- assegura vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos de idade

as crianças estrangeiras, refugiadas e em situação de migração, nos termos dos artigos 5.º, 208 e 227 da CF/1988, e do regulamentado na Lei de Migração n.º 13.445/2017, que estabelece acesso igualitário à educação e proteção integral à criança (BRASIL, 2017).

QUADRO 2 – LEIS, DIRETRIZES E NORMAS – EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL
NO CONTEXTO PÓS-CF/1988 – 1988-2015

(continuação)

2009	Emenda Constitucional n.º 59	- educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria
2009	Resolução CNE/CEB n.º 05 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	- concepção de criança como centro do planejamento curricular e sujeito histórico e de direitos; creches e pré-escolas caracterizadas como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social; a proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil deve ter como objetivo garantir à criança acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças
2010	Resolução CNE/CEB n.º 06/2010 – Diretrizes Operacionais de Matrícula na Educação Infantil	- para ingresso na pré-escola, a criança deverá ter idade de quatro anos completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula - as crianças que completarem seis anos de idade após 31 de março deverão ser matriculadas na pré-escola
2013	Lei n.º 12.796/2013	- altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação das/os profissionais da educação e dar outras providências. Destacam-se: - educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 (dezesete) anos de idade - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança

QUADRO 2 – LEIS, DIRETRIZES E NORMAS – EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL
NO CONTEXTO PÓS-CF/1988 – 1988-2015

(conclusão)

2014	Lei n.º 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação	- universalização da pré-escola; atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos de idade, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas respectivas redes públicas segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; reduzir a desigualdade na oferta entre as crianças de renda familiar per capita mais elevada e as de renda familiar per capita mais baixa; realizar em regime de colaboração: levantamento da demanda por creche para a população de até 3 três anos, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos; formação inicial e continuada das/os profissionais da educação infantil; atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades; oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de zero a cinco anos, dentre outros
2016	Lei n.º 13.306/2016	- altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil

FONTE: Elaborado pela autora (2019), a partir dos documentos legais e normativos (BRASIL, 1988; 1990; 1996; 1999; 2001; 2006a; 2006b; 2009a; 2009b; 2010, 2014).

Diante de toda essa construção legal e normativa, as políticas de educação infantil no Brasil foram se consolidando pelas diferentes esferas, dadas as respectivas competências e responsabilidades, definidas legalmente.

Destaca-se que, ao longo de mais de duas décadas pós-CF/1988, a educação infantil viveu um período particularmente potente em relação à elaboração de diretrizes, normativas e produção de documentos orientadores, assim como, de formulação de políticas educacionais para essa etapa educacional, com papel indutor da União na coordenação de implementação dessas políticas. Este acúmulo foi determinante na organização do atendimento da educação infantil pelas instituições educacionais, em diferentes dimensões. No quadro a seguir está exposto o conjunto destas políticas.

QUADRO 3 – POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL, MEC, CNE – 1988-2015

Política/documento	Ano	Elaboração/colaboração – órgãos e entidades
Política Nacional de Educação Infantil	1994	MEC – Secretaria de Educação Fundamental (SEF), Departamento de Políticas Educacionais, Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) – Comissão Nacional de Educação Infantil; Secretaria de Projetos Educacionais Especiais (SEPESPE/MEC), Ministério da Saúde (MS), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), CONSED, Undime, Organização Mundial de Educação Pré-escolar (OMEP/BRASIL), UNICEF, Legião Brasileira de Assistência (LBA), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) Pastoral da Criança
Política de Formação dos Profissionais de Educação Infantil	1994	MEC – SEF, Departamento de Políticas Educacionais, Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI)
Política curricular – Referencial curricular nacional para a educação infantil – volumes 1, 2 e 3	1998	MEC – SEF, Departamento de Política da Educação Fundamental, Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI)
Proinfantil – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil	2005	MEC – Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação a Distância (SEED); Coordenação Nacional do PROINFANTIL (CNP), Assessores Técnicos do Proinfantil (ATP) nos estados, Secretarias estaduais e municipais de educação, IES
Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação	2006	MEC – SEB, Diretoria de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, COEDI, ANPEd, CNTE, CONSED, CONTEE, FIEP, FNCEE, UNICEF, GIFE, UNESCO, OMEP, M, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria de Política de Assistência Social, UNCME, Undime, SESU, SETEC, SEESP, SEED
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) ³⁵	2007	MEC – SEB/COEDI, FNDE
Ação Brasil Carinhoso ³⁶	2012	MEC/FNDE, MS, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
Política de Avaliação da Educação Infantil a partir da avaliação de contexto	2015	SEB/Diretoria de Currículos e Educação Integral/COEDI; Universidades Federais: do Paraná (UFPR), de Minas Gerais (UFMG), do Rio de Janeiro (UFRJ), e Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

FONTE: Elaborado pela autora a partir de Pereira (2017), CNE (1999; 2009), FNDE (2007), Brasil (2012), MEC (2019), e adaptado de Lopes (2017), Albuquerque, Felipe e Corso (2017).

Evidencia-se no quadro 3 uma intensa produção de políticas de educação infantil pela União, em um movimento iniciado antes mesmo da aprovação da LDB 9.394/1996.

³⁵ Criado pela Resolução FNDE n.º 06, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007).

³⁶ Lei n.º 12.722, de 03 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012), ação intersetorial do governo federal integrante do Plano Brasil Sem Miséria, que impulsionou a matrícula em creche de crianças pequenas em situação de pobreza, cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, via repasses financeiros para municípios que tenham efetivado essas matrículas (BRASIL, 2012; PEREIRA, 2017).

Sobre essa questão, uma vez mais demarca-se o seu papel redistributivo, supletivo e equalizador, com assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. As políticas do período são consideradas importantes avanços na efetivação da educação infantil como política educacional e geraram documentos orientadores e publicações, no sentido de chegar até os municípios como subsídios essenciais na efetivação de políticas e prática locais. Tal produção foi elaborada de forma alinhada aos marcos legais e normativos, considerando as especificidades da educação infantil para a organização dos sistemas e redes municipais. No quadro seguinte, destacam-se grande parte desses subsídios.

QUADRO 4 – SUBSÍDIOS E DOCUMENTOS ORIENTADORES DE EDUCAÇÃO INFANTIL, MEC – 1988-2018

1995	Educação Infantil no Brasil: situação atual
1995	Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças
1995	Educação Infantil: Bibliografia anotada
1996	Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil
1998	Subsídios para credenciamento e funcionamento de Instituições de Educação Infantil (Volumes I e II)
2002	Integração das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino
2006, 2008	Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil
2006	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (Volumes 1 e 2)
2009	Indicadores da Qualidade na Educação Infantil
2009	Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de Educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta a de educação infantil
2009	Política de Educação Infantil no Brasil: relatório de avaliação
2012	Brinquedos e Brincadeiras nas Creches - Manual de Orientação Pedagógica
2012	Educação Infantil e práticas promotoras de Igualdade Racial
2012	Educação Infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos e conceituais
2012	Oferta e Demanda de Educação Infantil no Campo
2012	Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação
2014	Literatura na educação infantil: acervos, espaços e mediações
2015	Diretrizes em Ação: Qualidade no dia a dia da Educação Infantil
2015	Educação Infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas
2018	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – atualização

FONTE: Elaborado pela autora a partir de Pereira (2019), MEC (2019), e adaptado de Albuquerque, Felipe e Corso (2017).

Enfatiza-se que as políticas de educação infantil e os subsídios produzidos a partir delas ao longo do período deste levantamento são resultantes da ação do MEC no seu papel de coordenação da política educacional em âmbito nacional e de indutor na execução de políticas educacionais locais, com contribuição e cooperação técnica de entidades, movimentos e pesquisadores/as de universidades públicas, envolvidas/os em grupos de trabalho, pesquisas e sistematização de relatórios técnicos, muitos dos quais não estão aqui identificados.

Vale destacar que, no contexto pós-Constituição Federal de 1988, com o reconhecimento da criança como sujeito de direitos e da educação infantil como a primeira etapa da educação básica e um dos direitos de todas as crianças pequenas, esses sujeitos passam a ocupar um lugar nas políticas públicas que anteriormente não lhes era conferido. Contudo, a ação dos governos da década de 1990 foi um tanto “[...] tímida e pouco articulada” (BARRETO, 2003), ficando à mercê de influências de diferentes atores e com um histórico carregado de uma concepção assistencialista no campo do atendimento às crianças pequenas, bem como, com uma lógica preparatória para a escolarização (CORREA, 2020).

É importante considerar que as políticas educacionais e, dentre elas, as políticas direcionadas à educação infantil, não estiveram imunes à dinâmica das transformações do Estado brasileiro no contexto de redemocratização pós-década de 1980. Um processo que se deu tanto pela via da atuação de movimentos sociais e entidades da sociedade civil organizada na produção de políticas, na direção da efetivação do direito e superação de concepções fortemente vinculadas ao histórico de atendimento às crianças pequenas pautado em uma lógica assistencialista e caritativa – sobretudo para a população mais pobre (ROSEMBERG, 2008; KUHLMANN, 2000), como também pela via da reforma do Estado brasileiro, influenciada por organismos internacionais multilaterais.

No caso da educação infantil, a pauta nacional estava vinculada às orientações de organismos, como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), por meio de incentivos e acordos celebrados com países periféricos, dentre eles, o Brasil, em uma perspectiva neoliberal, amparada pela teoria do capital humano (OLIVEIRA, 2011).

[...] o ciclo no qual a educação infantil está inserida se resume da seguinte forma: o modelo capitalista neoliberal, através da acumulação de capital, investe na educação infantil (e nas outras etapas) através de políticas equitativas e de compensação da pobreza, as quais contribuem para a formação do capital humano, levando conhecimento (que pode ser percebido tanto no desempenho de atividades intelectuais ou não) para alimentar a economia global, mas que não imprime mudança social. A economia global alimentada, alicerçada nos princípios da desigualdade capitalista neoliberal, volta a alimentar os sistemas de educação, com bases em “políticas pobres” para o atendimento de pobres. (OLIVEIRA, 2011, p. 131)

Nos resultados do seu estudo sobre a atuação e influência dos organismos internacionais nas políticas brasileiras voltadas à educação infantil após a década de 1990 – incluindo também a análise sobre a atuação do Banco Mundial – a referida autora revela “ênfase dada à promoção da equidade de oportunidades e à construção de políticas focalizadas

na pobreza” (OLIVEIRA, 2011, p. 9), fortalecendo uma ideia de desenvolvimento que visa controlar os países mais pobres e devedores e maquiagem os verdadeiros interesses de tais organismos, que não atuam no incentivo de políticas sociais para a superação das desigualdades estruturais existentes e garantia de direitos, mas sim para perpetuar um “modelo global neoliberal” de desenvolvimento econômico.

E foi diante de uma agenda que colocou em pauta o direito à educação infantil positivado na CF/1988, da “timidez” do poder público no reconhecimento da educação infantil como etapa educacional e, conseqüentemente, na formulação e implementação de políticas específicas para a sua organização e oferta no contexto da década de 1990, que se destaca, uma vez mais, a atuação dos movimentos sociais. Conforme anteriormente abordado, considera-se os movimentos sociais como atores importantes para a conquista do direito à educação, tanto na luta pelo reconhecimento deste direito nos marcos legais, como também para a sua efetivação, articulando permanentemente junto a entidades, a outros movimentos, ao sistema de justiça, aos governos e a outros atores sociais pelo atendimento às demandas sociais. Segundo Flores (2010, p. 28) “[...] os movimentos sociais vinculados à Constituinte e à criação do ECA também são representativos da atuação das forças sociais no sentido de afirmar e garantir direitos sociais às crianças pequenas.”

Nesse sentido, destaca-se a atuação do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), uma articulação nacional constituída por fóruns estaduais e regionais de educação infantil que, desde o ano de 1999, atua na mobilização em defesa do direito à educação infantil de todas as crianças até os seis anos de idade³⁷. Cabe ressaltar, que a origem dos fóruns de educação infantil se deu antes mesmo da constituição do movimento nacional, no ano de 1994. Sobre a relevância da atuação do movimento, alguns estudos revelam que ele tem contribuído significativamente no debate e na efetivação das políticas de educação infantil ao longo de mais de duas décadas de existência, a partir dos princípios que orientam suas ações.

Sua atuação é orientada por princípios básicos, como a garantia do direito constitucional das crianças de zero a seis anos à educação infantil,

³⁷ O direito à educação infantil está garantido legalmente às crianças até cinco anos de idade, contudo, elas somente são matriculadas no ensino fundamental ao completar seis anos de idade após o dia 31 de março do ano em que é realizada a matrícula, conforme normatizado pela Resolução CNE/CEB n.º 2/2018: “[...] A data de corte etário vigente em todo o território nacional, para todas as redes e instituições de ensino, públicas e privadas, para matrícula inicial na Educação Infantil aos 4 (quatro) anos de idade, e no Ensino Fundamental aos 6 (seis) anos de idade, é aquela definida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, ou seja, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos completos ou a completar até 31 de março do ano em que se realiza a matrícula.” (CNE, 2018).

independentemente de raça, gênero, etnia, credo e condições socioeconômicas; concepção de criança como sujeito de direitos, ativo e participativo no seu contexto histórico-cultural; indissociabilidade do cuidar e do educar; respeito ao direito da família de optar pelo atendimento na educação infantil; reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica; garantia de inclusão das crianças com deficiência nas classes comuns de educação infantil. (BARRETO, 2010, p. 1)

Conforme destaca a autora, o MIEIB atua amparado por um conjunto de princípios, entretanto, cabe destacar que a sua atuação tem relação direta com as demandas que advém das diferentes conjunturas, a partir da análise do posicionamento do movimento em Notas e Cartas publicizadas no seu sítio eletrônico e disseminadas em outras redes (MIEIB, 2020). Para Maudonnet (2019, p. 8), a atuação do movimento se dá em três frentes: “[...] 1. Propositiva: proposição e acompanhamento das políticas públicas; 2. Mobilizadora: articulação de parcerias, criação e fortalecimento de Fóruns; 3. Informativa: divulgação de pesquisas e formação de público.”

A pesquisa de Maudonnet (2019) contribui nesta análise ao considerar que, mesmo com expressiva incidência e contribuição do MIEIB nos debates e definições em torno das políticas de educação infantil, sobretudo nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e da presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2016), tais como a ativa mobilização de sua militância pela inclusão das creches no Fundeb no *Movimento Fraldas Pintadas*, após o ano de 2016 a sua atuação, assim como a de outros movimentos sociais, sofreu impacto mediante as novas lógicas que se instalaram no governo federal. Demarcam-se, nesse contexto, retrocessos na concepção do atendimento das crianças bem pequenas e a criminalização dos movimentos sociais encampada pela gestão atual, o que tem representado um desafio para as lutas e incidência do MIEIB (ALBUQUERQUE; FELIPE; CORSO, 2017 MAUDONNET, 2019).

Os aspectos até aqui destacados são fundantes na compreensão acerca da influência de atores, entidades e movimentos em um dado contexto político, social e econômico na formulação das políticas educacionais e na sua implementação. É relevante demarcar que os sistemas de ensino, como responsáveis pela execução das políticas junto aos destinatários do direito à educação, demandam fortalecimento das políticas locais de educação infantil, com garantia de financiamento para a ampliação da oferta em condições de qualidade, atendimento em instituições educacionais adequadas e por profissionais capacitados. Contudo, essa afirmação não pode prescindir de evidências, um movimento considerado nas análises posteriores em relação às políticas locais de educação infantil no campo desta pesquisa.

Um importante destaque nessa trajetória é o lugar que ocupou a educação infantil nos debates das Conferências Nacionais de Educação, já no contexto da década de 2000, especificamente nas Conferências dos anos de 2010 e 2014, que se articulam com o contexto da época, sob influência dos organismos anteriormente destacados, e que culminaram, nas metas e estratégias do PNE 2014-2024, ainda que tal construção tenha sido permeada de tensionamentos e disputas em diferentes espaços de debate e institucionais (DOURADO, 2018).

Tendo em vista a positivação da garantia do direito à educação infantil no arcabouço jurídico-legal e a existência de um conjunto de normativas que estabelecem as vias para a consolidação de políticas específicas, o que se espera é a plena efetivação desse direito. Um movimento permeado de complexidade, ao se considerar as intensas desigualdades regionais que ainda persistem no país em suas diferentes dimensões – sociais, educacionais, econômicas (ARRETCHE, 2015), e as evidências de que nem todas as crianças pequenas têm o acesso à educação infantil plenamente garantido (INEP, 2018). A partir dos estudos de Rosemberg (1999), entende-se que o desafio da não efetivação do direito à educação infantil a todas as crianças é resultado de uma longa história de exclusão e que tem vitimado, sobretudo, as crianças negras e as mais pobres.

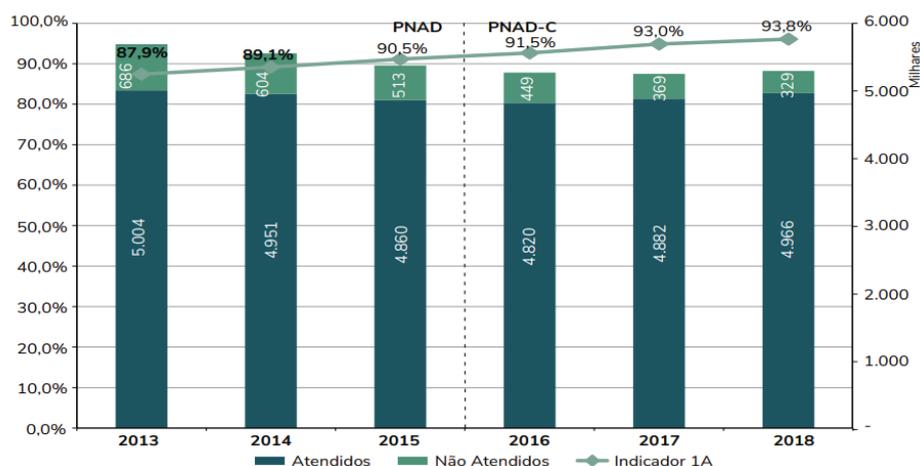
Nesse sentido, e entendendo o PNE 2014-2024 como “epicentro” das políticas educacionais, a efetivação do previsto em suas diretrizes, metas e estratégias é indispensável. Destaca-se que, no conjunto das 20 metas desse Plano, a educação infantil, além da Meta 1, foi considerada em outras oito metas, uma vez que as mesmas se relacionam a ações e políticas para toda a educação básica (PEREIRA, 2017).

Sobre essa questão, no percurso de monitoramento das metas estabelecidas no PNE 2014-2024, realizado pelo Inep, frente ao estabelecido na Lei do PNE, n.º 13.005 (BRASIL, 2014), é possível identificar que a desigualdade do acesso à educação infantil tem persistido ao longo dos períodos analisados (2014-2016/2013-2018), mesmo que tenha sido constatado no último período a ampliação do atendimento no segmento da pré-escola e a não diminuição de matrículas em creche (INEP, 2020). A desigualdade do acesso entre crianças pequenas residentes na área urbana e no campo, entre negras e brancas, e pobres e ricas, corrobora com a afirmação de que esses sujeitos ainda não têm pleno acesso ao direito educacional. Um desafio que exige a efetivação de políticas e ações para que os municípios tenham condições em promover a expansão do atendimento a esses públicos prioritários.

Em relação à meta 1 do PNE 2014-2024, sobre a universalização do atendimento das crianças de quatro e cinco anos em pré-escola até o ano de 2016, mediante a obrigatoriedade

de matrícula, não foi alcançada dentro do prazo previsto. Contudo, na análise do Inep, ela poderá ser atingida entre os anos de 2018 e 2020, se o crescimento observado no período de 2004 a 2016 continuar. O gráfico a seguir apresenta o último dado disponibilizado pelo Inep no ano de 2020 e nele constata-se que a universalização em pré-escola não havia sido alcançada plenamente em todo o país no ano de 2018.

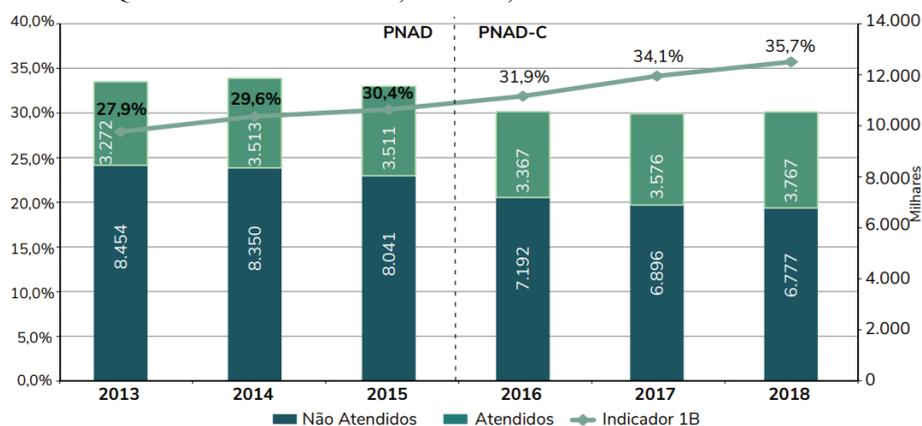
GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE QUATRO A CINCO ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A PRÉ-ESCOLA, BRASIL, 2013-2018



FONTE: Elaborado pela Direção/Inep, com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2018).

O panorama da desigualdade educacional a ser superada na educação infantil, com maior ênfase no acesso à creche das crianças na faixa etária até os três anos de idade, também se manteve no estudo do Inep no período de 2013-2018 (INEP, 2020), conforme demonstrado no gráfico 2:

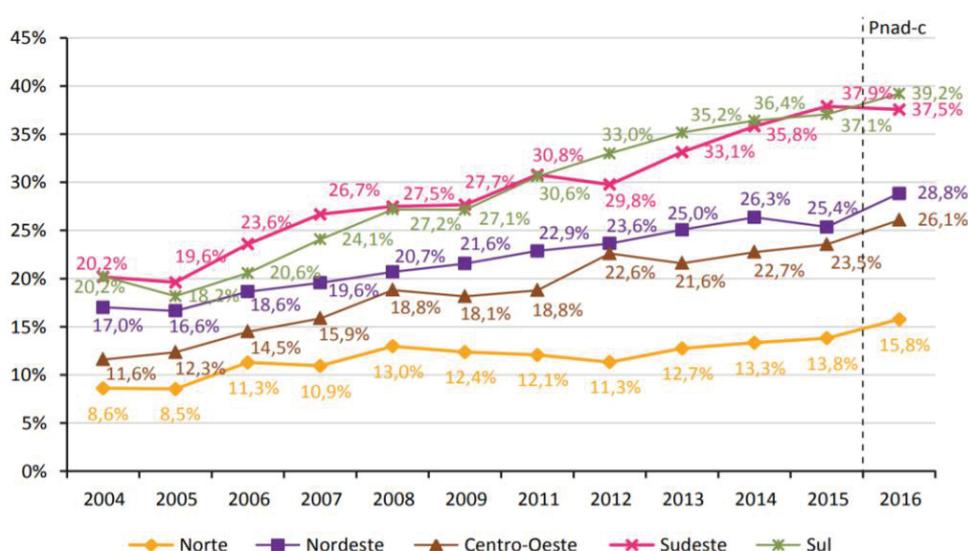
GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, BRASIL, 2013-2018



FONTE: Elaborado pela Direção/Inep, com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2018).

Embora os percentuais do gráfico 2 demonstrem crescimento no atendimento em creche no país no período, seria necessário o acesso aos dados desagregados por região e estados para a análise da desigualdade no acesso que ainda persiste no Brasil. Observa-se que o estudo do Inep referente ao período de 2013-2018, não disponibilizou os dados desagregados quanto às variáveis raça-cor, renda e localização de moradia. Portanto, os dados a seguir são do período anterior (2004-2016).

GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR GRANDE REGIÃO, BRASIL, 2004-2016



FONTE: Elaborado pela Dired/Inep, com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Os menores percentuais de atendimento às crianças de até três anos de idade se evidenciam nas regiões Norte e Centro-Oeste, conforme os dados do gráfico 3, o que indica a necessária análise de aspectos daqueles territórios para a implementação de políticas públicas para a expansão desse atendimento.

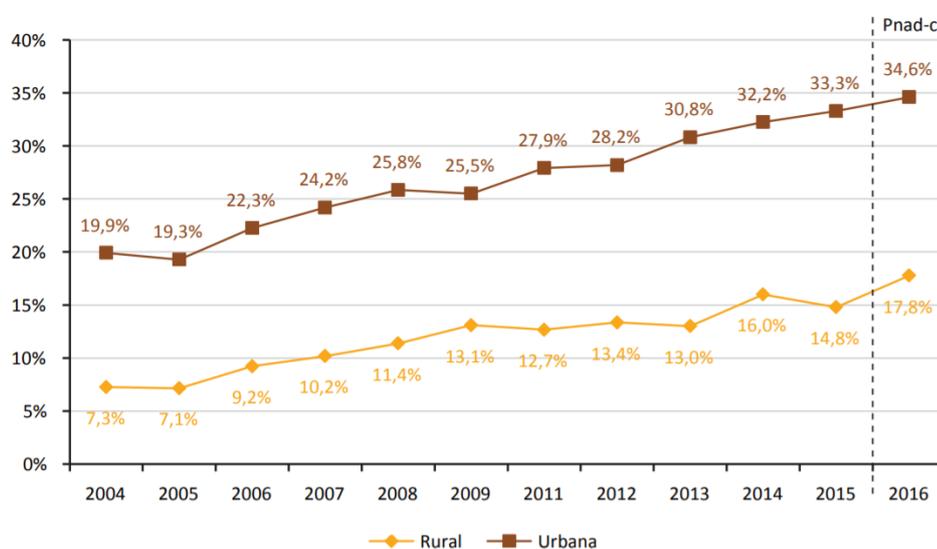
Sobre esse aspecto é importante ressaltar que, segundo dados da Pesquisa Nacional *Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural*, há municípios da região Norte que não contam com atendimento às crianças nessa faixa etária em instituições de educação infantil (BRASIL, 2012). A pesquisa revela alguns fatores que dificultam essa oferta e que explicam as baixas taxas de atendimento na região, tais como, as peculiaridades culturais das famílias e dificuldades devido à distância de moradia, o que demanda transporte escolar por via fluvial, existente de forma inadequada para o transporte de crianças pequenas.

Outras variáveis analisadas pelo Inep também evidenciam a permanência das desigualdades na oferta em toda a educação infantil no que se refere à localização de moradia, raça-cor e renda per capita, que revelam uma distância na oferta educacional entre as crianças de diferentes segmentos sociais, corroborando, mais uma vez, com a negação do acesso a esse direito, sobretudo às crianças na faixa etária até os três anos de idade, mais pobres, negras e residentes no campo.

Em relação à localização de moradia, os dados evidenciam grande desigualdade no acesso à creche entre as crianças pequenas que residem nas áreas urbanas e as que residem no campo.

A população infantil no campo é composta por “crianças filhas de agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da reforma agrária, quilombolas, caiçaras e povos da floresta” (CNE, 2009).

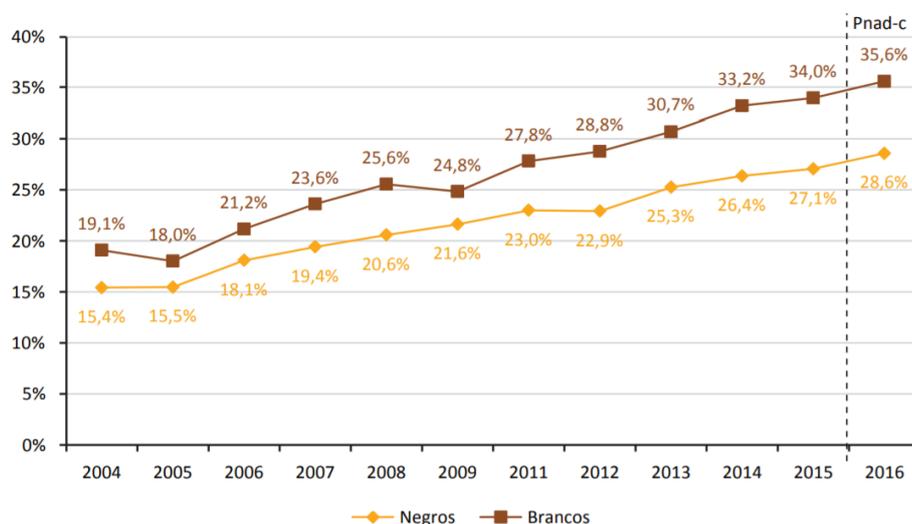
GRÁFICO 4 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO, BRASIL, 2004-2016



FONTE: Elaborado pela Dired/Inep, com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Outro grande desafio em direção da equalização das oportunidades educacionais no Brasil é a superação da desigualdade no acesso à creche entre as crianças negras e as brancas e que também está relacionada à variável renda.

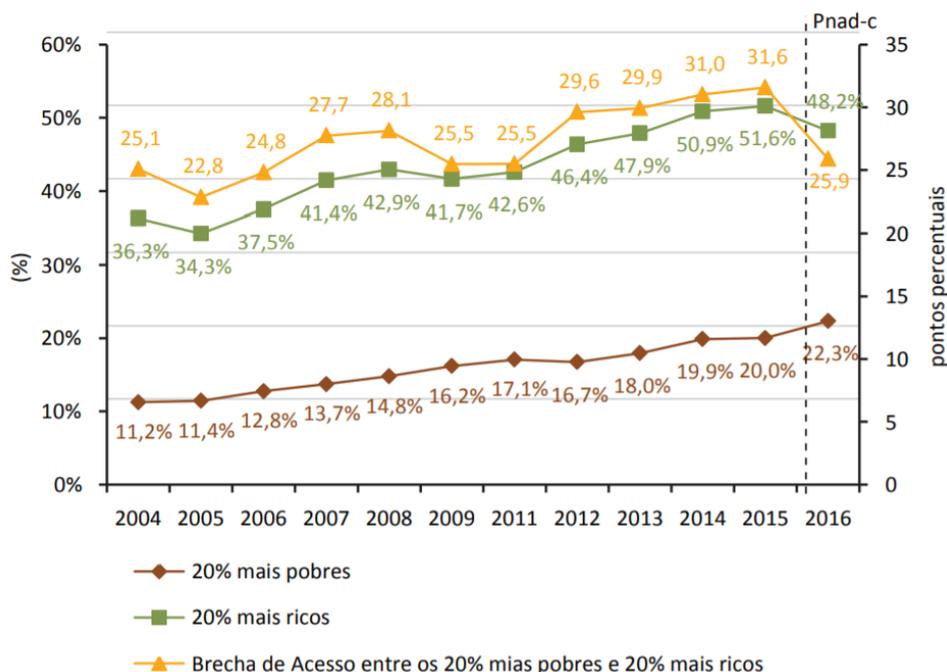
GRÁFICO 5 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR RAÇA/COR, BRASIL, 2004-2016



FONTE: Elaborado pela Dired/Inep, com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

A desigualdade também se constata em relação à renda per capita, com mais de 25% de diferença entre o acesso à creche das crianças mais pobres e das mais ricas.

GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE ZERO A TRÊS ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA E BRECHA DE ACESSO ENTRE OS 20% MAIS POBRES E OS 20% MAIS RICOS, BRASIL, 2004-2016



FONTE: Elaborado pela Dired/Inep, com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Os dados apresentados devem ser considerados para que o poder público estabeleça formas de diagnóstico da realidade local, com a análise da demanda real e da demanda manifesta, por meio de implementação de mecanismos de busca ativa, no planejamento de políticas públicas para a expansão do atendimento em educação infantil, com especial atenção à creche.

Enfatiza-se que os planos estaduais e municipais de educação foram elaborados no sentido de superação das intensas desigualdades que ainda persistem, não somente em relação ao acesso, mas também na permanência das crianças em instituições educacionais com atendimento em condições de qualidade, tendo por referência o previsto no PNE 2014-2024, a partir do estabelecido em Lei.

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

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que: I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. (BRASIL, 2014)

Portanto, entende-se que esses instrumentos, para além de contemplarem as demandas locais em relação ao acesso à educação infantil em condições de qualidade, devem ser materializados via implementação de políticas locais, conforme dito anteriormente. Todavia, a condição *sine qua non* para que os municípios – os principais responsáveis pela execução das políticas de educação infantil – implementem políticas é a viabilidade financeira para tal. Desse modo, a função redistributiva e supletiva da União é imprescindível, “[...] de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988), função que se materializa por meio da destinação de recursos técnicos e financeiros aos entes federados (CRUZ, 2009).

Entretanto, esse movimento, inerente ao desenho federativo pós-Constituição de 1988, é permeado de tensões, ao se considerar a “forma constitucional e a realidade

operacional” das relações intergovernamentais e a distribuição de poder entre os entes, conforme já abordado anteriormente (CAVALCANTI, 2016, p. 102).

No que se refere à dinâmica operacional no âmbito das competências da União, e que viabiliza aos entes subnacionais a execução das políticas educacionais, tem-se como instância responsável o FNDE, autarquia federal vinculada ao MEC (BRASIL, 1968; 1969), que atua na materialização dessa destinação, que se dá via programas e ações específicos. No quadro a seguir está apresentado o detalhamento de tais programas e ações, que se relacionam à efetivação de políticas para a educação infantil.

QUADRO 5 – PROGRAMAS E AÇÕES DO FNDE, EDUCAÇÃO INFANTIL, ANO DE ORIGEM E VIGÊNCIA, 2020

(continua)

PROGRAMA/AÇÃO	DESCRIÇÃO	ANO DE ORIGEM E VIGÊNCIA
Bolsas e Auxílios	Programas de formação continuada de professores, gestores e funcionários das redes públicas de ensino. No âmbito desses programas são pagas bolsas de estudo e pesquisa*.	2013/em vigência
Brasil Carinhoso	Ação com origem como parte de política intersetorial – Plano Brasil sem Miséria – com eixos nas áreas da saúde, educação e assistência social. Na educação, promove a transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, a partir das matrículas de crianças de 0 a 48 meses, cujas famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família.	2012/em vigência
Caminho da Escola	Programa que prevê a renovação, padronização e ampliação da frota de veículos escolares das redes municipal, do DF e estadual de educação básica pública. Voltado a estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas, o programa oferece ônibus, lanchas e bicicletas fabricados especialmente para o tráfego nessas regiões, sempre visando à segurança e à qualidade do transporte.	2007/em vigência
Formação pela escola	Programa de formação continuada, na modalidade a distância, que tem por objetivo contribuir para o fortalecimento da atuação dos agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE.	2006/em vigência
PAR – Plano de Ações Articuladas	Estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.	2007/em vigência

QUADRO 5 – PROGRAMAS E AÇÕES DO FNDE, EDUCAÇÃO INFANTIL, ANO DE ORIGEM E VIGÊNCIA, 2020

(continuação)

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para a manutenção e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar.	1995/em vigência ³⁸
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar	Programa de alimentação escolar com destinação de alimentação e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar, mensais, para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino.	1979/em vigência ³⁹
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar	Programa que promove a transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos, taxas, pagamentos de serviços terceirizados e materiais do veículo ou da embarcação utilizado(a) para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural.	2004/em vigência
PNLD – Programa Nacional do Livro e do Material Didático	Conjunto de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica do País. O PNLD também contempla as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.	1985/em vigência ⁴⁰
Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil	O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas e a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil. Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil.	2007/em vigência

³⁸ “[...] Até o ano de 2008 o PDDE atendia somente ao ensino fundamental. A partir do ano de 2009, passou a atender a todos os níveis da educação básica, incluindo a educação infantil e o ensino médio.” (MAFASSIOLI, 2015, p. 2). A Lei n.º 11.947/2009, regulamentou a inclusão de toda a educação básica no PDDE e também no PNAE (BRASIL, 2009).

³⁹ A educação infantil foi incluída a partir do ano de 2009, conforme nota acima.

⁴⁰ Com o Decreto presidencial n.º 9.099/2017, o PNLD inclui todas as escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público (BRASIL, 2017).

QUADRO 5 – PROGRAMAS E AÇÕES DO FNDE, EDUCAÇÃO INFANTIL, ANO DE ORIGEM E VIGÊNCIA, 2020

		(conclusão)
Programas Suplementares – Programa de apoio a novas turmas de Educação Infantil e Programa de apoio a novos estabelecimentos de Educação Infantil	Programas e ações educacionais de adesão voluntária que auxiliam a manutenção e o desenvolvimento da educação em níveis ou modalidades específicas, cuja gestão compete às Secretarias do Ministério da Educação (MEC). Ao FNDE cabe prestar apoio técnico e financeiro aos executores locais dos programas por meio da Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios (CGAUX).	2011 e 2012/em vigência

FONTE: Elaborado pela autora (2020), FNDE (2020).

* Programa em interface com diferentes políticas, tais como as políticas de currículo e de avaliação.

Cada um dos programas e ações apresentados, com ampla regulamentação pelo respectivo órgão – MEC/FNDE – envolve a educação infantil, na medida em que representam recursos destinados aos municípios por meio de programas de assistência legal, voluntária e de transferências diretas. Contudo, tal existência tem variado ao longo da atuação do FNDE nos diferentes governos, com alteração, a extinção e também criação de novos Programas. Segundo o mapeamento realizado por Cavalcanti (2016) acerca da existência de Programas do FNDE, no período de 1999 a 2014, “[...] foi identificado um total de 65 diferentes programas, entre aqueles que deixaram de existir e os novos que foram sendo implementados ao longo desse período, estando em vigência até o fim de 2014 um total de 43 programas” (2016, p. 187). No período posterior ao ano de 2014, identificou-se um panorama semelhante ao apresentado no quadro 5 em relação à educação infantil, com alterações por dentro de tais programas, como, por exemplo, no caso de redução significativa dos aportes orçamentários para programas e ações, tais como o Proinfância e o Brasil Carinhoso.

O estudo de Fernandes (2018) corrobora com essa afirmação, ao evidenciar que as mudanças em curso no país, no contexto mais atual, geraram como um dos efeitos a redução orçamentária e o risco de descontinuidade do Proinfância e do Brasil Carinhoso. Todavia, e ainda que se constatem tensões e alterações no modelo de efetivação da assistência técnica e financeira da União, a depender de cada governo, depreende-se que essas ações representam importantes fontes de assistência aos entes subnacionais e contribuem no desenvolvimento de políticas e ações locais, tendo em vista a expansão da oferta, a melhoria da qualidade do atendimento e o controle social da execução dos recursos para a educação.

Contudo, nesta pesquisa, a análise da efetividade de cada um desses programas e os efeitos da implementação nos municípios não será aprofundada, uma vez que, para uma análise mais depurada, é necessário o levantamento do conjunto de normativas, repasses,

execução orçamentária, resultados, prestação de contas e controle social dos programas e ações. Outros estudos dedicam-se a essas análises e podem ser aportados para uma maior compreensão dos aspectos relacionados a esses programas e ações (PEREIRA, 2017; COSTA, 2015; MAEDA, 2016; FARIAS, 2017; SOUSA; CASTRO, 2017; MAFASSIOLI, 2017; FERREIRA, 2020).

Em suma, a efetivação do direito à educação infantil, como etapa educacional, deve ser garantida por meio de ações do Estado, via consolidação de uma cooperação federativa, no que concerne à materialização de políticas que considerem a repartição de competências entre os entes federados, suas responsabilidades específicas e sua autonomia, assim como, a interdependência e corresponsabilidade conferidas constitucionalmente, na direção da concretização das promessas constitucionais e legais, com especial destaque para as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024 e às devidas condições para essa concretização, dentre elas, as políticas de financiamento da educação.

Nesse sentido, a constituição e regulamentação de um sistema nacional de educação poderá fortalecer a cooperação federativa como materialidade do regime de colaboração, na superação de relações de subserviência entre os entes, e que colocam o município como ente em uma posição mais frágil e sem poder de tomada de decisão.

Todavia, vale acrescentar, tal constituição também está submetida às lógicas instaladas nos diferentes governos, variando de acordo com as concepções de cada gestão, um movimento que tem se demonstrado bastante complexo no contexto brasileiro ao considerar uma conjuntura de rupturas, desconfiguração e descontinuidade das políticas educacionais, sobretudo, pós 2016 e, de forma mais aguda, sob o governo atual, de matriz ultraliberal e autoritária. Desse modo, toda a construção ao longo de mais de uma década em torno da consolidação de um sistema nacional de educação pode estar em risco, caso essa articulação não considere a autonomia dos entes subnacionais.

As evidências desta pesquisa, que revelaram a existência ou não de cooperação federativa, via formas de colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios selecionados para a execução de políticas de educação infantil, estão apresentadas no capítulo final desta tese.

4 ITINERÁRIO DA PESQUISA: OPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E A CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO

Para a compreensão das relações entre os diferentes sujeitos que atuam na formulação, normatização e implementação/execução das políticas educacionais no âmbito da educação infantil, assim como da influência de entidades nesse processo, neste capítulo estão detalhadas as escolhas metodológicas desta pesquisa, de natureza qualitativa, amparada por abordagem teórico-empírica descrita ao longo do capítulo. Tais escolhas possibilitaram a elaboração de instrumentos para a coleta dos dados e informações, no sentido da investigação do objeto acerca da existência de formas de colaboração entre os órgãos de gestão da educação do governo do Estado do Paraná e de um conjunto de municípios paranaenses, selecionados a partir de critérios explicitados em seção específica.

Nesta pesquisa justifica-se a escolha do Estado do Paraná por tratar-se do estado brasileiro com o menor percentual de municípios com sistemas próprios de ensino (5%), sendo que, dos 399 municípios que compõem o estado apenas 20 têm sistemas próprios com autonomia legal para a normatização de políticas locais de educação infantil, desde que alinhadas à legislação específica e às normativas emanadas pelos órgãos nacionais. Desse modo, 379 municípios integram o sistema estadual de ensino e estão submetidos às normas e orientações dos órgãos competentes dos entes estadual e federal. Assim, para as análises frente ao objeto, foi selecionado um conjunto de dez municípios, cinco deles com sistema próprio de ensino e cinco sem sistema, no sentido de analisar como se dão as formas de colaboração para a materialização das políticas de educação infantil, e se o fato de os municípios constituírem sistemas próprios de ensino representa alguma diferença nessas formas de colaboração e/ou adoção das políticas propostas/induzidas pelos demais entes.

Portanto, foi realizada uma investigação mais aprofundada acerca de aspectos específicos do conjunto de municípios, uma vez que, na análise refinada de dados do estado como um todo, eles foram escolhidos de forma aleatória, por serem considerados como casos interessantes para analisar as formas de colaboração no desenvolvimento de políticas de educação infantil. Nesse caso, observa-se que tal conjunto não se caracteriza como uma amostra do todo, mas, sim, que a escolha foi pautada dentro de um universo em que mais de um dos municípios poderia ter sido escolhido por similaridades. A seleção dos casos foi feita por escolha daqueles que se encaixam nos critérios estabelecidos e que estão descritos posteriormente, ou seja, outros municípios, dentro desses critérios, teriam a probabilidade de ser selecionados (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Ressalta-se que o período selecionado para esta pesquisa é a partir do ano de 2014, considerando duas gestões do sistema estadual de ensino do Paraná (2014-2018 e 2019-atual), dado o contexto de aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), do Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE/PR) e dos Planos Municipais de Educação (PMEs) dos municípios paranaenses (2015/2025), considerados como instrumentos indutores para o planejamento das políticas e reformas educacionais do período. Contudo, para a caracterização do campo de pesquisa foram considerados os dados disponíveis até o ano de 2019, dada a limitação dos dados devido ao contexto da pandemia de COVID-19 a partir o ano de 2020.

Desse modo, o presente capítulo apresenta o detalhamento dessas escolhas, tendo como ponto de partida a questão norteadora da pesquisa: como as formas de colaboração entre estado e municípios têm impulsionado as políticas públicas de educação infantil no Paraná, uma vez que a maioria dos municípios não está organizada em sistema próprio de ensino e, dessa forma, as atribuições normativas e deliberativas estão sob responsabilidade do sistema estadual de ensino?

4.1 ABORDAGEM E INSTRUMENTOS DE PESQUISA

A opção metodológica desta pesquisa é de natureza qualitativa, com análise aprofundada do objeto diante de questões objetivas da realidade, a partir da definição de eixos temáticos e de um conjunto de categorias, considerando a relação entre os objetivos da pesquisa e a especificidade dos contextos e dos sujeitos envolvidos, para a aproximação e investigação de aspectos relevantes do campo delimitado. Segundo Gatti (2012, p. 30), “[...] as tematizações ou categorizações qualitativas (com base em observações cursivas, entrevistas, questionários abertos, depoimentos etc.) são aproximações do fenômeno a ser estudado e o problema levantado, não são o próprio fenômeno”. Desse modo, o material coletado permitiu “pousar um olhar” sobre o campo no qual se desenrola o cenário da pesquisa (DIETRICH et al., 2015, p. 273) e a análise qualitativa se insere como via de interpretação dos dados, sem perder o olhar para a complexidade das relações que perpassam o objeto, em uma articulação com o referencial teórico adotado e a reflexividade do pesquisador (FLICK, 2009).

Conforme descrito no texto introdutório, ao longo da produção desta tese foram realizados pesquisa bibliográfica e levantamento de estudos do campo específico das políticas educacionais que permitiram uma interlocução com estudos acerca das temáticas que se

relacionam à questão norteadora. Dada a natureza do objeto, e a opção de abordagem de pesquisa, foi realizada análise documental da legislação específica, de documentos normativos e orientadores, elaborados por órgãos competentes do sistema educacional, como também, análise de dados e de indicadores e a realização de entrevistas semiestruturadas.

A análise dos indicadores e dos dados quantitativos foi realizada para a caracterização do campo de pesquisa mais específico, nos aspectos demográficos e de desenvolvimento humano e econômico, da capacidade de financiamento da educação, quanto ao acesso à educação infantil, dentre outros dados educacionais que permitiram traçar um panorama geral do campo.

Considerada como um dos principais meios de coleta de dados e informações, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com questões semiabertas ou semidiretivas, sendo esse um dos formatos mais importantes para abordagens qualitativas, pois “[...] ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação” (TRIVIÑOS, 1987, p. 146).

Para a definição dos sujeitos das entrevistas semiestruturadas foi utilizado como critério a identificação de sujeitos ligados a órgãos públicos e entidades que influenciam e atuam na formulação, normatização e implementação/execução de políticas educacionais no âmbito da educação infantil. No processo de elaboração das entrevistas semiestruturadas foram organizados roteiros⁴¹ com categorias gerais, a partir dos objetivos desses instrumentos em relação a cada sujeito e seu respectivo órgão ou entidade, no sentido de estabelecer relação entre “[...] núcleos de interesse com vinculação direta aos seus pressupostos teóricos (abordagem conceitual) e contatos prévios com a realidade sob estudo” (ALVES; SILVA, 1992, p. 63). A partir da afirmação dessas autoras, um roteiro semiestruturado, com questões abertas, “[...] proporciona um dado que se adequa à análise qualitativa; isto equivale a dizer que, por outro lado, roteiros altamente estruturados e de questões fechadas truncam o discurso do sujeito” (p. 64), podendo enviesar a pesquisa e causar prejuízo aos resultados.

A partir do breve diálogo com elementos que se relacionam ao uso de entrevistas semiestruturadas em pesquisas de natureza qualitativa, não é demais ressaltar que, ao organizar as questões, o pesquisador deve levar em conta aspectos que se relacionam à problemática da pesquisa, o que se pretende responder, a abordagem conceitual que assume e que deve auxiliar nas inferências e interpretações, sendo que a realidade pesquisada, entre a

⁴¹ Os roteiros constam nos Apêndices.

coleta e os resultados, exige “um espaço” para que se revise as evidências de forma consistente.

Destaca-se que todo esse processo foi permeado de desafios de diferentes ordens para a pesquisadora, frente ao momento histórico vivenciado no ano de 2020, etapa final da pesquisa, uma vez que o cronograma da fase empírica sofreu várias alterações, devido à pandemia de COVID-19. Tal contexto impossibilitou a realização das entrevistas *in loco*, em atenção ao distanciamento social, assim como, causou adiamento das datas de várias entrevistas, devido à alteração das rotinas e formas de trabalho nos órgãos públicos e entidades, com redução de equipes, sobrecarga de tarefas e pouca disponibilidade dos sujeitos. Contudo, mesmo diante de sucessivos ajustes, foi possível realizá-las com representantes dos órgãos e entidades selecionados. As entrevistas tiveram, em média, duração de 50 minutos, considerando a flexibilidade desses tempos, a depender dos diferentes perfis e do volume de informações relatadas pelos sujeitos, além de todos os procedimentos formais para que essa etapa fosse realizada adequadamente.

Alguns passos foram considerados importantes na efetivação dessa etapa da pesquisa: o contato prévio com os órgãos e entidades, para a apresentação do projeto e dos objetivos da pesquisa, feito por meio eletrônico ou telefônico; a identificação, pela pesquisadora, dos procedimentos legais de cada órgão, para a autorização da coleta; a organização e os encaminhamentos referentes a documentos e protocolos; o agendamento da data para a realização da entrevista; o envio de informações sobre a pesquisa e do instrumento com as questões; acordos entre a pesquisadora e as/os entrevistadas/os acerca do meio para a coleta – a opção foi a utilização de plataformas on-line, software ou aplicativo que permitisse interação por áudio e vídeo (*Google Meet, Skype, WhatsApp*), o que em alguns casos representou um desafio, devido às dificuldades com o sinal de internet em algumas localidades, dentre outros procedimentos no momento da realização da entrevista, tais como, a apresentação da pesquisadora e as/os entrevistadas/os, informações sobre a pesquisa, esclarecimento de dúvidas sobre o instrumento e agradecimentos.

Nesse processo, há que se considerar a subjetividade das/os entrevistadas/os e a postura ética e acadêmica da pesquisadora. Para Alves e Silva,

[...] das atitudes de aproximação, respeito e empatia trazidas pelo pesquisador, virá a disponibilidade dos sujeitos e o seu envolvimento com a tarefa de informantes (o que amplia a possibilidade de validade dos dados obtidos), fazendo dela um momento de reflexão, retomada de fatos, valores e ideias do passado (quando este é o caso) e a gratificação com sua transmissão ao entrevistador. (ALVES; SILVA, 1992, p. 64)

Para além dos desafios descritos quanto às alterações na agenda e das condições para a interação remota, cabe acrescentar que o momento de realização das entrevistas foi um espaço de diálogo respeitoso e reflexivo, com destaque para a postura de acolhida e reconhecimento da pesquisa pela maioria das/os entrevistadas/os. Vale mencionar, mesmo que com menor frequência, a existência de certa postura de resistência, frieza e até receio de alguns/as representantes indicadas por seus/suas superiores/as para conceder a entrevista, sendo que estas/es revelaram preocupação quanto à identificação, um dos aspectos considerados para a opção de sigilo quanto à identificação dos sujeitos, NREs e municípios.

Após a transcrição das entrevistas, a pesquisadora utilizou um conjunto de categorias, cuja seleção inicial teve desdobramentos, para a realização da análise e estudo minucioso dos elementos essenciais em atenção à questão norteadora, a saber: relações/formas de colaboração; materialização das políticas de educação infantil – currículo, avaliação, valorização docente, formação continuada, planejamento, financiamento da educação; estrutura; documentação; elaboração de materiais didático-pedagógicos; aspectos jurídico-legais da normatização das políticas; normatização das políticas de educação infantil – currículo, avaliação, estrutura, documentação; influência dos atos normativos na efetivação do regime de colaboração; influência/contribuição de entidade da sociedade civil na formulação e implementação das políticas de educação infantil e nos seus desdobramentos e influência/contribuição de entidade sindical nas políticas de educação infantil e nos seus desdobramentos – participação política, condições do trabalho docente e infraestrutura.

Nesse itinerário, destacam-se alguns elementos essenciais sobre análises qualitativas de entrevistas semiestruturadas e que ancoraram as sistematizações que se apresentam nesta tese, dadas as escolhas definidas e aqui apresentadas. Primeiramente, adotaram-se alguns cuidados nas leituras e interpretações das falas dos sujeitos entrevistados, identificando pontos críticos a partir da utilização das categorias de análise definidas para o destaque de temas e aspectos relacionados ao objeto pesquisado, observando as “[...] teias de relações que se evidenciam (entre diferentes pontos do discurso, entre ele e a abordagem, entre diferentes concepções do mesmo tema, e assim por diante)” (ALVES; SILVA, p. 66). Outro elemento a ser considerado como condição para análises rigorosas e válidas como contribuição para a área de conhecimento da pesquisa é a correlação com a literatura levantada sobre o tema e abordada nos demais capítulos, para estabelecer relações entre o discurso dos sujeitos, o conhecimento da pesquisadora, sua percepção frente às informações advindas das entrevistas e o conhecimento já produzido sobre o tema por outras/os pesquisadoras/es.

[...] É exatamente porque pesquisar através de uma análise qualitativa quer dizer estar "apreendendo" o fenômeno dentro de todo o seu contexto e interpretando seu significado, que esses dois contatos – literatura e outros pesquisadores – são tão importantes e procurados com frequência porque através deles o estudo se insere, de fato, na área, e se "atualiza" com as ideias e o pensamento do passado e do presente. (ALVES; SILVA, 1992, p. 66)

Na análise do material coletado, a partir das categorias definidas, o pesquisador não é um “sujeito isolado”, e que baseia suas análises de forma intuitiva, pois, conforme já anunciado, ele deve considerar o contexto de abrangência da pesquisa, a realidade que a envolve, por meio da sua caracterização, relacionada às opções e pressupostos teóricos.

Enfatiza-se que, nesse percurso de análise, foram consideradas as diferenças entre os sujeitos, suas respostas diante das mesmas categorias, bem como as contradições no discurso de um mesmo sujeito, que foram interpretadas a partir do lugar e do papel que eles ocupam, tendo por cautela a superação de mera comparação ou contraposição entre tais respostas. A partir de então, a sistematização das conclusões da pesquisa ganha corpo nessa trama articulada entre as narrativas dos sujeitos, a literatura sobre o tema e o conhecimento da pesquisadora, em uma relação direta com o objeto desta pesquisa e sua questão norteadora.

A partir dessas premissas, as escolhas metodológicas estão detalhadas, no quadro a seguir, relacionadas aos objetivos específicos da pesquisa.

QUADRO 6 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E ESCOLHAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA, AÇÕES, INSTRUMENTOS E FONTES

(continua)

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	AÇÕES E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	FONTES
1. Compreender a constituição do federalismo brasileiro, gestado em um Estado de caráter patrimonial, e as formas de colaboração entre os entes federados para a efetivação do direito à educação e, em específico, do direito à educação infantil	- Pesquisa bibliográfica – revisão de literatura - Análise documental	- Literatura e produção do campo, selecionadas a partir da definição do objeto - Constituições federais brasileiras - Constituição do Estado do Paraná - Legislação educacional e afins: LDB 9.394/96 e Leis de Diretrizes e Bases da Educação anteriores PNE 2014-2024 – Lei n.º 13.005/2014; PEE/PR – Lei 18.492/2015; Leis dos Planos Municipais de Educação; Lei n.º 8.069/1990

QUADRO 6 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E ESCOLHAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA, AÇÕES, INSTRUMENTOS E FONTES

(continuação)

<p>2. Identificar os desafios para os entes federados na formulação e implementação das políticas públicas educacionais, considerando a inexistência de um efetivo sistema nacional de educação e as competências comuns e específicas de cada ente federado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa bibliográfica – revisão de literatura - Análise documental - Realização de entrevistas semiestruturadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Literatura e produção do campo, selecionadas a partir da definição do objeto - CF/1988 - Constituição do Estado do Paraná - Legislação: LDB 9.394/96 e Leis de Diretrizes e Bases da Educação anteriores - PNE 2014-2024 – Lei n.º 13.005/2014; PEE/PR – Lei n.º 18.492/2015; Leis dos Planos Municipais de Educação - Entrevistas semiestruturadas com representantes dos órgãos executivos, normativos e da sociedade civil
<p>3. Analisar as relações políticas e institucionais que influenciam a efetivação do pacto federativo entre os órgãos do governo do Estado do Paraná, em um conjunto de municípios com e sem sistema próprio de ensino, em relação às políticas de educação infantil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa bibliográfica - Análise documental - Realização de entrevistas semiestruturadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Decretos governamentais afins - Atos normativos do CEE/PR - Instruções e orientações da SEED/PR - Documentos específicos dos órgãos e entidades: estatutos, regimentos internos - Entrevistas semiestruturadas: Superintendência de Educação – gestão 2015-2018; Diretoria de Educação SEED/PR – Núcleo de Cooperação Pedagógica com Municípios – gestão 2019-atual; NREs – técnica/o responsável pela educação infantil; representantes dos municípios selecionados
<p>4. Investigar a atuação, influência e percepção de sujeitos e entidades que se correlacionam aos órgãos de governo, no que se refere a aspectos que permeiam o desenvolvimento de políticas de educação infantil no Estado do Paraná</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental - Realização de entrevistas semiestruturadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Sítios eletrônicos das entidades - Documentos: regimentos e estatutos - Entrevistas semiestruturadas com representante de órgão normativo e de entidades – CEE/PR, Undime/PR, UNCME/PR e APP Sindicato

QUADRO 6 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E ESCOLHAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA, AÇÕES, INSTRUMENTOS E FONTES

(conclusão)

<p>5. Compreender o papel dos Conselhos de Educação na organização dos sistemas de ensino e a influência de seus atos normativos na efetivação de formas de colaboração entre estado e municípios nas políticas de educação infantil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa bibliográfica – revisão de literatura - Análise documental - Realização de entrevistas semiestruturadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislação educacional: LDB 9.394/96 e Leis de Diretrizes e Bases da Educação anteriores - Lei n.º 4.978/1996 – Criação do Sistema Estadual de Ensino do PR - Regimento Interno do CEE/PR – Decreto n.º 5.499/2012 - Atos normativos do CNE e do CEE/PR - Entrevistas semiestruturadas com representantes do CEE/PR e da UNCME/PR - Leis de criação de conselhos municipais - Pesquisa MUNIC
<p>6. Analisar aspectos que revelem a existência ou não de cooperação federativa, via formas de colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios selecionados, na execução de políticas de educação infantil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental - Realização de entrevistas semiestruturadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semiestruturadas com representantes dos órgãos executivos, normativos, da sociedade civil e técnica/o dos NREs responsável pela educação infantil - Análise documental: atos normativos dos Conselhos de educação, Planos de Educação
<p>7. Identificar elementos de como se materializam as políticas de educação infantil nos municípios que não têm sistema próprio de ensino e como se dá a relação com aqueles que já têm sistema, ao se considerar a autonomia dos entes e a colaboração entre estado e municípios</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental - Realização de entrevistas semiestruturadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semiestruturadas com representantes dos órgãos executivos, normativos, da sociedade civil e técnica/o dos NREs responsável pela educação infantil - Análise documental: atos normativos dos Conselhos de educação, Planos de Educação

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Os sujeitos específicos das entrevistas semiestruturadas foram definidos a partir do papel desempenhado por órgãos que integram o sistema estadual de ensino na normatização e execução das políticas educacionais, dos sistemas e redes municipais de ensino e de entidades

representativas dos dirigentes municipais de educação, dos conselhos municipais de educação e de trabalhadoras/es da educação. Para a realização e análise das entrevistas foram selecionados eixos temáticos e categorias analíticas relacionados ao objeto e também a partir dos objetivos relacionados a cada órgão e entidade apresentados no seguinte quadro.

QUADRO 7 – ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS: ÓRGÃOS E ENTIDADES, OBJETIVOS, EIXOS TEMÁTICOS E CATEGORIAS ANALÍTICAS

(continua)

Órgão/Entidade	Objetivo	Eixo temático	Categorias analíticas
- SEED/PR: Superintendência de Educação, Gestão 2015-2018; Diretoria de Educação/Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios, Gestão atual; 10 NREs	- Identificar elementos de como se materializam as políticas de educação infantil nos municípios que não têm sistema próprio de ensino e como se dá a relação com aqueles que já têm sistema, ao se considerar a autonomia dos entes e a colaboração entre estado e municípios	- Relações e ações de colaboração na educação entre os entes federados – assistência técnica e financeira; - Atuação na articulação entre os entes; - Influência frente aos desafios dos municípios na implementação das políticas de educação infantil; - Percepção sobre a articulação, colaboração, autonomia e interdependência entre o sistema estadual e os municípios com e sem sistema próprio de ensino no desenvolvimento de políticas locais de educação infantil.	- Relações/formas de colaboração - Materialização das políticas de educação infantil: currículo, avaliação, valorização docente, formação continuada, planejamento, financiamento da educação, estrutura, documentação, materiais didático-pedagógicos; - Aspectos jurídico-legais da normatização das políticas.
- Conselho Estadual de Educação do Paraná	- Compreender o papel dos Conselhos de Educação na organização dos sistemas de ensino e a influência de seus atos normativos na efetivação de formas de colaboração entre estado e municípios nas políticas de educação infantil	- Influência e atuação do órgão de estado e entidade na articulação entre os entes/ materialização do regime de colaboração; - Vantagens e desafios aos municípios que integram o sistema estadual de ensino; - Percepção de fatores que influenciam a baixa criação de sistemas municipais de ensino no estado do PR.	- Normatização das políticas de educação infantil – currículo, avaliação, estrutura, documentação; - Influência dos atos normativos na efetivação do regime de colaboração.

QUADRO 7 – ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS: ÓRGÃOS E ENTIDADES, OBJETIVOS, EIXOS TEMÁTICOS E CATEGORIAS ANALÍTICAS

(conclusão)			
- Undime/PR	- Investigar a atuação, influência e percepção de sujeitos e entidades que se correlacionam aos órgãos de governo, no que se refere a aspectos que permeiam o desenvolvimento de políticas de educação infantil no Estado do Paraná	- Influência frente aos desafios dos municípios na colaboração entre os entes para a implementação das políticas de educação infantil.	- Influência/contribuição de entidade da sociedade civil na formulação e implementação das políticas de educação infantil: currículo, avaliação, valorização docente, formação continuada, planejamento, financiamento da educação, estrutura, documentação, materiais didático-pedagógicos.
- UNCME/PR	- Investigar a atuação, influência e percepção de sujeitos e entidades que se correlacionam aos órgãos de governo, no que se refere a aspectos que permeiam o desenvolvimento de políticas de educação infantil no Estado do Paraná	- Influência na normatização das políticas de educação infantil; - Atuação na constituição de sistemas municipais de ensino.	- Influência/contribuição de entidade da sociedade civil na normatização e formulação das políticas de educação infantil: currículo, avaliação, planejamento, financiamento da educação, estrutura, documentação.
- APP – Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Paraná	- Investigar a atuação, influência e percepção de sujeitos e entidades que se correlacionam aos órgãos de governo, no que se refere a aspectos que permeiam o desenvolvimento de políticas de educação infantil no Estado do Paraná	- Influência frente aos desafios dos municípios na colaboração entre os entes para a implementação das políticas de educação infantil.	- Influência/contribuição de entidade sindical nas políticas de educação infantil: participação política, formação continuada, currículo, planejamento, financiamento da educação, condições do trabalho docente, infraestrutura.
- Órgão executivo da educação nos municípios selecionados; - Secretaria/ Departamento de Educação	- Identificar elementos de como se materializam as políticas de educação infantil nos municípios que não têm sistema próprio de ensino e como se dá a relação com aqueles que já têm sistema, ao se considerar a autonomia dos entes e a colaboração entre estado e municípios	- Relações e ações de colaboração na educação entre os entes federados – assistência técnica e financeira; - Atuação na articulação entre os entes; - Percepção sobre a articulação, colaboração, autonomia e interdependência entre o sistema estadual e os municípios com e sem sistema próprio de ensino no desenvolvimento de políticas locais de educação infantil.	- Relações/formas de colaboração; - Materialização das políticas de educação infantil: currículo, avaliação, valorização docente, formação continuada, planejamento, financiamento da educação, estrutura, documentação, materiais didáticos; - Aspectos jurídico-legais.

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

De acordo com o detalhado no quadro 7, para a coleta de dados foram selecionados alguns órgãos e instâncias que integram o sistema estadual de ensino do Paraná, e também no âmbito municipal da educação, a partir das responsabilidades que lhes competem – normatizam, orientam e executam as políticas educacionais, influenciando na sua implementação.

No âmbito do sistema estadual de ensino, as entrevistas semiestruturadas contemplaram representantes da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná⁴² (SEED/PR) – Superintendência de Educação (Gestão 2015-2018), Diretoria de Educação (Gestão 2019-atual), dez NREs, aos quais estão ligados os municípios selecionados –, e do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR).

Para análises relacionadas aos sistemas e redes municipais de ensino foram coletados dados educacionais disponibilizados pelo Inep, FNDE, sítios eletrônicos das secretarias municipais de educação, legislação educacional específica – criação dos sistemas de ensino próprios e dos conselhos municipais de educação, normativas específicas da etapa da educação infantil aprovadas pelos conselhos, planos municipais de educação –, escuta de representantes dos sistemas e redes municipais de ensino, como principais responsáveis pela execução das políticas locais de educação infantil definidas pelo sistema municipal e ou normatizadas pelo sistema estadual de ensino, dentre outros dados disponibilizados pelos municípios.

Em relação às entidades da sociedade civil, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas com representantes do Estado do Paraná da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime/PR) e da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME/PR), ao considerar que essas são entidades representativas de instâncias, órgãos e sujeitos que compõem os sistemas de ensino e as redes municipais de educação. Nesse bloco, também foi essencial a escuta de sujeitos que integram a entidade sindical que representa trabalhadoras/es da educação pública do Paraná – APP Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP Sindicato), considerando a atuação ampla da entidade nas regionais que também integram municípios que não possuem entidade

⁴² Nomenclatura alterada na reforma administrativa do governo que assumiu a gestão estadual em 2019, em que houve a incorporação da pasta do Esporte.

sindical própria⁴³, no que concerne às políticas educacionais com vistas à melhoria do ensino e à defesa da escola pública nos âmbitos municipal e estadual (APP, 2017).

Assim, considera-se relevante a busca de elementos de como se estabelecem determinadas relações entre essas entidades com os órgãos de estado que influenciam na formulação e implementação/execução das políticas educacionais nos diferentes contextos.

Na análise das entrevistas realizadas com os respectivos representantes dos órgãos e entidades foi possível relacionar aspectos das categorias elencadas com os respostas das/os entrevistadas/os, descrevendo-os e interpretando-os a partir dos objetivos na aplicação desses instrumentos. Para melhor compreensão de elementos das entrevistas e sua relação com o objeto de pesquisa, a identificação das/os entrevistadas/os foi organizada conforme exposto no quadro seguinte:

QUADRO 8 – SUJEITOS DA ENTREVISTA, ÓRGÃO/ENTIDADE, LEGENDA

Sujeitos	Representante – órgão/entidade
Entrevistada/o 1 (E1 – CEE/PR)	Conselheira/o – CEE/PR (1)
Entrevistada/o 2 (E2 – UNCME/PR)	Coordenação – UNCME/PR (1)
Entrevistadas/os 3 e 4 (E3/E4 – Gestão SEED/PR)	Gestão/Superintendência/Diretoria de Educação – SEED/PR (2)
Entrevistadas/os 5 a 15 (E5 a E15 – Técnica/o NRE/SEED/PR)	Técnica/o da educação básica – NREs (10)
Entrevistadas/os 16 e 17 (E16/E17 – Dirigente sindical)	Dirigente Sindical – Diretoria/Secretarias de Assuntos Municipais e Educacional/APP Sindicato (2)
Entrevistadas/os 18 e 19 (E18/E19 – Undime/PR)	Undime/PR (2)
Entrevistadas/os 20 a 27 (E20 a E27 – Representantes dos municípios)	Representante da gestão/educação infantil – rede ou sistema municipal de ensino

FONTE: Elaborado pela autora (2020).

Enfatiza-se que a opção da pesquisadora é pela não identificação dos sujeitos das entrevistas, uma vez que ocupam cargos únicos, por indicação dos respectivos órgãos gestores, e não foi autorizada pela totalidade dos mesmos, o que poderia limitar algumas respostas e significar prejuízo ao desempenho da sua função, bem como, às informações para a pesquisa. Do mesmo modo, observa-se que foram omitidos os nomes dos dez municípios selecionados e os NREs a que pertencem, no sentido de assegurar a análise crítica e detalhada dos elementos advindos da coleta.

Na interlocução com as categorias selecionadas, emergiram das entrevistas elementos relacionados ao poder simbólico exercido por integrantes de órgãos de governo e

⁴³ Dos dez municípios analisados, dois deles possuem sindicatos próprios do magistério público municipal e sete não possuem. Nove municípios estão integrados aos Núcleos Regionais da APP Sindicato, com participação nas atividades promovidas pela entidade.

que podem influenciar no desenvolvimento de políticas educacionais como via de efetivação do direito à educação. A escuta dos sujeitos selecionados revelou aspectos que permitem a ampliação do olhar da pesquisadora, no que se refere a essa forma de poder que permeia diferentes esferas público-governamentais.

Observa-se quanto a um dos órgãos selecionados para a pesquisa que a estrutura organizacional básica da SEED/PR compreende diferentes níveis de atuação, dentre eles, os níveis centrais, organizados de forma gerencial e de execução da política educacional no estado, e os de âmbito regional e descentralizado, por meio da existência de 32 NREs, distribuídos nas regiões geográficas do estado. No mapa seguinte estão indicados todos os NREs.

MAPA 1 – NÚCLEOS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO, SEED/PR, REGIÕES GEOGRÁFICAS, PARANÁ, 2020



FONTE: SEED/PR (2020).

Os NREs, com forte atuação descentralizada junto aos municípios das diferentes regiões do estado, detêm um papel relevante a ser considerado no que se relaciona à indução da execução da política educacional pelo ente municipal – execução de programas, planos, projetos e ações –, a ser implementada pelo sistema estadual de ensino. Compete a esses órgãos “[...] a adoção, a aplicação, o acompanhamento e a avaliação da execução de medidas destinadas a manter e aprimorar” etapas e modalidades da educação básica, especificamente, o ensino fundamental e médio, educação de jovens e adultos e educação especial, nas instituições educacionais das redes estadual, municipal e privada, dentre outras atividades

correlatas – e aqui se compreende sua atuação junto aos municípios para a implementação de políticas de educação infantil –, conforme estabelece o Anexo 189.990, do Decreto n.º 8.425/2017 (PARANÁ, 2017).

Enfatiza-se que, embora nas competências dos NREs não estejam explicitadas ações voltadas à colaboração com sistemas e redes municipais de ensino em relação às políticas de educação infantil, a estrutura dessas instâncias conta com uma equipe de educação infantil e anos iniciais que tem por responsabilidades prestar assessoramento pedagógico e promover reuniões técnicas e formação continuada junto aos municípios. Desse modo, foram entrevistadas/os representantes de dez NREs das regiões de abrangência dos municípios selecionados para esta pesquisa, uma vez que essa escuta se revela como uma importante via no sentido de capturar elementos que evidenciem (ou não) as formas de colaboração entre o estado e os municípios, dada a estrutura descentralizada da SEED/PR na gestão do sistema estadual de ensino e a proximidade dos NREs com os municípios, o que pode significar uma potência na sua atuação e influência com a efetivação de políticas educacionais de âmbito municipal.

Nas análises quanto à atuação dessa instância da SEED/PR, é essencial ter como aspecto fundante a forma verticalizada com que a gestão do sistema de ensino no Estado do Paraná tem se consolidado ao longo do tempo. Tavares (2004) destaca aspectos que contribuem para desvelar características do funcionamento da gestão desse sistema de ensino pautado em uma “[...] lógica da fragmentação na qual prepondera o papel da hierarquia e o papel do saber técnico. Ou seja, quem toma que tipo de decisão e quem se responsabiliza por que nível de execução” (TAVARES, 2004, p. 88). A autora destaca que o poder decisório está centralizado no secretário de educação e a execução da política educacional está descentralizada nos NREs e nas unidades educacionais.

A partir desses aspectos, para a investigação da atuação dos NREs junto aos municípios e em que medida estes núcleos influenciam, contribuem, orientam, direcionam e/ou fiscalizam a execução das políticas de educação infantil, as entrevistas foram realizadas com a finalidade de identificar o que se destaca nessa relação com os municípios.

Na próxima seção estão apresentados os critérios adotados na pesquisa para a seleção do conjunto de municípios.

4.2 MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ: CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO E DADOS ESPECÍFICOS

Na definição do conjunto de municípios, a partir da justificativa para essa seleção, foram estabelecidos alguns critérios:

- Porte populacional – agrupados em faixas populacionais distintas, a partir da classificação do IBGE⁴⁴;
- Com sistema próprio de ensino e sem sistema próprio de ensino;
- Distribuição espacial nas diferentes regiões geográficas do estado;
- Integrantes de dez diferentes Núcleos Regionais de Educação da SEED/PR;
- Desigualdades na capacidade de financiamento da educação básica.

A seleção dos casos, a partir dos critérios indicados acima, foi resultado da análise minuciosa do conjunto de 399 municípios paranaenses e, diante do grande número de municípios que compõem o estado, tal seleção foi feita considerando a escolha daqueles, dentre outros, que se encaixam nos critérios acima descritos.

Considerando a quantidade de municípios do Estado do Paraná, para definição do campo específico, e a partir da classificação do IBGE, a autora categorizou os municípios por aproximação populacional em faixas, assim como, em faixas de impostos próprios, para que se tivesse um parâmetro de similaridade entre eles. Diante da desigualdade dos municípios paranaenses em diferentes dimensões – populacionais, espaço-territoriais, fiscais, dentre outras – foi utilizado como recurso metodológico a categorização dos municípios em cinco faixas populacionais (fx_pop) e também em cinco faixas de impostos (fx_imp), para que se permitisse a comparabilidade entre os municípios nesses critérios, ou seja, em grupos por similaridades populacionais e de receitas de impostos⁴⁵.

Para a coleta de dados populacionais foram considerados a população do Censo Demográfico de 2010 e a população estimada para o ano de 2019 (IBGE), agregando em

⁴⁴ Para o dimensionamento da população brasileira, ressalta-se que o IBGE a categoriza em sete faixas populacionais, nos municípios: até 5.000 habitantes, de 5.001 a 10.000, de 10.001 a 20.000, de 20.001 a 50.000, de 50.001 a 100.000, de 100.001 a 500.000, e acima de 500.000 habitantes (IBGE, 2019).

⁴⁵ Faixas populacionais (fx_pop): até 5.000 habitantes; de 5.001 a 10.000; de 10.001 a 20.000; de 20.001 a 100.000; acima de 100.001 habitantes. Faixas de receitas de impostos (fx_imp): até R\$ 20 milhões; de R\$ 20.001 a R\$ 30 milhões; de R\$ 30.001 a R\$ 40.000 milhões; de R\$ 40.001 a R\$ 50 milhões; e mais de R\$ 50.001 milhões.

grupos de municípios por porte populacional⁴⁶. Para os dados referentes às receitas de impostos foram coletados dados declarados pelos municípios no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)⁴⁷ (FNDE, 2016). Observa-se que, para que fosse possível captar os dados financeiros dos 399 municípios, foram considerados os RREO do ano de 2016, uma vez que no período de 2017 a 2019 não houve transmissão total desses dados: no ano de 2017, três municípios deixaram de transmitir seus dados; em 2018, foram 11; e, no ano de 2019, 71 municípios não o fizeram (FNDE, 2020).

No caso da capacidade própria de financiamento da educação básica, esclarece-se que foram analisados os montantes das receitas declaradas no SIOPE, tendo por referência o último ano com a totalidade dos registros de receitas – 2016 (FNDE, 2020). Foram analisadas as receitas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) dos 399 municípios paranaenses, a partir da receita de impostos próprios, das transferências legais e constitucionais, transferências do FNDE – Salário Educação; recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); Programa Brasil Alfabetizado (PBF); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Caminho da Escola; Proinfância; Brasil Carinhoso; dentre outros – e de outras receitas adicionais – aplicações financeiras, convênios e apoios suplementares.

O levantamento e a investigação de informações, dados e indicadores econômicos, sociais, educacionais, financeiros, técnicos e políticos dos municípios selecionados, detalhados ao longo do capítulo, permitem traçar uma caracterização dos mesmos acerca de elementos indissociáveis frente às evidências empíricas, relacionadas ao objeto de pesquisa desta tese, quanto à efetivação das políticas educacionais, de modo especial, das políticas de educação infantil – expansão da oferta, currículo, formação continuada, avaliação, dentre outras – e a existência ou não de colaboração entre o ente estado e municípios para essa efetivação.

Para o panorama detalhado de dados dos municípios selecionados foram utilizados alguns índices e indicadores sintéticos – medidas-resumo (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005). Cabe esclarecer que os indicadores escolhidos para essa seleção não darão conta de todas as dimensões que permeiam a realidade desses territórios, logo, em alguma medida, a

⁴⁶ Porte populacional dos municípios: pequeno porte – até 20.000 habitantes; médio porte – de 20.001 a 100.000 habitantes; grande porte – mais de 100.001 habitantes.

⁴⁷ A transmissão de dados financeiros por meio do preenchimento do RREO no SIOPE é obrigatória a partir da CF/88, que estabelece, no artigo 165, parágrafo 3º, que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (BRASIL, 1988).

escolha de tais indicadores foi realizada a partir de informações consideradas significativas para a seleção dos municípios no âmbito do objeto de pesquisa.

Considera-se importante destacar que, em metodologia de análise de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que possibilitam que se traduza, de forma mensurável, aspectos específicos de um contexto social ou das ações de sujeitos e órgãos governamentais e não governamentais, de forma a realizar interpretações sobre tais ações, assim como, estabelecer mecanismos de planejamento, implementação, controle e monitoramento de políticas (JANNUZZI, 2015). Entretanto, nas presentes análises não se tem como objetivo realizar um aprofundado diagnóstico social, um exercício que demandaria maior rigor metodológico.

Desse modo, para que o campo de pesquisa selecionado seja reconhecido em algumas características importantes foram escolhidos alguns indicadores sintéticos, em um olhar panorâmico sobre a realidade pesquisada.

Uma vez selecionado um conjunto de dez municípios, tendo como parâmetro os critérios descritos, foram levantados dados e indicadores para a caracterização do campo pesquisado – demográficos, econômicos, financeiros, sociais e educacionais –: porte populacional, contagem da população no Censo 2010, estimativa populacional do ano de 2019, taxa de natalidade, taxa de mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, taxa de envelhecimento, receitas de impostos, recursos financeiros e capacidade própria de financiamento da educação, PIB⁴⁸, PIB per capita e renda per capita, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal (IPDM), número de matrículas na educação básica municipal, taxa de atendimento e de crescimento das matrículas na educação infantil, matrículas na creche e na pré-escola, considerando a diversidade do público atendido, aspectos relacionados à gestão e ao planejamento municipal da educação.

No quadro seguinte é apresentado o detalhamento dos dados e indicadores utilizados, o período e as respectivas fontes, para o dimensionamento do campo investigado e o seu panorama.

⁴⁸ Medida da produção econômica que corresponde ao valor dos bens e serviços finais produzidos em um país e região. O PIB per capita é a divisão do PIB pelo número de habitantes, que indica o quanto do PIB cabe a cada indivíduo de um país se o total fosse dividido em partes iguais (IBGE, 2019).

QUADRO 9 – DADOS E INDICADORES, PERÍODO E FONTE, BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO, PARANÁ, MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 2010-2019

DADOS	DADOS E INDICADORES	PERÍODO	FONTE
Demográficos – Desenvolvimento humano, social e econômico	População residente total e população 0 a 3 e 4 e 5 anos de idade, total, em números absolutos, Brasil, Unidades da Federação (PR) e municípios	2010	IBGE E DATASUS
	Estimativa de população total e de população 0 a 3 e 4 e 5 anos de idade, total Brasil, Unidades da Federação (PR) em números absolutos, e os municípios	2019	IBGE E DATASUS
	Esperança de vida ao nascer – Brasil, Unidades da Federação (PR) e municípios	2010-2014	IBGE
	Mortalidade até 5 anos de idade – Brasil, Unidades da Federação (PR) e municípios	2010	IBGE
	Taxa de fecundidade total – Brasil, Unidades da Federação (PR) e municípios	2010	IBGE
	IDHM	2010	PNUD/FJP/Ipea
	IPDM	2019	IPARDES
Econômicos	PIB per capita	2019	IBGE
	Renda per capita		IBGE
Financeiros e de Financiamento da educação	Receitas de Impostos dos Municípios	2018	FNDE/SIOPE
	Recursos próprios dos Municípios em MDE	2018	FNDE/SIOPE
	Fundeb	2018	FNDE/SIOPE
	Recursos Adicionais*	2018	FNDE/SIOPE
Educacionais	Número de matrículas na educação básica, dependência administrativa municipal, creche e pré-escola, Paraná, Municípios	2014-2019	Inep/Laboratório de Dados Educacionais da UFPR
	Taxa de crescimento de matrículas na creche e pré-escola, dependência administrativa municipal Paraná, Municípios	2014-2019	Inep/Laboratório de Dados Educacionais da UFPR
	Taxa de atendimento na creche e pré-escola, Brasil, Paraná, Municípios	2016-2019	SIMEC/2019
	Número de estabelecimentos de educação infantil – creche e pré-escola, dependência administrativa municipal, Paraná	2014-2019	Inep/Laboratório de Dados Educacionais da UFPR
	Dados de gestão da educação e dos conselhos de educação, municípios, Paraná	2018	MUNIC/IBGE
	Dados do PNE 2014-2024, do PEE/PR 2015-2025 e dos PMEs dos dez municípios selecionados	2014-2019	Lei n.º 13.005/2014; Lei n.º 18.492/2015; Leis municipais de aprovação dos PMEs; documentos e dados disponibilizados pelos municípios; MEC/SIMEC/2019

FONTE: Elaborado pela autora (2020), a partir dos dados do IBGE (2010-2019), Inep (2014-2019), DATASUS (2019), Laboratório de Dados Educacionais da UFPR (2014-2018), PNUD; FJP; Ipea (2010), IPARDES (2014-2019), BRASIL (2014), PARANÁ (2015), Leis Municipais (2015-2019), MEC/SIMEC (2019).

Os dados demográficos demonstram um dimensionamento populacional dos municípios a partir do Censo Demográfico do IBGE de 2010 e também de estimativas populacionais produzidas por esse Instituto para o ano de 2019 (IBGE, 2019). Esses dados

permitem a caracterização do campo quanto ao porte populacional, o número da população residente, por faixas etárias, nos municípios de interesse, além de outras características desses territórios, tais como, as taxas de natalidade, fecundidade, mortalidade e esperança de vida ao nascer.

Após a caracterização do campo, a investigação dos casos se deu por meio da análise documental acerca de políticas e programas educacionais específicos e que envolvem a educação infantil, e da realização de entrevistas semiestruturadas com representantes de órgãos e instâncias da área da educação, no âmbito estadual e municipal, e das entidades representativas anteriormente descritas.

Considerando a natureza qualitativa desta pesquisa, as análises realizadas embasaram-se tanto no domínio bibliográfico⁴⁹, acerca das temáticas circunscritas ao objeto investigado, quanto ao aporte teórico das políticas educacionais e áreas afins, colocando sob destaque aspectos que emergiram do campo em atenção às categorias definidas. Esses aspectos passaram por análise criteriosa e crítica da pesquisadora, estabelecendo contrapontos com a literatura específica e com o contexto investigado, para a produção de sistematizações, em uma “[...] atitude crítica, pensante, fundada em evidências claras e eticamente tratadas” (GATTI, 2012, p. 22), o que permitiu construir significados frente à questão de pesquisa e sistematizar resultados.

Acrescenta-se, a partir das contribuições da autora supracitada, acerca da construção metodológica da pesquisa qualitativa, que as evidências advindas da realidade e das análises sobre ela exigem postura de compreensão de tal realidade vinculada às opções teórico-interpretativas da pesquisa.

[...] A questão central na busca de informações, dados, indícios, para determinada pesquisa, não está totalmente e rigidamente vinculada somente à técnica utilizada, mas ao **processo de abordagem e compreensão da realidade, ao contexto teórico-interpretativo**, portanto, às formas de pensar, de refletir sobre os elementos a reunir ou já reunidos para responder ao problema da pesquisa. **Uma questão de perspectiva, de concepção, de postura diante da realidade e do conhecer.** (GATTI, 2012, p. 30, grifos nossos)

Vale enfatizar que, nessa trajetória de análise, o uso de indicadores educacionais nos permite maior aproximação com aspectos concretos do campo investigado, em destaque a elementos relevantes e correlacionados ao objeto de pesquisa.

⁴⁹ Para Gatti (2012, p. 28), “[...] Trata-se do domínio de um repertório bibliográfico mais amplo, que permita a criatividade construtiva do pesquisador, seja na fundamentação do seu problema, seja na atribuição de significados aos dados”.

Diante do exposto, e tendo elucidado os caminhos metodológicos que permitiram traçar evidências acerca do objeto investigado, na próxima seção estão apresentados a caracterização e as análises sobre o campo de pesquisa, partindo de aspectos gerais e de alguns específicos relacionados às políticas de educação infantil do contexto específico.

4.3 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO DA PESQUISA

Nesta seção será apresentada a caracterização do lócus desta pesquisa – o Estado do Paraná – e análises dos dados e indicadores de um conjunto de municípios, selecionados a partir das escolhas metodológicas apresentadas e que demonstram um panorama do campo em atenção ao objeto de pesquisa.

Enfatiza-se que, mediante à baixa criação de sistemas municipais de ensino no Estado do Paraná, os municípios, como principais responsáveis pelo desenvolvimento de políticas locais de educação infantil, não podem atuar de forma dissonante à legislação na oferta de educação infantil pública, no atendimento à demanda pelo direito à educação. Assim, nessa caracterização, além de aspectos gerais do campo pesquisado, também foram considerados dados educacionais que revelam um retrato dos municípios selecionados frente a essa responsabilidade e que permitem desvelar aspectos da realidade investigada, como forma de dar visibilidade a elementos fundantes dos estudos acerca das políticas de educação infantil.

Logo, inicia-se com a caracterização geral do Estado do Paraná e, posteriormente, apresentam-se dados e indicadores do conjunto de municípios, dando destaque ao retrato educacional, especificamente em relação ao acesso à educação infantil, aspectos da gestão, planejamento da educação e um retrato político-institucional do sistema educacional do respectivo estado.

4.3.1 Dados gerais do Estado do Paraná

Dada a opção metodológica em analisar um conjunto específico de municípios que compõem o Estado do Paraná, destacam-se alguns dados gerais do estado e indicadores mais detalhados dos municípios selecionados.

Observa-se que, como o olhar será para alguns territórios específicos, um dos pressupostos das análises aqui realizadas se ancora na concepção de que estado é um território geográfico constituído de uma rede de relações de poder entre os entes que o compõem,

portanto, todas as dimensões que o integram estão de alguma maneira interligadas nessa rede (BLUM, 2014).

Desse modo, as características físicas, populacionais, socioeconômicas, educacionais e políticas dos territórios não estão isoladas entre si e nem descoladas das relações evidenciadas frente ao objeto pesquisado.

No sentido da caracterização ampla do estado, no qual se insere o campo de pesquisa mais específico, serão apresentados alguns dados gerais sobre o Paraná.

TABELA 2 – DADOS GERAIS, PARANÁ, 2010-2019

Capital	Curitiba
Área (km ²)	199.305,236
Densidade demográfica (2010) (hab./km ²)	52,40
Número de municípios	399
População do Brasil (2010)	190.755.799
População estimada do Brasil (2019)	210.147.125
População do Paraná (2010)	10.444.526
População estimada do Paraná (2019)	11.433.957
Taxa de crescimento da População/2010-2019 (%)	0,09
Participação na população do Brasil (%)	5,4
IDHM (2010)	0,749
IDHM – Educação	0,668
IDHM – Longevidade	0,830
IDHM – Renda	0,757

FONTE: IPARDES (2019), IBGE (2019).

Os indicadores econômicos do Estado do Paraná mostram valores superiores à média nacional; contudo, destaca-se que médias podem invisibilizar desigualdades, dadas as diferenças entre os municípios que compõem o estado, com diferentes realidades nas dimensões demográficas, sociais, econômicas e político-administrativas (ALVES; PINTO, 2020).

TABELA 3 – INDICADORES ECONÔMICOS, BRASIL, PARANÁ, 2010-2019

	PIB ano (R\$)	PIB per capita (R\$)	Renda per capita 2010 (R\$)	CRESCIMENTO
BRASIL	7,3 tri	31.833,50	1.438,67	1,10%
PARANÁ	401.662 mi	37.221	1.620,88	-

FONTE: IBGE (2010; 2017; 2019), IPARDES (2016).

Sob essa perspectiva geral, o Estado do Paraná é classificado como um dos estados brasileiros com os mais elevados indicadores econômicos e de desenvolvimento, o que o coloca entre os dez estados mais ricos do país (IPARDES, 2019).

Entretanto, os indicadores de renda e desenvolvimento de um estado podem revelar uma caracterização um tanto irreal, uma vez que esse retrato, desconsiderando a desagregação dos dados dos municípios que o compõem, poderá revelar desigualdades, que dados mais gerais tendem a esconder. Ao longo da seção serão apresentados outros indicadores que podem revelar tais desigualdades.

Do ponto de vista da estrutura geográfica e econômica, sendo esta última uma das dimensões determinantes para o desenvolvimento do estado em outras dimensões, o Paraná é integrado pelo conjunto de 399 municípios, distribuídos em dez diferentes regiões geográficas, com características comuns. Dentre elas, destaca-se a região metropolitana de Curitiba, composta por 29 municípios, e a capital paranaense, uma vez que concentram cerca de 70% do PIB e da população do estado, assim como, destaca-se por seu importante setor de serviços. Nos demais municípios do estado, com atividades econômicas variadas, identifica-se uma forte presença da atividade agropecuária (IPARDES, 2019).

Segundo o IBGE (2019), a posição acerca da renda per capita do Estado do Paraná, em comparação com o indicador do Brasil e das demais Unidades da Federação, referente ao ano de 2019, indica que o estado detém a 6.^a posição em relação aos demais estados, com valor de rendimento nominal mensal domiciliar per capita (R\$ 1.620,88) superior ao indicado para o país (R\$ 1.438,67). O indicador teve como base de cálculo as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C), enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) (IBGE, 2019).

Entende-se a renda per capita como um importante indicador para aferir o nível econômico de uma dada população; contudo, essa medida, por si só, não explica as desigualdades existentes no processo de desenvolvimento social.

Em relação a importantes dimensões do desenvolvimento humano, como saúde, educação e renda, o IDH é um indicador que pode demonstrar um panorama nos diferentes territórios, ainda que apresente limitação, uma vez que não consegue captar muitas informações sobre importantes dimensões da vida humana nos mais variados e diversos territórios.

Ressalta-se que o IDH foi adaptado para a escala municipal – IDHM –, permitindo avaliar e monitorar o nível de desenvolvimento humano e de condições de vida no âmbito dos municípios.

Tendo os aspectos abordados como pressupostos analíticos, os indicadores de desenvolvimento humano apresentados na tabela 4, com dados gerais do Estado do Paraná, não podem ser entendidos como um retrato fidedigno das realidades pesquisadas, contudo, são medidas válidas para o desenho de um panorama geral de determinados contextos.

O IDHM é um dos indicadores sintéticos que apresentam índices de desenvolvimento nas dimensões de educação, longevidade e renda, a partir de análise dos dados do Censo Demográfico do IBGE do ano de 2010 (PNUD; FJP; Ipea, 2010). O IDHM do Estado do Paraná era de 0,749, no ano de 2010, o que o coloca na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799).

A dimensão que mais contribui para o IDHM da UF é a longevidade, com índice de 0,830, seguida pela renda, com índice de 0,757, e pela educação, com índice de 0,668, conforme detalhado na Tabela 4.

TABELA 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM) E SEUS COMPONENTES, PARANÁ, 2010

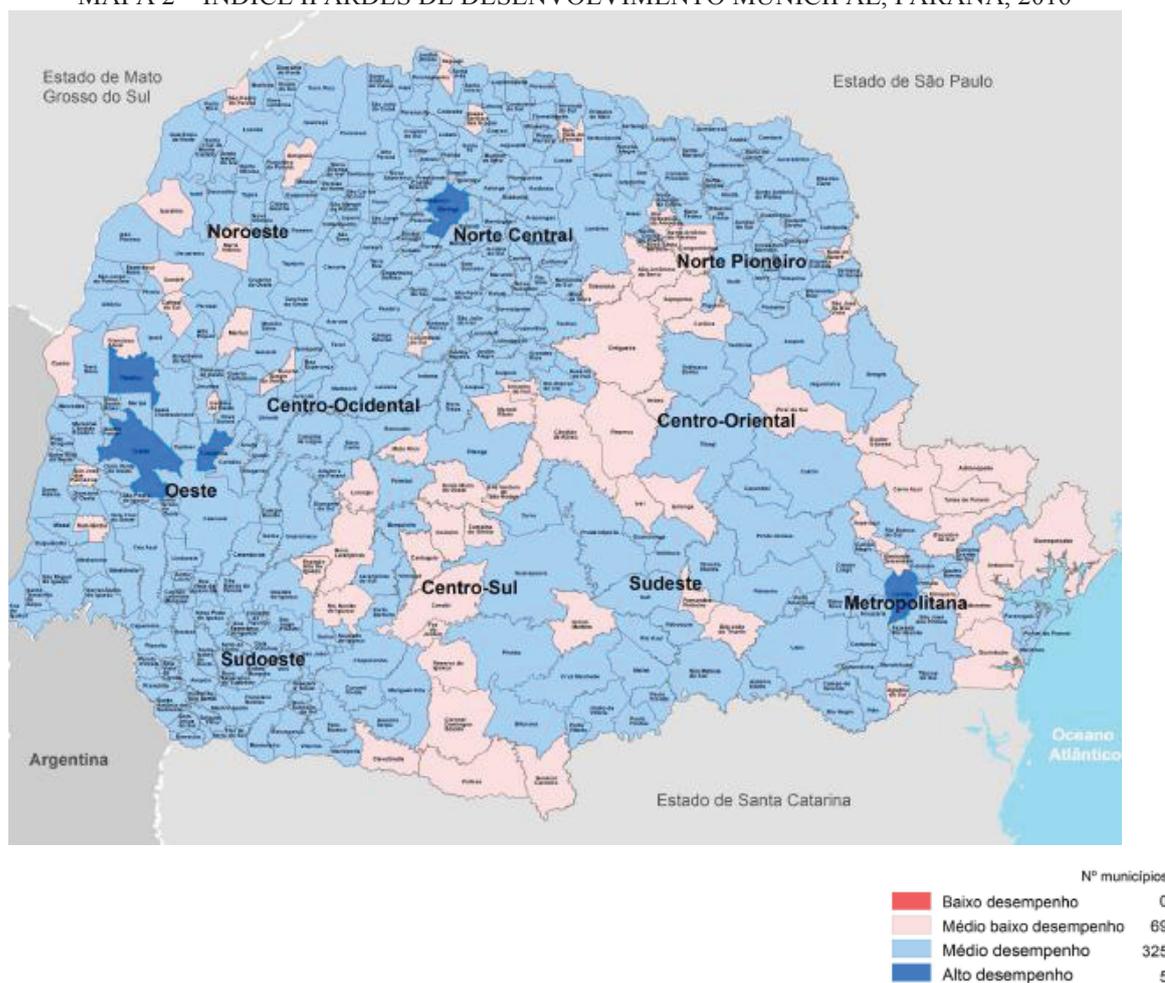
IDHM e dimensões	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,298	0,522	0,668
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	29,11	41,95	55,53
% de 5 a 6 anos na escola	31,06	65,86	90,35
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo	49,20	74,62	89,13
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	24,94	59,29	65,58
% de 18 a 20 anos com médio completo	15,54	32,99	48,05
IDHM Longevidade	0,679	0,747	0,830
Esperança de vida ao nascer	65,71	69,83	74,80
IDHM Renda	0,644	0,704	0,757
Renda per capita (em R\$)	439,09	638,27	890,89

FONTE: PNUD; Ipea; FJP (2010).

Do conjunto dos indicadores sintéticos produzidos para um panorama geral do Estado do Paraná interessa, de modo particular, um indicador produzido pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento (IPARDES), especificamente em atenção a algumas dimensões relacionadas ao desenvolvimento dos municípios do estado: o Índice IparDES de Desenvolvimento Municipal (IPDM), pois esse índice reúne indicadores das diferentes áreas de desenvolvimento econômico e social, para compor um índice de cada município nas dimensões de renda, emprego e produção agropecuária, saúde e educação. Quanto maior o indicador, mais alto é o desempenho do município nessas áreas.

No mapa a seguir se visualizam os municípios paranaenses e os desempenhos no IPDM, classificados em baixo, médio e alto.

MAPA 2 – ÍNDICE IPARDES DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, PARANÁ, 2016



FONTE: IPARDES (2016).

Segundo o IPDM, não se identificou no Paraná nenhum município com baixo desempenho nos indicadores específicos medidos pelo índice, sendo que a maioria, 325 municípios (81,45%), apresenta médio desempenho.

Ressalta-se que, na metodologia do IPDM, em relação aos indicadores da área de educação, esses índices estão relacionados à dimensão do acesso à educação básica, via dados coletados pelo Censo Escolar do Inep, especificamente, o número de matrículas nas diferentes etapas educacionais (IPARDES, 2018).

Sobre os dados demográficos, primeiramente, dá-se destaque para a população total do Censo Demográfico 2010 e para as estimativas produzidas pelo IBGE⁵⁰ para o ano de 2019, observando-se a taxa de crescimento da população ao longo do período.

⁵⁰ O IBGE produz estimativas de população estaduais e municipais desde o ano de 1975, com metodologia específica e utilizando como base de cálculo a tendência de crescimento populacional dos municípios a partir dos dois últimos Censos Demográficos. Desde o ano de 1992, essas estimativas são publicadas no Diário Oficial da União, conforme o que determina o Art. 102 da Lei n.º 8.443/1992 (IBGE, 2019; BRASIL, 1992).

TABELA 5 – TAXA DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO, CENSO 2010, ESTIMATIVA POPULACIONAL 2019, BRASIL, REGIÃO SUL, PARANÁ, 2010-2019

	Censo 2010 Hab.	Estimativa 2019 Hab.	Tx_cresc %
Brasil	190.755.799	210.147.125	10,17
Região Sul	27.386.891	29.975.984	9,45
Paraná	10.444.526	11.433.957	9,47

FONTE: IBGE (2010; 2019).

Pelo observado nos dados da tabela 5, o Estado do Paraná teve um crescimento populacional percentual que acompanha a tendência da Região Sul e do país como um todo. Ressalta-se que a taxa média de crescimento do estado ao ano foi de 1,09%, superior à média nacional de 0,79%, segundo dados divulgados e que não estão detalhados nessa tabela (IBGE, 2019). O Estado do Paraná é o 5.º estado mais populoso do país, sendo o mais populoso da Região Sul. O estado com a maior taxa de crescimento populacional da Região é o Estado de Santa Catarina.

A partir da categorização do IBGE sobre o dimensionamento populacional dos municípios de pequeno, médio e grande porte, para esta pesquisa foi produzida uma classificação, apresentada na seção anterior, agregando os montantes populacionais em cinco faixas, que demonstram que a maioria dos municípios do Estado do Paraná é caracterizada como de pequeno porte (312), o que equivale a cerca de 80% do total do estado composto por um conjunto de municípios com até 20.000 habitantes.

Como a etapa educacional de interesse nesta pesquisa é a educação infantil, dar-se-á atenção específica aos dados e indicadores que envolvem a população de zero até cinco anos de idade, sendo relevante apresentar os dados populacionais desse segmento, que, posteriormente, são cotejados com as taxas de atendimento na educação infantil.

TABELA 6 – POPULAÇÃO NA FAIXA ETÁRIA DE 0 A 3 ANOS DE IDADE, BRASIL, GRANDE REGIÃO, PARANÁ, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Tx_cresc %
Brasil	11.743.971	11.841.394	11.935.846	12.027.327	12.075.629	12.171.323	3,64
Sul	1.497.925	1.508.976	1.519.796	1.530.388	1.536.020	1.547.478	3,31
Paraná	608.558	613.024	617.401	621.694	623.234	627.903	3,18

FONTE: IBGE (2019), DATASUS (2019).

No período analisado, a taxa de crescimento da população na faixa etária de zero a três anos de idade, no Estado do Paraná, foi de 3,18%, acompanhando a tendência nacional.

Ao se analisar os dados do último ano da série histórica, essa população equivale a 40,58% do total da Região Sul e 16% do segmento em todo o Brasil.

TABELA 7 – POPULAÇÃO NA FAIXA ETÁRIA DE 4 E 5 ANOS DE IDADE, BRASIL, GRANDE REGIÃO, PARANÁ, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Tx_cresc %
Brasil	5.935.723	5.984.963	6.032.701	6.078.939	6.103.352	6.151.718	3,64
Sul	752.359	757.910	763.344	768.664	771.493	777.248	3,31
Paraná	301.702	303.916	306.086	308.214	308.978	311.292	3,18

FONTE: IBGE (2019), DATASUS (2019).

Em relação à população de quatro e cinco anos de idade, a taxa de crescimento no período no Estado do Paraná também foi de 3,18%, coincidentemente. A população dessa faixa etária equivale a 40,05% do total regional e a 40,6% no país.

A partir desse panorama do campo, na próxima seção será dado enfoque à caracterização do Estado do Paraná nos aspectos educacionais – dados relacionados ao perfil da oferta, ao acesso às etapas e modalidades da educação básica, à gestão e ao planejamento educacional, com especial ênfase à educação infantil, nas subetapas creche e pré-escola.

4.3.2 Dados educacionais

Para essa caracterização foram selecionados dados educacionais do período (2014-2019) que permitam reconhecer o campo de forma mais ampla, assim como, na sequência deste capítulo, do conjunto de municípios em atenção ao acesso à educação básica nas variáveis: escolas, etapa, modalidade, dependência administrativa e localização.

Portanto, no sentido de dimensionamento do tamanho das redes de ensino no Estado do Paraná, e a responsabilidade que cabe a cada ente subnacional no atendimento da educação infantil, os dados a seguir apresentam o número de estabelecimentos educacionais por dependência administrativa.

TABELA 8 – NÚMERO DE ESCOLAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, TAXA DE CRESCIMENTO, CRECHE, PARANÁ, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(continua) Tx_cresc
Dependência Administrativa							
Federal	1	1	1	1	1	1	0,00%
Estadual	3	1	2	3	2	2	-33,33%

TABELA 8 – NÚMERO DE ESCOLAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, TAXA DE CRESCIMENTO, CRECHE, PARANÁ, 2014-2019

	(conclusão)						
Municipal	1.771	1.814	2.049	1.941	1.993	2.046	15,53%
Privada conveniada sem fins lucrativos	580	529	480	512	490	427	-26,38%
Privada conveniada com fins lucrativos	21	4	29	7	6	27	28,57%
Privada não conveniada sem fins lucrativos	79	93	77	99	94	125	58,23%
Privada não conveniada com fins lucrativos	982	1.000	1.017	1.000	1.023	1.059	7,84%
Total	3.437	3.442	3.655	3.563	3.609	3.687	-

FONTE: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais (UFPR), a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2014-2019.

Observa-se na tabela anterior que o maior número de instituições educacionais que atendem a creche no estado do Paraná está sob dependência administrativa municipal, ou seja, cerca de 60% das instituições é de responsabilidade do ente municipal, com um menor percentual nas demais redes públicas, 29% de taxa de crescimento da rede privada com fins lucrativos e uma taxa de crescimento negativa das instituições conveniadas sem fins lucrativos de cerca de -27%. Na pré-escola, os dados também revelam que a maioria das instituições educacionais está sob responsabilidade municipal.

TABELA 9 – NÚMERO DE ESCOLAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, PRÉ-ESCOLA, PARANÁ, 2014-2019

	(continua)						
Dependência Administrativa	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Tx_cresc
Federal	1	1	0	0	1	1	0,00%
Estadual	35	33	35	37	45	46	31,43%
Municipal	3.194	3.324	3.230	3.580	3.590	3.542	10,90%
Privada conveniada sem fins lucrativos	537	512	460	480	423	387	-27,93%
Privada conveniada com fins lucrativos	23	6	34	9	7	33	43,48%

TABELA 9 – NÚMERO DE ESCOLAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, PRÉ-ESCOLA, PARANÁ, 2014-2019

						(conclusão)	
Privada não conveniada sem fins lucrativos	103	111	87	107	103	127	23,30%
Privada não conveniada com fins lucrativos	1.085	1.111	1.104	1.107	1.126	1.186	9,31%
Total	4.978	5.098	4.950	5.320	5.295	5.322	-

FONTE: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais (UFPR), a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2014-2019.

Segundo os dados da pré-escola, cerca de 86% das instituições são de dependência administrativa municipal, com menor crescimento das instituições privadas com fins lucrativos (9%), observando-se, assim como na creche, uma taxa de crescimento negativa de cerca de -28% das instituições conveniadas sem fins lucrativos. O dado que chama a atenção é o crescimento de 43% das instituições conveniadas **com** fins lucrativos *stricto sensu*, o que leva à evidência de que o repasse de recursos públicos é realizado de forma inconstitucional para instituições com fins lucrativos, na contramão do previsto no Art. 213, inciso I, da CF/1988, por meio da celebração de termos de convênio para atendimento, compras de vagas na rede privada pelo poder público, dentre outros mecanismos (OLIVEIRA; BORGHI, 2013).

No Estado do Paraná como um todo, e como o objeto de atenção neste panorama é a oferta educacional sob responsabilidade dos municípios, evidencia-se crescimento das matrículas totais na educação básica, em dependência administrativa municipal, no período da pesquisa.

TABELA 10 – NÚMERO DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (MUNICIPAL), ETAPAS E MODALIDADES DE ENSINO POR SEGMENTO, PARANÁ, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(continua) Tx_cres
Creche	128.289	134.039	162.193	152.451	159.077	172.628	34,56%
Pré-escola	160.969	171.138	174.512	206.843	222.998	218.323	35,63%
Ensino Fundamental – anos iniciais	690.493	680.133	671.116	663.420	653.485	646.825	-6,32%
Ensino Fundamental – anos finais	14.715	13.343	13.514	11.117	9.855	8.229	-44,08%
EJA - EF	15.265	14.025	13.635	13.712	13.354	12.371	-18,96%

TABELA 10 – NÚMERO DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (MUNICIPAL), ETAPAS E MODALIDADES DE ENSINO POR SEGMENTO, PARANÁ, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(conclusão)
EJA – EF/EM – Integrado técnico	816	922	558	0	0	0	-
TOTAL	1.010.547	1.013.600	1.035.528	1.047.543	1.058.769	1.058.376	-

FONTE: Laboratório de Dados Educacionais (UFPR), 2014-2018, e Sinopse Estatística do Censo Escolar 2019 (INEP).

Observa-se, na tabela 10, que na etapa da educação infantil, as matrículas totais no período apresentaram crescimento de 34,56% e 35,63% na creche e pré-escola, respectivamente, o que denota maior acesso das crianças até cinco anos de idade a esse direito. No caso da creche, cabe destacar que, segundo os dados populacionais, coletados via DATASUS e apresentados nas tabelas 6 e 7 desta caracterização, a população total de crianças até os três anos de idade no Paraná era de 627.903 no ano de 2019. Nesse ano, foram identificadas 172.628 matrículas, o que representava cerca de 29% da população matriculada em creche, ainda que com crescimento de 34,56% das matrículas no período. Já quanto às crianças com idade de quatro e cinco anos de idade, de uma população de 311.292 no ano de 2019, foram identificadas 218.326 matrículas, ou seja, cerca de 75% da população dessa faixa etária estava matriculada na pré-escola. Outro aspecto que merece destaque nos dados da tabela 10 é a oferta municipal de ensino fundamental nos anos finais, em um compartilhamento dessa responsabilidade com o ente estadual.

Nas tabelas 11 e 12, o crescimento das matrículas no período é identificado de forma detalhada na creche e na pré-escola, por dependência administrativa – federal, estadual, municipal, privada conveniada sem fins lucrativos, privada conveniada com fins lucrativos, privada não conveniada sem fins lucrativos, privada não conveniada com fins lucrativos.

TABELA 11 – NÚMERO DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CRECHE, PARANÁ, 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Taxa de crescimento	(continua) % Atendimento
Federal	97	104	140	125	62	76	- 21,65 %	0,03
Estadual	50	62	65	128	100	116	132,0 0%	0,05

TABELA 11 – NÚMERO DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CRECHE, PARANÁ, 2014-2019

								(conclusão)
Municipal	128.289	134.039	162.193	152.451	159.077	172.628	34,56 %	75,47
Privada conveniada sem fins lucrativos	17.189	16.146	15.840	17.726	17.039	15.045	- 12,47 %	6,58
Privada conveniada com fins lucrativos	656	143	249	124	194	870	32,62%	0,38
Privada não conveniada sem fins lucrativos	3.989	4.687	4.014	4.255	4.219	6084	52,52%	2,66
Privada não conveniada com fins lucrativos	26.880	28.032	29.195	29.072	30.616	33.912	26,16%	14,83
TOTAL	177.150	183.213	211.696	203.881	211.307	228.731	29,12%	

FONTE: Laboratório de Dados Educacionais (UFPR), 2014-2018, e Sinopse Estatística do Censo Escolar 2019 (INEP).

Observa-se nos dados acima que a maioria absoluta das matrículas em creche está sob a dependência administrativa municipal, com um percentual de 75,47%, com crescimento expressivo no período analisado, denotando que os municípios estão em um movimento de ampliação da oferta de vagas na creche; seguido da oferta nas instituições privadas com fins lucrativos, 14,83%. Do mesmo modo que na creche, as matrículas em pré-escola estão em sua grande maioria sob a dependência administrativa municipal, como se constato nos dados a seguir.

TABELA 12 – NÚMERO DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, PRÉ-ESCOLA, PARANÁ, 2014-2019

Dependência administrativa	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Taxa de crescimento
Federal	12	13	0	0	78	69	475,00%
Estadual	578	578	793	822	911	870	50,52%
Municipal	160.969	171.138	174.512	206.843	222.998	218.323	35,63%
Privada conveniada sem fins lucrativos	14.510	13.815	12.284	10.889	9.159	7.868	-45,78%
Privada conveniada com fins lucrativos	901	193	427	633	511	889	-1,33%
Privada não conveniada sem fins lucrativos	7.440	8.155	6.396	7.198	7.349	8.904	19,68%
Privada não conveniada com fins lucrativos	38.576	39.335	38.128	36.291	38.327	37.554	-2,65%
TOTAL	222.986	233.227	232.540	262.676	279.333	274.477	23,09%

FONTE: Laboratório de Dados Educacionais (UFPR), 2014-2018, e Sinopse Estatística do Censo Escolar 2019 (INEP).

Ressalta-se que as matrículas em dependência administrativa federal estão na Unidade de Educação Infantil do Hospital de Clínicas da UFPR, no município de Curitiba, Paraná. Também foram identificadas matrículas em educação infantil na dependência administrativa estadual diluídas pelos municípios, em localização urbana e rural, tratando-se de oferta educacional em instituições públicas de educação básica e em instituições de ensino superior estaduais – Universidade Estadual de Londrina (UEL) –, com número mais significativo de matrículas nas turmas de pré-escola, em sua maioria em escolas estaduais de localização rural, dada a inexistência de equipamentos específicos da rede municipal para o atendimento da educação infantil.

Ao analisar os dados do Censo Escolar 2019 (INEP, 2019), destaca-se que o movimento das matrículas por localização (urbana e rural) tem evidenciado que há desafios para a ampliação da oferta de vagas, sobretudo na creche e na localização rural, uma vez que ainda persiste a desigualdade entre o atendimento em creche e pré-escola, com oferta na rede direta dos municípios paranaenses. Uma realidade que também se relaciona ao desafio para estabelecer formas de colaboração na expansão da oferta e acesso à educação infantil. Ressalta-se que, na localização rural⁵¹, as matrículas são em menor número, dada a também menor densidade demográfica, prevalecendo as matrículas em dependência administrativa municipal. No Censo Demográfico de 2010, a densidade demográfica do Paraná era de 52,4 habitantes por Km², sendo que 85,33% dos habitantes viviam na área urbana e 14,67% na área rural (IBGE, 2010).

Sobre a existência de matrículas em creche e pré-escola em instituições públicas educacionais sob dependência administrativa estadual, ainda que sejam poucas matrículas e representem menos de 0,5% das matrículas totais no estado, observa-se que, mesmo que a responsabilidade na oferta de atendimento na educação infantil seja dos municípios, a legislação não impede que os demais entes também ofertem tal etapa educacional. Do ano de 2014 a 2018, essas matrículas tiveram um crescimento de cerca de 36%. No ano de 2019, de um total de 503.208 matrículas, 986 eram estaduais, ou seja, são centenas de crianças pequenas sendo atendidas na rede estadual de ensino.

⁵¹ A população infantil da área rural integra famílias com grande diversidade, podendo ser caracterizadas como agricultores/as, pescadores/as artesanais, ribeirinhos/as, extrativistas, assentados/as e acampados/as da reforma agrária, quilombolas, caiçaras, povos indígenas, dentre outros (MEC, 2012). Ressalta-se sobre essa população que as matrículas das crianças que pertencem a tais segmentos, notadamente aquelas que vivem em áreas de assentamento, terras indígenas e em área de remanescente de quilombos, também precisam ser evidenciadas nas pesquisas sobre políticas educacionais, pois os dados referentes a esses grupos, ainda que se tratem de números residuais, ficam por vezes invisibilizados, impossibilitando as análises sobre o direito à educação desses sujeitos.

Contudo, como a rede estadual de ensino tem um quantitativo grande de matrículas no atendimento aos anos finais do ensino fundamental, no ensino médio, na educação técnico-profissional e na educação de jovens e adultos, suscita estranhamento a evidência de que ainda haja crescimento da oferta de educação infantil sob responsabilidade estadual, o que nos leva a indagar o lugar das políticas de educação infantil na estrutura do sistema estadual de ensino, mediante as prioridades do ente estadual. Todavia, nesta pesquisa essa questão não será aprofundada, o que poderá ser objeto de atenção para outros estudos.

Sobre essa questão, vale acrescentar que alguns elementos emergiram da interlocução com os NREs e com os municípios, com destaque à afirmação de existência de acompanhamento junto às instituições educacionais que atendem a educação infantil sob responsabilidade estadual, com foco nas orientações relacionadas às especificidades normativas e de documentação, aspectos da estrutura e funcionamento, à formação continuada e ao currículo, pautado nas recentes discussões coordenadas pela SEED/PR e que se relacionam à Base Nacional Comum Curricular (BNCC)/Referencial Curricular do Paraná (2018).

Uma vez apresentados aspectos mais gerais acerca da oferta e do acesso à educação infantil no campo pesquisado, permite-se ampla visão desse retrato e já se enunciam os desafios para o atendimento ao direito das crianças à educação infantil e às metas estabelecidas legalmente. A seguir dá-se destaque a elementos relacionados à organização da gestão do sistema educacional de ensino do Estado do Paraná.

4.3.3 Organização e gestão do sistema estadual de ensino do Paraná: aspectos políticos-institucionais

Nesta seção, coloca-se em tela elementos que evidenciam como está organizado o sistema estadual de ensino do Estado do Paraná, bem como, algumas análises acerca de alguns aspectos políticos que perpassam essa organização, em atenção à forma e concepção de gestão que se estruturou nas duas últimas gestões, em um contexto de mudanças no que se refere às políticas educacionais no Brasil.

Considera-se nestas análises, a complexidade da rede de relações que se coloca na atuação dos órgãos que compõem o sistema estadual de ensino no período e o que compete aos órgãos de Estado na administração pública – no que consiste sua atuação, a partir de qual modelo de gestão e se esta, de certo modo, se sustenta em uma perspectiva gerencial e burocrática (FARIAS, 2017; BITTENCOURT, 2013; DRABACH; SOUZA, 2014; WEBER,

1994) ou se considera a autonomia conferida legalmente e que ampara as escolhas dos municípios no desenvolvimento das políticas públicas de educação infantil. Desse modo, interessa destacar quais ações são desenvolvidas por agentes e órgãos executivos e normativos que influenciam na materialização da colaboração na área educacional entre os entes estado e municípios, em relação às políticas educacionais com enfoque na garantia do direito à educação infantil.

O sistema estadual de ensino do Paraná foi criado com a aprovação da Lei n.º 4.978, de 05 de dezembro de 1964 (PARANÁ, 1964), há mais de cinco décadas ainda sob a égide da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixou as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1961). A partir da lei de criação do sistema, ficou determinado que ele seria composto por dois órgãos, complementares entre si, mas com competências diferentes: o Conselho Estadual de Educação e a Secretaria de Estado da Educação.

Ao longo desse tempo foram muitas as alterações legais que reorganizaram a educação nacional e os sistemas de ensino, a partir da aprovação da Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971, Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1.º e 2.º graus (BRASIL, 1971), revogada pela Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e que estabeleceu novas diretrizes e bases para a educação, vigorando até os dias atuais (BRASIL, 1996). Logo, a desatualização da Lei que criou o sistema de ensino e o Conselho Estadual de Educação do Paraná, em relação aos novos marcos legais, representa um desafio na análise do conteúdo desse dispositivo legal, no que concerne à organização estadual do Sistema.

Tal organização tem sido desempenhada a partir da legislação nacional, das Resoluções específicas exaradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), das Deliberações do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR) e das Portarias e Instruções da SEED/PR. No caso destes dois últimos órgãos, sob o mesmo status, ainda que o CEE/PR detenha competência normativa conferida pela lei de 1964.

Conforme o exposto e, mesmo com a constatação da desatualização da lei que criou o sistema estadual, o CEE/PR, por iniciativa própria, a partir das competências que lhe cabem como órgão deliberativo, normativo e consultivo do sistema, tem atuado na ampliação das suas funções. Entretanto, somente uma nova lei poderá conferir maior autonomia ao órgão para regulação do sistema: “[...] a autonomia do Conselho, que lhe foi dada pela Constituição paranaense de 1989, ainda não foi implantada e essa condição, entre outras, é que se espera alcançar por meio de uma nova lei” (CEE/PR, 2019).

Enfatiza-se que a Constituição do Estado do Paraná (PARANÁ, 1989) conferiu ao CEE/PR o status de órgão de Estado, declarando, no seu Art. 228: “[...] O Conselho Estadual

de Educação, órgão deliberativo, normativo e consultivo, será regulamentado por lei, garantindo os princípios de autonomia e representatividade na sua composição”.

A aprovação de nova legislação para atualização de organização do sistema estadual de ensino tem sido objeto de atenção dos membros do CEE/PR há muitos anos. No ano de 2014 foi criada uma comissão intersecretarial, composta por titulares das Secretarias da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com o papel de analisar uma minuta de lei elaborada pelos conselheiros, no sentido de um esforço conjunto dos órgãos que compõem o sistema estadual de ensino – o CEE/PR e a SEED/PR – nessa atualização. Contudo, segundo informações coletadas junto ao órgão, esse processo não avançou. Em análise da minuta da referida nova lei (CEE/PR, 2014), constata-se que ela foi elaborada de forma alinhada às normativas legais e constitucionais – CF/1988, Constituição do Estado do Paraná de 1989, LDB n.º 9.394/1996, e demais orientações legais –, explicitando os fundamentos legais em relação à garantia do direito à educação e às competências e responsabilidades dos entes federados frente ao estabelecido pelo Art. 211 da CF/1988 na consolidação de um regime de colaboração – “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Conforme abordado nesta tese, as normas gerais para a criação dos Conselhos Estaduais de Educação foram anteriormente previstas na Lei n.º 4.024/1964, revogada parcialmente pela LDB n.º 9.394/1996 – os artigos 6.º ao 9.º continuam em vigor, com alterações feitas por legislações posteriores. Com a criação de sistema estadual de ensino, conforme citado, o CEE/PR foi organizado a partir dos princípios e finalidades da educação, indicados na Lei estadual n.º 4.978/1964, especificando características para sua atuação, que, segundo informações publicizadas pelo CEE/PR (PARANÁ, 2017), persistem até os dias atuais, no que se referem às suas funções consultiva, fiscalizadora, deliberativa e normativa, na organização do Sistema Estadual de Ensino.

Do mesmo modo, ficou estabelecido que todas as instituições educacionais – incluindo as que ofertam a pré-escola – que integram o sistema estadual de ensino estão “[...] sujeitas aos atos e deliberações do Poder Executivo, da Secretaria de Educação e Cultura e do Conselho Estadual de Educação” (PARANÁ, 1964) – desde o “pré-primário” até as instituições de ensino superior mantidas pelo poder público estadual, municipal ou particular, ainda que subvencionados pelo estado.

Desde então, foi determinado ao CEE/PR o poder de instituir normas regulamentadoras ao Sistema Estadual de Ensino do Paraná, por meio de um colegiado constituído de 19 conselheiros e conselheiras, organizados em um Conselho Pleno e em suas

respectivas Câmaras, com atribuições específicas, conforme o Regimento Interno, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 5.499/2012.

I - deliberar sobre normas que visem à organização, o funcionamento e o aperfeiçoamento do Sistema Estadual de Ensino do Paraná nos diferentes níveis, formas e modalidades e que estejam no âmbito de sua competência; II - definir diretrizes e normas para a regulação, supervisão e avaliação das instituições educacionais e de seus cursos; III - emitir pareceres sobre os processos de regulação, supervisão e avaliação das instituições educacionais e de seus cursos; IV - emitir pareceres sobre assuntos da área educacional; V - apresentar aos demais órgãos do sistema de ensino subsídios para elaboração de políticas educacionais no âmbito do Estado do Paraná; VI - subsidiar na elaboração e acompanhar a execução dos Planos Nacional e Estadual de Educação; VII - aprovar o plano de organização do Conselho, suas alterações e os respectivos regulamentos; VIII - organizar e aprovar os Planos Anuais de Atividades do Conselho; IX – aprovar a proposta orçamentária e o plano de avaliação das dotações que lhe forem consignadas; X – manter formas de colaboração com os demais sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; XI – promover seminários, debates e audiências públicas sobre temas educacionais; XII – analisar e responder os recursos de sua competência; XIII – participar do Fórum Estadual de Educação e organização da Conferência Estadual de Educação. (PARANÁ, 2012)

Acerca das atribuições do CEE/PR é importante destacar que, ao longo da sua existência, foram muitas as vezes que esse delegou atribuições à SEED/PR, diante do volume de protocolados encaminhados e que não dependiam de aprovação de ato regulatório do órgão, como “[...] pedidos de autorização de salas de recursos multifuncionais, mudança de endereço de instituição de ensino e de mantenedora” (CEE/PR, 2020, p. 1), gerando um represamento de processos, que ficam durante muito tempo no aguardo de um parecer. Nesse sentido, e para a agilização na tramitação dos processos, destaca-se o Parecer n.º 01/2020, aprovado pelo Conselho Pleno, que delega como atribuições da SEED/PR:

1. credenciamento e renovação de credenciamento de instituições de ensino para a oferta da Educação Básica, das Redes Municipais e Particular de Ensino, com oferta da Educação Infantil e Ensino Fundamental – Anos Iniciais;
2. autorização e renovação da autorização para oferta da Educação Básica nas etapas Educação Infantil, Ensino Fundamental – Anos Iniciais, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos Presencial com oferta de Ensino Fundamental – Fase I presencial, das Redes Municipais e Particular de Ensino. (CEE/PR, 2020, p. 6-7)

Contudo, tal delegação deverá estar submetida às normas que dizem respeito à regulação, supervisão e avaliação da educação básica no Sistema Estadual de Ensino, e a SEED/PR deverá encaminhar ao Conselho, anualmente, relatório circunstanciado sobre os atos autorizatórios de cursos e credenciamento de escolas do Sistema (CEE/PR, PR). Identifica-se, portanto, uma via na continuidade da investigação de tais processos e dos agentes envolvidos na estrutura da SEED/PR, nos NREs e nos municípios, uma vez que se

entende tais atos como inerentes aos Conselhos de educação, no seu caráter consultivo ao sistema de ensino e de emissão de pareceres.

Conforme já anunciado, foi a partir da lei de criação do Sistema Estadual de Ensino que ficou estabelecido a sua composição por dois órgãos de estado, que se complementam, mas detêm competências específicas – CEE/PR e SEED/PR. A seguir, são apresentados aspectos relacionados à organização da SEED/PR.

A análise da SEED/PR interessa ao longo desta pesquisa, no sentido de busca de elementos que evidenciem concepções e práticas consonantes ou dissonantes à efetivação de um regime de colaboração na educação, entre o estado e os municípios paranaenses, no desenvolvimento das políticas de educação infantil. Preliminarmente, apresentam-se alguns elementos para traçar um panorama desse órgão, a partir do retrato dos agentes políticos e técnicos que estiveram e estão à frente da gestão governamental e da SEED/PR no período investigado – governadoras/es e secretárias/os de educação. Nesse caso, opta-se pela denominação dos agentes como forma de demarcar no tempo a sua atuação, assim como, destacar algumas características de cada gestão.

QUADRO 10 – GOVERNADORAS/ES E SECRETÁRIAS/OS DE EDUCAÇÃO, PARANÁ, GESTÃO 2015-2018 E 2019-ATUAL

Mandato	Partido	Governadora/o	Secretária/o de Educação
1º de janeiro de 2015 até 06 de abril de 2018 ⁵²	PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira	Carlos Alberto Richa – Beto Richa	Fernando Xavier Ferreira 01/01/2015 a 06/05/2015
			Ana Seres Trento Comin 06/05/2015 a 10/04/2018
* 06 de abril de 2018 até 1º de janeiro de 2019	PP – Partido Progressista	Maria Aparecida Borghetti – Cida Borghetti	Lucia Aparecida Cortez Martins 10/04/2018 a 31/12/2018
1º de janeiro de 2019 até a atualidade	PSD – Partido Social Democrático	Carlos Roberto Massa Júnior – Ratinho Júnior	Renato Feder 01/01/2019 - Atual

FONTE: Elaborado pela autora (2019), a partir dos dados do Arquivo Público do Paraná (2019).

* A vice-governadora, Cida Borghetti, assumiu o governo, diante da saída do governador, Beto Richa, para concorrer às eleições no Senado Federal.

Optou-se em destacar o partido político dos/as governadores/as, uma vez que, para esta pesquisa, também foram analisados documentos, tais como, o programa do partido e o plano do governo em questão, em específico sobre os aspectos da concepção de gestão

⁵² Segundo mandato do respectivo governador. O primeiro mandato foi do período de 2011-2014.

presente em cada proposta, a perspectiva de colaboração com os municípios e a pauta indicada para o campo educacional.

Ademais, ressalta-se que as redes políticas que foram se constituindo no Estado do Paraná, ao longo da história republicana, podem evidenciar influência de uma cultura de dominação de alguns grupos sobre os outros, com forte influência da elite política e econômica nos rumos das políticas públicas. Goulart (2004) contribui nessa compreensão, ao revelar em seu estudo as origens do coronelismo no Paraná, um fenômeno que pode elucidar elementos históricos e sociais fundantes das redes políticas. Para a autora, “[...] o coronelismo paranaense apresenta as características gerais do coronelismo nacional, isto é, revela a fraqueza e dependência dos coronéis em relação ao governo estadual, apresenta o cerceamento da autonomia dos municípios” (GOULART, 2004, p. 12), certamente uma importante evidência das origens das relações do poder político e econômico que ainda persistem entre estado e municípios.

Sobre essas redes políticas, algumas pesquisas do campo da sociologia política e da sociologia histórica evidenciam a influência de tais alianças e como elas foram se constituindo nos diferentes governos, a depender dos interesses defendidos por esses. Nesse sentido, destaca-se o estudo *Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná* (OLIVEIRA, 2007), no qual o autor afirma que, “[...] no Brasil, a ação social e econômica dos poderosos fundamenta-se em torno do aparelho de Estado, como forma direta e indireta de controles do fluxo de informações, capitais e privilégios essenciais para a reprodução ampliada da classe dominante” (OLIVEIRA, 2007, p. 150), em detrimento da implementação de políticas sociais. Segundo o autor, as redes políticas podem ser definidas como “[...] uma conexão de interesses envolvendo empresários e cargos políticos no aparelho de Estado em diferentes poderes, no executivo, legislativo e no judiciário” (OLIVEIRA, 2007, p. 150).

Portanto, as lógicas que se instalam nas diferentes gestões governamentais, nas áreas específicas de atuação e na escolha dos agentes à frente dessas áreas, estão conectadas com esses interesses e concepções.

No que tange à concepção de gestão, à perspectiva de colaboração com os municípios e indicações para o campo educacional, a análise dos programas dos partidos políticos e os planos de governo das duas gestões analisadas revelam algumas pistas para o entendimento das concepções das políticas educacionais de cada uma delas.

QUADRO 11 – PROGRAMA DOS PARTIDOS POLÍTICOS*, POLÍTICA EDUCACIONAL – PSDB, PSD

PSDB Metas da política educacional	PSD Objetivos programáticos
Expansão do ensino público	Democratizar o Estado através de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil organizada na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas
Cumprimento do princípio segundo o qual a educação é direito de todos e dever do Estado	Formulação de políticas públicas inclusivas e que resultem da mais ampla discussão e elaboração dos setores interessados
Gratuidade do ensino público em todos os níveis	
Gestão democrática do ensino	
Valorização dos educadores	
Autonomia da universidade	

FONTE: Senado Federal (2014).

* Nesse levantamento não foi considerado o Programa do PP, partido político da governadora Cida Borghetti, uma vez que a sua gestão deu continuidade ao plano de governo da gestão anterior.

Observa-se que a tendência de uma lógica privatista também se revela nos dois planos, na medida em que estão contemplados, nos seus objetivos programáticos, “[...] a participação da sociedade civil organizada no processo de formulação, execução e fiscalização das políticas públicas”.

Nesse sentido, destaca-se, conforme o anteriormente abordado, que os grupos de interesse envolvidos nas definições em torno das políticas educacionais, ou seja, de “setores interessados”, também envolvem atores do setor público (SANTOS, 2019). Logo, para a evidência de como se manifesta a lógica privatista por dentro das ações do setor público, seria necessária a análise aprofundada em pesquisas com essa especificidade.

Muitos aspectos dos planos de gestão, publicizados e apresentados a seguir, são apenas indicativos de intenções de governo, não aprofundando metas, estratégias, prazos e sujeitos envolvidos, aproximando-se mais de uma peça de marketing. Portanto, na análise desses documentos, e no sentido de extrair elementos que permitam o entendimento de como se dá a atuação dos respectivos governos, a opção foi em evidenciar o que eles trazem sobre a concepção de gestão, o regime de colaboração e as intenções para a área da educação.

QUADRO 12 – ASPECTOS SOBRE GESTÃO E A COLABORAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS E EDUCAÇÃO NOS PLANOS DE GOVERNO, GESTÃO 2015-2018 E 2019/ATUAL, PARANÁ

(continua)

Governo	Carlos Alberto Richa	Carlos Roberto Massa Júnior
Partido Político	PSDB	PSD

QUADRO 12 – ASPECTOS SOBRE GESTÃO E A COLABORAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS E EDUCAÇÃO NOS PLANOS DE GOVERNO, GESTÃO 2015-2018 E 2019/ATUAL, PARANÁ

(conclusão)

Período	2.º mandato – 2015-2018*	2019 – Atual
Gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperação e pactuação de objetivos de desenvolvimento com o mercado e o terceiro setor - Gestão pública para resultados - Ênfase em parcerias público-privadas - Aglutinação de forças políticas do estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Parceria e aliança com sociedade civil – “coprodutora dos serviços públicos e da construção do bem comum” - Gestão colaborativa entre o governo e a sociedade - Gestão eficiente e baseada em uma concepção de visão estratégica e de resultados
Colaboração com os municípios	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralização e Regionalização - Apoio aos municípios - Organização de escala supramunicipal para o acesso da população a bens e serviços indispensáveis – construção como responsabilidade e prerrogativa da instância estadual - Apoio à melhoria da qualidade dos serviços municipais - Constituição de arranjos supramunicipais e redes de cidades para ações de governo – consórcios e redes 	<ul style="list-style-type: none"> - Parcerias com os municípios na implantação de política de desenvolvimento regional – geração de riqueza e crescimento sustentável
Educação	<ul style="list-style-type: none"> - Ampla rede de pesquisa e inovação com inclusão dos setores privados - Ampliação do acesso às redes digitais de conhecimento - Melhoria da qualidade da educação 	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase na primeira infância - Relação com as instituições da sociedade civil, organizada e não organizada - Elevação do Índice de Desenvolvimento Educacional (IDEB) - Oferta de educação profissional, a partir da “vocação” econômica regional, para aumento do nível de empregabilidade - Estímulo à cultura da inovação e do Empreendedorismo desde os primeiros anos do ensino - Políticas educacionais serão implementadas de forma integrada - Gestão educacional em colaboração com os municípios com seis componentes básicos: governança estruturada, monitoramento e avaliação, competição e colaboração, cultura da gestão, comunicação e ajuste dos conteúdos pedagógicos, que serão trabalhados desde o currículo aos materiais didáticos, atingindo a formação dos professores, coordenadores e diretores de escolas - Criação de um índice de qualidade da educação com combinação de diferentes indicadores (mecanismos de competição e colaboração para reconhecimento das melhores escolas que serão parceiras na condução das outras escolas a um patamar mais elevado) - Inclusão escolar de todas as crianças e jovens, com aprendizagem adequada e na idade correta

FONTE: Plano de Governo 2011-2014, Beto Richa (2010); Plano de Governo Paraná 2022, Carlos M. Ratinho Júnior (2018). *Gestão pela governadora Cida Borghetti, de 06 de abril de 2018 até 1º de janeiro de 2019.

Destacam-se, dentre os elementos apresentados no quadro 12, uma evidente concepção de gestão pública pautada em uma lógica de pactuação com o mercado e com a sociedade civil, com ênfase em parcerias público-privadas, um fenômeno que tem se destacado nas formas de implementação das políticas de educação infantil, conforme se evidenciou na escuta dos sujeitos das entrevistas, aspecto abordado no próximo capítulo. Uma lógica que se reflete no uso de expressões como “parcerias” e “alianças” com a sociedade civil, como “coprodutora dos serviços públicos e da construção do bem comum”, inclusive na área da educação, dentre outras áreas sob administração pública. Contudo, esta análise não pode desconsiderar que, no bojo das reformas educacionais da década de 1990, passa a se manifestar na gestão pública da educação no Estado do Paraná uma mercantilização do público e da oferta educacional (TAVARES, 2004).

Essas constatações corroboram com estudos do campo de pesquisa em política educacional acerca das formas de privatização da educação, dentre elas, aquelas instaladas na gestão da educação nos diferentes níveis (PERONI, 2013; PERONI et al., 2013; ADRIÃO, 2018).

Constata-se que as duas gestões apresentam uma mesma tendência nessa lógica, assim como, a ideia de uma “gestão voltada para resultados”, “eficiente”, “inovadora”, com “aglutinação de forças” e “visão estratégica”. Contudo, ainda é prematura a análise acerca da semântica dessas expressões, tão comuns no repertório mercadológico, e sua investigação demandaria uma interlocução com outros estudos da área, o que não é objeto deste trabalho.

Sobre as intenções de ambos os governos para a efetivação de um regime/formas de colaboração com os municípios, conforme já acenado, são apenas indicações, não nos permitindo, na análise desses documentos, entender como dar-se-ia de forma concreta. A ideia de regionalização e desenvolvimento regional aparece de forma ampla em ambas as gestões, assim como a menção ao apoio aos municípios, sem aprofundar o caráter desse apoio. O que mais se aproxima de uma ação concreta é a indicação da criação de uma escala “supramunicipal para o acesso da população a bens e serviços indispensáveis” e a “constituição de arranjos supramunicipais e redes de cidades para ações de governo – consórcios e redes”, na gestão do ex-governador Carlos Alberto Richa.

Em uma perspectiva horizontal – de município para município –, a organização de consórcios para a oferta de serviços públicos é um fenômeno cada vez mais presente na administração pública no Brasil. Segundo estudo de Linhares et al. (2017, p. 67-69), “[...] mais de 3.100 municípios brasileiros escolheram realizar ações de uma ou mesmo de várias políticas públicas pelas quais são responsáveis, em cooperação com outras prefeituras, por

meio de consórcios intermunicipais”, revelando uma modalidade de cooperação federativa horizontal, dada a prerrogativa constitucional do parágrafo único do Art. 23, que prevê “[...] ações cooperativas entre a União, os estados e os municípios, embora os meios legais para a sua efetiva verificação fossem dependentes de disciplinamento por lei complementar”. Acerca dessa questão, a Lei n.º 11.107/2005 regulamentou a criação de consórcios públicos, aprovando “[...] normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum” (BRASIL, 2005). Portanto, trata-se de prática comum na gestão pública, inclusive na área educacional, sendo que a área mais expressiva é a da Saúde (LINHARES et al., 2017).

Observa-se que a relação horizontal entre os municípios também é permeada pela atuação da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), que, segundo seu Estatuto Social, é uma associação sem fins lucrativos que atua com os objetivos de unificar os municípios paranaenses nos âmbitos legislativo e executivo, para o enfrentamento de problemas regionais e municipais, de “interesse geral e local”, com vistas ao “desenvolvimento econômico, administrativo, educacional, social e cultural” (AMP, 2017), dentre outras especificidades que envolvem questões políticas, jurídico-legais, fiscais e afins. Em sua estrutura, a AMP conta com comitês permanentes, com regulamentos próprios, dentre eles, o da área da educação.

Contudo, para além das notícias veiculadas pela entidade quanto aos cursos ofertados e parcerias com o setor privado, inclusive acerca de temáticas que envolvem o planejamento da educação básica e políticas de financiamento da educação, não foi possível identificar diretrizes ou linhas de ação desses comitês, para a identificação de aspectos mais consistentes na análise de sua atuação junto aos municípios. Nas entrevistas realizadas com os sujeitos selecionados ligados à SEED/PR e aos municípios, há menção da atuação ativa dessa entidade na assessoria às secretarias municipais de educação, em relação às políticas que envolvem a educação infantil e o ensino fundamental, na elaboração de proposta pedagógica curricular, em programas de formação continuada das/os profissionais da educação e na realização de eventos da área, o que denota uma influência da entidade na política educacional.

A SEED/PR, enquanto órgão executivo que integra o sistema estadual de ensino, esteve submetida a constantes alterações, a depender da concepção de política educacional e dos arranjos políticos de cada gestão. Assim, a atenção se voltará à aspectos em torno dessas concepções da SEED/PR, a partir do ano de 2015, em análise acerca de como esses elementos influenciaram e influenciam a colaboração com os sistemas e redes municipais de ensino.

O estudo de Mendes, Horn e Rezende (2020, p. 4) evidencia como se deu a constituição de um “pragmatismo gerencial da política educacional de natureza neoliberal” no

Estado do Paraná, com forte atuação do setor privado – institutos e fundações – desde a década de 1990 e que se consolidou nas gestões anteriores da SEED/PR (2011-2018), com continuidade na gestão atual. Esse pragmatismo tem se manifestado a partir de um modelo de gestão educacional pautado pela ótica empresarial e do mercado, focada nos resultados das avaliações em larga escala, seguindo a lógica das reformas educacionais advindas do MEC, de inspiração neoliberal e implementadas desde a década de 1990, no bojo das mudanças do capital e do sistema produtivo e “[...] marcadas pela minimização do Estado no gerenciamento da educação, com o repasse de suas ações para outras instituições e indivíduos” (MENDES; HORN; REZENDE, 2020, p. 5). Para os referidos autores, “[...] ao adotar os princípios e metodologias de gestão de política pública ditados pelos institutos e fundações empresariais, coloca-se em xeque o princípio da gestão democrático-participativa”, como um dos princípios constitucionais e legais (BRASIL, 1988; 1996) a ser materializado nos sistemas educacionais.

Do mesmo modo, segundo Stori (2019, p. 1), a lógica das políticas educacionais na gestão do ano de 2015 a 2018 refletiu a vinculação do governo em questão com “[...] ideias neoliberais na gestão do Estado do Paraná, aliadas a uma visão gerencialista da educação”. A partir de revisão da produção e publicações sobre o tema, a autora destaca alguns elementos característicos daquela gestão (STORI, 2019, p. 1-2): diminuição de recursos para o ensino superior e educação básica; adiamento de programas educacionais; precarização e desvalorização das/dos professoras; meritocracia, responsabilização e culpabilização das/os profissionais; redução de investimentos no setor público e gestão educacional autoritária.

Tais evidências acerca da concepção que embasou as políticas educacionais no governo Beto Richa e que se mantêm até o governo atual, tem gerado efeitos no desenvolvimento dessas políticas considerando as indissociáveis dimensões da educação: na consolidação da gestão democrática; nas questões curriculares e pedagógicas – que tem sofrido forte atuação do setor privado na produção de materiais, assessoria e formação continuada; e nas políticas de valorização da profissão docente – com intensificação de contratação temporária por meio de processo seletivo simplificado (PSS), com precarização das condições do trabalho docente.

Trata-se de uma política educacional perversa, focada tão somente nos resultados das avaliações institucionais de larga escala, como Prova Brasil, que produz o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e recentemente a Prova Paraná, que busca estimular o empreendedorismo gerencial dos diretores das escolas para a elevação dos índices de avaliações externas que aferem qualidade à educação, sem modificar as condições de trabalho dos profissionais da educação e de ensino e aprendizagem no interior das escolas. (MENDES et. al, 2020, p. 3)

Considera-se relevante colocar em destaque a contribuição desses estudos, uma vez que essas evidências têm relação direta com a atuação dos órgãos que compõem o sistema estadual de ensino em interlocução entes municipais, na direção da materialização das políticas educacionais, objeto de atenção nesta pesquisa.

Para que também se tenha um panorama do conjunto de municípios do campo selecionado, no item a seguir apresentam-se dados e indicadores gerais, demográficos e educacionais considerados relevantes para as análises que circunscrevem o objeto desta pesquisa.

4.4 ANÁLISES DO CONJUNTO DE MUNICÍPIOS

Para uma análise mais detalhada e que permita a compreensão de fatores relacionados ao fenômeno a partir da problemática desta pesquisa – se o regime de colaboração entre estado e municípios tem impulsionado as políticas públicas de educação infantil –, ressalta-se a escolha metodológica, anteriormente descrita, da seleção de um conjunto de dez municípios paranaenses.

Nessa seleção, de acordo com o já exposto, foram utilizados como critérios a localização territorial em diferentes regiões do estado, pertencendo a diferentes regiões de abrangência dos NREs/SEED/PR, o porte populacional, municípios com e sem sistema próprio de ensino e a capacidade própria para o financiamento da educação básica, declarada ao FNDE no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO/SIOPE), tendo por referência o último ano com a totalidade dos registros de receitas – 2018.

Parte-se da apresentação de dados e indicadores gerais do conjunto de municípios – demográficos, renda, populacionais, educacionais –, e se contam com sistema próprio de ensino ou não, para que se tenha um panorama de como eles se caracterizam dentro do Estado do Paraná.

Na tabela a seguir estão apresentados dados e indicadores demográficos de desenvolvimento humano e de renda. Conforme esclarecido anteriormente, os nomes dos municípios foram omitidos⁵³, sendo que eles estão identificados por ordem numérica.

⁵³ Ressalta-se que a opção da pesquisadora foi pela não identificação dos dez municípios selecionados, os NREs a que pertencem e os sujeitos entrevistados, pois, ainda que, em sua maioria, sejam servidoras/es públicas/os, ocupam cargos únicos e por indicação, o que poderia limitar algumas respostas, trazer prejuízos a esses sujeitos e à presente pesquisa.

TABELA 13 – INDICADORES DEMOGRÁFICOS, DESENVOLVIMENTO HUMANO, RENDA PER CAPITA, MUNICÍPIOS SELECIONADOS, COM E SEM SISTEMA DE ENSINO PRÓPRIO, PARANÁ, 2010

M	CSPE*	SSPE**	Esp. de vida ao nascer (anos)	Mortalidade infantil N	Mortalidade de até 5 anos de idade N	Probabilidade de sobrevivência até 60 anos %	Taxa de fecundidade total %	Taxa de envelhecimento %	Renda per capita 2010	Pop com renda capita de até ½ salário mínimo %
M1		X	74,07	14	16,31	82,34	1,82	9,28	708,51	26,5
M2		X	75,84	11,6	13,56	84,91	2,28	3,78	677,31	32,2
M3	X		76,2	10,04	11,8	84,8	2,2	6,23	750,09	34,5
M4	X		73,74	14,5	16,86	81,85	1,98	10,65	523,94	35,3
M5		X	76,1	11,05	12,99	85,14	1,4	8,08	1202,63	26,1
M6	X		75,79	11,7	13,64	84,83	2,11	8,74	621,46	36,5
M7		X	73,08	15,4	17,98	80,85	2,35	7,77	514,89	34,1
M8	X		73,24	15,2	17,7	81,09	1,63	9,57	701,27	28,2
M9	X		74,68	14	16,43	82,97	1,99	6,83	732,78	34,9
M10		X	72,42	16,4	19,14	79,85	2,22	9,24	594,42	35,6

FONTE: PNUD, FJP, Ipea, IBGE (2010).

*CSPE - com sistema próprio de ensino; **SSPE - sem sistema próprio de ensino.

Os indicadores demonstram que os municípios selecionados apresentam valores acima dos índices do Estado do Paraná como um todo. Quanto à esperança de vida ao nascer, que é relativa ao número de anos que a pessoa tem a possibilidade plausível de viver, a média nacional é 73,94, e no Estado do Paraná é de 74,8 – no conjunto dos municípios, naqueles que ficaram abaixo da média, a diferença foi de menos de dois anos. Em relação à mortalidade infantil, que é o número de crianças que não sobrevivem a cada 1.000 nascidas, no Brasil, o número é de 14 mortes de crianças até cinco anos de idade, e, no Paraná, de 17,3 (IBGE, 2010), valores considerados baixos, uma vez que a média mundial é de 25 mortes (OMS, 2020). Três municípios apresentavam dados mais elevados, segundo o Censo de 2010, não sendo possível identificar o indicador atual, devido ao cancelamento do Censo 2020 – os números mais elevados são nos M1 (14), M4 (14,5), M7 (15,4), M8 (15,2) e M10 (16,4), sendo que, destes, o último era também o município com a menor expectativa de sobrevivência até os 60 anos, ainda que a diferença em relação ao segundo seja de cerca de 1%. A taxa de fecundidade, que representa o número médio de filhos que uma mulher tem ao longo da vida, segue a tendência do estado (1,83). Por sua vez, a taxa de envelhecimento, que representa a razão entre a população com 65 anos de idade ou mais em relação à população total, o menor índice é do M2 (3,78) (IBGE, 2010).

Em relação aos indicadores socioeconômicos e de renda é relevante evidenciar que eles correspondem a parâmetros utilizados para analisar a riqueza de um país, de um estado ou de algum outro território. Lembrando que o PIB per capita é a divisão do PIB pelo número de habitantes, que indica o quanto do PIB total cabe a cada indivíduo de um país, se o total fosse dividido em partes iguais (IBGE, 2019), e que a renda per capita apresenta uma medida de capacidade média de aquisição de bens e serviços por parte dos habitantes de um dado lugar. Destacam-se, nesses indicadores, os expressivos percentuais da população com renda inferior a ½ salário mínimo⁵⁴, cerca de 1/3 da população.

Os dados populacionais dos municípios selecionados evidenciam que cada um dos municípios – com e sem sistema próprio de ensino – está classificado dentro de um porte populacional, um dos critérios de seleção para a definição do conjunto, lembrando que, a partir da classificação do IBGE e devido ao baixo número de municípios com mais de 100 mil habitantes no Estado do Paraná, foram agregados todos os municípios com população acima dessa quantidade de habitantes, criando uma classificação em 5 faixas: 1 – até 5.000 habitantes; 2 – de 5.001 a 10.000; 3 – de 10.001 a 20.000; 4 – de 20.001 a 100.000; 5 – acima de 100.000 habitantes. Conforme esclarecido, os nomes dos municípios foram omitidos, sendo que eles estão identificados por ordem numérica.

TABELA 14 – MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO, POPULAÇÃO CENSO, POPULAÇÃO ESTIMADA, PORTE POPULACIONAL, PARANÁ, 2010-2019

Município	Sistema próprio de ensino	Pop 2010	Pop estimada 2019	Porte pop
M4	Sim	2.234	2.256	1
M6	Sim	5.434	5.873	2
M8	Sim	15.638	16.369	3
M9	Sim	69.872	78.974	4
M3	Sim	167.328	181.504	5
M7	Não	2.625	2.731	1
M1	Não	7.445	8.747	2
M10	Não	19.298	19.414	3
M2	Não	81.675	100.209	4
M5	Não	357.077	423.666	5

FONTE: Elaborado pela autora (2020), a partir dos dados do IBGE (2010; 2019).

Ressalta-se, portanto, que o conjunto de municípios contempla os diferentes perfis populacionais do estado.

⁵⁴ O valor do salário mínimo nacional é de R\$ 1079,00, e, no Estado do Paraná, o salário mínimo regional varia de R\$ 1.464,40 a R\$ 1.696,20 (PARANÁ, 2021).

Nessa caracterização também se apresenta um detalhamento dos dados educacionais, dentre outros, do conjunto de municípios, especificamente no que se refere a todas as matrículas da educação básica da rede municipal de ensino – educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos –, sua população total no ano de 2010, a população estimada no ano de 2019, bem como, as receitas de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino.

TABELA 15 – DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, MATRÍCULAS EDUCAÇÃO BÁSICA, POPULAÇÃO CENSO E POPULAÇÃO ESTIMADA, RECEITAS DE IMPOSTOS E FAIXAS POPULACIONAIS E DE IMPOSTOS, 2010-2019

M	CSPE*	SSPE**	Matrícula EB_2018	Pop Censo 2010	Pop Est_2019	fx_pop	Receitas 2016	fx_ imp
M4	X		241	2.234	2.256	1	11.915.543,20	1
M6	X		552	5.434	5.873	2	17.092.676,00	1
M8	X		1160	15.638	16.369	3	44.632.839,71	3
M9	X		7608	69.872	78.974	4	161.782.476,90	5
M3	X		17368	167.328	181.504	5	281.630.788,80	5
M7		X	314	2.625	2.731	1	11.749.432,81	1
M1		X	962	7.445	8.747	2	22.468.172,40	2
M1 0		X	1184	19.298	19.414	3	34.747.328,50	3
M2		X	14139	81.675	100.209	4	136.728.393,00	5
M5		X	29929	357.077	423.666	5	782.675.153,80	5

FONTE: Elaborada pela autora, a partir dos dados do Inep (2018), Laboratório de Dados Educacionais da UFPR (2020), IBGE (2010; 2019), FNDE (2020).

*CSPE - com sistema próprio de ensino; **SSPE - sem sistema próprio de ensino.

Receitas 2018 – resultantes de impostos e as receitas de transferências constitucionais e legais.

Dadas as naturezas distintas dos critérios, e para incluir municípios de todas as regiões geográficas do estado, não foi possível contemplar nessa escolha um município de cada faixa de arrecadação de impostos, considerando que a maioria dos municípios do estado está na faixa de baixa arrecadação, ou seja, são poucos os municípios de maior porte populacional e categorizados na faixa 4 e 5 de receitas de impostos.

As Receitas consideradas para a composição das Receitas de Impostos são as Receitas Realizadas e as Receitas de Transferências Constitucionais e Legais – e que significam os valores das receitas efetivamente realizadas, arrecadadas diretamente pelo órgão, ou por meio de outras instituições, tais como, a rede bancária (BRASIL, 2009). Nas transferências Constitucionais e Legais estão consideradas as caracterizadas como

devolutivas de Impostos, como o ICMS, o ITR, o IPVA, e o IPI-Exportação, ligadas diretamente à composição da economia local. Logo, tal Receita de Impostos é caracterizada como recursos próprios do ente federativo e, sobre esse montante, é calculado o percentual mínimo constitucional de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino (25%), segundo o art. 212 da CF/1988 (BRASIL, 1988). Conforme estabelecido no caput do art. 212 da CF/1988: “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988). Entretanto, cabe ressaltar que esses percentuais estabelecem o mínimo, logo, os entes poderão aplicar mais recursos.

O maior montante dos recursos para financiamento da educação nos municípios provém das receitas recebidas via Fundeb (BRASIL, 2006), o que evidencia ser a mais importante política de fundos e mecanismo de redistribuição dos recursos para a educação, ainda que com limites (PINTO, 2018), e que, segundo os dados levantados, representa a maior fatia dos recursos para os municípios. Para além das receitas próprias e das receitas recebidas do Fundeb, também foram levantados os montantes de receitas adicionais, como as advindas via transferências vinculadas a programas do FNDE, assim como de outras fontes. Em análise desses recursos, declarados no RREO pelo município no SIOPE (FNDE, 2018), foi possível identificar que essas receitas correspondem a convênios, apoios suplementares e aplicações financeiras.

TABELA 16 – RECEITAS ADICIONAIS, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2018

							(continua)
M	CSPE*	SSPE**	1. Receita Aplicação financeira de outros Recursos de Impostos vinculados ao ensino	2. Receita de transferências do FNDE	3. Receita de transferências de convênios	4. Outras receitas de financiamento de ensino	TOTAL RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (1, 2, 3, 4)
M4	X		1.015,03	191.099,04	2.657,73	42.591,25	237.363,05
M6	X		6.728,31	351.169,52	0,00	419.921,94	777.819,77
M8	X		2.130,45	769.182,87	11.653,99	159.196,27	942.163,58
M9	X		44.623,96	3.934.193,84	1.921.286,66	0,00	5.900.104,46
M3	X		0,00	8.583.198,51	1.563.869,09	4.132.767,11	14.279.834,71
M7		X	0,00	271.090,43	0,00	569.887,07	840.977,50
M1		X	0,00	604.762,42	0,00	140.052,79	744.815,21

TABELA 16 – RECEITAS ADICIONAIS, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2018

						(conclusão)
M10	X	0,00	1.339.024,95	40.514,66	0,00	1.379.539,61
M2	X	79.304,77	6.107.035,44	175.862,92	4.337.220,14	10.699.423,27
M5	X	2.151.338,67	16.989.801,97	0,00	1.060.641,97	20.201.782,61

FONTE: Elaborada pela autora (2020), a partir dos dados do FNDE (2018).

*CSPE - com sistema próprio de ensino; **SSPE - sem sistema próprio de ensino.

Os dados apresentados, a depender do tamanho da rede municipal de ensino e do número de matrículas, sobretudo nos municípios menores, poderá significar valores expressivos na composição de recursos dos municípios selecionados.

Para uma comparação entre capacidade de financiamento da educação dos municípios, uma vez que, dadas as suas diferenças, eles apresentam desigualdade na receita de impostos e transferências legais e constitucionais, bem como, de receitas adicionais, foi utilizado como parâmetro o cálculo da receita por aluno na educação básica (RA), com a soma da receita em MDE e das receitas recebidas (RR) do Fundeb, dividida pelo número de matrículas na educação básica no ano de 2018.

$$RA = (MDE + RR \text{ Fundeb}) / N.^{\circ} \text{ Mat_EB}$$

Os resultados desses cálculos estão apresentados nas tabelas a seguir e demonstram a desigualdade na capacidade de financiamento para a educação e a diferença de RA entre os municípios.

TABELA 17 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA, FAIXAS POPULACIONAIS, RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO, RECEITA ALUNO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIO DE ENSINO, PARANÁ, 2018

M	CSPE*	SSPE**	Fx_pop	Mat_EB 2018	MDE + Fundeb	% Recursos próprios	% Fundeb	% Receitas adicionais	Receita_aluno (RA)
M4	x		1	241	1.569.185,67	26,38	60,48	13,14	6.511,14
M6	x		2	552	3.161.111,20	17,36	62,90	19,75	5.726,65
M8	x		3	1160	8.030.913,58	19,90	69,60	10,50	6.923,20
M9	x		4	7608	35.938.019,81	15,47	70,43	14,10	4.723,71
M3	x		5	17368	75.212.078,73	12,59	71,46	15,96	4.330,50
M7		x	1	314	1.827.100,32	17,61	50,87	31,52	5.818,79
M1		x	2	962	4.806.873,33	16,19	70,40	13,42	4.996,75
M10		x	3	1184	9.085.179,69	13,28	73,54	13,18	7.673,29
M2		x	4	14139	57.578.086,01	8,01	76,32	15,67	4.072,29
M5		x	5	29929	164.071.239,80	16,99	72,05	10,96	5.482,02

FONTE: Elaborada pela autora (2020), Inep (2018), FNDE (2018).

*CSPE - com sistema próprio de ensino; **SSPE - sem sistema próprio de ensino.

Pela análise dos dados da tabela 17 é possível constatar, em todos os casos, que as receitas recebidas do Fundeb representam um montante superior a 100% das receitas próprias dos municípios para manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), corroborando a importância desses recursos para a ampliação da capacidade de financiamento da educação desses entes. Nota-se, também, que não há equivalência das variáveis população, capacidade de financiamento, RA e municípios com sistema e sem sistema próprio de ensino. Foram identificados municípios com alta capacidade financeira e que não constituem sistemas próprios de ensino, assim como, municípios com baixa capacidade e que têm sistema próprio. Municípios maiores e que possuem sistema próprio de ensino – M9 e M3 –, classificados na faixa populacional 4 e 5, apresentam receita por aluno (RA) menor em relação aos municípios menores, o que revela que há desigualdade entre a capacidade de recursos, a depender do tamanho das suas redes de ensino e número de matrículas. Entretanto, isso não significa que os municípios menores têm mais recursos, sendo que o M10 se destaca com uma RA superior aos demais.

Também se evidencia que todos os municípios apresentam percentuais de recursos próprios inferiores aos percentuais de receitas advindas do Fundeb e de receitas adicionais, ou seja, os municípios dependem, em grande parte, dessas fontes adicionais para compor suas receitas para a educação. Observa-se que o M2 apresenta o menor percentual de recursos próprios, inferior à 10% da composição de recursos, e que o M7 apresenta um percentual de

cerca de 100% a mais em relação aos demais municípios quanto às receitas adicionais (31,52%). O M8 se destaca no grupo de municípios com sistema próprio de ensino, com RA superior (R\$ 6.923,20) até mesmo dos municípios com maiores receitas e porte populacional superior, o que pode significar maior autonomia desse município frente aos demais, quando se compara sua capacidade de arrecadação de recursos próprios.

Destaca-se que a RA de apenas um dos casos é menor do que a média dos valores-aluno estimados pelo Fundeb para etapas e modalidades da educação básica no ano de 2018, de cerca de R\$ 4.318,00 (FNDE, 2017), e é justamente do município com o menor percentual de recursos próprios destinados à educação (8,01%) – M2.

Os valores acima demonstrados de RA, ainda que possam ser entendidos como um parâmetro que permita uma comparação preliminar entre os diferentes municípios, necessitam ser melhor refinados em estudos específicos, no sentido de levantamento minucioso de destinação de recursos para cada etapa e modalidade da educação básica sob responsabilidade do ente municipal, além do cálculo de receitas aqui consideradas, tal como o percentual em MDE acima do mínimo de 25% e as receitas advindas de transferências estaduais, o que não será esgotado neste panorama mais geral.

Cabe destacar que, mesmo não sendo objeto deste estudo aprofundar a análise dos dados de financiamento da educação, o olhar para essa dimensão dos municípios é indissociável com a expansão (ou não) da oferta e ampliação do acesso à educação, sobretudo naqueles com as menores taxas de atendimento.

A seguir, apresenta-se um panorama das matrículas em dependência administrativa municipal, relacionadas aos casos analisados no período da pesquisa, para análise do comportamento dessas matrículas em relação à capacidade de financiamento de cada município. Inicialmente, apresentam-se os dados das matrículas em creche.

TABELA 18 – MATRÍCULAS EM CRECHE, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, TAXA DE CRESCIMENTO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2014-2019

(continua)

Município	Creche						
	*CSPE	2014	2015	2016	2017	2018	2019
M4	40	48	58	68	63	47	17,50
M6	65	75	88	108	119	127	95,38
M8	66	66	55	100	86	44	-33,33
M9	885	595	576	665	786	930	5,08

TABELA 18 – MATRÍCULAS EM CRECHE, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, TAXA DE CRESCIMENTO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2014-2019

							(conclusão)
M3	973	1.028	1.170	2.103	2.608	2.841	191,98
**SSPE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Tx_cresc%
M7	49	48	73	91	88	90	83,67
M1	170	172	185	194	191	198	16,47
M2	1.018	1.082	1.183	1.322	1.404	1.729	69,84
M10	193	202	208	345	331	318	64,77
M5	5.545	6.324	6.697	6.854	8.034	8.406	51,60

FONTE: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo Laboratório de Dados Educacionais (UFPR), a partir do Censo Escolar, Inep (2014-2019).

*CSPE - com sistema próprio de ensino; **SSPE - sem sistema próprio de ensino.

Observa-se um crescimento nas matrículas superior a 50% em comparação com o primeiro ano da série histórica, com destaque para o M3 (191,98%) – e que tem uma das menores Receitas por aluno, de R\$ 4.330,50; M6 (95,38%), M7 (83,67%), M2 (69,84%), M10 (64,77%) e M5 (51,60%). Por sua vez, no M4 (17,50%), M1 (16,47%) e M9 (5,08), os percentuais não foram expressivos. O M8 foi o único que teve decréscimo de matrículas (-33,3%).

Na tabela a seguir estão apresentados os dados de matrículas na pré-escola.

TABELA 19 – MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, TAXA DE CRESCIMENTO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2014-2019

Município	Pré-escola						
*CSPE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Tx_cresc%
M4	61	51	38	33	50	55	-9,84
M6	123	144	141	122	123	143	16,26
M8	126	144	202	225	237	317	151,59
M9	1.490	1.695	1.653	1.755	1.823	1.726	15,84
M3	2.027	2.324	2.624	2.296	2.743	4.367	115,44
**SSPE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Tx_cresc%
M7	76	85	54	30	60	73	-3,95
M1	217	183	187	225	209	206	-5,07
M2	2.199	2.431	3.324	3.465	3.607	3.502	59,25
M10	342	331	360	410	429	438	28,07
M5	5.313	5.537	6.050	6.047	4.889	5.656	6,46

FONTE: Elaborado pela autora, com base nos dados disponibilizados pelo Laboratório de Dados Educacionais (UFPR), a partir do Censo Escolar, Inep (2014-2019).

*CSPE - com sistema próprio de ensino; **SSPE - sem sistema próprio de ensino.

Os percentuais de crescimento de matrículas na pré-escola foram mais expressivos no M8 (151,59%) – movimento bastante distinto em relação à creche –, M5 (115,44%) e M2 (59,25%). No M10 (28,07%), M6 (16,26%), M9 (15,84%) e M5 (6,46%), tais percentuais não foram tão expressivos, ainda que tenha sido identificado crescimento nas matrículas. Já quanto ao M4 (-9,84), M1 (-5,07) e M7 (-3,95%), o percentual sofreu redução.

Sobre a taxa de atendimento da população até os cinco anos de idade na educação infantil, retratam-se os percentuais do Brasil e do Paraná, para um dimensionamento em relação à meta de atendimento prevista no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) e no PEE/PR 2015-2025 (PARANÁ, 2015).

TABELA 20 – TAXA DE ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL (CRECHE E PRÉ-ESCOLA), BRASIL, PARANÁ, 2009-2015

Brasil	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Creche	23,15%	25,36%	25,73%	27,90%	29,61%	30,39%
Pré-escola	82,95%	85,60%	85,85%	87,94%	89,12%	90,45%
Paraná	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Creche	24,79%	28,24%	29,67%	33,79%	35,18%	36,33%
Pré-escola	74,13%	77,71%	82,27%	85,14%	87,55%	89,25%

FONTE: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais (UFPR), a partir da Pnad, IBGE (2004-2015).

Os dados revelam a distância para o alcance ao que prevê a meta do PNE 2014-2024, na universalização do atendimento em pré-escola e de 50%, no mínimo, da população de crianças até três anos de idade na creche (BRASIL, 2014). Há uma grande diferença entre a taxa de atendimento da creche e a da pré-escola, uma evidência do efeito da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, um fenômeno que tem sido objeto de pesquisas acerca desses efeitos em diferentes ordens, desde a perspectiva do acesso ao direito à educação, a mobilização social em defesa do direito à creche pelas famílias e a todas as crianças bem pequenas, considerando suas especificidades, até as condições estruturais e pedagógicas (BRASIL, 1998; 1996; 2009; 2013; VIEIRA, 2011; FLORES; ALBUQUERQUE, 2016; CAMPOS; BARBOSA, 2016).

Identificou-se, em pesquisa documental e via acesso aos dados abertos do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), que a situação das metas para atendimento, nos municípios selecionados para esta pesquisa, está desatualizada, uma vez que os dados disponíveis no SIMEC estão baseados no Censo Demográfico do ano de 2010 e nas Pnad dos anos de 2013 e 2015 (IBGE, 2010; 2013; 2015),

e que nem todos os municípios disponibilizaram os Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos PMEs com a meta alcançada no ano de 2019, último ano do período desta pesquisa, sendo que nesse ano apenas dois municípios disponibilizaram os dados (M1 e M4) (MEC/SIMEC, 2019), portanto, os dados coletados se referem à situação da meta no último ano que os municípios disponibilizaram, conforme a tabela a seguir.

TABELA 21 – PERCENTUAL DE ATENDIMENTO NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA, MUNICÍPIOS SELECIONADOS COM E SEM SISTEMA PRÓPRIOS DE ENSINO, PARANÁ, 2015-2019

Município	% atendimento – creche					% atendimento – pré-escola				
	CSPE*	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018
M4	–	–	–	–	50,3	–	–	–	–	100
M6	–	–	–	–	–	–	–	–	80,2	–
M8	–	–	–	58,4	–	–	–	–	100	–
M9	–	13,4	–	–	–	–	65,9	–	–	–
M3	–	–	21,3	–	–	–	–	53,2	–	–
SSPE**	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
M7	53,6	–	–	–	–	95,7	–	–	–	–
M1	–	–	–	–	31,6	–	–	–	–	84,2
M2	–	–	–	20,3	–	–	–	–	58,0	–
M10	–	–	16,3	–	–	–	–	38,2	–	–
M5	–	–	–	52,1	–	–	–	–	90,9	–

FONTES: Elaborado pela autora, MEC/SIMEC (2019).

*CSPE - com sistema próprio de ensino; **SSPE - sem sistema próprio de ensino.

Os dados revelam o grande desafio para o alcance à meta prevista no PNE, assim como a meta do PEE/PR (PARANÁ, 2015), que prevê o atendimento de todas as crianças até cinco anos de idade, e dos PMEs, em sua maioria acompanhando a meta do PNE. Destacam-se os baixos percentuais de três municípios, M3, M9 e M10, tanto na creche, como na pré-escola. Ressalta-se que, segundo nota técnica do Inep (INEP, 2019), os dados referem-se ao indicador que representa a proporção de crianças até três anos de idade e até cinco anos de idade que frequentam a creche e a pré-escola, em relação à população total do município dessa faixa etária. Contudo, alerta-se que tal indicador pode incluir o atendimento não formal, uma vez que a fonte dos dados é a Pnad.

Segundo a EC n.º 59 (BRASIL, 2009) e o próprio PNE 2014-2024, o prazo para a universalização do atendimento na pré-escola se esgotou no ano de 2016. Contudo, uma vez que a taxa de atendimento na pré-escola no período pesquisado era em torno de 90%, o grande desafio é a ampliação do acesso à creche, e sendo que os percentuais no Brasil (30,39%) e no Paraná (36,33%) ainda estão relativamente distantes, tanto da meta do PNE 2014-2024, de ampliação da oferta, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças

de até 3 (três) anos de idade, como da meta estadual, que indica a ampliação da oferta para atendimento de todas as crianças nessa faixa etária até o final da vigência dos respectivos planos – 2024 e 2025.

Nessa análise é relevante retomar a reflexão sobre os desafios para a garantia de acesso à educação infantil desde a creche, dada a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, o que tem provocado, há mais de uma década, a cisão entre creche e pré-escola e a priorização de expansão da oferta de vagas em pré-escola, em desconsideração que o direito à educação infantil é de todas as crianças desde que nascem (VIEIRA, 2011). Desafios que exigirão esforços dos municípios para esse atendimento, mas não sem ampliação dos recursos para educação e planejamento orçamentário que considere o direito de todas as crianças ao acesso à educação infantil, o que não poderá prescindir da colaboração dos demais entes, mediante sua responsabilidade dentro do previsto legalmente.

No sentido de identificar aspectos do panorama da gestão da educação nos municípios, a seguir apresentam-se aqueles considerados como aspectos essenciais e que evidenciam como os municípios se comportam e quais são as prioridades nas políticas educacionais locais (IBGE, 2018). A fonte selecionada para essa coleta disponibiliza informações sobre a gestão pública municipal, incluindo a legislação vigente para cada indicador, assim como, os instrumentos de planejamento utilizados pela administração pública no ente federado municipal, o que permite uma radiografia detalhada de aspectos essenciais acerca da capacidade e escolhas de gestão dos municípios.

Em relação à gestão dos recursos da educação, identificou-se que, nos dez municípios investigados, a alocação dos recursos da educação fica sob a responsabilidade de sujeitos/órgãos diferentes. Dos cinco municípios com sistema próprio de ensino, em um deles essa responsabilidade é do secretário de fazenda (M3), em dois, é do prefeito (M4 e M8), e nos dois restantes, o órgão responsável é a Secretaria de Educação (M6 e M9). Nos cinco municípios sem sistema próprio de ensino, em dois deles a responsabilidade é do prefeito (M1 e M7), e nos demais fica sob responsabilidade da Secretaria de Educação (M2, M5 e M10) (IBGE, 2018). Dessa forma, constata-se que nos municípios com menor porte populacional, e, conseqüentemente, pequena rede de ensino, ainda persiste a prática de alocação dos recursos sob responsabilidade do prefeito, mesmo naqueles com sistema próprio de ensino, o que denota, a partir de estudos sobre gestão pública, que o domínio sobre as finanças públicas está implicada pelo poder local exercido. Logo, “[...] o volume de recursos disponível para administrar determinada área importa maior ou menor capacidade de exercitá-la e isso diz respeito à conformação de interesses de agentes políticos que coordenam as respectivas áreas”

(MARIN FILHO et al., 2008, p. 9). Então, depreende-se que a gestão dos recursos para educação local não se apropria das demandas específicas, uma evidência da concepção centralizadora nos municípios e que pode estar relacionada à fragilidade técnica das equipes locais sobre o financiamento da educação, e que, em geral, se ocupa da gestão das questões técnico-pedagógicas, conforme está destacado no capítulo com os resultados da pesquisa.

Em relação à caracterização do órgão executivo da educação, também vale destacar que cinco dos municípios não contam com órgão exclusivo, compartilhando a pasta com as áreas da Cultura, do Desporto e do Turismo (M1, M3, M4, M6 e M7) (IBGE, 2018).

Os dados seguintes dão visibilidade à iniciativa dos municípios que lançam mão de mecanismos de busca ativa da população em idade escolar, nas etapas e modalidades da educação básica sob sua responsabilidade.

QUADRO 13 – LEVANTAMENTO DE DEMANDA DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR, MUNICÍPIOS SELECIONADOS

LEVANTAMENTO DE DEMANDA	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
CRECHE (0 A 3 ANOS)	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
PRÉ-ESCOLA (4 E 5 ANOS)	Não	Sim	Sim	–	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
ENSINO FUNDAMENTAL (6 A 14)	Não	Sim	Sim	–	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO ENSINO FUNDAMENTAL (MAIORES DE 15 ANOS)	–	–	–	–	–	–	Sim	Sim	Sim	Não

FONTE: Elaborado pela autora (2020), a partir dos dados da Munic IBGE (2018).

Revela-se que o levantamento de demanda da população em idade escolar é realizado plenamente somente em um município (M9), dois municípios não o realizam (M1 e M4) e os demais realizam parcialmente, o que revela que a gestão não utiliza tal mecanismo como critério para diagnóstico da demanda manifesta.

No caso dos municípios de pequeno porte populacional uma rede ou sistema de ensino pequena, as entrevistas realizadas com esses entes evidenciaram que alguns mecanismos são utilizados a partir de estratégia específica, considerada no Plano Municipal de Educação da maioria dos municípios. As estratégias utilizadas são a divulgação de cartazes

nas instituições educacionais, no site da prefeitura e anúncios na rádio local informando o período de matrículas, parceria com a rede de proteção social, especificamente com as áreas da assistência social e da saúde, para, periodicamente, ser realizado um mapeamento da demanda e de crianças nascidas, criação de cadastros on-line, com priorização do atendimento da população infantil cujas famílias são de baixa renda, assim como, colocando como opção da família as matrículas das crianças de até 3 (três) anos de idade.

Dos dois municípios que ainda não contam com mecanismos de busca ativa, apenas um contemplou essa ação no PME (M1), ao estabelecer, em até um ano da vigência do Plano, a definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creche e, para a pré-escola, fazer contato com as famílias para informar às/aos responsáveis sobre a obrigatoriedade da matrícula e a frequência das crianças de quatro e cinco anos de idade.

Dos dez municípios analisados, apenas um estabelece parceria com o Ministério Público para essa demanda (M9), e outro estabeleceu uma meta articulada ao prazo para o seu cumprimento, para ampliação gradativa da oferta de vagas com um percentual de 10% (dez por cento) por ano sobre o número da demanda reprimida, o que significa um aumento de aproximadamente 20 novas vagas por ano, com priorização da matrícula das crianças provenientes das famílias de baixa renda e, preferencialmente, se os pais trabalham fora (PME, M8). Quanto à publicização de forma oficial (Diário Oficial do Município) do resultado da demanda existente na educação infantil, somente um dos municípios utiliza dessa prática (M9).

Neste levantamento, considera-se essencial a apresentação do contexto de cada um dos municípios em relação à constituição de Conselhos na área da educação – conselhos municipais de educação, conselhos de controle e acompanhamento do Fundeb (BRASIL, 2020), conselhos do transporte escolar (BRASIL, 2007) e conselhos de alimentação escolar (BRASIL, 2009) –, que são espaços essenciais para que se consolidem formas de gestão mais democráticas, em articulação com a sociedade e controle social das políticas educacionais, perpassados por uma dimensão política (TEIXEIRA, 2004; CURY, 2006; BORDIGNON, 2009).

Ressalta-se que as informações apresentadas no quadro 14 foram coletadas via Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE (IBGE, 2018).

QUADRO 14 – CONSELHOS MUNICIPAIS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS, PARANÁ, 2018

CONSELHOS	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
Conselho de Educação – existência	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb – existência	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conselho de alimentação escolar – existência	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Conselho de transporte escolar – existência	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Lei municipal que estabelece a criação de conselhos escolares/ano	Não	Sim	Nada consta	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não

FONTE: Elaborado pela autora (2020), a partir dos dados da Munic IBGE (2018).

Nos dez casos analisados, foi identificada a existência de conselhos de educação em todos eles, mesmo nos cinco casos que não estão organizados em sistema próprio de ensino, portanto, tais instâncias, nesses contextos, não devem ter função normativa e deliberativa, no que se referem às normas para etapas e modalidades educacionais, somente consultiva e de assessoramento frente às políticas locais (PARANÁ, 2007).

Também se constatou a existência dos conselhos de controle e acompanhamento do Fundeb e dos conselhos de alimentação escolar em todos os municípios, uma vez que essa existência é condicionalidade legal (BRASIL, 2020; 2009).

Quanto aos conselhos do transporte escolar, foi identificada a declaração de inexistência desses colegiados em quatro municípios com sistema próprio de ensino e em um sem sistema (BRASIL, 2007), entretanto, como o controle e o acompanhamento da execução dos recursos advindos da Política Nacional de Transporte Escolar (PNATE) é atribuição do Conselho do Fundeb, os municípios atendem ao estabelecido na lei que regula tais funções (BRASIL, 2007) e não consideraram nesse cadastro a existência de um conselho específico para tal.

Acerca da composição dos conselhos municipais de educação, a maioria dos municípios informou que os respectivos conselhos têm composição paritária, ou seja, com proporção equivalente de representantes da sociedade civil e do poder público. Sobre o caráter do órgão, apenas um município com sistema próprio de ensino (M4) informou não exercer funções normativa, deliberativa e consultiva; um dos municípios sem sistema próprio declarou deter todas as funções, o que não condiz com suas atribuições, por não ter poder normativo (M5), e quatro dos municípios sem sistema próprio declararam não ter função normativa (M1, M2, M7 e M10), o que é coerente com o papel do órgão nesses contextos.

Ao cotejar as informações cadastradas na MUNIC com a legislação específica de criação dos conselhos municipais de educação, identificada em oito dos municípios selecionados, constatou-se que as informações cadastradas pelos municípios são incompatíveis com o que prevê a legislação, pois não foi identificada paridade entre a representação do poder público e da sociedade civil em nenhum dos municípios. Sobre esse aspecto, é relevante destacar que a composição dos conselhos, aprovada pela legislação, revela uma concepção de gestão da educação nos municípios. Para Flach (2020, p. 233), “[...] essa composição pode indicar a interferência do poder público local nas discussões e nas decisões, dificultando a efetivação da gestão democrática no âmbito dos órgãos colegiados”. A autora chama a atenção acerca desses aspectos e evidencia em pesquisa sobre o tema que é quase inexistente a representação de movimentos sociais nesses espaços, com um papel propositivo e que deveria atuar na perspectiva democrática, contribuindo com as políticas educacionais.

Em análise das funções dos respectivos conselhos, no quadro a seguir evidencia-se o que a legislação específica prevê em comparação ao informado pelos municípios.

QUADRO 15 – FUNÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, LEIS MUNICIPAIS DE CRIAÇÃO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS (M), PARANÁ, 2020

(continua)

M	CSPE *	SSPE **	Funções/caráter
M1		X	Colaboração – aspectos técnicos, econômicos e financeiros; articulador das demandas sociais em educação; participante da definição e do controle social das políticas de educação; funções consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberativa, normativa, de acompanhamento, controle social e fiscalizadora
M2		X	Caráter permanente, consultivo e deliberativo ; finalidade de estabelecer as políticas da Educação – observadas as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação
M3	X		Funções consultiva, assessoramento, deliberativa, propositiva, de acompanhamento e controle social, mobilizadora, normativa e fiscalizadora
M4	X		Função de assessoramento e propositiva junto ao Governo Municipal na formulação da política educacional do município, respeitadas as diretrizes e bases estabelecidas pela legislação federal e as disposições supletivas da legislação estadual; acompanhamento e controle social na aplicação dos recursos
M5		X	Caráter permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador , de forma a garantir a participação da sociedade na orientação e implementação das políticas educacionais do Município, em intercâmbio com os Conselhos Nacional, Estadual e demais colegiados municipais de acompanhamento e controle social
M6	X		Função consultiva – opina junto ao executivo municipal sobre a política educacional acolhendo e estudando as reivindicações e sugestões da população que tenham por objetivo o desenvolvimento do sistema municipal de educação em consonância com os sistemas estadual e federal de educação
M7		X	Não foi identificada Lei de criação do CME
M8	X		Funções normativa, deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal
M9	X		Competência normativa e função deliberativa, consultiva, propositiva, mobilizadora, fiscalizadora e de controle social

QUADRO 15 – FUNÇÕES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, LEIS MUNICIPAIS DE CRIAÇÃO, MUNICÍPIOS SELECIONADOS, PARANÁ, 2020

(conclusão)

M10		X	Não foi identificada Lei de criação do CME
-----	--	---	--

FONTE: Elaborado pela autora, a partir da legislação municipal de oito dos municípios selecionados. Leis municipais (1997-2017)⁵⁵.

*CSPE - com sistema próprio de ensino; **SSPE - sem sistema próprio de ensino.

Na análise da caracterização desses conselhos, conforme o exposto no quadro 15, evidenciou-se na legislação de criação dos órgãos que apenas dois municípios com sistema próprio de ensino exercem efetivamente a função normativa (M3 e M9), com normas aprovadas no âmbito da educação infantil, em consonância com a legislação específica e com as normativas do CNE. Identificou-se que, dos três municípios que não contam com sistema próprio de ensino com legislação disponibilizada⁵⁶, em um deles o conselho municipal de educação exerce função normativa (M1), o que seria sua prerrogativa somente se constituísse um sistema de ensino municipal, conforme abordado no capítulo que versou sobre a constituição de sistemas municipais de ensino e órgãos que o compõem.

No caso dos municípios sem sistema próprio de ensino foi possível constatar, junto a representantes desses entes, que dois deles contam com um conselho atuante (M2 e M5), criados por legislação específica e com caráter consultivo e fiscalizador, e que, por vezes, confundem-se com uma função deliberativa e normativa, conforme o relato das/os entrevistadas/os nesses contextos.

Ainda na perspectiva de identificar aspectos relacionados à gestão municipal de educação, do conjunto de municípios selecionados, interessa evidenciar elementos acerca do planejamento da educação. Conforme já abordado, os planos nacional, estadual e municipais de educação são considerados como importantes instrumentos de planejamento da gestão da educação, para a efetivação das políticas locais de educação infantil. Observa-se que eles deveriam ter sido elaborados em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE 2014-2024, conforme o determinado em lei específica (BRASIL, 2014). A meta 1 do PNE 2014-2024 estabelecia a universalização do atendimento em pré-escola, com prazo esgotado no ano de 2016 – uma meta que ainda não se efetivou, conforme os dados apresentados no capítulo anterior deste trabalho –, e de, no mínimo, 50% das crianças nessa faixa etária até o final da vigência do plano. No PEE/PR 2015-2025 (PARANÁ, 2015), a meta

⁵⁵ Devido ao sigilo na identificação dos municípios, foram omitidos os números e anos das respectivas leis.

⁵⁶ Dois dos municípios sem sistema próprio de ensino não publicizaram leis de criação dos conselhos municipais de educação e não as disponibilizaram mediante solicitação formal da pesquisadora.

de atendimento da pré-escola acompanha a meta do PNE, mas, na creche, o previsto é de atendimento a todas as crianças de até três anos de idade até o ano de 2025.

Foram analisados os planos municipais de educação dos municípios selecionados a partir de alguns aspectos centrais para a identificação de metas e estratégias correlacionadas ao objeto desta pesquisa, especificamente em relação às metas para a ampliação da oferta em educação infantil e as estratégias de colaboração com os demais entes federados para a execução de políticas que garantam esse direito.

QUADRO 16 – META 1 DO PNE (2014-2024), PEE/PR (2015-2025) E PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2015-2025), REGIME DE COLABORAÇÃO, BRASIL, PARANÁ E MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 2014-2015

(continua)

União e estado	Estratégias – em regime de colaboração
PNE	<ul style="list-style-type: none"> - Definir metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais - Realizar levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta - Manter e ampliar programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física
PEE	<ul style="list-style-type: none"> - Articular expansão da educação infantil nas redes públicas de ensino, prioritariamente em tempo integral, conforme padrões nacionais de qualidade e legislações vigentes - Propiciar, por meio das IES, formação continuada para os profissionais da educação infantil - Fomentar ações que visem à efetivação de programas federais voltados à construção, reestruturação e aquisição de equipamentos - Garantir a realização periódica do levantamento da demanda manifesta - Promover, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, a busca ativa de crianças, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos de idade - Estabelecer programas para garantir o direito de acesso às creches e pré-escolas de crianças ciganas, em situação de itinerância, do campo, indígenas e quilombolas, dentre outros segmentos [...] e ampliar a oferta de formação continuada aos profissionais da educação que atendem essas populações - Garantir o direito de acesso de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação, transtornos funcionais específicos, transtornos mentais, [...] assegurando a educação bilíngue para crianças surdas, bem como a educação em Braille para crianças cegas - Ampliar a oferta de formação inicial e continuada aos profissionais da modalidade da educação especial que atendem essa etapa de ensino - Acompanhar a implantação da avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, além de outros indicadores necessários e relevantes
Municípios	PMEs – Estratégias – em regime de colaboração
M1	<ul style="list-style-type: none"> - Aderir aos programas nacionais de construção e reestruturação de escolas e creches municipais, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil
M2	<ul style="list-style-type: none"> - Expandir a rede pública de educação infantil segundo os padrões de qualidade previstos na legislação vigente

QUADRO 16 – META 1 DO PNE (2014-2024), PEE/PR (2015-2025) E PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2015-2025), REGIME DE COLABORAÇÃO, BRASIL, PARANÁ E MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 2014-2015

(conclusão)

M3	- Publicizar, a cada ano, levantamento da demanda manifesta como forma de planejar e verificar o atendimento - Estabelecer, em parceria com o Estado, programas de apoio à oferta de Educação Infantil, nas unidades prisionais femininas, para filhos de mulheres em privação de liberdade
M4	- Expandir a oferta na educação infantil, assegurando o padrão de qualidade - Publicizar anualmente a demanda manifesta na idade de zero a três anos, com a finalidade de verificar e planejar o atendimento nessa faixa etária, a partir do terceiro ano do PME
M5	Nada consta
M6	- Expandir a Educação Infantil nas redes públicas de ensino, conforme padrões nacionais de qualidade - Ampliar a oferta da Educação Infantil na pré-escola até 2016, sendo revisada anualmente
M7	Nada consta
M8	- Acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil (realizado pela Secretaria Municipal de Educação e também pelo Núcleo Regional de Ensino), dos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio técnico-pedagógico para a manutenção e melhoria da qualidade do ensino
M9	- Compartilhar construção e aquisição de equipamentos para a rede pública da educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas
M10	- Expandir o atendimento da rede pública de educação infantil, segundo padrão nacional de qualidade - Manter e ampliar o Programa Nacional de Construção e Restauração de Escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física dos CMEIs

FONTE: Elaborado pela autora, a partir da Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), da Lei n.º 18.492/2015 (PARANÁ, 2015) e das Leis Municipais – PMEs (2015).

Destacam-se no PNE (2014-2024), no PEE/PR (2015- 2025) e em todos os PMEs analisados, o alinhamento da meta de universalização do atendimento na pré-escola. Já no que se refere à meta de atendimento das crianças de até três anos de idade na creche, identifica-se uma diferença entre o que prevê o PNE 2014-2024 e o previsto no PEE/PR 2015-2025. No caso dos municípios selecionados, apenas dois deles apresentaram metas diferentes para o atendimento em creche: 50% até o ano de 2020; 100% e 60%, até o final da vigência do plano, respectivamente (M8 e M10).

Nos PMEs de nove dos municípios analisados, destacam-se estratégias a serem efetivadas por meio da consolidação de um regime de colaboração com os demais entes federados, no que tange à ampliação do atendimento em condições de qualidade, o que pressupõe a expansão da rede física de educação infantil, via adesão de programas nacionais, tais como, o Proinfância, voltados tanto para a construção, quanto para a melhoria de infraestrutura, equipamentos e materiais; a ampliação do atendimento em educação infantil nas redes públicas de ensino, a partir do estabelecimento de padrões nacionais de qualidade; o

apoio técnico-pedagógico para a manutenção e melhoria da qualidade do ensino; a realização e publicação anual de levantamento da demanda manifesta, como forma de planejar e verificar o atendimento e a parceria com o Estado em programas de apoio à oferta de educação infantil, garantindo o acesso a sujeitos invisibilizados, tais como, as crianças em unidades prisionais femininas.

Também foram identificadas, nos planos de educação analisados, estratégias voltadas às políticas de educação especial, na perspectiva inclusiva, desde a educação infantil, ações intersetoriais para busca ativa, articulação com IES para a formação de profissionais de educação infantil, programas de formação continuada e ações com o envolvimento das famílias e considerando especificidades das comunidades indígenas, quilombolas, do campo e ciganas.

Ressalta-se que, para atingir as metas previstas nos planos nacional, estadual e municipais de educação, a Lei do PNE 2014-2024 indica a formulação e aprovação de outras peças legais e orçamentárias que garantam a viabilidade para a sua plena execução: “[...] o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2014).

Os PMEs também evidenciam – ainda que como um instrumento de planejamento e que não pode prescindir de estratégias de monitoramento e controle social – elementos que poderão estar relacionados aos desafios enfrentados pelo ente municipal, para que políticas de educação infantil se materializem, tais como: qualidade da educação infantil; currículo específico; avaliação das condições da oferta; valorização das/os profissionais da educação (formação inicial, continuada, carreira e remuneração); financiamento da educação; custo aluno-qualidade; investimento; infraestrutura; gestão democrática; busca ativa; lista de espera; intersetorialidade; pobreza; ampliação da educação infantil do campo nas suas especificidades.

A investigação minuciosa acerca da concretização dessas estratégias e, nesse sentido, de como tem-se desenvolvido a cooperação federativa com os demais entes revelou algumas evidências de que a centralidade dessa cooperação está na União, no sentido da materialização das condições para a oferta de educação infantil. Conforme apresentado no quadro 5, do capítulo 3, deste trabalho, os programas e ações voltados para a educação infantil, e que representam fontes de recursos para que os municípios promovam a expansão do atendimento, são coordenados pelo MEC, ainda que tais ações tenham sofrido os efeitos de redução orçamentária em um contexto mais recente.

Dentro de seu papel, em prestar assistência técnica, o MEC estruturou uma metodologia de monitoramento e avaliação contínua dos planos de educação, com vistas à efetividade do PNE, constituindo uma “Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação” (MEC, 2016), com a finalidade de subsidiar comissões locais de coordenação desse processo, nos estados, no DF e nos municípios. Segundo a metodologia proposta, cada ente subnacional, por adesão voluntária, recebeu assistência técnica do MEC, que incluiu formação, orientação e acompanhamento da comissão instituída localmente para dinamizar e executar as ações indicadas. No Estado do Paraná, os 399 municípios aderiram à proposta e, subsidiados pela SASE, por meio da atuação de uma coordenação estadual, assumiram o compromisso em implementar algumas etapas: organizar o trabalho, estudar o plano, monitorar continuamente as metas e estratégias e avaliar o plano periodicamente.

Em análise às ações do MEC no último ano do período desta pesquisa – 2020 – não foram identificadas evidências empíricas da representatividade dos programas governamentais na superação dos desafios que se revelaram nos planos municipais, tanto no que se refere à oferta, quanto às condições de qualidade da educação infantil. Segundo o previsto na Lei 13.005/2014 – PNE 2014-2024, em seu Art. 7.º, § 5º, no ano de 2019 foi instituída, pela Portaria do MEC n.º 1.716/2019, a “Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2014; 2019), e que teria a finalidade de promover a análise de propostas e ações para o alcance das metas e à implementação das estratégias do PNE 2014-2024, bem como, colaborar com os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, desenvolvendo ações conjuntas. Tal instância foi composta por representantes do MEC, indicados pelo ministro da Educação, e os dos estados, DF e municípios pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)⁵⁷ e pela Undime, sendo este o colegiado responsável pela apresentação de propostas para a educação infantil. Em análise às atas das reuniões do referido colegiado, foi possível identificar, no discurso do coordenador, o que se anunciava enquanto políticas e programas de educação infantil, a partir do diagnóstico da meta 1, apresentada pelo representante do Inep, a saber:

[...] a reestruturação do Proinfância estava sendo realizada juntamente com a Undime e a tendência é que seja entregue em março (2020) um novo programa do

⁵⁷ O CONSED – “[...] pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação civil sem fins lucrativos, que tem por escopo congregar, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal” (CONSED, 2020).

Proinfância. Além disso, informou que está sob análise a expansão do E.I. Manutenção, também inserido no Compromisso Nacional. Ainda sobre esses Programas, ressaltou a destinação de recursos da Petrobrás tanto para o Proinfância, como para o E.I. Manutenção, no valor de R\$ 1 bilhão – oriundo da Lava Jato/Petrobrás para a educação infantil, sendo 750 milhões para finalizar as creches e 250 milhões para expandir a oferta (novas turmas). (MEC, 2019)

Cabe esclarecer que o “Compromisso Nacional pela Educação Básica”, pactuado entre o MEC, o CONSED e a Undime, segundo o apresentado por esse órgão à sociedade brasileira em meados do ano de 2019, contempla um conjunto de ações a serem implementadas em médio prazo e que se relacionam ao plano de governo em nível federal, dentre elas, o programa das escolas cívico-militares e, especificamente, na educação infantil, compreende a reestruturação do Proinfância, a implementação dos Parâmetros de Qualidade da Educação Infantil e Avaliação-Piloto da Educação Infantil (MEC, 2019). Para além dessas evidências, também foram identificados repasses financeiros realizados aos municípios referentes à manutenção de novas turmas de educação infantil, no período de 2016 a 2018, via Portarias do MEC, publicadas no Diário Oficial da União no período, sendo que esses necessitam ser cotejados com os repasses realizados nos anos anteriores, em relação ao número de municípios contemplados e os respectivos montantes financeiros, no sentido de analisar se houve ampliação ou redução, tanto dos municípios contemplados, quanto dos recursos. Em dados disponibilizados pelo MEC acerca dos repasses referentes ao Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil – Brasil Carinhoso –, no período de 2016 a 2019, identificou-se uma redução significativa dos montantes e do número de municípios contemplados, em torno de 50% e 25%, respectivamente: em 2016, o montante repassado foi de R\$ 100 milhões para 613 municípios; em 2017, R\$ 59,6 milhões para 302 municípios; em 2018, R\$ 48,2 milhões para 310 municípios e, no ano de 2019, foram repassados cerca de R\$ 49 milhões para 145 municípios (MEC, 2020). Contudo, embora evidenciem um crescente esvaziamento na função supletiva da União, esses dados não serão aprofundados neste estudo e, dada a sua relevância, devem ser considerados na continuidade das pesquisas sobre financiamento da educação infantil.

Considera-se que todos os aspectos apresentados nesta seção revelam um retrato amplo do campo pesquisado e um panorama de alguns desafios a serem enfrentados pelos municípios na consolidação de políticas de educação infantil, em uma almejada colaboração com os demais entes, como corresponsáveis pela efetivação plena do direito à educação. Ademais, considera-se que o desenho federativo anteriormente exposto em torno da implementação das políticas de educação infantil, coloca os municípios em uma posição de

fragilidade institucional, na medida em que, por vezes, cabe a uma entidade específica representar tais entes em instâncias decisórias, caracterizando que as escolhas e ações de determinados sujeitos estão permeadas por interesses, tanto individuais como coletivos, e incidem na estruturação institucional para colocar um dado projeto em ação (HALL; TAYLOR, 2003).

A pesquisa empírica realizada de acordo com as escolhas metodológicas, com especial destaque à interlocução com os sujeitos selecionados, no que se refere às categorias analíticas definidas, tendo em vista os desafios para a consolidação da cooperação federativa na implementação de políticas de educação infantil, evidencia aspectos relacionados a esses fenômenos e é o foco do próximo e último capítulo desta tese. Nele, são apresentados elementos que se destacaram nas entrevistas semiestruturadas realizadas e que enunciam os resultados do itinerário deste estudo, revelando importantes constatações acerca da questão norteadora desta pesquisa: como as formas de colaboração entre estado e municípios têm impulsionado as políticas públicas de educação infantil no Estado do Paraná, uma vez que a maioria dos municípios não está organizada em sistema próprio de ensino e, dessa forma, as funções normativa e deliberativa, no desenvolvimento das políticas educacionais, estão sob responsabilidade do sistema estadual de ensino?

5 FORMAS DE COLABORAÇÃO OU COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ: ANÁLISES SOBRE AVANÇOS E DESAFIOS

Neste capítulo, a partir da caracterização e das análises anteriormente realizadas e que revelaram aspectos importantes do contexto pesquisado, se pretende traçar um percurso em uma interlocução entre os elementos teóricos, legais e normativos com as informações advindas das entrevistas realizadas com os sujeitos selecionados. Nesse percurso, as vozes dos sujeitos envolvidos direta e indiretamente com as políticas de educação infantil, as análises da legislação e de normativas específicas, de documentos das entidades envolvidas e do texto de políticas e programas educacionais, evidenciam elementos de como se dá a colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios paranaenses na formulação e implementação/execução das políticas de educação infantil. Consideram-se, nessas análises, a complexidade da rede de relações e interesses que se colocam na atuação dos sujeitos da pesquisa e os limites existentes acerca da responsabilidade compartilhada entre os entes federados, para que se atenda ao declarado nos marcos legais, em relação à efetivação do direito à educação infantil.

As formas de colaboração entre os entes federados, conforme abordado anteriormente nesta tese, amparadas no conjunto de dispositivos jurídico-legais brasileiros, se materializam via efetivação de políticas públicas, e, no caso deste estudo, de políticas educacionais no âmbito da educação infantil, por meio de ações desenvolvidas por agentes e órgãos executivos e normativos com a influência de outros atores sociais e entidades.

As análises que se apresentam ao longo do capítulo consideraram fatores complexos e de natureza distintas, tais como: o desafio frente às condições objetivas para que os entes municipais cumpram com sua responsabilidade na oferta de educação infantil em condições de qualidade e em cooperação com os demais entes federativos corresponsáveis – normativas, técnicas, materiais e financeiras; a existência ou não de colaboração e cooperação, a partir da compreensão desses termos explicitada ao longo do trabalho, bem como, da efetiva autonomia dos entes subnacionais na tomada de decisões sobre as políticas (*policy-decision-making*), diante de um modelo de implementação de políticas públicas pautado em uma perspectiva de descentralização de competências e responsabilidades de governo (*policy-making*), fortemente regulada pela União, uma vez que “[...] a regulação central, limita a autonomia decisória dos governos” (ARRETCHE et al., 2012, p. 147-149). Esses fatores estão diretamente relacionados ao papel centralizador/indutor das políticas educacionais exercido pela União,

em uma construção permeada de aspectos históricos, políticos e culturais (SAVIANI, 1999; GRACINDO, 2000; CURY, 2004).

Destaca-se que, para além de uma perspectiva descritiva de resultados, apresenta-se neste capítulo um movimento analítico que tem como base os elementos teóricos relacionados ao objeto e apresentados nos capítulos anteriores. Todavia, e entendendo que a construção da pesquisa está implicada por complexidade de aspectos inerentes ao campo das políticas educacionais, ao longo das análises a autoria aqui revelada é também a permissão para trazer à tona as incertezas acerca do fenômeno em investigação, o que poderá vislumbrar uma via de continuidade das pesquisas em torno do objeto.

Sobre o papel da teoria nos estudos educacionais, Ball (2011, p. 95-97) alerta no sentido de que eles tenham espaço para “[...] análises provocantes” e que, “[...] em vez da verdade, ofereça novas perspectivas”, transformando-se em uma “[...] ferramenta para a investigação e para se pensar de outras maneiras”. A partir da provocação do referido autor, abre-se espaço para se pensar sobre como se teoriza a partir do investigado, rompendo com a rigidez de verdades tidas como absolutas e ampliando as análises na direção de uma “[...] reflexividade crítica”, na qual incertezas e dúvidas não sejam consideradas como heresias para a pesquisa, mas, sim, como possibilidades de avanço do campo. Esse é o esforço analítico que se apresenta a seguir.

As análises foram se entrelaçando com a produção do campo de pesquisa em políticas educacionais, com estudos da área e com áreas afins, com a legislação e normas específicas, com o panorama revelado a partir de dados do contexto e com as vozes dos sujeitos da pesquisa, tendo o objeto desta pesquisa como elemento articulador.

Em relação aos sujeitos integrantes dos órgãos normativo e executivo da educação em âmbito estadual – CEE/PR, SEED/PR e dez NREs –, a pesquisa revela detalhamento do papel dos respectivos órgãos quanto às relações de colaboração com os municípios – aspectos normativos, administrativo-burocráticos, técnico-pedagógicos, financeiros, políticos; fluxo de demandas – origem e características; as principais demandas dos municípios e que envolvem as políticas de educação infantil e se questões políticas interferem na relação entre os municípios e o estado na adesão aos programas e ações da SEED/PR. Por sua vez, a investigação junto às/aos representantes de entidades da sociedade civil revelou importantes evidências acerca da influência dessas entidades nos processos que envolvem as políticas de educação infantil.

Nas análises seguintes, evidencia-se o que emergiu das fontes selecionadas e que permitirá concluir acerca da existência ou não de relações de colaboração entre as diferentes

esferas governamentais e os respectivos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas educacionais, em diferentes aspectos, como essa colaboração se efetiva, se parcialmente ou plenamente, bem como, a influência das entidades representativas selecionadas.

Foram elencadas categorias analíticas como fundantes para esse processo, conforme o objetivo almejado nas entrevistas com cada sujeito e a partir das temáticas e conceitos anteriormente abordados nesta tese (quadro 7), e que estão sintetizadas a partir dos aspectos que se relacionam à normatização das políticas de educação infantil; relações/formas de colaboração; materialização das políticas de educação infantil e a influência/contribuição de entidades da sociedade civil.

O olhar da pesquisadora no processo de análise e sistematização considerou a complexidade e a inter-relação entre as dimensões que perpassam a atuação dessas instâncias, por meio do trabalho realizado junto às diferentes realidades dos municípios, por e com sujeitos reais e repletos de subjetividades. Dessa maneira, o percurso analítico, em atenção às escolhas metodológicas e realizado a partir do contexto de abrangência da pesquisa e a realidade que o envolve, em uma relação direta com aspectos teóricos, considerou as diferenças entre os sujeitos, suas respostas e contradições no discurso e que foram interpretadas a partir do lugar e papel que ocupam, tendo por cautela a superação de mera comparação ou contraposição entre tais respostas.

A escuta das vozes de sujeitos entrevistados permitiu a identificação de elementos acerca de relações políticas e institucionais entre os entes estado e municípios, no que se refere às formas de colaboração na educação e como essa colaboração, no seu sentido mais estrito – o de trabalhar juntos –, se efetiva, assim como, a influência de sujeitos que integram entidades representativas de dirigentes e trabalhadores/as da educação e dos conselhos municipais de educação. Enfatiza-se que, ao considerar a entrevista semiestruturada como um importante recurso metodológico, que implica um “[...] mergulho em profundidade coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes” (DUARTE, 2004, p. 215), se fez necessário extrair dessas vozes, mesmo com distintos pontos de vista e os limites desse instrumento, o que nos interessa na análise do objeto. A seguir, apresentam-se as análises a partir das categorias elencadas.

5.1 NORMATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A normatização das políticas educacionais, mais especificamente, das políticas de educação infantil, é função de colegiados dos órgãos normativos e deliberativos – os conselhos de educação de âmbito nacional, distrital, estadual e municipal, constituídos na forma da legislação específica para esse fim (BRASIL, 1996), em interlocução com especialistas do campo específico. Nesta pesquisa, de acordo com as informações advindas de entrevista com representante do órgão competente de âmbito estadual – CEE/PR –, e considerando o papel dessa instância em normatizar as políticas de educação infantil para o sistema estadual de ensino, foi possível identificar elementos relevantes, tanto quanto à perspectiva da função do órgão frente a essas políticas, quanto da sua atuação no fomento da produção de normas para a efetiva colaboração entre os entes estado e municípios, no desenvolvimento das políticas educacionais.

Especificamente no que se refere às políticas de educação infantil, por meio da atuação do seu Conselho Pleno e de Câmara específica da educação infantil, conforme o previsto no seu Regimento Interno (CEE/PR, 2012), considerando o período desta pesquisa, esse órgão deliberou, no ano de 2014, acerca das normas específicas para a educação infantil para todo o sistema estadual de ensino, o que inclui as redes estadual, privadas e municipais de ensino, estas últimas somente dos municípios sem sistema próprio de ensino – Deliberação n.º 02/2014, aprovada em 03 de dezembro de 2014 (CEE/PR, 2014). Vale destacar que a Deliberação n.º 02/2014 foi aprovada no contexto pós-EC n.º 59 e Lei n.º 12.796/2013 (BRASIL, 2009; 2013), marcos legais que, dentre outras disposições, estabeleceram a obrigatoriedade de matrícula de todas as crianças a partir dos quatro anos de idade. Diante disso, a Deliberação anterior, 02/2005 (CEE/PR, 2005), foi revogada.

Sobre esse aspecto, cabe retomar que as análises estão circunscritas às normas para as políticas de educação infantil no estado e municípios paranaenses, em consonância com a legislação educacional e com a Resolução CNE/CEB n.º 05/2009, que fixou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – Resolução CNE/CEB n.º 05/2009 (BRASIL, 2009), dentre outras normativas exaradas pelo CNE e que se refere à essa etapa educacional.

Na atuação do CEE/PR, destaca-se também a normatização quanto à política curricular no Estado do Paraná, por meio de aprovação do *Referencial Curricular do Paraná*, instituído pelo CEE/PR conforme consta na Deliberação n.º 03/2018 (CEE/PR, 2018), e que estabeleceu normas complementares, tendo como fundamento a BNCC – educação infantil e

ensino fundamental, orientando a sua implementação no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná (CEE/PR, 2018). Segundo essa normativa, o respectivo referencial trata-se de “[...] documento orientador do processo de elaboração ou adequação dos Currículos e Projetos Político-pedagógicos das instituições de ensino das redes públicas e privadas” (CEE/PR, 2018, p. 2). Segundo o documento, a política curricular para a educação infantil deve estar alinhada ao previsto na LDB 9.394/1996 (BRASIL, 1996), dentre outras legislações específicas, às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 2009, e às normativas do CNE e do CEE/PR.

Além da Deliberação n.º 02/2014, considerada o principal ato normativo do CEE/PR no que concerne à educação infantil, e da Deliberação n.º 03/2018, que normatiza a política curricular no estado, o respectivo Conselho, no exercício das funções que lhe competem, tem aprovado outras normas e pareceres acerca das questões atinentes à ampla discussão nacional, tais como, aquele que se refere à polêmica das indefinições de um corte etário para a matrícula na educação infantil e no ensino fundamental – Parecer n.º 02/2018 (CEE/PR), em consonância com o deliberado pelo CNE⁵⁸ e atos mais recentes quanto às formas de atendimento não presencial para as diferentes etapas da educação básica, no contexto da pandemia de COVID-19, no ano de 2020.

Em análise a todas as deliberações aprovadas pelo órgão e que envolvem a educação infantil no período de 2014-2020, ressalta-se que se tratam de importantes dispositivos normativos e que têm regulado as políticas de educação infantil na estruturação da oferta e do atendimento dessa etapa educacional, no planejamento do sistema estadual e das redes e instituições municipais e privadas de ensino, acerca do currículo, da avaliação, da formação docente inicial e continuada, da documentação escolar, dentre outros aspectos inerentes à organização das redes e instituições de ensino que integram o sistema. Nos documentos analisados, destaca-se menção do órgão quanto à sua atuação no monitoramento dos PMEs, a partir do princípio do regime de colaboração definido pela CF/1988, o que denota o papel desse colegiado frente às questões atinentes à materialização de formas de colaboração para a efetivação das metas consideradas pelos municípios em seus planos de educação.

⁵⁸ O Parecer n.º 02/2018 (CNE/CEB, 2018), mediante os diferentes cortes etários aplicados pelos sistemas de ensino para matrícula na educação infantil e no ensino fundamental e um amplo processo de judicialização, (ZANDER, 2015; SOUZA, 2018), passou a orientar uma data de corte nacional: “A data de corte etário vigente em todo o território nacional, para todas as redes e instituições de ensino, públicas e privadas, para matrícula inicial na Educação Infantil aos 4 (quatro) anos de idade, e no Ensino Fundamental aos 6 (seis) anos de idade, é aquela definida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, ou seja, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos completos ou a completar até 31 de março do ano em que se realiza a matrícula” (CNE/CEB, 2018).

Nesse itinerário também foi possível constatar, pela escuta aos demais sujeitos entrevistados e que compõem órgãos do sistema estadual de ensino e de sistemas e redes municipais de ensino que, tanto os municípios que contam com sistema próprio de ensino e com conselhos municipais de educação com caráter deliberativo e normativo, como aqueles sem sistema próprio e que integram o sistema estadual de ensino, seguem as normativas do CEE/PR. Segundo um/a das/os entrevistadas/os e que compõe uma equipe de NRE, por vezes, faz-se necessária uma intervenção do Núcleo acerca dessa questão, sobretudo no caso de prefeitos/as e/ou secretários/as de educação que não são profissionais da área da educação e que tentam estabelecer normas próprias, de forma desalinhada ao estabelecido pelo CNE, pelo CEE/PR e até em relação à legislação específica. Como exemplo, citou o caso de um prefeito que decretou aulas na modalidade não presencial para crianças de até três anos de idade matriculadas em creche, ainda sob a vigência da Deliberação n.º 01/2020 (CP/CEE/PR, 2020), que excluía a educação infantil dessa forma de atividades – sendo alterada posteriormente pela Deliberação n.º 02/2020 (CP/CEE/PR, 2020)⁵⁹, que, por incidência do Sindicato das Escolas Particulares na aprovação da norma, passou a permitir essa forma de atividades, conforme relato de representante do CEE/PR, o que também revela a incidência de interesses diversos por dentro das definições desses colegiados com função normativa.

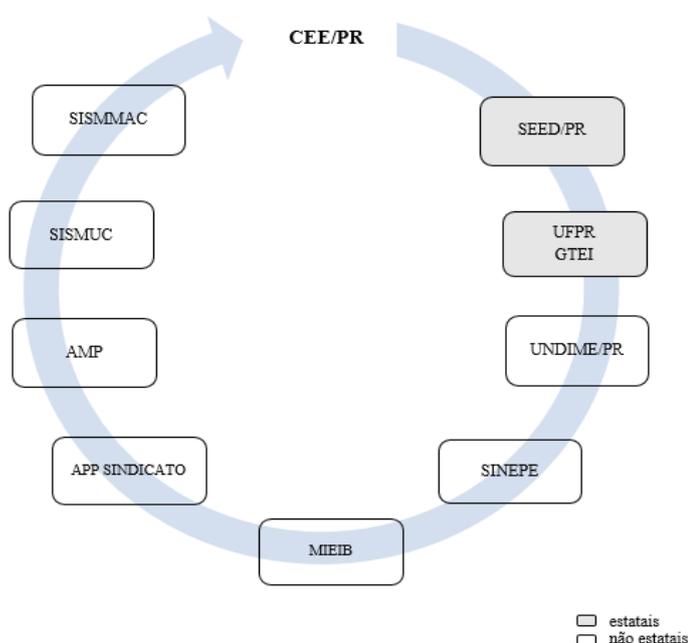
Assim, evidencia-se que o CEE/PR, dentro do seu papel, atua de forma direta na organização, funcionamento e aperfeiçoamento do sistema estadual de ensino do Paraná, nos diferentes níveis e modalidades de ensino – Deliberação n.º 02/2018 (CEE/PR, 2018) – e tem definido diretrizes e normas para o funcionamento das instituições educacionais, emitido pareceres acerca de processos e assuntos da área educacional e subsidiado a elaboração das políticas de educação infantil, dentre outras funções (CEE/PR, 2012), ainda que com influência de diferentes atores, ao considerar a sua composição por representantes de diversos setores da educação pública e privada. Ressalta-se que, mesmo que a composição do Conselho seja por 18 membros representantes de órgãos públicos e privados e suas/seus suplentes nomeadas/os pelo governador do estado, tal representatividade não está explicitada nos documentos do órgão, sendo possível constatar, junto ao Conselho, que seus membros representam órgãos executivos da rede estadual de ensino do Paraná, de entidade sindical das/dos trabalhadoras/es da educação pública (APP Sindicato), do sindicato das escolas particulares (SINEPE/PR), de instituições de ensino superior públicas e privadas, de

⁵⁹ “Art. 2.º Fica autorizada às instituições de ensino credenciadas e com cursos e modalidades já autorizados e/ou reconhecidos de Educação Básica e Educação Superior, a oferta de atividades não presenciais. (Redação dada pela Deliberação CEE/CP n.º 02/2020, aprovada em 25/05/2020)” (PARANÁ, 2020).

associação de instituições de ensino superior públicas, da Undime/PR, da Associação dos Municípios do Paraná (AMP)⁶⁰ e da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP/PR).

Sobre a participação e influência de entidades de caráter privado na formulação das normativas que envolvem as políticas de educação infantil no Paraná, identificou-se a atuação de atores ligados a essas entidades na elaboração tanto da Deliberação n.º 02/2005, como da Deliberação n.º 02/2014. O estudo de Lopes (2017), com essas análises do período de 1990 a 2016, evidencia tal participação e que está sintetizada nas figuras a seguir.

FIGURA 1 – PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DA DELIBERAÇÃO CEE/CP 02/2005, NORMAS E PRINCÍPIOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DO PARANÁ, ÓRGÃOS, INSTITUIÇÕES, MOVIMENTOS, SINDICATOS E ENTIDADES PRIVADAS

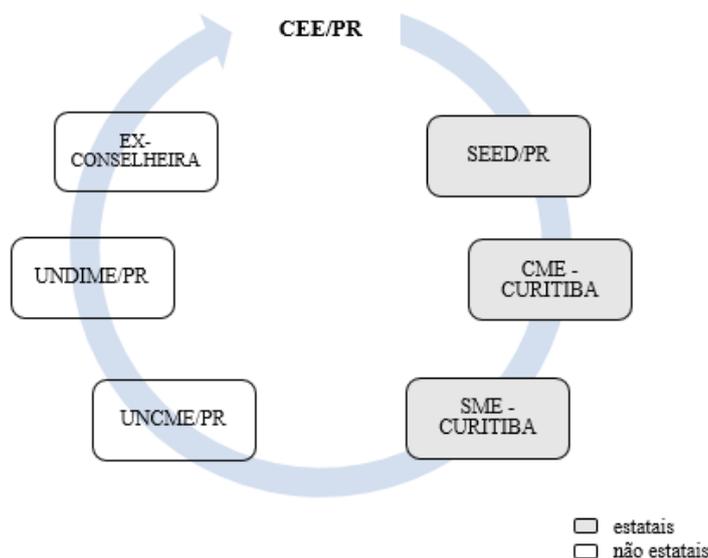


FONTE: Adaptado de Lopes (2017).

Naquele período, destacou-se ampla participação de entidades e movimentos não estatais de diferentes naturezas na revisão das normas anteriores para a educação infantil – Deliberação n.º 03/1999 (CEE/PR) – e na elaboração de nova deliberação, todas envolvidas nas agendas de produção de políticas específicas de educação infantil. Já a participação na elaboração da Deliberação n.º 02/2014 ficou restrita a poucos órgãos e entidades, em comparação com a ampla participação na elaboração da norma anterior.

⁶⁰ A AMP, fundada em 20 de agosto de 1964, possui caráter privado, é apartidária, filiada à Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e lidera o movimento municipalista estadual. Além de defender os interesses dos municípios do Paraná junto às demais instâncias de Poder, também oferece serviços de consultoria e assessoria nas áreas jurídica e tributária, e fornece informações atualizadas sobre as transferências constitucionais e o movimento municipalista (AMP, 2020).

FIGURA 2 – PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DA DELIBERAÇÃO CEE/CP 14/2014, NORMAS E PRINCÍPIOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DO PARANÁ, ÓRGÃOS, INSTITUIÇÕES, MOVIMENTOS, SINDICATOS E ENTIDADES PRIVADAS



FONTE: Adaptado de Lopes (2017).

Sobre essa questão, Lopes (2017) destaca aspectos acerca da última deliberação e conclui que,

[...] a Deliberação n.º 02/2014 CEE/PR, na gestão Beto Richa, foi elaborada com participação social, mas organizou-se com participação das estatais SEED/PR, CME Curitiba e SME Curitiba e três representações não estatais sendo estas a Uncme/PR, a Undime/PR e ex-conselheira convidada. Houve redução no número de não estatais e não houve participação de movimentos sociais da área e nem de IES e grupos de pesquisa da educação infantil. (LOPES, 2017, p. 211)

A autora revela que não foi possível identificar a participação de representantes de entidades, movimentos sociais e grupos de pesquisa da área específica, ligados às IES do estado e nem a instituições de educação infantil públicas e privadas, nessa elaboração, e se ocorreram não foram mencionadas no documento. Contudo, em registros de documentos internos e pela participação direta da autora desta tese, demarca-se que, à época da elaboração da normativa, o Fórum de Educação Infantil do Paraná (Feipar), que integra o MIEIB, participou de consulta pública, tendo encaminhado contribuições alinhadas às normativas nacionais para o CEE/PR, o que corrobora com a análise da autora supracitada quanto à fragilidade nos documentos do órgão, acerca do registro de participação de entidades da sociedade civil e até mesmo nos processos de participação para essa construção.

Assim, constata-se a atuação e influência de outros sujeitos que compõem entidades representativas, tanto dos conselhos municipais de educação, como dos dirigentes municipais de educação – UNCME/PR e Undime/PR –, nas definições que culminam em normativas específicas. Por meio de entrevista realizada com representantes dessas entidades, essas/es revelaram que ambas são chamadas a participar ativamente das discussões junto ao CEE/PR, para a proposição de elementos que integram as normativas aprovadas pelo respectivo Conselho, ressaltando a intencionalidade das mesmas no fortalecimento da consolidação de um regime efetivo de colaboração entre o estado e os municípios, o que corrobora com a existência de influência na normatização, formulação e implementação das políticas de educação infantil. Sobre essa questão, outros aspectos serão abordados posteriormente.

Ao longo das entrevistas também se destacaram alguns relatos que se referem às normativas do CEE/PR. Em sua maioria, representantes dos NREs que foram entrevistadas/os, afirmaram que todas as orientações repassadas aos municípios seguem as orientações e normativas do CEE/PR, assim como Instruções da SEED/PR, o que demanda dessas/es técnicas/os formação e apropriação constantes, tanto para as orientações e atualizações mais amplas, quanto para atendimentos pontuais. O relato em destaque sintetiza essa atuação.

E a questão da educação infantil é mais a parte mesmo de orientação, também fazemos muitos atendimentos a pais que ligam no Núcleo com dúvidas e nós orientamos; encaminhamos as leis, as resoluções, as orientações, não só para as escolas municipais, mas para as particulares também; **então nós fazemos toda essa ponte entre o que sai de políticas públicas lá da SEED/PR**, fazemos esse repasse para os municípios e o acompanhamento também. Nós temos um setor de vistoria das escolas, principalmente da educação infantil, e às vezes nós fazemos as visitas juntos. Uma das demandas junto com o setor de estrutura e funcionamento, além da questão da construção dos documentos, que são PPP, Regimento, e nós trabalhamos sempre em parceria com outros setores para que nós entendamos o contexto da escola ou CMEI nos municípios. (E5 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020, grifos nossos)

Representantes dos municípios confirmaram que todas as dúvidas em relação às normas para a educação infantil são esclarecidas junto aos Núcleos, mesmo aquelas que integram municípios com sistema próprio de ensino, pois veem no órgão um parceiro importante. Entretanto, a ideia de “parceria”, enfatizada quase que na totalidade das entrevistas, entra em contradição com relatos que denotam fragilidade do ente municipal, em um discurso que coloca agentes públicos desse ente em uma relação de sujeição à atuação dos NREs, como denota a afirmação de que “[...] os municípios têm necessidade de perguntar tudo diante do que precisam decidir...” (E9 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020), desde

questões que envolvem a legislação e normas específicas aprovadas pelos Conselhos Nacional e Estadual de Educação, até questões curriculares, pedagógicas, estruturais e em relação à documentação e infraestrutura, aspectos que estão apresentados no decorrer das análises. No caso dos cinco municípios analisados com sistema próprio de ensino, identificou-se que apenas dois deles contam com estrutura técnica mais aprimorada relacionada a essas questões, contudo, mesmo com capacidade técnica e maior autonomia, ainda demandam orientações aos NREs.

Destaca-se das entrevistas com representantes dos NREs menção acerca do papel das instâncias responsáveis da SEED/PR na relação junto aos municípios, no que tange às orientações advindas das normativas do CEE/PR. Também foi destacado nessas entrevistas acerca do grande volume de informações e orientações a partir das instruções normativas da SEED/PR, direcionadas às redes de ensino que integram o sistema estadual, em diferentes aspectos: estrutura e funcionamento, documentação escolar – Proposta Pedagógica Curricular, Matriz Curricular, Projeto Político Pedagógico (PPP), Regimento Escolar, calendário escolar –, matrículas, registro de frequência, conselho escolar, utilização de sistemas informatizados, dentre outros aspectos, e que são constantemente alterados.

Do conjunto de municípios investigados, conforme apresentado na caracterização do campo, todos contam com conselho municipal de educação, sendo que sete desses colegiados são ativos e com realização de reuniões periódicas. Segundo as entrevistas realizadas dos cinco municípios que contam com sistema próprio de ensino aprovados em legislação municipal, dois deles (M3 e M9) têm normativas específicas de educação infantil, aprovadas pelos conselhos municipais de educação e que envolvem aspectos de estrutura, funcionamento e curriculares, em consonância com a legislação específica e com as normativas do CNE e CEE/PR.

Segundo um/a entrevistado/a e que atua na equipe de educação infantil da Secretaria Municipal de Educação, mesmo com a existência de um conselho de educação bastante ativo, há muitos anos, há clareza de que as normas aprovadas pelo CEE/PR devem ser seguidas, uma vez que o município ainda não conta com sistema próprio de ensino. O respectivo município realizou consulta ao CEE/PR acerca do papel do conselho municipal e se o mesmo teria prerrogativa em aprovar normativas próprias. O retorno do CEE/PR, publicado via Parecer (CEE/PR, 2007), ressalta que, mesmo com a importância do órgão municipal em assessorar e exercer uma função consultiva junto à rede municipal de ensino, somente teria função normativa caso fosse aprovada lei com criação do sistema municipal de ensino, o que corrobora com o abordado anteriormente.

Em outra entrevista com representante de município com sistema próprio de ensino, o relato é o de que não se questionam as normas que vem do CEE/PR e as contribuições da SEED/PR, todas consideradas “boas e adequadas” para contribuir com a melhoria da educação do município. Portanto, procuram participar das formações promovidas pelo NRE e as orientações são acatadas e replicadas na secretaria municipal de educação e nas instituições educacionais da rede municipal de ensino. Tal afirmação, aliada à uma resposta bastante objetiva e direta da/o entrevistada/o, sem margem para uma análise crítica de algum desafio nessa relação, pode estar pautada em uma posição de que a “colaboração” no que se refere à normatização das políticas de educação infantil é algo de caráter técnico-burocrático e em uma perspectiva hierárquica de um ente em relação ao outro.

Considerando os aspectos destacados, constata-se que a normatização das políticas de educação infantil no contexto investigado integra um processo voltado à determinação legal dos órgãos competentes, com uma concepção de verticalização das políticas, permeado pela atuação de diferentes sujeitos, ligados a órgãos, instituições e entidades com interesses distintos e que se entrelaçam, culminando nas decisões deliberadas e reveladas em documentos normativos, tanto em âmbito federal como estadual. Um processo que determina o desenho da política educacional baseado em concepções, em geral, advindas de sujeitos e grupos com maior poder decisório, a exemplo do caso da política curricular (BNCC), instituída a partir de influência de entidades envolvidas com a produção e venda de sistemas educacionais privados.

5.2 RELAÇÕES/FORMAS DE COLABORAÇÃO

No que se refere às relações e formas de colaboração na educação entre os entes federados na busca de consolidação de um regime de colaboração, conforme asseveram os marcos legais (BRASIL, 1988; 1996; 2014), os sujeitos entrevistados relataram vários aspectos relevantes para as análises aqui realizadas.

Para o representante do CEE/PR, o Paraná “[...] é um pouco conservador do ponto de vista da inovação enquanto regime de colaboração”, tendo avançado em algumas ações do transporte escolar, na gestão do governador Roberto Requião⁶¹, e também quanto à organização das redes estadual e municipais de ensino na oferta do ensino fundamental (E1 – CEE/PR, 2019).

⁶¹ O entrevistado se refere a Roberto Requião de Mello e Silva, governador do Estado do Paraná no período de 01.01.2003 a 31.12.2006.

[...] o Paraná começou a avançar em transporte escolar, inclusive montou um bom sistema, que foi copiado por outros estados. Mas, tirando o transporte escolar, a principal regra dentro da proposta de regime de colaboração que existe é a organização das duas redes. Ela data do início dos anos 1990, foi o primeiro estado do Brasil em que o estado fica com os anos finais e o município com os anos iniciais do ensino fundamental, o que é muito bom. Em alguns lugares isso começa a ser copiado só agora, usando o Paraná como modelo. Mas se se tira as duas iniciativas que eu acabei de falar, o que mais o Paraná fez em regime de colaboração? Discutiu a Base, fez isso ou aquilo, programinha do MEC, muito pouco. Eu acho que **a zona de conforto se dá para o sistema, e falo isso enquanto Conselho, se dá para os municípios e se dá para a Secretaria de Estado. Os três, se houvesse no Paraná um volume grande de sistemas municipais, teriam que construir colaboração.** E colaboração só se consegue com consenso. (E1 – CEE/PR, 2019, grifos nossos)

A fala do entrevistado traz importantes evidências, tanto em relação à pouca colaboração na construção conjunta de políticas educacionais ao longo do tempo, quanto à existência de uma zona de conforto na constituição de sistemas de ensino municipais próprios – o que, na percepção desse representante, fortaleceria a autonomia municipal e as vias de colaboração –, e à construção de consensos entre os entes, em superação às tomadas de decisão de forma verticalizada.

Em vista disso, uma das evidências para a inexistência de instâncias efetivas de colaboração, no sentido da constituição de vias para a formulação conjunta de políticas de educação infantil, é o baixo número de municípios com sistema próprio de ensino e certa acomodação na qual os órgãos do sistema estadual – CEE/PR e SEED/PR, bem como os municípios – se colocam para que se avance nessa perspectiva. Tal evidência emergiu na interlocução com outros sujeitos, que revelaram a existência de uma fragilidade nos aspectos técnicos e estruturais dos municípios para que constituam seus sistemas de ensino próprios, e, desse modo, ficam submetidos à coordenação das políticas educacionais a partir das tomadas de decisão da União e do ente estadual, o que significa que os municípios, mesmo aqueles que têm condições técnicas e estruturais, se colocam em um papel de executores das políticas elaboradas pelos demais entes federados.

Percebe-se, a partir do relato do entrevistado do CEE/PR, que a colaboração entre os entes tem sido residual e pontual em programas e ações, tais como o movimento desencadeado pela União para a implementação da BNCC, mais do que a construção de uma efetiva colaboração, pautada na participação ativa de todos os envolvidos.

Já os NREs, enquanto estruturas da SEED/PR, de âmbito regional e descentralizado, tanto podem significar uma potência para a efetivação de relações de colaboração na materialização das políticas de educação infantil de âmbito municipal, como também podem

ser considerados de forma mais objetiva, como órgãos administrativos no exercício de suas funções institucionais e técnicas, mas que detêm um poder superior aos municípios. As análises das entrevistas realizadas com representantes desses órgãos revelaram que os mesmos detêm um importante papel na indução da política educacional e na execução de programas, planos, projetos e ações do sistema estadual de ensino, sendo considerados “braços” indispensáveis da SEED/PR nas diferentes regiões do estado. Tal entendimento é compartilhado pela maioria das/os representantes dos municípios que foram entrevistados e que veem nos NREs um “parceiro” para o desenvolvimento da educação municipal. A afirmação de uma representante de um município sobre o fato do NRE exercer papel “fiscalizador” foi de forma bastante sutil ao se referir, especificamente, às questões relacionadas à documentação escolar e algumas visitas ao município com este caráter. Cabe acrescentar que, no caso das entrevistas realizadas com representantes do ente municipal, muitas das respostas sobre a existência de colaboração se assemelham e a percepção desta pesquisadora é a de existência de um certo receio em problematizar essa relação, o que pode denotar que o ente municipal se coloca em uma posição de submissão ao órgão estadual, ou até mesmo, de receio da/o entrevistada/o em relação à perda de posição na equipe local, considerando que o cargo ocupado é por indicação política. Sobre esse aspecto, relata-se que, em duas das entrevistas realizadas, estiveram presentes junto à pessoa entrevistada a coordenadora do departamento ou a própria secretária de educação, interferindo diretamente nas respostas dadas, o que mais uma vez corrobora sobre a fragilidade no posicionamento de representantes dos municípios.

Ainda sobre o papel dos NREs, é preciso destacar, uma vez mais, que compete a esses órgãos “a adoção, a aplicação, o acompanhamento e a avaliação da execução de medidas destinadas a manter e aprimorar” etapas e modalidades da educação básica, especificamente, o ensino fundamental e médio, EJA e educação especial, nas instituições educacionais das redes estadual, municipal e privada, dentre outras atividades correlatas – e aqui se compreende sua atuação junto aos municípios nos processos que envolvem a implementação de políticas de educação infantil, conforme estabelece o Anexo 189.990 do Decreto n.º 8.425/2017 (PARANÁ, 2017). Mesmo que na descrição de suas competências não estejam explicitadas ações voltadas à colaboração com sistemas e redes municipais de ensino em relação às políticas de educação infantil, as equipes de educação infantil e anos iniciais dos NREs têm por responsabilidades prestar assessoramento pedagógico e promover reuniões técnicas com as equipes municipais e formação continuada.

Os aspectos aqui apresentados, resultantes das análises das entrevistas com representantes dos NREs das regiões de abrangência dos municípios selecionados para esta pesquisa e também com representantes dos municípios, revelaram-se como elementos essenciais no sentido de evidenciar que, em uma narrativa de colaboração, revela-se a existência de uma relação de certa sujeição dos municípios frente aos órgãos ligados ao governo estadual, conforme anunciado anteriormente.

Sobre o exercício do cargo no NRE, segundo uma das pessoas entrevistadas, as/os técnicas/os do respectivo órgão assumem o cargo por indicação de seus superiores e, em geral, a partir de avaliação do trabalho realizado nas escolas estaduais, uma vez que não existe um concurso específico, sendo que recebem o convite e passam a realizar essa função. Sua atuação contempla dimensões que se relacionam às competências anteriormente descritas no assessoramento técnico-pedagógico aos municípios, assim como, à garantia de sua adesão para o desenvolvimento das ações relacionadas às políticas da SEED/PR (E6 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Ainda, para a/o entrevistada/o, destaca-se, acerca das equipes dos NREs responsáveis pelas demandas que advém da educação infantil a rotatividade histórica de pessoas que compõem as equipes dos Núcleos, bem como, a redução das equipes, a depender das relações, concepções e decisões da gestão da SEED/PR, o que compromete a continuidade do diálogo e ações junto aos municípios.

Sobre as ações mais recentes na gestão da SEED/PR desde 2019 e que envolvem as políticas de educação infantil, as entrevistas realizadas colocaram em destaque que as relações de colaboração entre as instâncias ligadas à SEED/PR e os municípios “[...] têm fortalecido muito a educação infantil, que até agora sempre esteve à margem, foi sempre difícil ter um trabalho dessa dimensão junto aos municípios e agora estamos tendo essa condição” (E5 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Esse fator se relaciona diretamente com o avanço das políticas para essa etapa da educação básica, um aspecto que se destacou ao longo das entrevistas, sobretudo no que se refere à última década, notadamente com a aprovação de alguns marcos normativos, a saber: a Resolução CNE/CEB n.º 05, de 17 de dezembro de 2009 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (CNE, 2009) – e da Deliberação CEEPR/CP n.º 02, de 03 de dezembro de 2014 – Normas e Princípios para a Educação Infantil no Sistema de Ensino do Estado do Paraná (CEE/PR, 2014). Esse fator também guarda estreita relação com a concepção de gestão da SEED/PR que se intensificou no último triênio, acerca de uma lógica de acompanhamento mais próximo das políticas locais de educação infantil no município, ainda que com vistas à melhoria de desempenho das/os estudantes no ensino fundamental, um aspecto a ser retomado nessas análises.

O relato a seguir é uma das ressonâncias quanto à atuação dos NREs diretamente junto aos municípios, a partir de elementos que se revelaram em mais de uma entrevista:

[...] seguimos as orientações e instruções normativas... trabalhamos com os municípios na parte mais da orientação, na questão de matrícula, data de corte, a questão dos PPPs – os Projetos Políticos Pedagógicos dos municípios – todos passam por nós; fazemos a leitura, orientamos a implantação da nova BNCC, fazemos todo o acompanhamento e tem reuniões periódicas também com os municípios, agora elas se intensificaram por causa do uso do Google Meet e nós acabamos nos aproximando mais... Os municípios também passam os relatos da educação infantil e anos iniciais, então, a nossa fala, é bem ampla, porque acabamos acompanhando toda a demanda. (E5 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020, grifos nossos)

Nesse sentido, o papel dos NREs, a partir do que compreendem como colaboração, relaciona-se tanto às questões de ordem burocrático-administrativas e estruturais, como técnico-pedagógicas, perpassadas por questões políticas internas e externas, conforme abordado nessas análises. Pelos relatos acerca da estrutura organizacional dos NREs, essa atuação não ocorre de forma linear e fragmentada entre os setores, mas transversalmente, a partir das demandas que partem da SEED/PR e também dos municípios.

A/o entrevistada/o também trouxe em sua fala que é responsável pela parte pedagógica, mas sempre em diálogo com o setor de estrutura quanto à documentação escolar, dentre outras demandas, e que não podem abrir mão do olhar pedagógico nesses processos a partir de indagações, tais como: “Qual é a função do pedagogo e do professor nos registros feitos nesses documentos com relação aos conteúdos, à avaliação, ao cumprimento dos dias letivos e à garantia de tudo que está no projeto político pedagógico, que está no regimento escolar, que aparecem no registro de classe?” (E5 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Tais indagações corroboram com a contribuição de estudos acerca da função da educação e da natureza pedagógica do trabalho desenvolvido pelas instituições educacionais, portanto, as rotinas na escola, ainda que revestidas de caráter burocrático-administrativo, trazem em sua essência os sujeitos e as relações inerentes à organização do trabalho pedagógico (SOUZA et al., 2005).

Nessa relação estreita entre NRE e municípios algumas expressões foram recorrentes, revelando no discurso dos sujeitos a existência de uma relação “harmoniosa”: relação muito boa, de parceria, empatia, amizade na relação profissional, um vínculo muito forte, parceria sem obrigatoriedade nas ações, parceria sem tirar a autonomia dos municípios que aceitam, acatam, procuram o apoio do NRE, com a afirmação de que “[...] tudo que nós sugerimos em termos de formação eles acatam, mesmo independente daqueles que têm

projetos de formação, têm os seus próprios sistemas [de ensino] ou não” (E8 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Mesmo com essa narrativa de existência de uma harmonia, também foram identificados nos relatos das/os entrevistadas/os alguns desafios que perpassam essa parceria, ainda que de forma breve.

Na percepção das/os entrevistadas/os que integram os sistemas e redes municipais, conforme indicado anteriormente, essa relação com os NREs contribuiu para uma maior clareza quanto às políticas locais de educação infantil, pois para tudo o que precisam contam com as orientações das/os técnicas/os do Núcleo. Os NREs também consideram o seu papel importante, ao dar segurança às redes municipais:

[...] eles já sabem dos aspectos técnicos e pedagógicos, mas eles gostam de ouvir a opinião, então passamos as orientações e damos segurança, faltava isso antes de 2019, pois, por terem autonomia, ficavam separados, hoje trocam experiências por meio de mediação, ideias sobretudo pedagógicas, a troca é produtiva. (E8 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020)

A ideia de parceria também se revela nas relações que ocorrem por dentro da SEED/PR e suas instâncias: “[...] acredito que a palavra-chave da minha função é a parceria com os municípios, com a SEED e com todos os setores aqui no Núcleo, que dão esse suporte para que o trabalho seja realizado com êxito” (E7 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Dentre as ações que se destacam nessa parceria com os municípios foi mencionada a que se refere à política de transporte escolar e a elaboração de calendário escolar, uma vez que, segundo os relatos, não tem como desvincular as redes estadual e municipal, sobretudo no caso do transporte das/os estudantes que residem no campo e percorrem longas distâncias.

Contudo, e mediante a análise desses relatos que enfatizam a ideia da existência de parceria, uma vez mais ressalta-se a percepção de existência de certa dependência da maioria dos municípios em relação aos Núcleos, incluindo aqueles que têm seus sistemas de ensino próprios. Uma das pessoas entrevistadas de NRE afirmou que “[...] convive com as angústias” das equipes, e que essas “[...] recorrem por colaboração o tempo todo, na parte financeira, documental, estrutural, PPP...” (E7 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Também emergiram diferentes aspectos em outras entrevistas e que envolvem as fragilidades de alguns municípios, tais como, de questões que envolvem as alterações nas equipes das secretarias municipais de educação, de acordo com a mudança na gestão municipal, dificuldades técnico-pedagógicas devido à falta de profissionais especialistas em alguns contextos, dúvidas acerca de processos que envolvem o financiamento da educação, prestação de contas, assuntos

jurídicos que envolvem as políticas de educação infantil e, até mesmo, em questões básicas, como na realização de concursos públicos, elaboração de editais, provas etc.

Outro aspecto mencionado por representante de NRE se refere à sobrecarga na gestão municipal, e que, muitas vezes, a secretaria municipal responsável pela pasta da educação agrega outras áreas, como a agricultura, o esporte, a cultura e o lazer, ficando sob responsabilidade de um/a secretário/a. “[...] É muito difícil o trabalho deles... Lá o secretário atende essas cinco demandas, é professor da rede estadual e não conhece o funcionamento da educação infantil e dos anos iniciais, então, tem toda essa dificuldade em município pequeno, o nosso contato é direto com a diretora da escola e do CMEI” (E6 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020).

Nesses relatos iniciais, destaca-se a percepção desses sujeitos acerca da existência de um limite nessa relação de parceria e que se reflete no respeito à particularidade de cada município, mediante a realidade de cada um e sem desconsiderar a autonomia desses entes, com bom senso para distinguir a capacidade de cada um: “[...] o Núcleo procura ouvi-los e respeitá-los, dentro da capacidade de cada município, eles também, dentro do possível, acatam os nossos direcionamentos, as nossas deliberações” (E9 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Essa relação se estabelece não somente com os municípios sem sistema próprio de ensino e que integram o sistema estadual, mas também com os municípios que já têm sistema próprio constituído e uma estrutura técnico-pedagógica que significaria que poderia caminhar sozinho, o que nem sempre se constata.

Esse aspecto revelou-se explicitamente, segundo a fala das/os entrevistadas/os (E11; E5 – Técnicos/as NRE/SEED/PR, 2020): “[...] tivemos um acordo com a secretária municipal de educação de que acompanhássemos durante 180 dias (depois de constituírem sistema), até que conseguissem caminhar com as próprias pernas e, durante esse período, eles se estruturassem/organizassem mesmo enquanto sistema.”; “[...] às vezes são municípios grandes, com suas próprias leis, jurisdições próprias, mas sempre estão nos comunicando, solicitando o que o estado está fazendo, como o Núcleo pensa em relação a certas demandas; o fluxo de comunicação, de aceitação, é muito bom”.

Para uma das/os entrevistadas/os, sua percepção é a de que nos municípios maiores há maior qualidade nos processos que envolvem a educação infantil, sobretudo em relação à formação: “[...] eles caminham sozinhos na educação infantil, eles têm assim um cuidado especial com essa fase – o pessoal é muito preparado” (E5 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020), entretanto, mesmo contando com estrutura e qualidade técnica, afirmou que não deixam de estar em contato com o NRE e solicitar contribuições.

Outro elemento que se destaca sobre as relações entre os NREs e o ente municipal é a imagem desses órgãos nos municípios pequenos, devido à existência de um reconhecimento da sua competência técnica, com certa superioridade em relação à equipe local. Pelo relato de representante de NRE, esse reconhecimento se dá sem ter, necessariamente, alinhamento político-partidário ao governo do estado, mas, para o município é relevante que ele tenha uma boa relação com o NRE, no sentido do seu interesse na melhoria da educação municipal. Sobre isso, destacou o caso de um dos prefeitos do grupo de municípios que acompanha, que consultou o NRE sobre uma solicitação feita pela “sua” secretária de educação, e indagou se essa solicitação seria mesmo importante para a educação municipal, colocando em dúvida a competência da gestora local. Um aspecto que também denota a fragilidade entre os próprios agentes do ente municipal.

Nas entrevistas com representantes dos municípios foi enfatizada a atuação do Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios da SEED/PR, no fortalecimento de uma relação de colaboração entre os órgãos estaduais e os municípios: “[...] o núcleo considera a realidade dos municípios e tem contribuído bastante na formação continuada, compartilhando materiais e sempre orientando qual o melhor caminho a seguir para melhorar a educação no município” (E23 – Representante de município, 2020), assim como nas “[...] reflexões sobre as políticas de atendimento na educação infantil e da garantia de direitos das crianças nessa faixa etária” (E25 – Representante de município, 2020) – aqui, destaca-se ser esse o único relato das entrevistas que relaciona o atendimento na educação infantil aos direitos das crianças, uma chave de análise para que se considere que os processos técnico-pedagógicos que envolvem as políticas de educação infantil, em todas as suas dimensões, no âmbito dos órgãos investigados, não as tem relacionado como via de efetivação do direito à educação.

A escuta de representante da UNCME/PR revelou que a entidade tem garantido espaços e mecanismos para mobilizar a colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios, tais como, aqueles constituídos pelo CEE/PR e também junto aos municípios e conselhos municipais de educação, no que se refere ao desenvolvimento das políticas de educação infantil. Segundo a/o entrevistada/o, a entidade tem organizado essa interlocução em diferentes momentos que tratam da pauta das políticas de educação infantil, tais como, em reuniões dos conselhos de educação, nos Encontros Estaduais e Nacionais da UNCME/PR, nos Fóruns da Undime/PR e nas participações em eventos do movimento em defesa da educação infantil – Feipar/MIEIB –, manifestando interesse no diálogo com os municípios

que ainda não contam com sistema próprio de ensino, bem como, com outros sujeitos e movimentos, na incidência para essa colaboração.

Por sua vez, um/a representante da Undime/PR ressaltou a relevância da busca de consolidação do regime de colaboração, diante dos muitos desafios para a autonomia dos municípios em relação aos recursos, dentre outras dimensões da oferta, desde as mais estruturais, considerando que o município é um ente federado e tem direito à vez e voz na definição das políticas. Sobre a colaboração, no que envolve as políticas de financiamento da educação, ressaltou a incidência da entidade no processo de tramitação do novo Fundeb (BRASIL, 2020), e que, segundo seu relato, foi em defesa de maiores aportes de recursos para a educação infantil.

Para a/o entrevistada/o, o fato de a maioria dos municípios não constituírem sistemas próprios de ensino, o que poderia conferir maior autonomia municipal, é um efeito da descontinuidade na concepção educacional nas gestões municipais, o que dificulta todo esse processo. Ao integrar o sistema estadual de ensino, os entes municipais ficam submetidos aos NREs, e é preciso clareza de que o Núcleo tem que ter um papel de articulação, mas ele não está acima dos municípios nas tomadas de decisão quanto à algumas ações locais, por exemplo, quanto ao calendário escolar, que pode vir a ser o mesmo do estado, mas é o município quem decide, pois, o fato de não ter sistema próprio de ensino não significa que não tenha autonomia. Sobre essa questão ressaltou que uma das lutas da Undime/PR é pelo entendimento de que o município é autônomo, e são os órgãos normativos que deliberam acerca da educação, o CEE/PR que delibera. Para ela, a SEED/PR e os NRE devem seguir o deliberado, assim como os municípios, ou seja, tanto o estado como os municípios devem seguir o normatizado pelo órgão e a relação de colaboração entre estado e municípios não deve pautar-se em hierarquia, mas em cooperação.

Para as/os representantes da APP Sindicato – Secretaria de Assuntos Municipais e Educacional –, a entidade influencia no debate propositivo junto aos municípios das diferentes regiões do Estado do Paraná, por meio da atuação dos núcleos sindicais regionais. Segundo as/os entrevistadas/os, a Secretaria de Assuntos Municipais está na “linha de frente” com os municípios, atendendo diversas demandas, e a Secretaria Educacional atua com foco na formação política articulada às questões que envolvem as políticas educacionais, propostas pedagógicas e a formação de quadros profissionais para a melhoria da educação pública, dadas as reponsabilidades específicas dos entes e a cooperação para que essas políticas se efetivem, conforme o que assevera a legislação e normativas específicas, dentre elas, os planos estadual e municipais de educação.

Uma das pessoas entrevistadas destacou que, dentre os principais desafios identificados pela entidade quanto às formas de colaboração entre os órgãos do estado e os municípios paranaenses, está o cumprimento das metas dos planos nacional e municipais de educação, principalmente com relação à valorização das/os trabalhadoras/es da educação, entre outras. Em sua análise, a entidade contribui para a colaboração entre o estado e os municípios no desenvolvimento das políticas educacionais, por meio da atuação efetiva nos espaços de fiscalização e deliberação dos conselhos com representação dos movimentos sociais, na oferta de apoio para acompanhamento orçamentário e de aplicação dos recursos da educação via Conselhos do Fundeb, acompanhamento das receitas e despesas municipais para reajustes do piso salarial profissional nacional (PSPN), assim como, para acompanhamento da aplicação dos percentuais, previstos em Lei, na melhoria da qualidade da educação municipal.

Para a/o representante da SEED/PR, gestão 2015-2018, no tocante à existência de uma instância permanente por dentro desse órgão do governo, e que viabilize uma efetiva colaboração entre os entes, houve algumas ações cooperativas pontuais, que podem significar uma colaboração. A SEED/PR não contava com estrutura formal que estabelecesse uma colaboração institucional com os municípios, e apenas eram realizadas ações específicas que envolviam esses entes, como, por exemplo, a constituição de um comitê, composto pelo CEE/PR, SEED/PR, UNCME/PR e Undime/PR, para colaboração na construção do *Referencial Curricular do Paraná* (PARANÁ, 2018). Além dessa ação, houve outra situação, advinda do MEC, que foi a constituição de uma rede de assistência técnica para o monitoramento e a avaliação dos planos municipais de educação em todo o país. No Paraná contou com a participação da SEED/PR e da Undime/PR na coordenação dessa rede, e a estratégia utilizada foi via atuação dos 32 NREs na assistência às equipes técnicas e comissões coordenadoras dos municípios, um processo que se manteve até o ano de 2018, quando da existência da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), na estrutura do MEC, por meio da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (DICOP) – extinta oficialmente em janeiro de 2019, sendo que essa atribuição passou para a Secretaria de Educação Básica (SEB), que, segundo a/o entrevistada/o, até o final do ano de 2019 não tinha emitido nenhuma orientação a respeito.

Em seu relato, destacou que houve uma tentativa, por parte da SEED/PR, de instituir um instrumento que regulasse um regime de colaboração mais efetivo no estado, sendo que, no ano de 2017, foi protocolada consulta para o CEE/PR sobre a instituição dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) no Paraná. Desse modo, o Conselho Pleno do órgão analisou e emitiu o Parecer n.º 09/2017 (CEE/PR, 2017) com considerações sobre a

instituição dos ADEs no Paraná, asseverando a “[...] possibilidade da assinatura de ADEs entre o Estado e os municípios paranaenses, seja de forma individual, seja regional, considerando as condições locais ou regionais, bem como necessidades, evidenciadas pelos órgãos educacionais dos Sistemas envolvidos.” (PARANÁ, 2017, p. 11). Para a/o entrevistada/o supracitada/o, o Parecer 09/2017,

[...] é a coisa mais próxima de formalização e publicação, além da instituição do comitê do referencial curricular, que pode chegar com relação a essa materialidade de uma colaboração – não aquele Regime de Colaboração do Art. 211 e nem o do parágrafo 1.º do Art. 23 da Constituição Federal, mas são ações de cooperação. Não tem instituição de instâncias, mas são as ações que chegam mais próximas. O parecer foi um instrumento que tentou regular, mas esse processo retornou para a SEED e não prosperou, então efetivamente o ADE não existe, embora tenha o parecer favorável do CEE/PR, de modo que até 2018 não dá para afirmar que foi instituído um Regime de Colaboração, seja por meio de ADE, ou por meio de consórcio, ou por meio de algum ato público formal publicado, porque não foi adiante. (E3 – GESTÃO SEED/PR, 2019)

Ainda, segundo o relato, houve tentativa de levar adiante tal consolidação, para a qual foi realizado um diálogo com a Undime/PR, com a intenção de formação de um comitê para tratar dos ADEs, mas ele não foi formalizado. Portanto, “[...] não tem como materializar, não houve um retorno, não teve andamento, só a intenção da SEED em formalizar, a Undime esteve disposta ao diálogo, mas isso não se formalizou” (E3 – GESTÃO SEED/PR, 2019).

Logo, conclui-se que não havia a instituição de uma efetiva colaboração, baseado na existência de uma instância permanente, na SEED/PR, até o ano de 2018. Em sua fala, a/o entrevistada/o remeteu à criação, no ano de 2019, de uma nova instância, com origem vinculada à ideia de fortalecimento da colaboração entre o ente estadual e os municípios: o Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios, uma nova estrutura na SEED/PR ligada à Diretoria de Educação, com o objetivo de “[...] fortalecer o regime de colaboração entre SEED e municípios por meio de iniciativas que contribuam para melhoria da qualidade da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental” (PARANÁ, 2019). Essa instância atua na ampliação do suporte técnico e pedagógico aos municípios, por meio de ações colaborativas “[...] com foco na melhoria da aprendizagem e alfabetização de todos os estudantes paranaenses” (PARANÁ, 2019). O enfoque de atuação do Núcleo é a assessoria técnica e pedagógica diretamente relacionada aos programas da SEED/PR: *Prova Paraná Avaliação Diagnóstica, Prova Paraná Avaliação de Fluência, Conexão Professor, Plano Municipal de Educação, Programa Mais Alfabetização, Proposta de Transição: da educação infantil para o ensino fundamental e do 5.º para o 6.º ano.*

Segundo a/o representante da gestão atual da SEED/PR as ações de colaboração do Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios estão diretamente relacionadas aos aspectos curriculares, de avaliação, pedagógicos e de formação de profissionais da educação e a criação do Núcleo vem consolidar o apoio aos municípios que têm a SEED/PR como referência, contando com uma equipe para atender as secretarias municipais de educação, em uma atuação propositiva para as redes municipais. Nas entrevistas realizadas, tanto com representantes dos NREs, como dos municípios, a criação dessa instância foi bastante mencionada, como sendo catalisadora da colaboração entre o estado e os municípios e como um marco histórico no fortalecimento das relações entre o ente estadual e os municípios.

Segundo relatos advindos dos NREs, a partir do ano de 2019, com a instituição do Núcleo de Cooperação Pedagógica, houve maior atuação no acompanhamento dos processos relacionados à educação infantil junto aos municípios, destacando que este núcleo teve as suas bases iniciadas na gestão anterior da SEED/PR, por meio da atuação de coordenação específica, ligada à Diretoria de Educação Básica, Superintendência de Educação (2015-2018). Na atuação dessa instância foi ressaltada a intensificação atual de uma lógica de continuidade na implementação das políticas educacionais, começando na educação infantil e promovendo a integração entre os sistemas e as redes de ensino, no sentido do “[...] cumprimento das metas do plano nacional de educação, o plano estadual de educação e os planos municipais, porque nós não temos um sistema nacional efetivo ainda no Brasil todo, devido às dificuldades regionais e locais” (E6, – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Nesse sentido, foi destacado que “[...] o Paraná já tinha essa articulação, dentro do setor pedagógico da SEED, e agora o Núcleo de Cooperação Pedagógica deu um passo muito importante que é o *Programa Educa Juntos*” (E6 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Observa-se também que, com a implementação do programa, as demandas dos NREs se voltaram para as ações que os contempla, além das demandas já citadas.

No mês de setembro do ano de 2019 foi lançado o *Programa Educa Juntos*, com o objetivo veiculado de “dar apoio aos municípios”, mediante as frentes assumidas pelo Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios. Contudo, ao final do mesmo ano, o programa ainda estava sendo organizado, em seis eixos estruturantes – compromisso técnico e político, governança participativa, prática pedagógica, cooperação e reconhecimento, avaliação e monitoramento, e comunicação e engajamento –, sendo que a/o entrevistada/o considera como o “coração” do programa o eixo da prática pedagógica, que prevê ações de formação, oferta de materiais didáticos, de apoio pedagógico e avaliações diagnósticas e externas.

No ano de 2020, o Decreto n.º 5.857, de 05/10/2020 (PARANÁ, 2020), implementou o programa como uma via para materializar o regime de colaboração entre o Estado do Paraná e seus municípios, por meio do “[...] fortalecimento da cooperação entre estado e municípios” e da “[...] melhoria da aprendizagem dos estudantes paranaenses” (PARANÁ, 2020, p. 1). Portanto, a ideia de “colaboração” na concepção da gestão atual da SEED/PR está fortemente vinculada aos resultados de aprendizagem, desde a educação infantil, um aspecto que é entendido como contraditório, ao considerar a educação infantil como uma etapa com um currículo específico, voltado ao desenvolvimento integral das crianças, em diferentes dimensões e linguagens, não ficando restrita ao desempenho cognitivo. Outros aspectos relacionados a essa lógica emergiram das entrevistas e também estão considerados nessas análises.

Segundo o referido Decreto de criação do *Programa Educa Juntos*, ele tem como finalidades: a promoção de educação de qualidade para alunos das redes públicas, por meio de ações conjuntas com os municípios; o fortalecimento da colaboração entre o estado e os municípios, na superação da fragmentação das políticas educacionais para oferta de educação de qualidade; priorização da melhoria da aprendizagem na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais de ensino, por meio da proposição de práticas pedagógicas que assegurem percurso contínuo na educação básica; a promoção de medidas para a integração das etapas da educação básica, como superação das rupturas no processo de aprendizagem, garantindo a autonomia e o desenvolvimento integral das crianças; a oferta de formação continuada às/aos profissionais de educação das redes municipais de ensino; o compartilhamento de “práticas inovadoras e estratégias relacionadas à gestão da educação com as redes municipais de ensino”; a promoção de melhores resultados na aprendizagem das crianças das redes municipais de ensino; a disponibilização de material de apoio pedagógico, a partir do ano de 2021, e a inserção das redes municipais de ensino no Sistema de Avaliação Educacional do Paraná (SAEP)⁶².

Enfatiza-se que o *Programa Educa Juntos* é entendido pela gestão atual como a principal estratégia na “cooperação” e indutor do regime de colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios que o compõem, no sentido do desenvolvimento de ações conjuntas do estado com os municípios, para a “[...] melhoria da aprendizagem dos estudantes matriculados na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental da rede pública de

⁶² Sistema de Avaliação Educacional do Paraná (SAEP) – Prova Paraná: Prova Paraná Avaliação Diagnóstica; Prova Paraná Fluência e Prova Paraná Avaliação Externa.

ensino, propondo práticas pedagógicas que assegurem um percurso contínuo ao longo de todas as etapas da Educação Básica” (PARANÁ, 2020, p. 01).

Caberia uma análise acerca de vários aspectos que envolvem a criação do respectivo programa, à luz dos estudos específicos do campo da educação infantil, dentre eles a discussão sobre a concepção de educação de qualidade, currículo, aprendizagem, desenvolvimento integral, avaliação, dentre outros. No entanto, dados os limites que circunscrevem as análises desta tese, somente considera-se que a produção das políticas e dos programas voltados para a educação infantil, mesmo que alguns sejam mecanismos sazonais a depender das lógicas de cada governo, deve estar em consonância, tanto com a legislação e normativas específicas, como com a produção de conhecimento da área, levando em conta as especificidades das diferentes etapas educacionais e dos sujeitos que as integram.

Na entrevista de representante da SEED/PR, gestão atual, e conforme o que prevê o referido decreto, todos os municípios paranaenses têm autonomia para adesão ao *Programa Educa Juntos*, sendo permitido aos municípios compartilhar as estratégias educacionais do sistema estadual de ensino na execução dos seus objetivos, enfatizando que a adesão é voluntária e não significa transferência de recursos financeiros do ente estadual para os municípios. A mobilização e o acompanhamento do programa são realizados por um comitê executivo estadual, designado pelo secretário de estado da educação, e constituído por representantes titulares e suplentes de órgãos do sistema estadual de ensino e de entidades da sociedade civil – SEED/PR, Undime/PR, UNCME/PR, AMP, CEE/PR (PARANÁ, 2020, p. 02).

Segundo veiculado nos canais oficiais da SEED/PR, a partir das diretrizes e orientações do respectivo comitê, serão instituídos comitês regionais nos 32 NREs, para articular a execução das ações que serão realizadas junto aos municípios, com a possibilidade de contribuição de instituições públicas e privadas para o desenvolvimento do programa, mediante a celebração de convênios, termos de cooperação, instrumentos de parceria e congêneres, com o estado ou com os municípios, por meio de contribuição financeira ou com cooperação técnica, “[...] desde que os aportes financeiros ou propostas técnicas estejam alinhados com os objetivos do programa” (PARANÁ, 2020, p. 02). Tal aspecto reforça o fortalecimento da lógica de desresponsabilização do Estado na execução das políticas educacionais e a terceirização do seu papel, com ampliação do espaço do setor privado em processos inerentes a tais políticas, como em questões curriculares, na elaboração de materiais didáticos e pedagógicos, tecnologias educacionais, formação continuada, assessoria e acompanhamento das ações relacionadas ao respectivo programa. Uma lógica também

identificada na pesquisa documental acerca de parceria firmada pela SEED/PR com Fundações e Institutos de natureza privada na elaboração da Prova Paraná, o que também comprova a existência de uma via de privatização da educação pública na avaliação educacional e produção de materiais (ADRIÃO, 2018), transferindo responsabilidades do poder público para a iniciativa privada, que faz uso de financiamento público.

Quanto à atuação dos NREs na colaboração entre SEED/PR e municípios, a/o entrevistada/o informou que em todos os Núcleos Regionais contam com um/a técnico/a que é referência dos municípios para questões administrativo-pedagógicas, dentre outras, como, por exemplo, aspectos do monitoramento dos planos de educação e dúvidas em relação ao PAR.

Sobre as principais demandas que chegam aos NREs, foi possível constatar que “[...] a principal demanda que eles nos trazem não é na parte da educação infantil, e sim na parte da transição de município para estado” (E13, – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Tal fala tem relação com várias outras em torno das ações do Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios nesse processo de transição, no que tange à avaliação de desempenho das/os estudantes no ensino fundamental, um foco de atuação bastante forte nessa gestão da SEED/PR. Para além dessa questão, outras demandas, e que são frequentes, se referem à parte da estrutura e funcionamento das instituições educacionais e que envolvem a documentação, sobretudo o PPP e o Regimento Escolar, autorização de funcionamento e vistorias em consonância com a legislação específica, questões voltadas à organização do atendimento, como: formação continuada, organização dos espaços e questões pedagógicas, horários, demandas das famílias, dentre outras. Sobre este último aspecto, identificou-se em uma das entrevistas que “[...] é comum às famílias que se sentem prejudicadas, quando seus filhos reprovam, tanto da rede privada como municipal e estadual, entrar com pedido de revisão na escola e, não satisfeitos, entram no Núcleo” (E8 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020), e que as/os técnicas/os dos NREs se envolvem no processo de revisão de resultado, sobretudo aquelas com formação em Pedagogia. Uma prática que revela um envolvimento direto do NRE em processos locais e que deveriam ser mediados pelas/os profissionais da educação no âmbito municipal, como uma das competências das instituições educacionais.

Segundo as análises realizadas, todo esse processo, e que envolve as demandas aos NREs, se intensificou a partir do ano de 2014, com o envolvimento da SEED/PR e das secretarias municipais de educação com as conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação, a elaboração dos planos estadual e municipais de educação e com os processos que envolveram a BNCC desde as consultas públicas no ano de 2015 (MEC, 2018), culminando na implantação e acompanhamento da reestruturação dos planos curriculares

locais e PPPs, alinhados ao *Referencial Curricular do Paraná* (PARANÁ, 2018), a partir do ano de 2019.

A maioria das entrevistas com as/os representantes dos NREs evidenciam o envolvimento das/os técnicas/os deste órgão com a formação continuada das equipes das redes municipais de ensino como sendo um dos principais papéis exercidos, além das questões que envolvem a legislação específica e as demandas pontuais sobre documentação, atendimentos às equipes e ações relacionadas aos programas e ações da SEED. Também foi apontado como um grande desafio as orientações em torno das normativas do CEE/PR, que envolvem a questão da organização dos sistemas e redes de ensino, quanto à suspensão do atendimento presencial, aspectos do currículo e do calendário escolar no período excepcional gerado pela pandemia, no ano de 2020 (CEE/PR, 2020), considerando que, concomitante a esse contexto, devido às eleições municipais, houve transição de equipes nas secretarias municipais de educação, interrompendo um processo em andamento, o que, mesmo sendo considerado um elemento relevante nas análises de acerca da continuidade/descontinuidade das políticas educacionais, não será objeto de aprofundamento nesta tese.

Outra demanda entendida como uma das prioridades na atuação da SEED/PR, em colaboração com os municípios, refere-se ao planejamento da educação, mais especificamente, ao processo de acompanhamento e orientações em torno das metas e estratégias dos planos municipais de educação. Nas entrevistas realizadas, várias/os representantes dos municípios e dos órgãos que compõem o sistema estadual de educação mencionaram esse processo como sendo uma das principais ações e um dos destaques nas formas de colaboração entre o estado e os municípios.

Segundo anteriormente abordado, por meio de metodologia coordenada pelo MEC, cada ente subnacional, por adesão voluntária, recebeu assistência técnica da União, com formação, orientação e acompanhamento da comissão instituída localmente para dinamizar e executar as ações indicadas. No Estado do Paraná, uma vez que os 399 municípios aderiram à proposta, coube a uma coordenação estadual, via SEED/PR, monitorar as etapas de implementação dos planos municipais de educação e os relatórios dos municípios. Contudo, em análise da agenda de trabalho do conjunto de municípios de interesse nesta pesquisa, disponibilizadas em site específico⁶³, identificou-se que, dos dez municípios, sete deles executou pouca ou nenhuma ação das etapas orientadas nos anos de 2017 a 2019 (MEC, 2020).

⁶³ Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_agenda_comissao_coordenadora_municipio.php?uf=PR.

Nas entrevistas realizadas foi possível identificar que recaiu sobre a responsabilidade dos NREs o monitoramento do plano municipal de educação de todos os municípios da região de abrangência, com participação ativa de representante desses órgãos em conferências locais de educação, reuniões dos Fóruns Municipais de Educação – quando instituídos –, elaboração de relatórios, por exemplo, em relação às demandas de órgãos, como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e o Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), no sentido do cumprimento das metas previstas nos planos. Dentro desse monitoramento do plano municipal de educação foi necessária a apropriação de conhecimentos específicos pelas/os técnicas/os dos NREs e pelas equipes das redes municipais, uma vez que tais órgãos fazem auditorias nas prefeituras para fiscalização da aplicação dos recursos públicos, conforme os dispositivos legais e de planejamento aprovados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

Sobre a atuação do TCE-PR na fiscalização do cumprimento da Meta 1 do PNE 2014-2024, destaca-se, a partir de pesquisa de Schmidt (2019, p. 164), que a fiscalização desse órgão tem considerado aspectos relacionados ao conteúdo das políticas de educação infantil, incidindo sobre elas via produção de recomendações aos municípios. Acerca das ações que envolvem o MPPR, no âmbito municipal, também se ressalta a existência de inter-relação entre diferentes órgãos, dentre eles os do sistema de justiça, nas questões que envolvem o direito à educação infantil (FELDMAN, 2017), em uma clara constatação do envolvimento relacionado às políticas de educação infantil e que podem vir a interferir no poder discricionário dos municípios.

Acerca do planejamento da educação municipal que se reflete nos PMEs anteriormente analisados nesta pesquisa, identificou-se junto às entrevistas que o maior desafio é a expansão do atendimento em creche, uma vez que esses entes, por vezes, não contam com recursos financeiros, materiais e humanos para a expansão com qualidade, em um contexto no qual os programas federais reduziram repasses. Sobre essa questão um/a representante de um dos municípios foi enfática/o ao afirmar, “[...] não há colaboração do estado, o município não tem recursos para ampliar a rede e não pode fazer concursos devido ao limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal” (E22 – Representante de município, 2020). Em relação a repasses financeiros do ente estadual para programas de educação infantil não foram obtidas respostas, em constatação de que, se há repasses, eles compõem o orçamento total da educação municipal, e não há como desagregar para uma melhor análise. Nesta pesquisa não foi identificado nenhum programa específico do ente estadual com aporte financeiro aos municípios, no âmbito da educação infantil. Entretanto, cabe ressaltar a

responsabilidade da União e dos estados quanto à cooperação técnica e também financeira aos municípios para o desenvolvimento de programas de educação infantil, conforme assevera o Capítulo 30, inciso VI da CF/1988 (BRASIL, 1988).

A/o entrevistada/o ressaltou as dificuldades quanto a esse aspecto, pois, no caso da educação infantil, a maioria dos repasses advém da União, por meio de programas, como o Novas turmas e matrículas na educação infantil e o recurso para construção das unidades do Proinfância, sendo que uma das maiores dificuldades para os municípios, após a expansão física, são os recursos para o custeio do atendimento, o que não está contemplado pelo programa.

Em vista desses aspectos, considera-se a existência de certa fragilidade nos relatos de sujeitos que compõem as equipes técnicas das secretarias municipais de educação, ao não se referirem com maior apropriação acerca de questões atinentes ao financiamento da educação como transferências legais de recursos via arredação de impostos e Fundeb, e à existência de programas específicos com repasses advindos do governo estadual com priorização da educação infantil.

Em suma, para os sujeitos envolvidos, evidencia-se uma narrativa acerca da existência de uma suposta harmonia nas relações entre o ente estadual e os entes municipais, pautadas em uma lógica de parceria, mediante as políticas e ações a serem implementadas. Contudo, constata-se que tal relação restringe-se a processos de caráter burocrático-administrativo, estruturais e técnico-pedagógicos, a partir da função exercida pelos órgãos e instâncias públicas, com especial destaque às demandas do *Programa Educa Juntos*, do monitoramento dos planos municipais de educação e à implementação do *Referencial Curricular do Paraná*, diretamente relacionadas à materialização das políticas de educação infantil nos municípios.

Portanto, os desafios e fragilidades nessa relação e que foram pouco acenados pelos sujeitos das entrevistas, podem estar invisibilizados a depender da posição que ocupam, o que denota a necessária escuta de outros sujeitos, tais como, docentes, conselheiros municipais de educação e representantes sindicais locais, um caminho para outros estudos.

Quanto às entidades, identificou-se envolvimento direto da Undime/PR e da UNCME/PR desde a participação nas instâncias decisórias de normatização das políticas de educação infantil, até a interlocução com os órgãos executivos da educação de âmbito estadual e municipal na implementação de tais políticas.

5.3 MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Sobre a materialização de políticas de educação infantil no âmbito municipal, por meio da consolidação de ações que envolvam questões da oferta, acesso e condições do atendimento, foi possível identificar nas entrevistas aspectos que se relacionam às macropolíticas para essa etapa educacional, conforme já abordado, no planejamento da educação, currículo, avaliação, formação docente, financiamento da educação, infraestrutura e elementos que garantam o funcionamento das instituições de educação infantil.

Acerca da relação dos NREs com os municípios, destacaram-se em vários relatos menção quanto ao desenvolvimento de programas e ações da SEED/PR e a busca de adesão pelos entes municipais, sendo que cabe aos NREs orientar e acompanhar sua implementação. As entrevistas revelaram que a percepção das representantes dos NREs é de que eles contribuem com a melhoria da educação municipal, mediante algumas demandas anteriormente destacadas. Já em relação aos programas federais, os municípios entram em contato direto com o órgão específico do governo federal – o FNDE –, mas, o NRE auxilia, mediante dúvidas mais pontuais, como, por exemplo, em relação ao acesso ao recente programa *Tempo de Aprender* – MEC –, que promoveu toda uma mudança na lógica dos processos de alfabetização, incluindo práticas na pré-escola, fazendo com que as políticas locais também sejam ressignificadas a partir de definições da política nacional, o que tem gerado muitas dúvidas nas equipes dos municípios gerando novas demandas aos NREs.

Nas entrevistas com representantes dos municípios emergiram aspectos que se relacionam à autonomia do ente municipal, sendo entendida como relativa e em uma correlação com o estado, em todas as políticas locais de educação infantil acerca do planejamento da educação municipal, desafios no acesso e oferta, currículo, avaliação, formação continuada, financiamento da educação e processos burocrático-administrativos.

Especificamente quanto às condições do atendimento na educação infantil, foi relatado por entrevistadas/os dos NREs que são muitos os desafios, como a questão da formação inicial das docentes, que é um limite da atuação do Núcleo, pois, por mais que se ofereça formação continuada não se consegue visualizar, em curto prazo, mudanças em algumas posturas que não condizem com as peculiaridades e o currículo dessa etapa educacional, uma vez que nem todos os municípios conseguem manter um quadro docente com a formação mínima exigida na legislação, lançando mão de contratos de auxiliares,

cuidadoras⁶⁴ e estagiárias sem tal formação e que, não raramente, assumem as turmas e as responsabilidades sobre as práticas. Esse é um grande desafio, sobretudo para os municípios com menor capacidade técnica e que os fragiliza, e mesmo que o NRE desempenhe ações de formação, as/os técnicas/os deste órgão, em geral, não chegam até as instituições de educação infantil, centrando suas ações de formação na equipe das secretarias, com as gestoras/es e com as coordenadoras pedagógicas.

Sobre a oferta de educação infantil foi afirmado que, em geral, nos municípios relatam que têm atendido, prioritariamente, a demanda da pré-escola, mas com evidente redução da jornada do atendimento para o período parcial, para atender a EC n.º 59 e também as metas do PNE, do PEE e dos PMEs, ou seja, as crianças estão sendo privadas do atendimento em tempo integral e, segundo tais relatos, a oferta em creche ainda é um desafio. Para as/os representantes dos municípios, o maior desafio para o alcance das metas estabelecidas nos PMEs é na ampliação da oferta de vagas em creche, com uma expansão em condições de qualidade, com profissionais concursados e infraestrutura adequada, diante de um cenário de redução de recursos federais e de insuficiência de recursos próprios para custeio desse atendimento.

Em relação ao atendimento à meta 1 do PME, o relato de representantes de municípios de menor porte, que correspondem a cinco municípios do conjunto analisado (M1, M4, M6, M7 e M8), é o de que conseguiram atender o estabelecido, sobretudo aqueles que contam com uma população pequena de crianças desde a creche, atendendo, preferencialmente, as famílias trabalhadoras e mais vulneráveis, zerando a fila de espera. Entretanto, ao serem indagados sobre as formas de levantamento de demanda, constatou-se que os mecanismos utilizados identificam o número de crianças via demanda manifesta, o que indica que podem haver famílias que não buscam pela vaga. Representantes de municípios de maior porte reconheceram esse desafio para o atendimento do direito à creche. No caso da pré-escola, a percepção é de que a situação está mais equilibrada, uma vez que, devido à obrigatoriedade de matrícula, as estratégias dos municípios de expandir o atendimento para as escolas que também atendem o ensino fundamental, bem como, em reduzir a jornada de atendimento para período parcial, ampliou o número de matrículas e, conseqüentemente, a aproximação da meta específica. Sobre essa questão considera-se que, atender as crianças na faixa etária da educação infantil em escolas de ensino fundamental, sem infraestrutura

⁶⁴ Refere-se ao cargo de cuidador infantil, com formação em ensino médio (sem ser na modalidade Normal), existente em um dos municípios analisados, contratado via aprovação em concurso público.

específica e em tempo parcial, ainda é uma estratégia distante das condições adequadas às peculiaridades dessa etapa educacional.

Uma das pessoas entrevistadas do conjunto de municípios, de pequeno porte e sem sistema próprio de ensino, também ressaltou as dificuldades em atingir a meta prevista para a educação infantil, devido aos recursos financeiros escassos para a expansão do atendimento, “[...] o que acredito que seja uma realidade da maioria dos municípios, pois se tinha um planejamento de recursos que não saiu do papel e com isso as metas traçadas estão cada vez mais difíceis de ser atingidas” (E25 – Representante de município, 2020). Uma afirmação que corrobora com os estudos acerca do financiamento da educação, de que a expansão com qualidade somente se alcança com recursos adequados, destinados para a educação, em consideração às desigualdades de financiamento dos municípios (ALVES; PINTO, 2020).

Acerca da política curricular, foi unânime a afirmação nas entrevistas com representantes dos municípios de que todo o processo de reestruturação dos projetos curriculares locais e dos PPPs, a partir da BNCC e da implementação do *Referencial Curricular do Paraná*, conforme o estabelecido pela SEED/PR, tem absorvido grande parte do trabalho desenvolvido pelas equipes locais, com o envolvimento na realização de reuniões, estudos, sistematizações, formações promovidas pela SEED/PR e formação continuada das/os profissionais das redes municipais. Segundo as/os entrevistadas/os, os NREs contribuíram com o processo, mas, por vezes, há interferências na autonomia dos municípios, sobretudo quanto à aprovação dos PPPs, a depender da concepção de educação infantil da/o técnica/o do NRE responsável. Vale enfatizar a percepção das/os entrevistadas/os sobre a preocupação em manter alinhamento com as normativas e documentos nacionais, no que se refere às questões específicas da educação infantil já sistematizadas localmente em documentos próprios, com a clara evidência de que não se deve “jogar fora” o que o município já produziu em atenção ao contexto local, assim como, à inclusão desses aspectos nas propostas curriculares.

Quanto à adesão voluntária dos municípios nos programas e ações da SEED/PR, foi considerado que “[...] o estado tem incentivado significativamente essa adesão pelos municípios e oferece orientação e suporte técnico através do NRE para todos os técnicos e gestores das secretarias” (E25 – Representante de município, 2020). Ressalta-se que a maioria dos municípios aderiram às ações do *Programa Educa Juntos*, ao monitoramento dos PMEs, ao *Referencial Curricular do Paraná*, alinhado à BNCC, ao *Conexão Professor* (formação continuada), sendo que uma das dificuldades apresentadas foi a implementação de sistemas online, tais como o Livro de Registro Online Municipal (LRCOM). Observa-se que todos os municípios selecionados para esta pesquisa aderiram ao LRCOM, mas, de acordo com os

relatos, com o enfrentamento de desafios de diferentes ordens, tais como: o sistema não contempla todas as especificidades da educação infantil, há dificuldades estruturais nas instituições, como instabilidade do sinal de internet, a falta de equipamentos adequados e a insuficiência de horários para que as/os profissionais da educação infantil alimentem o sistema, uma vez que, em geral, atuam em jornada de tempo integral. Ainda assim, há o reconhecimento de que precisam avançar na apropriação dessas ferramentas para qualificar os processos e rotinas pedagógicas, e, para tanto, mesmo com muita “força de vontade”, os recursos financeiros para a educação, por vezes, são escassos.

Sobre as ações da SEED/PR, constatou-se, segundo a/o representante do Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios, que, no ano de 2019, a ênfase na colaboração junto aos municípios para a materialização das políticas educacionais locais, foi no desenvolvimento em programas de formação de gestoras/es, em uma perspectiva da prática da avaliação formativa em favor de uma aprendizagem significativa para os formadores municipais, que são responsáveis pela formação das/os profissionais da educação do município para replicar a lógica que permeia todo o processo das avaliações que integra o SAEP. Segundo representante de um dos NRE tratou-se de “[...] um curso muito denso dentro da perspectiva das novas tecnologias, das competências da base, da avaliação formativa, da avaliação somativa, diagnóstica e as avaliações externas” (E9 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020), evidenciando ênfase na articulação dos processos curriculares e de avaliação a partir da BNCC/*Referencial Curricular do Paraná*. No âmbito do Núcleo de Cooperação Pedagógica, o trabalho foi desenvolvido em parceria com o Departamento de Desenvolvimento Curricular na formação docente, para a implementação do *Referencial Curricular do Paraná*. No que se refere às especificidades da educação infantil, a/o representante deste Núcleo afirmou que o processo de formação dos municípios e que envolve a avaliação, ainda estava em processo de elaboração, não sendo possível evidenciar ações nesse sentido, apenas menção em uma das entrevistas relatada posteriormente.

Todas as ações do Núcleo estão dentro do *Programa Educa Juntos*, que tem sido entendido como uma referência das ações que a SEED/PR tem ofertado para os municípios. Conforme a/o representante, até o ano de 2018, as ações com os municípios eram isoladas, e, atualmente, os municípios participam das ações ofertadas pela Secretaria, por adesão voluntária. A primeira delas foi relacionada à Prova Paraná e, posteriormente, à formação docente. O convite para adesão é feito para todos os municípios, e não há diferenciação entre municípios com ou sem sistema próprio de ensino, sendo os mesmos podem escolher as ações – avaliação, materiais didáticos e formação docente – e que não estão dissociadas. Os

municípios têm autonomia em escolher, contudo, há termos separados de adesão para cada ação que integra o programa. A adesão voluntária e a participação das ações não implicam em transferências de recursos financeiros do estado aos municípios, sendo que a adesão ao programa é gratuita, sem ônus algum aos municípios. Nesse sentido, cabe ressaltar a problemática identificada nessa afirmação no que se refere à responsabilidade do ente estadual na assistência técnica, mas também financeira aos municípios, ou seja, os municípios são levados a aderir ao respectivo programa, mas o estado não realiza nenhum aporte financeiro para o desenvolvimento das ações, em contextos, muitas vezes, com baixa capacidade de financiamento para as políticas de educação infantil.

Por meio dos relatos das/os representantes dos NREs, constata-se que a SEED/PR está em um constante movimento de aproximação do estado com os municípios, em diferentes frentes, relacionadas à lógica de política educacional no âmbito curricular e pedagógico – na estruturação das propostas pedagógicas para a educação infantil e dos PPPs, publicações de materiais didáticos e de apoio pedagógico, formação continuada, processos de avaliação de desempenho das/os estudantes e na implementação de sistemas informatizados, como o LRCOM, para o registro de frequência, conteúdo e desempenho (registro de vida escolar das/os estudantes, conteúdos, campos de experiência na educação infantil, avaliação, documentação pedagógica). Destacou-se, nessa interlocução, as demandas em torno das avaliações externas dentro do SAEP/Prova Paraná, sendo que foi afirmado em uma das entrevistas a obrigatoriedade da realização de avaliação de desempenho das/os estudantes do ensino fundamental pelas redes municipais, como forma de verificar a qualidade da política pública educacional realizada, e que consta nos PME e PPPs. No caso da avaliação na educação infantil foi relatado que ainda não há um processo de avaliação implementado, considerando as especificidades dessa etapa educacional. Mas, a intencionalidade de avaliação a partir de definições dessa política em âmbito nacional foi mencionada ao longo das entrevistas, com forte concepção preparatória para a melhoria dos índices de desempenho no ensino fundamental.

A/o entrevistada/o da SEED/PR – Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios – ressaltou que a adesão da Prova Paraná, nas suas diferentes modalidades, foi de quase a totalidade dos municípios, e a adesão aos materiais didáticos e à formação docente foi de, aproximadamente, 392 municípios, do total dos 399 municípios paranaenses. Afirmou que a não adesão não implica em prejuízo para a colaboração, a autonomia do município é respeitada frente às diferentes realidades, como no caso daqueles que já aderem a pacotes de materiais didáticos e formação docente, contudo, o município precisa justificar o motivo da

não adesão, o que não significa que ele não possa participar em uma próxima ação. Tal justificativa pode colocar o município em um posição de constrangimento, o que é contraditório ao relato de que a sua autonomia é respeitada.

Sobre esse aspecto, considera-se importante destacar a atuação de grupos empresariais na venda de sistemas de ensino para as redes municipais de educação, como uma das vias de privatização da educação, influenciando a política educacional em variadas dimensões – formação continuada, assessoria e acompanhamento pedagógico, produção de materiais didáticos, avaliação externa e interna –, em um conjunto de ações que interpenetram a política educacional, promovendo o “[...] deslocamento dos fundos públicos para o setor privado” (ADRIÃO et al. 2016, p. 113).

No que se refere à atuação e influência da Undime/PR na materialização de políticas e ações que envolvem a educação infantil, em colaboração do estado com o municípios, foi mencionado por um/a das/os representantes da entidade que se destacam as ações relacionadas ao transporte escolar de forma integrada e à implementação da BNCC. Sobre a BNCC, destacou-se, nesse relato, a criação de um comitê para implementação da política curricular, com representação da Undime/PR, SEED/PR, UNCME/PR e CEE/PR, nos termos da “[...] Portaria n.º 66/2018 – GS/SEED, alterada pela Portaria n.º 278/2018 – GS/SEED” (SEED/PR, 2018, p. 6), e que definiu desde as linhas de ações gerais, até os grupos de integração e equipe técnica que elaborou o documento *Referencial Curricular do Paraná: princípios, direitos e orientações* (SEED/PR, 2018). Nessa elaboração, representantes da Undime/PR contribuíram com a sistematização do referencial específico para a educação infantil.

Percebe-se, no relato anterior, ênfase acerca das ações da entidade voltadas para a implementação da BNCC, revelando que essa política teve forte indução do MEC, por meio do *Programa Pro-BNCC*. Em todo o processo que envolveu a BNCC, a Undime esteve envolvida, tanto em nível federal, como estadual. O *Pro-BNCC* foi instituído pela Portaria MEC n.º 331, de 05 de abril de 2018 (BRASIL, 2018), em apoio às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, na elaboração, revisão e implementação de seus planos curriculares alinhados à BNCC, em regime de colaboração entre estados, Distrito Federal e municípios. Uma vez mais, esse processo contou com a influência do setor privado, especificamente do Instituto Reúna, que agregou Institutos e Fundações, em uma espécie de *pool* de empresas com interesses comuns, tais como, a Fundação Lemann, Itaú Social, Fundação Roberto Marinho e Maria Cecília Souto Vidigal, uma vez mais evidenciando a atuação desse setor nas definições que envolveram as políticas educacionais. Lopes (2017)

revela que, desde a primeira gestão do governo Beto Richa, com início no ano de 2011, a prática da efetivação de parcerias com instituições privadas para a implementação de políticas educacionais se intensificou no estado. A autora ressalta que, no ano de 2015, o processo de elaboração e aprovação do PEE/PR contou com a influência desses atores, com destaque para a atuação da Fecomércio/PR, evidenciando novas formas de governança, sob uma lógica privatista, a partir do interesse desses grupos em pautar e definir as políticas para a educação no estado.

Destaca-se também acerca dos aspectos que envolvem a implementação do referencial curricular várias menções de representantes dos NREs sobre a fragilidade na formação pedagógica das equipes das instituições educacionais: “[...] os municípios têm muita carência... nós temos curso de Pedagogia que não forma um pedagogo para atuar numa Semed”; “É bem nesse ponto, por essa fragilidade, que os municípios contam muito conosco no Núcleo. É muito frágil, muito vulnerável a estrutura pedagógica de pequenas Semeds” (E6 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020), e que gera efeitos na apropriação desses atores em aspectos relacionados às políticas para educação infantil, na formação continuada e nas questões relacionadas ao currículo, à avaliação, às práticas pedagógicas cotidianas e sua materialização nas instituições.

Foi possível evidenciar que uma das políticas de atenção da atual gestão da SEED/PR envolve a questão da melhoria do desempenho na aprendizagem, que articula a política curricular, alinhada com a BNCC e o *Referencial Curricular do Paraná*, com a política de avaliação externa em larga escala, voltada para os resultados do desempenho no processo de ensino e aprendizagem no ensino fundamental. As entrevistas também identificaram alguns elementos que denotam que a concepção vigente é a de que, para melhorar os índices de desempenho na educação básica, “[...] é preciso pegar desde o começo – olhar para os resultados que começam na educação infantil” (E14 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020), avaliando o desempenho das crianças na transição das etapas, sob responsabilidade das redes municipais e estaduais, com foco no IDEB.

[...] eles sabem que para ser o melhor IDEB do Brasil, eles precisam dar a mão para os gestores municipais, trazê-los, auxiliá-los, nas fragilidades que eles têm, desde que eles queiram também, e os municípios veem lá suas vantagens justamente por terem esse apoio do Núcleo de Cooperação Pedagógica, por meio da SEED. Tanto que no IDEB agora ficou visível isso, porque o que a SEED fez, colocou na Prova Paraná os quintos anos para fazer a prova; então o que ela fez o ano passado, ela fez a Prova Paraná dos alunos do quinto ano e esse ano avaliou eles no sexto ano, na primeira Prova Paraná que nós tivemos, no começo de março. A SEED avaliou essa criança na rede municipal e depois avaliou ele na rede estadual, é aí que se consegue perceber, não é de graça esse Núcleo de Cooperação Pedagógica, está justamente

dentro daquela política dos arranjos educacionais, justamente com essa intenção de fortalecer os sistemas educacionais. (E6 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020)

Tal relato corrobora com a ideia de que a estrutura da SEED/PR está a serviço da concepção do atual gestor, alinhada às escolhas políticas do atual governo, com forte ênfase nos resultados dos rankings educacionais baseados no IDEB, um indicador limitado para se mensurar a qualidade educacional de um sistema ou rede de ensino (SILVA, 2017).

As entrevistas realizadas junto aos NREs, junto às/aos representantes dos municípios, também buscaram captar em que medida há uma colaboração e atuação em relação às questões orçamentárias e financeiras da educação, entendendo que essas são questões fundantes para a materialização das políticas de educação infantil. Sobre esse aspecto foram poucas as evidências de que seja uma demanda que o ente municipal traz para o NRE, e de que as/os técnicas/os desse órgão se ocupam dentro da sua função, em assessorar as equipes municipais. As poucas menções quanto a esse aspecto revelam que os NREs promovem uma escuta frente às dúvidas dos municípios, sobretudo quanto às normas legais, repasses e prestação de contas de programas federais, tais como o PDDE, questões relacionadas aos recursos necessários diante das metas dos PMEs, alertando quanto aos cuidados para que o município não esteja inadimplente, mediante os prazos, e perca a possibilidade de adesão a alguns programas.

Ressalta-se que, uma afirmação pontual acerca desses aspectos, conforme destacado anteriormente, refere-se à dificuldade no alcance das metas de acesso à educação infantil, dada a escassez de recursos próprios dos municípios para esse fim, o que, segundo um/a entrevistada/o, que integra a equipe de gestão de uma secretaria municipal de educação, é a realidade de muitos municípios, que, mesmo com planejamento adequado, não conseguem efetivar o que planejam, devido à insuficiência de recursos (E25 – Representante de município, 2020).

Em geral, quanto ao detalhamento que envolve essas questões, da mesma forma em relação às dúvidas de cunho jurídico-legal, os NREs contribuem pouco com os municípios, encaminhando para os setores competentes. Pelos relatos das/os entrevistadas/os, a percepção é a de que não há grande envolvimento quanto ao tema do financiamento da educação, entendida como uma demanda de caráter administrativo-burocrático da área financeira. A atuação dos NREs junto aos municípios, bem como as demandas que eles levam para o órgão estadual, dá-se em maior intensidade envolvendo as questões técnico-pedagógicas.

Pelas análises dos relatos evidencia-se que a materialização das políticas de educação infantil, no contexto investigado, está circunscrita ao desenho das políticas educacionais a

serem implementadas pelos municípios e com pouca participação desses entes nas decisões que as envolvem desde a sua formulação, mas com influência de diferentes atores, como será abordado a seguir.

5.4 INFLUÊNCIA/CONTRIBUIÇÃO DE ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

Por meio de análise criteriosa, que envolve a influência e/ou contribuição das entidades de interesse nesta pesquisa, permitiu-se correlacionar aspectos das entrevistas com os elementos de outras categorias, notadamente, a colaboração dessas entidades na normatização e na materialização das políticas de educação infantil.

Pelos relatos da/o entrevistada/o que representa a UNCME/PR, bem como da análise de documentos da entidade, tais como o regimento interno e as cartas-compromisso firmadas entre os associados e disponibilizadas no sítio eletrônico da entidade, identifica-se influência da mesma na interlocução junto aos municípios e outras instâncias envolvidas com as políticas de educação infantil, desde o fomento até o desenvolvimento dessas políticas. Destaca-se que a UNCME é uma “[...] entidade de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro no Distrito Federal, órgão de representação nacional dos Conselhos Municipais de Educação dos municípios brasileiros” (UNCME, 2019) e uma das finalidades previstas no seu regimento interno é a de “[...] participar da formulação de políticas educacionais, com representação em instâncias decisórias e acompanhar sua concretização nos planos, programas e projetos correspondentes” (UNCME, 2019).

Desse modo, a/o entrevistada/o ressaltou a participação da entidade com um papel “consultor e orientador”, tanto na esfera federal como na estadual, participando de instâncias decisórias, a exemplo da política curricular (BNCC) e compondo a rede de assistência técnica para o monitoramento dos planos estaduais e municipais de educação. Também foi possível evidenciar, por meio da escuta de representante do CEE/PR e da análise acerca do processo de normatização das políticas de educação infantil no Estado do Paraná, a influência da UNCME/PR na produção das normas, com participação ativa em fóruns, espaços de debates e instâncias decisórias, conforme anteriormente mencionado.

Acerca das posições levadas para as instâncias decisórias e que definem as políticas de educação infantil, a entidade tem se pautado pelas discussões nos espaços formativos, com participação de representantes dos conselhos municipais de educação e entidades parceiras, notadamente nos encontros estaduais e no encontro nacional da UNCME.

Em análise aos documentos publicizados pela entidade, identificou-se que, em tais eventos, foram abordados temas relacionados à agenda educacional (UNCME, 2020). Nos anos de 2015 a 2020, as temáticas se relacionaram à criação e ao fortalecimento do papel dos conselhos municipais de educação; gestão democrática; direito à educação e qualidade social da educação; sistema nacional de educação; autonomia municipal quanto às políticas educacionais; monitoramento e avaliação dos planos de educação; financiamento da educação de forma equitativa aos municípios e consolidação do novo Fundeb; custo aluno-qualidade (CAQ); valorização, formação e qualificação das/os profissionais da educação, especialmente, da educação infantil; implementação da BNCC; perspectivas para a educação nacional em 2021, dentre outros temas, a partir da conjuntura das políticas educacionais.

Nesses encontros, a UNCME promove articulação com entidades parceiras que participam das mesas e debates. Além da participação de representantes dos conselhos municipais de educação e das seções estaduais da UNCME foi possível identificar a representação de entidades da sociedade civil e órgãos ligados aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – Ação Educativa, Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (Anec), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Confederação Nacional de Municípios (CNM), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (FONCEDE), Sebrae, Rotary Internacional, Instituto Rui Barbosa, MEC, CNE, CONSED, Undime, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tribunais de Contas e Assembleias Estaduais, Todos pela Educação, UNICEF, dentre outros.

Segundo análise das cartas aprovadas nos encontros nacionais, a entidade assume publicamente compromissos alinhados às discussões em pauta, para embasar a atuação dos conselhos municipais de educação associados e, também, em articulação com entidades parceiras.

Todavia, e mesmo com a afirmação em entrevista de que “[...] a UNCME tem uma ‘ótima’ articulação na defesa e nas orientações da educação infantil, tanto nas instituições públicas, quanto nas privadas” (E2 – UNCME/PR, 2019), para além dessa escuta e de aspectos do conteúdo dos documentos disponibilizados, não foi possível aprofundar nestas análises a efetividade das contribuições da entidade. Observa-se que a programação dos encontros nacionais está disponível parcialmente, não sendo viável a análise acerca da existência de espaços para debates. Sobre isso, destaca-se, na carta do encontro do ano de 2019, uma recomendação final para que fossem garantidos tais espaços nos encontros nacionais da UNCME.

Também foram entrevistadas/os representantes da Undime/PR e, nessa interlocução, foi possível analisar percepções distintas acerca da atuação e influência/contribuição da entidade na formulação e implementação de políticas de educação infantil. Uma das representantes da Undime/PR denotou preocupação em relação ao papel da entidade, apresentando suas percepções em uma perspectiva ética, mas também crítica. Mesmo reconhecendo a relevância da atuação e a participação da mesma em diferentes instâncias que se relacionam às questões atinentes à colaboração que envolve os sistemas de ensino na implementação e execução das políticas educacionais – uma vez que se trata de entidade representativa dos dirigentes municipais de educação – manifestou preocupação quanto à “[...] intencionalidade e qualidade desta participação” (E18 – UNDIME/PR, 2019), reconhecendo que há pluralidade de concepções entre as/os representantes da entidade, por vezes antagônicas. Para a entrevistada, mesmo diante dessa pluralidade, a entidade influencia as definições em torno das políticas de educação infantil e está representada “[...] em todos os espaços com muito respeito, com muita qualidade de debate. Então, a Undime em si, enquanto entidade, consegue ter um lugar, um respeito, uma cadeira” (E18 – UNDIME/PR, 2019), como, por exemplo, no CEE/PR, dentre outras instâncias colegiadas convocadas em âmbito nacional e estadual.

A partir do relato da entrevistada foi realizada análise de aspectos que envolvem a construção das posições da entidade, o que, em tese, deve amparar representantes em diferentes instâncias, em alinhamento a esses posicionamentos. Os espaços que reúnem representações dos municípios associados são os fóruns estaduais e o fórum nacional, realizados anualmente, em uma média de quatro dias de duração, com abordagem das temáticas advindas da conjuntura educacional.

Em análise à programação dos fóruns nacionais e dos fóruns extraordinários realizados no período de 2015 a 2020, disponibilizadas no site da entidade (UNDIME, 2019; 2020), identifica-se que temas educacionais em pauta foram contemplados na realização de conferências, mesas redondas, salas temáticas, oficinas e minicursos, a saber: implementação do sistema nacional de educação; políticas e programas para garantia do direito à educação, PNE 2014-2024 e desafios para o seu cumprimento; o direito à educação e a garantia ao acesso, à permanência e à aprendizagem; qualidade da educação, financiamento, gestão e aprendizagem; desafios para garantia do direito à educação na e pós-pandemia.

Destacaram-se, nesses eventos, a organização de espaços para atendimento governamental, especificamente os órgãos vinculados ao MEC⁶⁵ – FNDE, Inep, SASE, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), SEB, Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (SEMESP), Secretaria de Alfabetização (SEALF), Coordenação de Educação Infantil (COEDI), CAPES – e Ministério da Saúde; interlocução e contribuição de entidades e de instituições parceiras – Ação Educativa, Aprova Brasil, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Conviva Educação, Editora Moderna, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação SM, Fundação Telefônica-Vivo, Instituto Alana, Instituto Natura, Instituto Península, Inteligência Emocional, Instituto TIM, MIEIB, Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), Todos pela Educação, UNCME, UNESCO e UNICEF; e a organização de estandes de empresas credenciadas, em geral, para venda de produtos e pacotes educacionais. Além das entidades e instituições destacadas, os fóruns nacionais contemplaram a participação de órgãos ligados aos diferentes poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), do sistema de justiça, entidades, associações científicas e fóruns da sociedade civil nos espaços temáticos e de formação.

Portanto, evidencia-se intensidade de atividades na realização desses eventos, por meio de interlocução com diferentes órgãos, entidades e instituições, ligadas ao setor público e ao setor privado, cada qual com suas especificidades e concepções, e que influencia na apropriação das/os representantes dos municípios em relação às políticas educacionais locais. Ainda que a análise da programação dos eventos demonstre abrangência na abordagem das temáticas, foi identificado que o espaço para debates ficou restrito a alguns momentos e com pouco tempo para sua realização, o que denota a inviabilidade de construção de posições coletivas envolvendo as/os representantes dos municípios. Também não foi identificada, ao longo dos eventos do período, a realização de assembleia deliberativa frente às temáticas abordadas, ainda que, posteriormente, sejam divulgadas cartas com os principais pontos abordados. Desse modo, mesmo que tal análise deva ser objeto de outras pesquisas, depreende-se que se torna complexa a construção de posicionamento alinhado da entidade para incidir em espaços decisórios das políticas educacionais, dada à pluralidade na abordagem formativa à qual estão submetidas/os as/os associadas/os, o que se comprova no relato da entrevistada supracitada.

⁶⁵ Após o ano de 2016, com a reforma administrativa, a SASE e a SECADI foram extintas.

Por sua vez, a/o outra/o representante da Undime/PR apresentou detalhamento sobre o papel e influência da entidade, em uma perspectiva mais descritiva e alinhada ao que a pesquisa documental revelou, dentro do que está circunscrito à sua missão: “[...] articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social” (UNDIME, 2012). Segundo a/o entrevistada/o, a Undime é uma associação sem fins lucrativos, os cargos são voluntários e não há benefícios financeiros, destacando que a entidade é forte, representativa e que “[...] auxilia, e muito, os municípios para que tenham voz diante dos governos” (E19 – UNDIME/PR, 2020), criando uma articulação, no sentido do fortalecimento da educação no âmbito dos municípios. Pela sua abrangência, de âmbito nacional, a Undime promove a integração e consegue atingir grande parte dos municípios, mesmo aqueles que não são associados formalmente. Sobre a sustentabilidade financeira da entidade, identificou-se que ela se mantém por meio da anuidade paga pelos municípios associados e que também recebe apoio financeiro de Institutos e Fundações não estatais de caráter privado. Foram identificados como parceiros institucionais: Fundação Lemann, Fundação Telefônica Vivo, Instituto Natura, Instituto Alana, Itaú Social, SEBRAE, UNICEF e UNESCO, o que revela, uma vez mais, a atuação de grupos do setor privado junto a sujeitos e entidades envolvidos diretamente na formulação e implementação das políticas educacionais, de acordo com o que pesquisas da área têm evidenciado.

Acerca da influência/contribuição da Undime/PR na formulação e implementação das políticas de educação infantil, a entrevista revelou elementos relacionados às políticas curriculares e de avaliação, dentre outros aspectos que abrangem sua atuação, tais como, as orientações aos municípios sobre a legislação e os marcos normativos específicos da educação. A entrevista contemplou a atuação da Undime de forma mais ampla, não se restringindo à seção da Undime/PR, portanto, trouxe alguns elementos quanto às grandes articulações nacionais da entidade na formulação e implementação de políticas educacionais em toda a educação básica. Dessa forma, revelou que há um “elo de ligação” entre a Undime e o MEC, juntamente com o CONSED, e que, por meio dessa integração, estabelecem “[...] linhas de trabalho desde a educação infantil” (E19 –UNDIME/PR, 2020), como, por exemplo, no que se refere à implementação da BNCC e no monitoramento dos planos municipais de educação, sendo que tanto a Undime como o CONSED participaram ativamente da equipe que planejou e coordenou todo o processo.

Observa-se que, mais recentemente, a entidade também participou de ações relacionadas à Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo Decreto presidencial

n.º 9.765/2019, compondo uma comissão que acompanha o *Programa Tempo de Aprender*, de âmbito nacional, e que estabelece diretrizes para a alfabetização desde a pré-escola (BRASIL, 2019), fundamentadas nas ciências cognitivas a partir de uma concepção preparatória da educação infantil, para a melhoria da proficiência em leitura e escrita no ensino fundamental, com foco nos resultados das avaliações (MEC, 2019)⁶⁶. Segundo relatório disponibilizado pelo MEC, dos 5570 municípios brasileiros, 4525 municípios, de 20 Unidades da Federação, aderiram ao projeto. No Estado do Paraná, dos 399 municípios, 346 aderiram, um dado que revela a aderência expressiva dos municípios às políticas formuladas em nível federal.

Contudo, a Undime e o CONSED manifestaram ao MEC preocupações mediante a formulação de políticas sem ampla discussão e tempo hábil para sua implementação. Diante disso, por meio da publicação da Portaria n.º 518/2020 (MEC, 2020), foi constituído um grupo de trabalho, com a participação dessas entidades, com o objetivo de apoiar o MEC na implementação do programa, articulando o desenvolvimento das ações do programa ao repasse de recursos do PDDE, o que resultou no incentivo dessas entidades aos estados, DF e municípios para ampla adesão, conforme expresso em Nota conjunta das entidades e do MEC, veiculada pelo CONSED em seu site (CONSED, 2020). Esse movimento é revelador da influência dessas entidades e das estratégias que os órgãos de governo utilizam para implementar as políticas educacionais, em um desenho pensado a partir das concepções de quem ocupa os cargos de gestão a cada governo.

Nesse sentido, considera-se que a PNA reflete o retrato da descontinuidade das políticas educacionais, a depender das concepções defendidas pelos grupos que estão à frente da gestão do MEC nos diferentes governos, uma vez que, nos governos anteriores, notadamente no período entre os anos de 2008 a 2016, a concepção de alfabetização esteve amparada a partir de estudos e pesquisas conduzidas por pesquisadoras/es e especialistas da educação infantil e da alfabetização ligadas/os às universidades brasileiras. Para registrar essa ruptura, e que envolveu esforços e recursos tanto das universidades, como do MEC e do movimento social em defesa do direito à educação infantil, MIEIB, é importante citar o *Projeto Leitura e Escrita na Educação Infantil*, resultado da cooperação técnica entre o MEC/COEDI e um grupo de pesquisadoras da UFMG, UFRJ e UNIRIO, que teve sua origem articulado ao *Programa Currículo em Movimento*, no ano de 2008 (MEC, 2008; 2016). O projeto teve sua elaboração amparada em uma concepção de linguagem oral e escrita como

⁶⁶ No site do programa, na aba “O que dizem as pesquisas”, estão citados trechos curtos atribuídos a uma pesquisadora e a um pesquisador da área da Psicologia Cognitiva e da Educação, vinculada/o a universidades americana e europeia, desconsiderando o acúmulo de conhecimentos sobre Alfabetização das universidades brasileiras. Disponível em: <http://alfabetizacao.mec.gov.br/> (MEC, 2020).

direito das crianças, em uma lógica alinhada às *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (BRASIL, 2009), no sentido oposto da atual PNA.

Nas análises relacionadas à influência de entidades da sociedade civil na materialização das políticas de educação infantil, também destaca-se a interlocução com representantes da entidade APP – Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Paraná –, devido à influência e contribuições da entidade junto aos municípios, em relação a diferentes dimensões da educação básica e que também se relacionam às políticas de educação infantil – formação inicial e continuada, currículo, avaliação, financiamento da educação, condições do trabalho docente e da qualidade da oferta –, sendo muito demandada pelos municípios nesses aspectos, dentre outros.

As entrevistas realizadas com representantes das Secretarias de Assuntos Municipais e Educacional da APP revelaram que a atuação junto aos municípios é revestida de intensidade, na medida em que são muitas e complexas as demandas que advêm desses atores. Segundo informações das entrevistas, a Secretaria de Assuntos Municipais atende demandas das mais distintas ordens, mas, com foco nas questões trabalhistas que envolvem as/os trabalhadoras/es da educação, sobretudo nas redes municipais onde não há entidade sindical que as/os represente, conforme o previsto no Estatuto da entidade (APP, 2017). Já a Secretaria Educacional atua com foco na formação política, articulada às questões que envolvem as políticas educacionais, propostas pedagógicas e à formação de quadros profissionais para a melhoria da educação pública. Diante disso, também atende a uma diversidade de demandas, dentre elas, aquelas relacionadas diretamente às políticas de valorização docente, de acesso à educação em condições de qualidade e de financiamento da educação, envolvendo as condições do trabalho docente, aspectos da infraestrutura das escolas e assuntos jurídicos.

Os principais aspectos das demandas municipais à APP Sindicato estão atrelados à ampliação do investimento público em educação, com especial destaque para os desafios da educação infantil, sobretudo na creche, no sentido de propiciar um atendimento em condições de qualidade, em atenção a um perfil profissional preparado para esse atendimento – docentes e funcionários. Desse modo, para as/os entrevistadas/os, é preciso ter outro olhar, uma vez que as crianças estão desenvolvendo sua autonomia, portanto, indaga-se: “[...] qual o investimento público que se faz para essa etapa?” (E16 – Dirigente sindical, 2020). O seu entendimento é de que o planejamento da educação deve ser correlacionado a investimentos de médio a longo prazo, com financiamento adequado a partir das fragilidades dos municípios, tais como: carreira docente em toda a educação infantil; condições de saúde física e mental das/os profissionais; pagamento do PSPN; formação continuada em serviço;

realização de concursos públicos para a carreira docente e condições materiais adequadas para as instituições educacionais; aspectos que não estão dissociados da efetivação dos planos municipais de educação. Sobre essa questão, enfatiza-se que a entidade tem realizado acompanhamento constante, com envolvimento ativo nos espaços de elaboração e monitoramento, tais como, conselhos e fóruns de educação⁶⁷. Outro desafio destacado é a busca de uma atuação mais efetiva e propositiva dos conselhos municipais de educação, com acompanhamento e avaliação do contexto da educação infantil quanto à estrutura e ao espaço físico, o que exige, além de vontade política, um sistema de avaliação sobre esses aspectos, construído com ampla participação dos sujeitos envolvidos.

Um dos elementos que se destacou nas entrevistas se relaciona à perspectiva de educação presente nas propostas pedagógicas, denotando uma defesa por parte da entidade de uma perspectiva de educação mais humanizadora, que considere os sujeitos de forma humanitária, uma vez que essa dimensão faz parte da ação de educar. Também ressaltaram o necessário enfrentamento de questões que passam ao largo das políticas municipais locais, como a questão de gênero, a condição dos direitos da mulher, da população negra e LGBTQIA+⁶⁸, atrelada às políticas educacionais. Dentre as políticas mencionadas, e que também são objeto de atenção da entidade, ao se discutir as demandas da educação dos municípios, estão a política de transporte escolar, com garantia de acesso para todas/os e com recursos interfederativos, e a da merenda escolar, como direito e condição essencial para o processo educativo.

Cabe destacar que, por meio das jornadas de educação, promovidas pela entidade em âmbito estadual, regional e municipal, realizadas no ano de 2020, junto às redes municipais, foram amplamente debatidas as pautas emergentes para a educação, a partir do contexto da pandemia e os desafios que se colocam para a educação, mediante o não cumprimento das metas estabelecidas nos planos nacional, estadual e municipal de educação; a necessária valorização profissional e busca da melhoria da qualidade da educação, a partir da aprovação do novo Fundeb, que estão sistematizados no documento *Plataforma de valorização profissional das trabalhadoras e trabalhadores em educação e compromisso com a educação pública de qualidade (2020/2024)*, com a finalidade de apresentar às/aos gestoras/es e legisladoras/es municipais demandas para a educação municipal (APP, 2020). Para as/os

⁶⁷ Tal processo de participação de entidades da sociedade civil sofreu mudanças a partir da redefinição da representatividade no Fórum Nacional de Educação, no ano de 2016, gerando como efeitos um esvaziamento das instâncias estaduais e municipais, e a instituição do Fórum Nacional Popular de Educação.

⁶⁸ A sigla LGBTQIA+ refere-se à comunidade de “[...] lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, *queers*, intersex, agêneros, assexuados e mais.” (BORTOLETTO, 2019, p. 5)

entrevistadas/os, a entidade influencia na qualidade do debate educacional e contribui com os municípios na medida em que traz as pautas prioritárias da educação para os espaços de formação, fortalecendo a interlocução e a participação política local, um desafio que se potencializou diante do contexto político atual e que tem comprometido a atuação em espaços e mecanismos mais efetivos para mobilizar formas de colaboração entre o estado e os municípios, no que se refere ao desenvolvimento das políticas educacionais, conforme revela o relato a seguir.

[...] o perfil centralizador e antidemocrático instalado no país em nível federal encontrou eco nos municípios que, outrora, por força de resoluções e determinações, obrigava o Executivo a práticas mais participativas e democráticas nos processos decisórios das políticas dentro do município. Conselhos que eram deliberativos passam a ser meramente consultivos (quando muito). Estes espaços e mecanismos, que já eram poucos, se tornam raros, pois a prática passa a ser protocolar, a exemplo do descumprimento das metas do PNE, e não há nenhuma medida do MEC ou da SEED/PR e das secretarias municipais de educação em cumprir ou fiscalizar o plano de acordo com as suas prerrogativas de ente federado. Nossa forma de colaboração se dá basicamente nos princípios de fiscalização e denúncias dos desvios de finalidades de recursos e políticas que prejudicam as metas da educação, junto à sociedade, órgãos competentes e jurídicos, em casos específicos. (E16 – Dirigente sindical, 2020)

A fala da/o entrevistada/o remete a vários dos aspectos relacionados às categorias analisadas, uma vez que um Conselho de educação, enquanto órgão de caráter normativo, delibera acerca das políticas educacionais no âmbito da educação infantil, a partir do conjunto de dispositivos legais específicos para implementação dessas políticas. Contudo, se tais normativas são desconsideradas na atuação dos demais órgãos que compõem os sistemas de ensino, a exemplo da não efetivação de metas e estratégias dos planos de educação pelas mais variadas razões, dentre elas, as questões político-ideológicas, a materialização dessas políticas não ocorre de forma plena.

Assim, é relevante reconhecer a influência da respectiva entidade nessa análise crítica, um aspecto característico da atuação sindical no debate e incidência nas políticas educacionais. Para Gouveia e Ferraz (2013, p. 112), a discussão da política educacional no movimento sindical está relacionada à sua ação política, “[...] tanto em termos da agenda da luta – o que pode revelar os temas conjunturais –, quanto em termos dos espaços institucionalizados ou não para que esses atores influenciem (ou busquem influenciar) a política”.

Diante de todos os aspectos analisados, revela-se a existência de influência das entidades investigadas, mas, cada qual em um dado momento e espaço relacionados às políticas de educação infantil, com demarcada atuação da UNCME e da Undime na

normatização e definições de formas de implementação das políticas, para materialização pelos sistemas e redes municipais de ensino – ainda que a agenda e o escopo da política muitas vezes seja de prerrogativa do MEC – e da APP Sindicato no debate e proposições, a partir das demandas dos municípios, em uma relação com a conjuntura política e educacional, com vistas a fortalecer o ente municipal nas reivindicações e lutas pela educação pública em condições de qualidade.

Ainda sobre a influência de entidades da sociedade civil nas políticas educacionais de âmbito municipal, em relatos de entrevistadas/os dos NREs e dos municípios, identificou-se uma atuação bastante ativa de associações regionais que integram a AMP. Segundo um/a entrevistada/o, ao referir-se à uma associação regional específica que integra a AMP e que conta com uma diretoria pedagógica, esta tem como função assessorar tecnicamente os municípios associados em relação a assuntos educacionais e pedagógicos, que envolvem as políticas de educação infantil e ensino fundamental. De acordo com ela/e, são cerca de 50 municípios que integram a Associação, em uma região específica, e que desenvolvem um trabalho conjunto na implementação das políticas educacionais, com especial ênfase em políticas curriculares e de formação continuada.

Sobre a existência de entidades com esse caráter e sua influência em políticas educacionais locais, destaca-se a criação do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar), no ano de 2019, por iniciativa de um grupo de prefeitos. Trata-se de uma organização de direito público, vinculada à Confederação Nacional de Municípios (CNM) e à AMP, com os objetivos de atender e subsidiar as prefeituras nos assuntos relacionados à educação e ao ensino, fornecendo apoio técnico aos municípios consorciados na gestão da educação e na organização da rede municipal de educação, em diferentes aspectos, tais como: captação e destinação de recursos para a educação, ações de infraestrutura relacionados aos programas do governo federal, demandas junto aos órgãos federal e estadual de ensino, realização de convênios, contratos de prestação de serviços públicos, assessoria para elaboração e monitoramento de planos, projetos e programas, e que podem envolver captação de recursos estaduais ou federais, além de assessoria técnica, administrativa, contábil e jurídica, dentre outras ações, com o envolvimento da comunidade e de aprimoramento dos processos de gestão da informação e comunicação (CIEDEPAR, 2021).

Tal evidência, uma vez mais, corrobora com a afirmação de que são muitas e complexas as influências que diferentes entidades e sujeitos exercem no âmbito municipal, mediante o papel do município na execução das políticas de educação infantil, não sendo

possível, dados os limites desta pesquisa, analisar em profundidade as ações, concepções e lógicas a que essas influências atendem, o que poderá apontar para a continuidade de estudos em torno desses aspectos.

Nos aspectos que envolvem relações políticas e se elas interferem na relação entre os NREs e os municípios na efetivação de políticas de educação infantil, a percepção, a partir dos elementos das entrevistas com representantes dos municípios, é a de que não veem essa interferência de forma tão constante, mas que, localmente, sobretudo nas transições de gestão e com as substituições nas equipes das secretarias municipais de educação, muitos projetos e ações em andamento sofrem rupturas, ainda mais se o prefeito que assume é de um grupo político de oposição ao prefeito anterior. Foi possível perceber certo receio quanto a essas mudanças e muita apreensão quanto aos resultados do pleito eleitoral de 2020 e as possíveis transições de equipes. Nesta análise, considera-se essencial a compreensão de que todas as relações que se estabelecem no âmbito do poder público e suas instituições são políticas e demarcam determinadas posições e concepções, a partir do projeto de sociedade e de governo que os agentes defendem.

Dentre os aspectos analisados a partir das entrevistas com os atores dos NREs, destacam-se aqueles que envolvem as trocas de gestão e as relações político-partidárias devido ao processo eleitoral. Na percepção de alguns sujeitos da pesquisa, a depender do grupo político que está à frente, tanto da gestão estadual, quanto da municipal, as mudanças podem influenciar a continuidade do desenvolvimento das políticas educacionais, uma vez que, em geral, os cargos de integrantes dessas equipes são por indicação política. Entre os relatos, destaca-se o seguinte:

A transição de gestão é um dos maiores “problemas” que nós temos, que é a rotatividade de pessoas nas secretarias municipais de educação, porque não são concursados. São pessoas da escola que fazem uma entrevista, ou de repente tem uma indicação de um vereador, de uma pessoa influente, e às vezes assumem a secretaria municipal de educação também, eu tenho aqui no Núcleo alguns casos desse tipo, que a pessoa que está na secretaria municipal de educação não tem conhecimento nenhum sobre a educação infantil, os anos iniciais do fundamental a educação básica, e aí acaba não valorizando a contratação de profissionais qualificados para estar dentro da secretaria, convida a cunhada, a prima, parente, porque acaba sendo um cargo político. (E6 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020)

Tal preocupação da/o entrevistada/o, para além da questão da falta de capacitação técnica que poderá comprometer a continuidade do trabalho, também revela uma lógica na contramão de uma concepção democrática, que deve perpassar tais transições de gestão, e que

pode estar relacionada com características patrimonialistas, que influenciaram a gestão pública ao longo do tempo.

Nesta análise, considera-se que, mesmo com as alterações de mandatos, a continuidade na implementação das políticas educacionais como políticas de Estado deve ser ponto de atenção da gestão local para o planejamento das transições, como, por exemplo, em relação às ações originadas a partir dos planos municipais de educação – instrumentos que deveriam se sobrepor aos períodos de gestão, como uma política de Estado e indutora da política educacional (DOURADO, 2013; 2016). Sobre esse aspecto, apenas um/a das/os entrevistadas/os mencionou que as duas equipes – a atual e a que assumiria a gestão a partir do ano de 2021 – estavam se reunindo, planejando e procurando garantir a continuidade das ações em curso, alinhadas ao plano municipal de educação, mesmo que o prefeito em exercício tenha sido derrotado no pleito eleitoral por um grupo “adversário”.

Nesse processo de transição das equipes, e, mais especificamente, quanto ao cargo de secretária/o de educação, foi ressaltado que, por ser caracterizado como “cargo político”, é comum esse cargo não ser ocupado por um especialista da área educacional, mas por alguém que, por vezes, desconhece a realidade do município nesses aspectos – ou do estado – e promove reformas tanto do quadro de pessoal, quanto educacionais, que poderão vir na contramão de políticas em andamento. Outro aspecto que se destacou, na análise dessa questão, é o fato de que, além da pasta da educação, tal profissional assume responsabilidades de outras áreas, como a cultura, o lazer, o esporte e o turismo, gerando sobrecarga e, muitas vezes, não priorizando as demandas advindas da área educacional na sua gestão.

Ao longo das entrevistas também se constataram menções de que a posição político-partidária de prefeitos e secretárias/os de educação tanto pode interferir como contribuir, caso haja alinhamento político, na atuação do NRE e das equipes locais. Sobre os aspectos destacados e que envolvem essas posições, depreende-se de que há certo receio em mencionar tais questões, também pelo fato de as/os entrevistadas/os dos NREs ocuparem cargos por indicação.

Também foi possível identificar, junto aos municípios de menor porte que, em geral, os grupos políticos permanecem e se revezam na gestão municipal, revelando que, mesmo com as mudanças de prefeito, são parceiros políticos, o que, segundo a visão de representantes desses municípios, pode ser um aspecto facilitador das relações e da continuidade de políticas.

No caso de municípios com histórico de mudanças recentes de grupos políticos, também foi possível captar, nas vozes de entrevistadas/os dos NREs, que as questões político-partidárias podem afetar a condução do trabalho realizado pelo Núcleo, como no caso de um

relato a respeito de um município que não aderiu a quase nenhuma ação proposta pela SEED/PR, demonstrando resistência por tratar-se de um grupo político de oposição ao do governador.

As/os entrevistadas/os dos municípios não revelaram existir uma resistência pautada em relações político-partidárias e disseram que há adesão à maioria dos programas e ações da SEED/PR, com casos pontuais de ações que não são viáveis em alguns contextos, como no caso daqueles com limitação de infraestrutura tecnológica para adoção de sistemas online.

Quanto à afirmação de um/a representante de NRE sobre a resistência de um dos municípios por motivação político-partidária, relatou que o trabalho de mediação e de convencimento da equipe local é embasado na relevância dos programas e ações, utilizando argumentos legais e pedagógicos, deixando claro ao município que a adesão não é obrigatória e que ele tem autonomia em optar. Dentre os argumentos utilizados, destaca-se a estratégia de mediação de que a adesão aos programas e ações da SEED/PR podem contribuir com as políticas locais de educação infantil, sendo essa etapa educacional a “base para a continuidade da escolarização”, uma forte concepção que norteia as políticas da gestão atual da SEED/PR, com foco na melhoria dos indicadores de aprendizagem das/os estudantes, aferida em avaliação de larga escala nas etapas e modalidades educacionais posteriores.

Sobre as rupturas relacionadas a programas e ações da SEED/PR, uma das pessoas entrevistadas de NRE mencionou as constantes mudanças, sobretudo ao longo da última década, a depender do grupo político que esteve à frente do governo do estado. Na sua percepção, houve perda de qualidade das políticas educacionais por conta das diferentes concepções e de fundamentação teórica, na direção do que os marcos legais da educação indicam. Por ter longa trajetória de atuação na SEED/PR, concluiu que a concepção de gestão atual é mais centralizadora e de matriz neoliberal e que, com a proposta de ser o melhor IDEB do país, tem desqualificado as políticas de educação infantil, focando mais no ensino fundamental e no ensino médio, o que tem influenciado os rumos da política educacional como um todo no estado.

Para as/os entrevistadas/os da APP Sindicato, as questões de caráter político-partidário podem influenciar nas políticas municipais de educação, mencionando que, nos períodos eleitorais, constata-se uma presença mais frequente de representantes políticos nos municípios e maior interferência do ente estadual. Nesse sentido, a entidade busca orientar, por meio de processos formativos, e incentivar as/os gestoras/es educacionais a levar a pauta da educação para dentro das Câmaras Legislativas, bem como, para debate junto ao

Executivo, em um processo de participação política e de formação de novos quadros políticos em defesa da educação pública.

5.5 SÍNTESES DAS ANÁLISES

Por meio da escuta das/os representantes ligadas/os a órgãos e instâncias educacionais dos entes estadual e municipal, assim como das entidades consideradas nesta pesquisa, evidencia-se uma narrativa que, em alguma medida, era esperada frente à posição que ocupam. Em nenhum momento das entrevistas foi afirmado enfaticamente que, no Estado do Paraná, já existem relações de colaboração consolidadas, mas, sim, a existência de formas de colaboração por meio de demandas pontuais e, mais recentemente, em torno das ações do *Programa Educa Juntos*, da adesão de programas e ações da SEED/PR, com ênfase no planejamento educacional, na política curricular e de avaliação – monitoramento dos PMEs, implementação do *Referencial Curricular do Paraná*, *Prova Paraná* e formação continuada.

Desse modo, a percepção desta pesquisadora, a partir das respostas dadas, é a de que, com exceção da natureza de atuação das entidades que não são órgãos de governo, a colaboração e a parceria, tão ressaltadas no discurso das/os entrevistadas/os, estão caracterizadas mais como uma atuação na coordenação de um processo de implementação das políticas, em um viés administrativo-institucional, do que com caráter colaborativo e participativo, de construção coletiva, a partir do que se espera da atuação dos entes federados, tendo por princípio a cooperação federativa.

Também se identificaram, nas entrevistas, impasses nas relações dos NREs com os municípios, sobretudo no que se refere às fragilidades do ente municipal, anteriormente apontadas, e algumas resistências quanto às ações propostas pela SEED/PR, mas que, segundo mencionado anteriormente, os NREs afirmam conseguir mediar, com um discurso de ter clareza de qual é o limite de atuação do Núcleo com cuidado nessa relação de parceria, para não invadir o que é da autonomia do ente municipal.

Em análise aos relatos, e que trazem à tona aspectos subjetivos, é relevante acrescentar que nenhuma ação dos agentes que compõem as estruturas do Estado é isenta de algum interesse e, nesse caso específico, a tão enfatizada receptividade do município em acatar as orientações da SEED/PR quanto às ações a desenvolver é algo interessante para o ente estadual na implementação de uma dada política, como no caso daquelas que envolvem as questões curriculares e de avaliação em larga escala.

Nesse sentido, considera-se que não é possível a realização de nenhum ato desinteressado quando se refere à ação política do poder público, ou seja, sempre há razões práticas para essa atuação, ainda que tais razões possam não se revelar objetivamente. Daí residem as intenções subjetivas dos agentes (BOURDIEU, 2011).

Tal reflexão pode contribuir na interpretação das relações de poder que influenciam as complexas relações inerentes ao modelo federativo, uma vez que as instituições ligadas ao setor público são compostas por agentes sociais inseridos nelas e que detêm, a depender do lugar que ocupam, certo poder de decisão acerca do *corpus* de tais políticas e de suas ações. Dessa forma, torna-se possível a compreensão dos mecanismos de poder e dominação instalados em órgãos de governo e da sociedade civil organizada e que podem influenciar o desenvolvimento de políticas educacionais, como via de efetivação de direitos sociais, dentre eles, o direito à educação.

Nesse sentido, e como contribuição teórica nessa análise do papel de agentes do Estado, considera-se que ele está revestido de um poder simbólico, que se manifesta por meio das ações que os agentes exercem uns sobre os outros, em uma representação legítima do mundo social, onde coexistem dominantes e dominados. Segundo essa perspectiva, o poder simbólico é entendido como “[...] um poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2007, p. 7-8).

Diante do exposto, considera-se que a investigação da atuação da SEED/PR e NREs revelou que a SEED/PR e suas respectivas instâncias influenciam, orientam, direcionam e monitoram a execução das políticas de educação infantil, no âmbito municipal, a partir da normatização e da definição da agenda de tais políticas, formuladas no âmbito de órgãos deliberativos e instâncias superiores, tanto em nível estadual como em nível federal, conferindo pouca participação aos entes municipais que são envolvidos nas etapas finais da implementação da política educacional.

A escuta de representantes dos municípios foi colocada sob análise a partir das constatações anteriores, sendo que, a maioria das narrativas desses sujeitos, corroboram com a ideia de existência de uma relação harmônica das equipes municipais com a SEED/PR e com os NREs, mesmo com aqueles municípios que têm seus sistemas de ensino próprios constituídos.

Entretanto, na percepção de algumas pessoas entrevistadas, essa relação se restringe a um papel mais técnico, sendo que a ocorrência da menção de existência de uma “parceria” foi menor – “[...] O NRE orienta e solicita e o município atende – relação mais burocrática e

técnica”, ainda que essa relação seja “[...] positiva, com muita formação, materiais e orientações” (E22 – Representante de município, 2020).

Esteve muito presente nos relatos analisados a afirmação de que a SEED/PR respeita a autonomia dos municípios, mas, desde que eles sigam as orientações do órgão e que, mediante alguma resistência da parte do ente municipal, isto pode gerar uma tensão nessa relação, o que exige muita argumentação e desgaste por parte do órgão municipal, na medida em que o NRE interfere em processos, como a aprovação de documentação educacional.

Sobre o fortalecimento da autonomia do ente municipal com e sem sistemas próprios de ensino, evidenciou-se que, mesmo aqueles que detêm essa prerrogativa, em lei própria de criação do sistema, continuam seguindo as políticas orientadas pela SEED/PR, uma vez que estas estão “amarradas” com as políticas de âmbito federal e as normas do CNE e CEE/PR, portanto, “[...] os municípios não se entendem como ente autônomo devido à forma com que as normativas e políticas são desenhadas” (E14 – Técnico/a NRE/SEED/PR, 2020). Desse modo, essa compreensão pelo ente municipal, de não ter autonomia plena, corrobora com o exposto neste trabalho, de que, dentro do modelo federativo, a autonomia está circunscrita às competências legais e à interdependência entre os entes federados.

Em sua maioria, as/os representantes dos municípios demonstram ter clareza quanto à limitação local frente a alguns desafios para as políticas de educação infantil e reconhecem que o ente estadual tem cumprido com a sua responsabilidade, ainda que com certa austeridade e pouco protagonismo dos municípios.

[...] no que tange à parte de incentivos, apoio técnico pedagógico, formação continuada para os professores, que é uma das metas, isso, de fato, o estado tem feito seu papel, mas depende do governo federal ter um novo olhar para os recursos da educação, para que se possa implementar outras políticas. Isso faz com que existam lacunas de articulação federativa que resultam em descontinuidade de políticas, desarticulação de programas, insuficiência de recursos, entre outros problemas que são históricos no Brasil. (E25 – Representante de município, 2020)

O relato corrobora com o exposto nesta tese, de que a responsabilidade sobre as políticas de educação infantil não pode recair somente para o ente municipal, e que a articulação federativa na implementação de tais políticas e a destinação de recursos para a educação, pressupostos para a constituição de sistema nacional de educação, ainda são desafios (SAVIANI, 2010; DOURADO, 2013; CURY, 2015).

Outro aspecto que se destaca nas análises dessa interlocução é a evidência de clareza das representantes dos municípios quanto aos desafios que se referem ao financiamento da educação infantil, o que está em consonância com as pesquisas do campo, de que o ente

municipal é o que mais sofre o efeito da redução dos recursos, aliado ao modelo de tributação brasileiro, uma vez que atende ao maior percentual de matrículas na educação básica, em relação aos demais entes.

Sobre os recursos do Fundeb, foi mencionado em uma das entrevistas que tais recursos são quase que totalmente absorvidos pela folha de pagamento das/os profissionais da educação, o que demanda o uso de recursos próprios para outras demandas, dentre elas, o investimento em infraestrutura e formação continuada. Dentre as/os representantes entrevistadas/os, apenas dois afirmaram que seus municípios não têm dificuldades em relação aos recursos, pois tratam-se de municípios de pequeno porte e com alta capacidade de arrecadação.

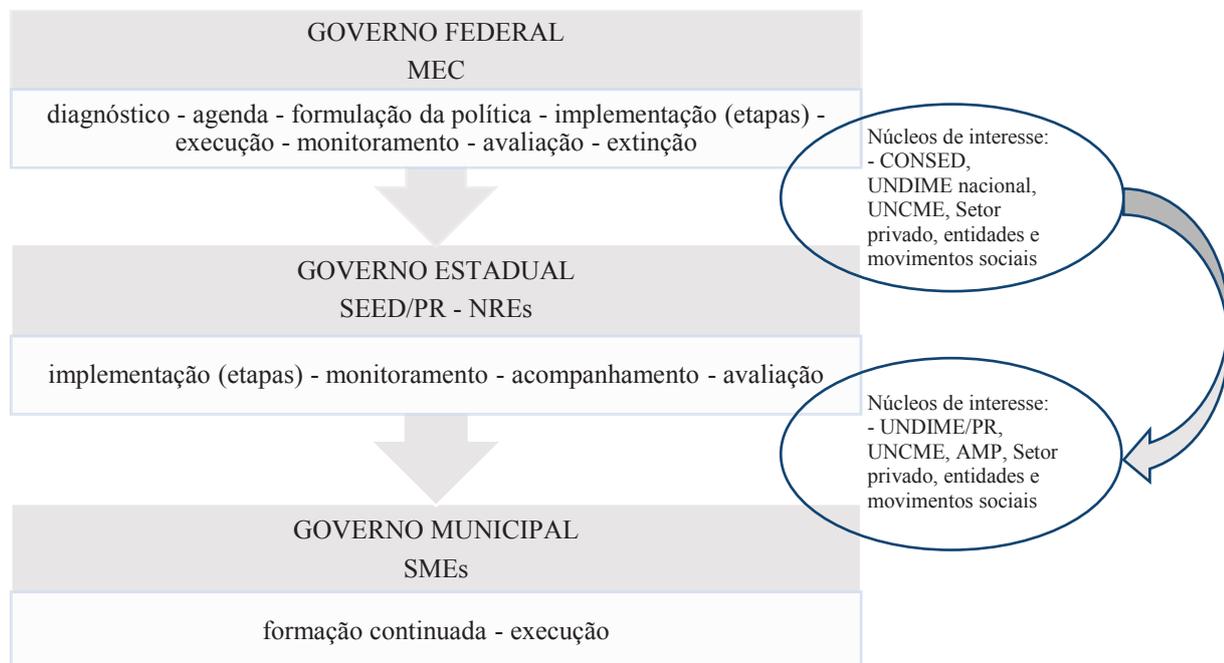
Nessa síntese também se destacam os relatos de uma das entrevistas realizadas com representante de NRE e de uma com representante dos municípios que denotaram uma percepção mais crítica acerca do papel do estado em inculcar a lógica de política educacional voltada às concepções específicas da gestão à frente da SEED/PR.

No caso de representante do NRE, demonstrou ter clareza de que o trabalho desenvolvido pelo Núcleo está a serviço dessa lógica, o que algumas vezes lhe causa desconforto, por ter muito respeito às/aos profissionais que atuam nos municípios. No caso de representante do município, revelou que tem consciência de que o município tem muitas fragilidades e que, culturalmente, está envolvido nessa relação de submissão ao órgão estadual, algo difícil de romper, delicado de abordar, desgastante e angustiante, pois reconhece que a educação infantil não é prioridade do governo estadual, em uma perspectiva de qualidade como direito da criança, mas, sim, é foco de atenção como preparo das/os estudantes para um melhor desempenho no ensino fundamental, em uma concepção conteudista.

Assim, constata-se que o desenvolvimento de políticas de educação infantil, tanto nos municípios com sistema próprio de ensino como naqueles sem sistema, está submetido às lógicas do ente estadual, com influência de variados e distintos atores em todas as esferas.

A figura a seguir sistematiza como esse processo tem se desenvolvido por meio dessas relações, de acordo com os aspectos anteriormente expostos nesta tese.

FIGURA 3 – PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS, ETAPAS, ESFERAS DE GOVERNO, ENTIDADES, ATORES



FONTE: Elaborada pela autora (2021).

Demarca-se, desse modo, a forte atuação da União em interlocução com diferentes núcleos de interesse em todo o processo de produção e implementação das políticas de educação infantil, desde a definição da agenda até a sua avaliação e ou extinção.

A partir de todos os aspectos aqui relatados, a constatação desta pesquisadora, mediante as análises realizadas, é a de que, nessa trama entre o discurso dos sujeitos dos NREs e dos municípios, com semelhanças, diferenças, contradições e evidências, constata-se que há uma crença disseminada em torno da existência dessa colaboração, e que tem mais ênfase no discurso das representantes dos NREs, o que se explica, tanto a partir do cargo que ocupam, como do poder simbólico que parecem exercer sobre os municípios. Cabe enfatizar que o sentido da colaboração, conforme o exposto anteriormente neste trabalho, está relacionado às formas e mecanismos de trabalho conjunto, devidamente regulamentados, dentro do regime de colaboração estabelecido constitucionalmente e tendo por princípio a cooperação federativa, por meio de normas aprovadas pelos órgãos específicos, considerando o arranjo de competências dos diferentes entes federados.

Uma vez destacados os principais elementos advindos da escuta dos sujeitos entrevistados, mediante as categorias selecionadas, desenham-se, posteriormente, algumas

considerações, acerca do objeto desta pesquisa, como possíveis respostas à questão que perpassou todo o itinerário percorrido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As formas de colaboração entre os entes federados, com um olhar para o Estado do Paraná (PR) e os municípios que o compõem, na efetivação do direito à educação infantil pelo poder público, foram o objeto desta tese. Esta pesquisa se pautou pela compreensão da ação do Estado no desenvolvimento de políticas educacionais, que se efetiva pela atuação dos diversos órgãos competentes da área da educação em um país federado, com influência de entidades da sociedade civil, na implementação das políticas e, no caso estudado, especificamente, das políticas de educação infantil, diante das demandas que circunscrevem o direito à essa etapa educacional. O objeto desta tese está direcionado às políticas de educação infantil, todavia, cabe destacar que, nas análises realizadas, considera-se que esta etapa educacional não está isolada das demais etapas da educação básica, e que, devido a isso, muitas das ações realizadas pelo poder público deconsideram as especificidades da educação infantil.

A questão que conduziu a investigação e as análises desta pesquisa refere-se a como as formas de colaboração entre o ente estadual e os municípios têm impulsionado as políticas de educação infantil, no contexto específico do Paraná, uma vez que a maioria dos municípios não está organizada em sistema próprio de ensino, e, dessa forma, as atribuições normativas e deliberativas estão sob responsabilidade do sistema estadual de ensino, evidenciando o papel do ente estadual e a sua atuação mediante uma narrativa de existência de colaboração.

Desse modo, revelam-se aspectos de como essa ação se efetiva por meio da consolidação ou não de formas de colaboração entre os entes federados, considerando as dinâmicas e a complexidade do modelo federativo do Estado brasileiro, com especial ênfase aos processos de centralização e descentralização que envolvem a autonomia e interdependência entre os entes, dimensões especificadas nos marcos constitucionais ao longo da época republicana, até chegar no contexto da Constituição Federal de 1988.

A execução das políticas de educação infantil é de responsabilidade dos municípios, contudo, dentro do princípio da cooperação federativa, essas políticas devem ser desenvolvidas em colaboração com os demais entes. Dessa forma, a investigação analisou se há, e como ocorre, a efetivação dessas políticas em um conjunto de municípios com sistema próprio e sem sistema próprio de ensino.

Em vista disso, este texto final traça algumas considerações acerca de elementos fundantes das análises e revela achados da pesquisa em direção à questão norteadora, bem como, anuncia possibilidades para a realização de outras pesquisas.

O itinerário percorrido, a partir das escolhas teórico-metodológicas definidas e em interlocução com teóricos e com a produção no campo de pesquisa em políticas educacionais, revelou aspectos do federalismo brasileiro, da origem e desenvolvimento do modelo, destacando suas principais características e dilemas nas relações entre os entes federados. Assim, no primeiro capítulo desta tese, apresentam-se elementos das bases do federalismo no contexto republicano brasileiro, inspirado por movimentos internacionais, e aspectos que se destacaram nesse desenvolvimento, em um Estado de base patrimonial e oligárquica, até o estabelecimento de um federalismo cooperativo, com arranjos estabelecidos pelo marco constitucional de 1988 em relação às competências e responsabilidades legais dos entes, mediante o desafio da não regulamentação do regime de colaboração (CARVALHO, 1997; 2011; FAORO, 2012; ARAUJO, 2005; OLIVEIRA, 2002; ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A dinâmica inerente a esse modelo de Estado, com distintas influências desde as suas origens, caracterizou-se em uma perspectiva descentralizadora, a partir do fortalecimento do poder local, ainda que ela esteja submetida a movimentos e interesses políticos, com constantes mudanças no caráter legal e normativo e, por consequência, na forma de materialização das políticas. Essas características revelam o desenho pendular e complexo no desenvolvimento do federalismo brasileiro e que envolve aspectos políticos, fiscais, institucionais, dentre outros.

Nesse sentido, destaca-se a especificidade do modelo, sob o qual foi conferido ao município o *status* legal de ente federado, resultante da atuação de movimentos municipalistas e que culminou em um federalismo tridimensional, na lógica de descentralização política e administrativa, porém, com forte centralidade na União, tanto nos aspectos normativos, como nas definições em torno da agenda e formulação/escopo das políticas públicas, envolvendo aspectos políticos, fiscais e de gestão.

Por meio da literatura analisada, identifica-se que a condição de ente federado, conferida ao município, tem origens no interesse de elites locais em enfraquecer o poder central e assumir o poder local, sendo a descentralização um fenômeno que, por vezes, se confundiu com o próprio modelo federativo e esteve circunscrito pela repartição de competências tributárias e administrativas, influenciando a conformação do modelo até a atualidade (ARRETCHE, 2001; ARAUJO, 2005; SOUZA, 2005; 2019; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; MOHN, 2010; CARVALHO, 2011).

Os mecanismos de centralização e descentralização das políticas públicas são indissociáveis aos movimentos históricos e políticos que determinaram os rumos de tais políticas e estiveram submetidos a uma multiplicidade de desenhos, formas e estágios de

implementação, modificada de acordo com as transformações políticas, econômicas e sociais, a depender de como as relações federativas foram se estabelecendo (ARRETCHE, 2002; CAVALCANTE, 2011). Um fenômeno inerente ao desenvolvimento das políticas educacionais ao longo dos diferentes governos, com forte ênfase no contexto da década de 1990, de acordo com o exposto no segundo capítulo (GANZELI, 2000; SOUZA, 2003; PERONI; LIMA; KADER, 2018).

Com as reformas promovidas pela CF/1988, inaugura-se o modelo de federalismo cooperativo, que circunscreve a atuação dos entes federados pela repartição de competências, em articulação e cooperação federativa, submetendo e delimitando a autonomia e o poder local dos entes subnacionais a esse modelo (CURY, 2010; 2011). O que se identifica na descentralização das políticas, mais do que a do poder decisório incluindo o ente municipal, pode ficar restrito ao âmbito administrativo, seguindo determinações e normativas da União e do estado para a atuação institucional, com inspiração nas formas com que esse fenômeno foi se desenvolvendo. Logo, e mesmo que o “município” tenha sido alçado à condição de ente federado com a CF/1988, a depender das relações políticas que se estabelecem, em alguma medida, os demais entes poderão restringir a sua ação, por meio da centralização dos processos decisórios e da regulação das políticas.

A partir desses aspectos, a concepção de cooperação abordada neste trabalho a considera como um princípio basilar dentro do modelo federativo, em relação direta com a efetivação de um pacto federativo, ou seja, da existência de alianças e parcerias entre os entes e instituições envolvidos e que trabalham juntos, negociam e compartilham de poder decisório, cujas relações estão pautadas por um compromisso com a atuação cooperativa. Contudo, a existência desse pacto, na direção da consolidação de uma articulação interfederativa de modo cooperativo, necessita de regulamentação, com um regramento jurídico-normativo que dê materialidade ao regime de colaboração, de acordo com o que assevera o parágrafo único do Art. 23 e o Art. 211 da CF/1988.

Em análise a essa construção, constataram-se importantes elementos para a compreensão de como o federalismo cooperativo tem se materializado, tendo como foco as políticas educacionais, com prevalência de um federalismo de caráter executivo, em um modelo sob o qual as relações interfederativas são determinadas pelas instituições ligadas ao Executivo, conforme o exposto no segundo capítulo (CAVALCANTI, 2016; CRUZ, 2009). Nesse sentido, há o reconhecimento do papel fundamental da União e sua influência nos demais espaços federados, com minimização do papel dos poderes Legislativo e Judiciário e limitação do poder das esferas subnacionais.

Outro aspecto a ser ressaltado refere-se aos interesses individuais e coletivos, que perpassam as instituições políticas e sociais, a partir da cultura sob a qual foram estruturadas, o que implica em conflitos e em comportamentos diversos (HALL; TAYLOR, 2003; MARCH; OLSEN, 2008). Um fenômeno que também influencia as relações entre os agentes que compõem as instituições nas diferentes esferas e, por conseguinte, a articulação vertical e horizontal na efetivação da cooperação federativa.

Tais aspectos corroboram com as análises empíricas desta pesquisa, sob as quais evidencia-se que a União, no seu papel indutor das políticas educacionais, tem no MEC o principal expoente de coordenação das políticas educacionais, por meio de mecanismos verticais no desenvolvimento das políticas, pautando as normativas a serem exaradas pelo órgão competente no nível federal – o CNE –, definindo os atores/grupos de interesse formuladores das políticas e participantes de instâncias decisórias, e as formas de desdobramento dessas políticas, até chegar no nível de “participação” municipal.

Essa participação pode ser considerada como limitada, mediante a constatação da existência de instâncias com poder decisório, constituídas por indicação do Executivo federal e restritas a algumas representações, a exemplo da nomeação de “equipe de governança” nacional e comitês estaduais para a implementação da BNCC e a criação da “*Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*”, conforme as análises apresentadas no último capítulo desta tese.

A partir dessas considerações e constatações, e segundo o abordado ao longo deste trabalho acerca das implicações do modelo federativo na organização do sistema educacional brasileiro, colocou-se a discussão em torno da constituição de um sistema nacional de educação como pressuposto para a materialização da cooperação federativa em regime de colaboração (SAVIANI, 2008; 2017; CURY, 2015; DOURADO, 2013; 2018). A instituição do sistema nacional de educação tem relação direta com a concretização da articulação/cooperação interfederativa e com a efetivação do previsto nos planos decenais de educação em regime de colaboração, a partir do PNE 2014-2024 como o principal instrumento para essa articulação e materialização de um federalismo cooperativo em educação (DOURADO, 2013; 2018; BRASIL, 2014). Considera-se essa discussão como essencial neste estudo, na medida em que a efetivação de políticas de educação infantil para a garantia do pleno acesso a esse direito a todas as crianças na faixa etária específica demanda que a cooperação federativa se materialize conforme o estabelecido nas competências e responsabilidades legais de cada ente federado.

De acordo com o exposto no terceiro capítulo deste trabalho, o acesso ao direito à educação infantil é um processo permeado de conquistas e desafios, com uma história de sua negação à parcela da população infantil, sobretudo das crianças bem pequenas e mais pobres, com um atendimento submetido a diferentes concepções e em áreas distintas. A declaração legal do direito à educação infantil na CF/1988 e na legislação infraconstitucional foi uma construção resultante de ampla reivindicação desse direito, envolvendo diferentes sujeitos e movimentos, garantindo a educação infantil como direito das crianças e das famílias e a sua inclusão no sistema educacional como primeira etapa da educação básica, mesmo que o acesso a todas as crianças ainda seja uma promessa não cumprida plenamente (ROSEMBERG, 1984; 2008; 2012; SCHIFINO, 2012; FINCO et al., 2015).

Sobre essa questão, também foi considerada neste estudo a complexidade para que a garantia de acesso à educação infantil se dê em condições de qualidade para todas as crianças. Nesse sentido, compreende-se que a cooperação federativa prevista no marco constitucional, considerando o papel de cada ente federado, e, no caso da União, o seu papel supletivo e redistributivo, amparado sob o princípio da equidade, deve se concretizar por meio de colaboração, com condições objetivas, em atenção às desigualdades territoriais. Tal colaboração está assentada na existência de cooperação, ou seja, da realização de trabalho conjunto, e de compartilhamento de poder decisório, desde a definição de uma agenda e a formulação e implementação/execução de políticas educacionais, um desafio que se evidencia acerca do processo de produção das políticas públicas no Brasil, a partir do envolvimento e da atuação de grupos de interesse por dentro e por fora do Estado.

Nesta pesquisa, a atenção esteve voltada à análise de materialidade da cooperação federativa por meio de formas de colaboração entre os entes para a efetivação de políticas de educação infantil, considerando ser essa uma das competências dos municípios, contudo, em cooperação técnica e financeira com a União e com o estado. Portanto, é relevante ressaltar que, acerca do regime de colaboração, previsto no Art. 23 da CF/1988, não se identificou escassez de instrumentos legais e normativos que norteiem a efetiva consolidação desse regime, desde o previsto constitucionalmente nos artigos 211 e 214 da CF/1988, na LDB 9.394/1996 e em leis específicas, como a Lei n.º 13.005/2014 – PNE 2014-2024, dentre outros dispositivos normativos que disciplinam a educação brasileira. Mas, o que se evidenciou foi uma atuação pouco efetiva na arena parlamentar para essa regulamentação, e a existência de disputas em torno dela, bem como, de múltiplos interesses na consolidação de mecanismos fragmentados e interpretados como formas de colaboração, tais como, a instituição dos ADEs, do modelo de consórcios e convênios, todos envolvendo parcerias público-privadas.

Nesse sentido, o percurso de pesquisa, realizado por meio da análise das contribuições teóricas, de produção do campo das políticas educacionais, dos dados coletados e dos relatos advindos das entrevistas com os sujeitos envolvidos, permite revelar alguns achados e conclusões deste estudo.

Uma das conclusões, baseada nas contribuições teóricas e na empiria, é a de que a autonomia do município pode ser considerada como relativa, dado o arranjo constitucional de 1988, de repartição de competências e, ainda que o ente municipal detenha de significativa autonomia em suas competências privativas, tal autonomia está restrita à relação de interdependência dos entes federados e condicionada às responsabilidades legais e normativas nas competências comuns e concorrentes – e mais voltadas para a execução das políticas do que a uma participação efetiva nas definições mais estratégicas, desde a instituição de uma agenda e a formulação das mesmas.

Evidencia-se, assim, um processo fortemente influenciado por uma gestão pública pautada pela lógica vertical e hierárquica de coordenação da política pública, com participação pontual dos sujeitos envolvidos, privilegiando grupos de interesse, com escassez de mecanismos de escuta, a exemplo de como se realizou a consulta pública acerca da política curricular (BNCC), com canal via internet para “contribuições” advindas dos municípios e da sociedade em geral, entre os meses de outubro de 2015 e março de 2016, a realização de seminários estaduais e de audiências públicas organizadas pelo CNE, no ano de 2017, com participação restrita, limitada e definida pelo órgão – um processo que revelou inconsistências nos resultados e também uma lógica mais voltada a um participacionismo do que a uma participação efetiva (CÁSSIO, 2017).

Tais aspectos relacionam-se à existência de uma lógica de descentralização das competências e responsabilidades nas dimensões administrativa e instrumental, mas que não significou descentralização do poder decisório da forma com que as políticas são amarradas, sob justificativa de interdependência e corresponsabilidade. Contudo, descentralizar, no sentido da gestão/administração da educação, implicaria em ter autonomia, em tirar do centro o poder de decisão, conferindo esse poder aos entes subnacionais, mediante suas responsabilidades. No que tange à interdependência entre os entes, as competências comuns dos entes federados significam a existência de corresponsabilidade e atuação de forma cooperada para a realização das responsabilidades do poder público, isto é, enseja decisões que incluam a todos os entes (MOHN, 2010).

O argumento aqui defendido, e que é fundante das análises que emanaram dos estudos, reflexões e indagações que permearam o processo de pesquisa, é o de que um efetivo

regime de colaboração deve estar assegurado em uma regulamentação jurídico-legal que preserve a autonomia conquistada historicamente e garantida constitucionalmente ao ente municipal, e que também considere a participação deste ente nas tomadas de decisão que envolvem as políticas pelas quais são corresponsáveis.

Ressalta-se que não se identificou, por meio da escuta dos sujeitos envolvidos e da análise do texto das políticas, uma efetiva atuação de colaboração dos municípios, no sentido de sua autonomia na tomada de decisões sobre as políticas, dada a existência de um modelo de implementação de políticas em uma perspectiva de descentralização de competências e responsabilidades de governo em executá-las verticalmente, sendo que elas são fortemente reguladas pela União, conforme anteriormente abordado neste trabalho.

Também enfatiza-se a partir das análises desta pesquisa, as relações entre diferentes atores estatais e não-estatais, permeadas por interesses das mais diversas ordens, desde a questão da disputa por concepções epistemológicas de educação e entraves ideológicos, a depender do grupo que ocupa a gestão, até a disputa pelo fundo público, principalmente por atores que representam o setor privado, por meio da forte atuação de Institutos e Fundações, em ações de incidência na formulação das políticas, na sua implementação e na formação continuada *in loco* nas diferentes esferas. Tal atuação confirma o fortalecimento de uma lógica de desresponsabilização do Estado no desenvolvimento de políticas educacionais, com ampliação do espaço de participação desse setor em definições relacionadas a tais políticas.

Cabe acrescentar que as instâncias decisórias, em âmbito federal, definem as etapas de implementação das políticas, um processo complexo e que envolve o poder de decisão sobre essas etapas, desde a sua formulação. Os estudos sobre políticas públicas, e, dentre elas, as políticas educacionais, revelam que o processo de implementação das políticas foi se constituindo a partir de modelos distintos e que buscam explicar como e por que os governos fazem ou deixam de fazer alguma ação (SOUZA, 2007).

Nas instâncias ligadas à esfera federal, a política educacional tem sido elaborada por meio de articulações das entidades representativas dos entes subnacionais com livre trânsito em espaços restritos das esferas de governo, dada a sua constituição por gestoras/es estaduais e municipais de educação e por conselheiros de educação – CONSED, Undime e UNCME –, que detêm de poder decisório na formulação e implementação de políticas educacionais em toda a educação básica. Conforme relato de representante da Undime, há um “elo de ligação” entre a entidade e o MEC, juntamente com o CONSED, e que, por meio dessa integração, estabelecem “linhas de trabalho desde a educação infantil”, como, por exemplo, no que se refere à implementação da BNCC e no monitoramento dos planos de educação, sendo que

tanto a Undime como o CONSED participaram ativamente da equipe que planejou e coordenou todo o processo, e que também contou com a participação e a influência de representantes do setor privado.

No âmbito municipal, sobretudo quando o município conta com sistema próprio de ensino e com autonomia nas definições que envolvem a política educacional, constatou-se, no contexto pesquisado, uma narrativa eivada da percepção de que há participação ativa dos entes nos processos que envolvem as políticas educacionais até chegar na instância de execução. Contudo, pelo conjunto das vozes das/os entrevistadas/os, conclui-se que a participação do ente municipal nesse processo está circunscrita ao definido em instâncias decisórias nos níveis federal e estadual, e que determinam o desenho das políticas, ou seja, tal participação se reduz à contribuição nos processos finais de sistematização, elaboração e adaptação de documentos e planos, formação continuada, assim como, na execução das políticas nas instituições educacionais, a partir do previamente determinado.

Nesse caso, a nomeação de representantes dos municípios em etapas finais de sistematização de documentos orientadores e na formação continuada para a execução de políticas e programas específicos não pode ser caracterizada como uma efetiva participação e “colaboração” nas definições que envolvem a política como um todo.

Sobre o fato de a Undime ser a entidade representativa dos municípios em colegiados e espaços decisórios, no âmbito da União e do estado, e se essa representação está pautada em uma posição acordada com os municípios associados (e adimplentes), destaca-se, a partir do relato de representante da entidade, sua preocupação com as intenções e a qualidade da participação de representantes nas instâncias decisórias, tendo em vista a existência de pluralidade de concepções entre os representantes da entidade. Essa evidência, somada ao fato de que nem todos os municípios são associados, pode comprometer a legitimidade dessa participação.

Cabe ressaltar que a concepção de participação dos entes está pautada, neste trabalho, na perspectiva democrática, tendo por princípios o que assevera a CF/1988 na instituição de um Estado Democrático de Direito, no qual é dever do Estado brasileiro, e das instituições democráticas que o integram, estabelecer vias que materializem a democracia participativa, considerando a garantia constitucional de que **todos os entes são autônomos** – Art. 18 da CF/1988 – e, portanto, **devem ser ouvidos e considerados nas tomadas de decisão frente aos rumos das políticas públicas locais**. Um modelo que se destaca nessa discussão é o que se tem construído nas Conferências Nacionais de Educação, como espaços amplos de participação popular e escuta da sociedade nas definições que envolvem as

políticas educacionais, ainda que com limites, dada a complexidade de interesses que permeiam as disputas nesses espaços.

Considera-se sobre esse exercício da autonomia e da participação que, ao constituir sistema próprio de ensino, o município pode fortalecer sua autonomia junto à comunidade local e, a partir de suas especificidades, instituir instâncias participativas e normativas, tais como, conselhos de educação, com caráter normativo, para desenvolver políticas e ações locais. Entretanto, essa autonomia também está relacionada às condições objetivas, à estrutura técnica e financeira do ente municipal, o que se reflete na sua capacidade de organização na formulação, implementação e avaliação de tais políticas.

Sobre esse aspecto, foi possível constatar, em interlocução com sujeitos da pesquisa, que há alguns fatores que justificam a baixa criação de sistemas próprios de ensino. Um deles é a existência de uma zona de conforto, que envolve diferentes atores do sistema como um todo, tanto os municípios quanto outros órgãos que integram o sistema estadual de ensino, como o próprio CEE/PR e a SEED/PR, dada a constatação de que se existisse um grande volume de sistemas municipais de ensino, os órgãos de educação envolvidos teriam que construir vias de colaboração. Um exercício de construção coletiva que implica na existência efetiva de mecanismos de participação.

Outro aspecto que se destacou foi a afirmação da existência de fragilidade estrutural – técnica e financeira – de alguns municípios para a constituição de seus sistemas de ensino próprios, o que, na percepção de representantes do ente estadual, os coloca em uma posição de dependência dos órgãos estaduais, em uma relação de sujeição do ente municipal frente à coordenação das políticas educacionais, a partir das tomadas de decisão da União e do ente estadual. Desse modo, os municípios se colocam mais em um papel de executores das políticas elaboradas pelos demais entes federados, do que em uma relação de colaboração na elaboração das políticas.

Importante enfatizar que, mediante análise do papel da SEED/PR ao longo do período da pesquisa, foi constatada, na gestão 2015-2018, inexistência de uma instância ou de uma divisão permanente com atuação no sentido de potencializar a colaboração entre os entes estadual e municipais. Na visão de integrantes desse órgão, foram realizadas algumas ações pontuais, as quais não podem significar uma colaboração, pois as ações eram fragmentadas e com pouca sistematização.

No ano de 2019, ocorre a criação do *Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios*, uma instância que passou a ser entendida como catalisadora da colaboração entre o estado e os municípios, sendo muito mencionada nas entrevistas de representantes dos

órgãos estaduais e dos municípios como um marco histórico no fortalecimento das relações entre o ente estadual e os entes municipais.

Tal instância centrou sua atuação no *Programa Educa Juntos*, com ênfase em ações que envolvem as práticas pedagógicas – formação, oferta de materiais didáticos, de apoio pedagógico e avaliações diagnósticas externas. Conforme exposto no último capítulo deste trabalho, o programa é entendido, por representantes do órgão estadual, como uma via para materializar o regime de colaboração entre o Estado do Paraná e seus municípios, no fortalecimento da cooperação para a melhoria da aprendizagem. Portanto, ressalta-se que a ideia de “colaboração”, na concepção da gestão atual da SEED/PR, está fortemente vinculada a uma perspectiva gerencial, verticalizada e com relação direta aos resultados de aprendizagem, restritos ao desempenho cognitivo. Ressalta-se que, segundo o decreto de criação do programa, as ações que o integram serão mobilizadas e acompanhadas por um comitê executivo estadual, constituído por representantes de órgãos do sistema estadual de ensino, de entidades da sociedade civil e por comitês articulados aos NREs – SEED/PR, CEE/PR, UNDIME/PR, UNCME/PR e AMP. Cabe destacar que, conforme relatos das entrevistas, o programa também previa a disponibilização de material de apoio pedagógico, a partir do ano de 2021, e a inserção das redes municipais de ensino na avaliação em larga escala – *Prova Paraná*⁶⁹.

Dessa maneira, fica evidente uma lógica de acompanhamento do órgão estadual mais próxima das políticas educacionais dos municípios, inclusive no âmbito da educação infantil, com vistas a implementar práticas pedagógicas que resultem na melhoria de desempenho das/os estudantes na continuidade da escolarização no ensino fundamental, o que denota uma concepção preparatória da educação infantil, na contramão da perspectiva do direito das crianças à educação em condições de qualidade.

Constatou-se, com maior ênfase ao longo das análises, duas formas de desdobramento de políticas e ações que se relacionam à educação infantil no Estado do Paraná, coordenadas pelo MEC e pela SEED/PR, e em execução pelos municípios com sistema próprio de ensino e sem sistema próprio: a implementação da BNCC/Referencial Curricular do Paraná e o monitoramento dos Planos Municipais de Educação. Nos dois casos, o desenvolvimento das políticas e das ações que as integram foi delineado verticalmente,

⁶⁹ A SEED/PR divulgou que a Prova Paraná será substituída pela “Atividade Paraná”, uma atividade diagnóstica a ser realizada na rede estadual de ensino, do 6.º ao 9.º ano do ensino fundamental e no ensino médio para avaliar o aprendizado dos estudantes durante a pandemia da COVID-19. Não foi localizada informação acerca da inserção das redes municipais, conforme previsto anteriormente (PARANÁ, 2021).

colocando os municípios como participantes da etapa estadual nos espaços de formação continuada, na sistematização de informações e orientações e na execução das ações nos sistemas e redes municipais de ensino.

Assim, enfatiza-se que, nos casos analisados, identificou-se que os municípios com sistema próprio de ensino também replicam as políticas de educação infantil que advêm da União e aderem aos programas e ações do ente estadual, por meio da atuação/intervenção direta dos órgãos que integram a SEED/PR. Entretanto, uma das percepções que se destacam nesta pesquisa refere-se a certa escassez de políticas formuladas localmente, no conjunto de municípios investigados, para além das ações relacionadas às estratégias dos planos municipais de educação em relação ao cumprimento da meta 1 do PNE 2014-2024. Contudo, por se tratar de uma impressão inicial, caberia investigar esse aspecto, considerando o estado como um todo.

Tais aspectos, invisibilizados por uma narrativa da existência de parceria e colaboração, têm colocado os municípios somente no seu papel de executor de políticas educacionais, mas que são desenhadas no âmbito da União e implementadas a partir das definições dos órgãos normativos e gestores do estado a que pertencem, submetidas às lógicas da gestão em exercício, com influências advindas de diferentes atores e que participam de instâncias decisórias, conforme o constatado nas análises desta pesquisa.

A tão enfatizada existência de parceria, colaboração e cooperação com representantes dos órgãos e instâncias estaduais e municipais, e a forma como se materializam, enuncia uma característica do desenho federativo entendida como problemática, revelando no caso estudado que a cooperação confunde-se com verticalização e subordinação no desenvolvimento das políticas. Uma contradição, ao se considerar que as relações interfederativas pressupõem a existência de um equilíbrio federativo e não a existência de submissão entre os entes.

Dentro da complexidade inerente ao arranjo federativo, essa autonomia pode ser considerada como relativa, uma vez que, para sua plena existência, implicaria em compartilhamento de poder de tomada de decisão. Todavia, percebe-se, no contexto investigado, e mediante as relações explicitadas nas análises, que não é essa forma de autonomia que se efetiva. A percepção, acerca do relato de representantes, tanto dos órgãos do sistema estadual de ensino, quanto dos municípios, é a de que esse ente pode não desejar ter autonomia plena, dada a constatação de que alguns têm certa fragilidade técnica e financeira, estão em uma “zona de conforto” e podem não querer ter sistema próprio, uma vez que têm os NRE para orientá-los, denotando uma clara concepção de sujeição ao sistema estadual, em

uma postura de acomodação, resultante tanto de uma cultura de dependência, como das fragilidades de alguns nas dimensões técnico-pedagógicas e estruturais.

Logo, depreende-se que, por detrás do discurso de existência de relações de parceria, há o exercício de um poder invisível e que pode colocar os sujeitos em uma posição de submissão, passividade e aceitação do determinado por instâncias consideradas superiores, gerando como efeito, tanto o receio de posicionar-se mediante dissonâncias, como o enfraquecimento do ente municipal no exercício da autonomia nas tomadas de decisão que envolvem o seu papel específico à frente das políticas educacionais locais.

No caso do Estado do Paraná, constata-se a baixa criação de sistemas próprios de ensino pelos municípios, o que limita ainda mais a autonomia desses entes em formular suas próprias políticas, e considerando que, dos 20 municípios com sistema próprio de ensino, quase a totalidade segue as orientações da SEED/PR, conforme evidenciado nas entrevistas, não se pode afirmar que existam formas de cooperação e/ou colaboração plenas, mas, sim, execução e desdobramento dos programas e ações planejados nas esferas superiores. Essa constatação se sustenta nos conceitos de cooperação federativa e de colaboração trabalhados anteriormente nesta tese, no sentido de que tanto uma como outra dessas dimensões estão indissociáveis da perspectiva de construção coletiva, de trabalho conjunto nas análises diagnósticas de cada realidade, na formulação de ideias e no planejamento das ações.

Evidencia-se que o modelo de cooperação federativa instituído no Brasil, a partir dos arranjos constitucionais de 1988, tem se consolidado em uma perspectiva verticalizada e executiva no desenvolvimento das políticas educacionais. Um processo constituído por forte regulação da União e sob influência de atores estatais e não estatais com poder de decisão em instâncias transitórias e instituídas, a depender das lógicas instaladas nos centros do poder.

Portanto, considera-se que não é possível afirmar acerca da existência plena de “cooperação” federativa e formas de “colaboração”, no seu sentido estrito, entre o estado e os municípios analisados, considerando que essas dimensões estão diretamente relacionadas à concepção de construção coletiva e preservação da autonomia decisória dos entes subnacionais em todo o processo de desenvolvimento das políticas educacionais no âmbito da educação infantil, e não somente nas etapas finais de execução das políticas. Uma constatação que emana da atuação indutora do poder central, pautada na função de coordenação vertical exercida pelos órgãos centrais, notadamente o MEC e a SEED/PR, e que tem direcionado as políticas de forma pouco permeável às tomadas de decisão dos entes municipais.

Dessa maneira, constata-se a existência de uma colaboração relativa, na medida em que os municípios desempenham alguma atuação como responsáveis prioritários na execução

das políticas de educação infantil. Tal colaboração também se efetiva por meio da instituição de mecanismos fragmentados e sazonais entre os entes federados, legitimados via dispositivos legais, tanto em âmbito federal como estadual, para indução dos municípios na implementação de políticas educacionais com escopo definido centralmente e pouca ou nenhuma ingerência do ente municipal no rumo de tais políticas. Um processo que se dá desde a definição da agenda e do desenho das políticas de educação infantil até as etapas de implementação, restrito a alguns atores, no âmbito dos espaços decisórios constituídos.

No âmbito estadual, esse fenômeno se manifesta por meio da adesão de ações e programas pelos municípios, que envolvem políticas curriculares, de avaliação, de planejamento e de formação continuada, tais como o descrito neste trabalho acerca do *Programa Educa Juntos*. No âmbito federal, tal análise está relacionada ao conjunto de ações e programas direcionados à educação infantil – sem consulta pública, sem participação e envolvimento da sociedade, de especialistas e pesquisadores do campo específico –, em um modelo que se afirmou após o ano de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e, devido à mudança de governo, com a reforma administrativa no MEC, que promoveu o advento de uma nova concepção de planejamento das políticas educacionais em âmbito federal (LOPES, 2017), com ausência de instrumentos legais e reguladores no período. Uma constatação frente à atuação do governo federal na implementação de políticas de educação infantil nas gestões anteriores, conforme abordado no terceiro capítulo.

Mediante a investigação realizada, e resultante nas análises que se revelam neste estudo, corrobora-se com pesquisas do campo, com a afirmação de que, mais do que um regime de colaboração efetivo, com normas devidamente regulamentadas em lei específica e pautadas no princípio da cooperação federativa, o que se tem desenhado no Brasil são diferentes mecanismos de colaboração, caracterizando não uma efetiva cooperação federativa, mas meios isolados e adotados especificamente por alguns entes federados (ANDRADE, 2011; CASSINI, 2011; GANZELI et al., 2014; SANTOS, 2016).

A implementação das políticas educacionais, para além de iniciativas específicas e sazonais, a depender das lógicas que interpenetram os diferentes governos, deve ser viabilizada por meio de um regime de colaboração, com um regramento jurídico-legal que considere tanto as competências comuns e privativas, como as especificidades e desigualdades regionais de cada ente federado, garantindo que se concretize a articulação interfederativa, na efetivação dos planos decenais de educação como políticas de Estado e na consolidação do sistema nacional de educação.

Nesse sentido, e a partir de regulamentação do regime de colaboração, compreende-se o PNE 2014-2024 como o principal instrumento articulador para tal consolidação, considerando o arranjo federativo que estabelece as competências privativas, comuns e concorrentes dos entes federados, ressaltando-se a autonomia dos municípios, o seu papel no desenvolvimento das políticas educacionais em atenção às distintas realidades, suas responsabilidades legais e as normativas educacionais específicas. Uma autonomia legítima e que, por meio das análises realizadas, ainda demanda dos demais entes a convocação do ente municipal como o principal executor das políticas de educação infantil, para uma efetiva participação de espaços decisórios e que envolvem tais políticas. Esse pode ser considerado um grande desafio, ao se evidenciar a atuação de grupos de interesse nesses espaços, com o envolvimento de atores dos setores público e privado na disputa tanto de concepções educacionais, como de recursos, para a implementação de políticas a partir de diferentes lógicas.

Por conseguinte, a partir das constatações desta pesquisa, a constituição da cooperação federativa, por meio de efetivas formas de colaboração, com participação plena dos municípios em espaços decisórios, no exercício legítimo da sua autonomia, tendo em vista o poder atribuído legalmente a esses entes e a complexidade com que essas relações têm se constituído no contexto analisado, pode ser considerada como parcial e incompleta.

Assim, e frente às normas que definem as competências dos entes federados na materialização de políticas de educação infantil, tendo a cooperação federativa como princípio e prática, considera-se que, para que o poder público cumpra com o seu papel na direção da efetivação do direito à educação infantil para todas as crianças pequenas, os entes municipais – com e sem sistema próprio de ensino – devem ser considerados plenamente em todas as etapas do processo de elaboração das políticas, consolidando, assim, uma colaboração efetiva.

Por fim, ressalta-se que esta tese procurou colocar em evidência relações que, por vezes, ficam invisibilizadas, dada a complexidade com que o arranjo federativo brasileiro foi se constituindo, o que pode colocar os municípios em uma posição de subalternidade e desconsiderá-los como entes autônomos e que precisam ser incluídos nas definições que envolvem as políticas educacionais. Todavia, ao considerar os limites deste estudo, entende-se que ainda há um largo caminho na elucidação de muitos dos aspectos que se revelaram no itinerário percorrido, enunciando a sua continuidade como contribuição na produção da pesquisa em política educacional, um processo em permanente construção.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Research Gate**, Berlim, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 10 ago. 2018.
- ADRIÃO, T. M. de F. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- ADRIÃO, T. M. de F. *et al.* Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p.113-131, jan.-mar., 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00113.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- ALBUQUERQUE, S.; FELIPE, J.; CORSO, L. V. (Orgs.). **Para pensar a educação infantil em tempos de retrocessos**: lutamos pela educação infantil. Porto Alegre, RS: Evangraf, 2017.
- ALBUQUERQUE, C. L. N. de; MOURA, A. S. de. A positivação do direito à educação nas Constituições Brasileiras e o seu reflexo no desenvolvimento regional. XVI SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, UNISC, Santa Cruz do Sul, 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19598/1192612313>. Acesso em: 22 jan. 2020.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, 2001. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-51/518-federalismo-democracia-e-governo-no-brasil-ideias-hipoteses-e-evidencias/file>. Acesso em: 27 set. 2018.
- ALVES, C. M. S. D. **A implementação da política pública de educação infantil**: entre o proposto e a existência. 2013. 185 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/250863>. Acesso em: 14 jun. 2018.
- ALVES, Z. M. M. B.; SILVA, M. H. G. F. D. da. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. **Paidéia**, FFCLRP, USP, Ribeirão Preto, 2, Fev/Jul, 1992. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-863x1992000200007&script=sci_arttext. Acesso em: 10 out. 2018.
- ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/104091>. Acesso em: 24 mar. 2021.
- ANDERSON, G. Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração**

da Educação – RBPAE, v. 33, n. 3, p. 593 - 626, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpaе/article/view/79297/46233>. Acesso em: 20 de out. de 2020.

ANDRADE, E. F. de. A opção do município pela criação do seu sistema de ensino: o discurso e as práticas cotidianas. 33ª REUNIÃO – ANPEd, Caxambu, 2010. Disponível em: <http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6810--Int.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

ANDRADE, E. F. de. **Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local**. 2011. 343p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2011. Disponível em: http://www.bdtd.ufpe.br/bdtd/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3453. Acesso em: 25 mar. 2018.

APP SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARANÁ, Estatuto da APP-Sindicato 2017. **APP-Sindicato**. Curitiba, 2017. Disponível em: <https://appsindicato.org.br/estatuto/>. Acesso em: 23 nov. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ (AMP). Apresentação. **AMP**. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://ampr.org.br/apresentacao/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ (AMP). Estatuto Social Consolidado. **AMP**. Curitiba, 2017. Disponível em: https://ampr.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Estatuto_Social_AMP.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. Nota de Repúdio à Portaria n. 577 de 27 de abril de 2017 do MEC. **ANPEd**, Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em: <https://anped.org.br/news/nota-de-repudio-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017-do-mec#:~:text=577%20de%2027%20de%20abril%20de%202017%20do%20MEC,-qua%2C%2003%2F05&text=1.,na%20pr%C3%A1tica%2C%20dissolve%20a%20entidade>. Acesso em: 19 maio 2019.

ARAÚJO, G. C. de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/pt-br.php>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ARAÚJO, G. C. de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 231-242, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83>. Acesso em: 22 ago. 2020.

ARAÚJO, G. C. de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p.908-927, out.-dez., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-39-145-908.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ARAÚJO, W. F. G de; CORRÊA, I. M; SILVA, F. A. R e. Descentralização e Federalismo Fiscal: Algumas Considerações sobre o Âmbito Intramunicipal. ENCONTRO ANUAL DA

ANPAD, Atibaia, 2003. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-gpg-1346.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

ARAÚJO, W. M. de P. **Sistema Nacional de Educação e projeto de educação para o país: concepções, proposições e disputas**. 2019. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Goiás. Goiânia, GO, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/10269>. Acesso em: 26 fev. 2021.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 15, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004. Acesso em: 09 set. 2018.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000300004. Acesso em: 09 set. 2018.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV; Editora Fiocruz, 2014.

ARRETCHE, M. T. S. (Org). **Trajetória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo, Editora Unesp, CEM, 2015.

ARRUDA, L. G. L. Apontamentos sobre mandonismo, coronelismo e clientelismo: continuando o debate conceitual. XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – **ANPUH**, Natal, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3858>. Acesso em: 19 jul. 2020.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil. **Novos Estudos**, Cebrap, São Paulo, v. 37, n. 02, mai.–ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/c3T5mk68ngn7PQ5chVkbhrS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: jul. 2021.

BALL, S. J. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. *In*: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.) **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.) **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BARBOT, J. Conduzir uma entrevista de face a face. *In*: PAUGAM, S. (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, Persona, 1977.

BARRETO, A. M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300005&script=sci_abstract&lng=pt#:~:text=Rev.&text=Com%20base%20em%20dois%20estudos,do%20Governo%20Fernando%20Henrique%20Cardoso. Acesso em: 14 jun. 2018.

BARRETO, A. M. R. F. Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil - MIEIB. *In*: OLIVEIRA, D. A. *et al.* **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG, Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <https://gestrado.net.br/wp-content/uploads/2020/08/132-1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. **OPAS/ABEPSS**, jul. 2006. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

BELLARDO, W. S. **Trajetória da Burocracia Educacional: recrutamento e recursos de poder**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/48880>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BITTENCOURT, D. A. **Princípios da eficiência: entre o modelo gerencial e os valores republicanos**. 2013, 85 p. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Nove de Julho. São Paulo, SP, 2013. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/1436/2/Daniela%20Almeida%20Bittencourt.pdf>. Acesso em: 05 set. 2016.

BLUM, G. G. **Anel da (Des)Integração Paranaense: Estado, Rede Logística e a Governamentalidade da Circulação da Riqueza no Território no Século XXI**. 2015. 207 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39877>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004,

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. São Paulo: Editora UNB - Imprensa Oficial: 1998.

BONAVIDES, P. Jurisdição constitucional e legitimidade: algumas observações sobre o Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200007#:~:text=Outro%20%C3%B3bice%20que%20se%20depara,da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20exerce%20outras%20atribui%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 30 set. 2020.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo, SP: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã; 3).

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Tradução de: TOMAZ, Fernando. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução de: CORRÊA, Mariza. 11. ed. Campinas: Papyrus, 2011.

BRAGA, G. L. Direito Constitucional. Federalismo Centrífugo X Federalismo Centrípeto, **Fí di Themis**, 2013. Disponível em: <http://fidithemis.blogspot.com/2013/06/direito-constitucional-federalismo.html>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n.º 25, de 13 de fevereiro de 2019. Autora: Professora Dorinha Seabra Rezende. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191844>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Partidos políticos brasileiros: programas e diretrizes doutrinárias, **Senado Federal**, Brasília, DF, Coordenação de Edições Técnicas, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/508139> Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar n.º 235, de 10 de outubro de 2019. Autor: Flávio Arns. **Senado Federal**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1934. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1937. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, Presidência da República, Casa Civil. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jun. 2016.

BRASIL. Decreto presidencial n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. Decreto 6094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do,visando%20a%20mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20social%20pela. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. Decreto presidencial n.º 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. **Presidência da República**, Secretaria Geral, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Decreto presidencial n.º 9579 de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm#art126. Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Decreto presidencial n.º 9.765, de 18 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. **Presidência da República**, Secretaria Geral, Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 53 de 19 de dezembro de 2006. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2006 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 05 nov. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 10 set. 2020

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução n.º 6 de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de **FNDE/MEC**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3130resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 22 mai. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Relatório resumido da execução orçamentária (RREO). **FNDE/SIOPE**. Brasília, DF, 2016. https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do?acao=atualizar&pag=result&anos=2017&periodos=-1&cod_uf=41&municipios=120001. Acesso em: 06 mar 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). PAR – Plano de Ações Articuladas. **FNDE**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/par>. Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censos Demográficos População – 1991-2010. **IBGE**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#populacao. Acesso em: 03 dez. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016. **IBGE**. Rio de Janeiro, RJ, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. IBGE. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, **IBGE**, Rio de Janeiro, 2011-2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. 17 mar. 2017.

BRASIL. IBGE. Brasil - Panorama. 2017, **IBGE**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2013-2019. **IBGE**. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Mudança Demográfica no Brasil no século XXI. **IBGE**. Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93322.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais – SIS. 2018. **IBGE**. Rio de Janeiro, RJ, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estimativas populacionais 2019. **IBGE**. Rio de Janeiro, RJ, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2014; 2019. **IBGE**. Rio de Janeiro, 2019. RJ. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2019 **Agência IBGE Notícias**. Rio de Janeiro, RJ, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26956-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2019>. Acesso em: 09 abr. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Pnad 2009 – Primeiras Análises: Tendências Demográficas, 2010. **Ipea**. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101013_comunicadoipea64.pdf. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Documento Monitoramento das metas PNE 2014-2024, **Inep**. Brasília, 2016. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/publicacoes/item/download/13_7101e1a36cda79f6c97341757dcc4d04. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Relatório do 2.º Ciclo de Monitoramento das metas PNE – 2018. **Inep**. Brasília, 2018. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/publicacoes/item/download/15_43f943e1c8b9aaf756af3875d8561a10. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2014-2019. **Inep**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 11 mar. 2020. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Relatório do 3.º Ciclo de Monitoramento das metas PNE – 2020. **Inep**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm. Acesso em: 13 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. Lei n.º 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5537.htm#:~:text=LEI%20No%205.537%2C%20D E,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5692.htm. Acesso em: 19 jun. 2017.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 30 set. 2016.

BRASIL. Lei n.º 8.433, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.306, de 4 de julho de 2006. Altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil. **Presidência da República**, Secretaria Geral, Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13306.htm. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Lei n.º 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2007. P. 7. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Lei n.º 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso X ao caput do art. 4o da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. **Presidência da República**, Secretaria Geral, Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111700.htm. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Lei n.º 12.722, de 3 de outubro de 2012, a partir do exercício de 2014. MEC/MDS. **FNDE**. Brasília, DF, 2014. Disponível em:

http://www.lex.com.br/legis_25968223_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_2_DE_16_DE_SETEMBRO_DE_2014.aspx. Acesso em: 08 mar. 2019.

BRASIL. Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei n.º 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. **Presidência da República**, Secretaria Geral, Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 16 set. 2017.

BRASIL. Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Presidência da República**, Secretaria Geral, Brasília, DF, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Ata de Reunião, dia 10 de dezembro de 2019. Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. **MEC**, 2019. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/#cooperacao>. Acesso em: 10 de dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Documento “Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação”. **Ministério da Educação**, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_alinhando_planos_educacao.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Documento “O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações”. **Ministério da Educação**, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). PNE em movimento. Elaboração e adequação dos Planos Subnacionais de Educação, **MEC**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n.º 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE, **MEC**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n.º 577 de 27 de abril de 2017. Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação – FNE, **MEC**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20184519/do1-2017-04-28-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017-2018446. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n.º 331, de 05 de abril de 2018. Institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular - ProBNCC e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-331-de-5-de-abril-de-2018-9385655?inheritRedirect=true>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n.º 1.716, de 3 de outubro de 2019. Dispõe sobre a instituição, a organização e o funcionamento da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. MEC, **Diário Oficial da União**, 2019. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=142061-portaria-1716-de-3a&category_slug=2020&Itemid=30192. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n.º 518, de 08 de junho de 2020. Institui o Grupo de Trabalho para elaborar propostas de normativos específicos para a implementação do Programa Tempo de Aprender, instituído pela Portaria MEC n.º 280, de 19 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-518-de-8-de-junho-de-2020-260787187>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução CNE/CEB n.º 01, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, **CNE**, Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf. <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13684-resolucoes-ceb-2009>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Parecer CNE/CEB n.º 30, de 12 de setembro de 2000. **CNE**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução CNE/CEB n.º 05, de 18 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, **CNE**, Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13684-resolucoes-ceb-2009>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução CNE/CEB n.º 6, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, **CNE**, Brasília, DF, 2010. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6886-rceb006-10&Itemid=30192. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução CNE/CEB n.º 1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. **CNE**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb00112&Itemid=30192#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2023,da%20qualidade%20social%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Parecer CNE/CEB n.º 2, de 13 de setembro de 2018. Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos quatro e aos seis anos de idade. **CNE**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=97071-pceb002-18&category_slug=setembro-2018-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução CNE/CEB n.º 2, de 9 de outubro de 2018. Define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade. **CNE**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/59321-resolucoes-ceb-2018#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CNE%2FCEB%20n%C2%BA%202,\(seis\)%20anos%20de%20idade](http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/59321-resolucoes-ceb-2018#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CNE%2FCEB%20n%C2%BA%202,(seis)%20anos%20de%20idade). Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisa Nacional: caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural. **MEC**, Brasília, DF, 2012. v. 1: Análise dos dados quantitativos das condições educacionais de crianças de 0 a 6 anos residentes em área rural: dados secundários. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13621-relato-2-vol-1-analise&category_slug=julho-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 06 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). População na faixa etária de 4 e 5 anos de idade, Brasil, Grande Região, Paraná, 2014-2019. **DATASUS**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sinasc/cnv/nvuf.def>. Acesso em: 11 out. 2019.

BORTOLETTO, G. E. **LGBTQIA+**: identidade e alteridade na comunidade. 2019. 32 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização) - Escola de Comunicações e Artes, Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2019. Disponível em: http://celacc.eca.usp.br/?q=pt-br/tcc_celacc/lgbtqia-identidade-alteridade-comunidade#:~:text=Resumo%3A&text=O%20estudo%20embasado%20pela%20pesquisa,exposi%C3%A7%C3%A3o%20desses%20indiv%C3%ADduos%20pela%20m%C3%ADdia. Acesso em: dez. 2020.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira.

Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005. Acesso em: 19 abr. 2018.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: ampliação ou recuo do direito? **Textura**, v. 18 n. 36, jan./abr. 2016.

<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1627/1454>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CARLOMAGNO, M. C.; ROCHA, L. C. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**,

UFPR, Curitiba, PR, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica>. Acesso em: maio 2020.

CARVALHO, E. J. G. A educação básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retrato da escola**. Brasília, v. 11, n.21. p.525- 541, jul/dez. 2017.

Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/800>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CARVALHO, J. M. de. *Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento*. In: **Federalismos latino-americanos**: México/Brasil/Argentina. México, *Fondo de Cultura Económica*, 1993, p. 51-80. Disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/91771780/CARVALHO-Jose-Murilo-de-Federalismo-y-centralizacion-en-el-Imperio-brasileno-historia-y-argumento>. Acesso em: 06 ago. 2016.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003. Acesso em: 02 jul. 2020.

CARVALHO, J. M. de. Os três povos da República. **Revista USP**, São Paulo, n. 59, p. 96-115, setembro/novembro, 2003. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/13279/15097>. Acesso em: 26 abr. 2017.

CARVALHO, J. M. de. República, democracia e federalismo. **Varia História**, Belo

Horizonte, v. 27, n. 45, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-87752011000100007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 26 abr. 2017.

CARVALHO, J. M. de. In: LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**, Companhia das Letras: São Paulo, 7.^a ed. 2012.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Município e o enigma da competência comum constitucional. **Revista da ESMESC**, v. 20, n. 26, 2013. Disponível em:

<https://revista.esmesc.org.br/re/article/download/70/64>. Acesso em: 03 out. 2019.

CARVALHO, E. J. G. Arranjo de Desenvolvimento da Educação: instrumentos de soluções colaborativas para a educação ou uma nova estratégia de expansão e do controle do mercado educacional? **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 103-128, jan./abr. 2018. Disponível

em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/carvalho.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

CASSINI, S. A. **Federação e Educação no Brasil**: a atuação do Poder Legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração. 2011. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, ES, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/2281/1/tese_5277_SIMONE%20ALVES%20CASSINI.pdf. Acesso em: 25 jun. 2017.

CASSINI, S. A. **Associativismo territorial na educação**: novas configurações da colaboração e cooperação federativa. 2016. 213 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, ES, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8558>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CÁSSIO, F. Participação e participacionismo da construção da Base Nacional Comum Curricular. **Nexo Jornal**, São Paulo, 02/12/2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/Participa%C3%A7%C3%A3o-e-participacionismo-na-constru%C3%A7%C3%A3o-da-Base-Nacional-Comum-Curricular>. Acesso em: 18 abr. 2021.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 45(6):1781-1804, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000600008&script=sci_abstract&tlng=pt/. Acesso em: 04 jul. 2020.

CAVALCANTI, C. R. Modelo federativo brasileiro e suas implicações no campo das políticas educacionais. III CONGRESSO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – **Anpae**. Zaragoza, ES, 2012. Disponível em: https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti_res_int_GT7.pdf. Acesso em: 18 nov. 2017.

CAVALCANTI, C. R. **Tensões federativas no financiamento da educação básica**: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. 336 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Conhecimento e Inclusão Social em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-A8JMVE/1/tese_final_cacilda_cavalcanti.pdf. Acesso em: 18 nov. 2017.

CELLARD A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes 2008.

COHN, G. (org.) **Max Weber**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003. (Col. Sociologia, v. 13).

COMPARATO, F. K. Compreensão histórica do regime empresarial-militar brasileiro. **Cadernos IHU Ideias**, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Instituto Humanitas Unisinos, São Leopoldo, Ano 12, n. 205, v. 12, 2014. Disponível em:

<http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/205cadernosihuideias.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2019.

CONCIANI, A.; SANTOS, D. C. dos. Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual constituição federal. **Revista de Direito Público**, Londrina, v, 4, N. 3, P. 268-281, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/10881/9517>. Acesso em: 25 ago. 2017.

CODATO, A. N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 2005, 83-106 Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=238/23802508>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). **História e Estatuto**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.consed.org.br/consed/consed/missao-e-objetivos>. Acesso em: mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). **Consed, Undime e MEC lançam nota de apoio ao programa Tempo de Aprender**. Brasília, DF, 16/10/2020. Disponível em: <http://www.consed.org.br/central-de-conteudos/consed-undime-e-mec-lancam-nota-de-apoio-ao-programa-tempo-de-aprender>. Acesso em: mar. 2021.

CORREA, B. C. A educação infantil sob a lógica do empreendedorismo e dos “negócios de impacto social”. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-46982020000100807&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 12 mar. 2021.

CORTÊS, L. B. Q. **Estado Federal e Igualdade na Educação Básica Pública**. 2013. 269 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-05022014-114705/pt-br.php> Acesso em: 28 out. 2017.

COSTA, S. C. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil. 2015. 292 f. Tese (Doutorado em Educação, Conhecimento e Inclusão Social) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/bubd-a8jpp6>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CRUZ, R. E. da. **Pacto Federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/pt-br.php>. acesso em: 11 set. 2019.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. *In*: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.) **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2004, p. 43-60.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18721>. Acesso em: 13 mar. 2017.

CURY, C. R. J. A Educação Básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742008000200002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 mar. 2017.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 149-168. Disponível em: http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/detalhes.asp?cod_dados=1388. Acesso em: 08 out. 2019.

CURY, C. R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, set./dez., 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742011000300008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 mar. 2017.

CURY, C. R. J. Os Desafios e as Perspectivas do Regime de Colaboração e do Regime de Cooperação no Sistema Nacional de Educação. 37ª REUNIÃO NACIONAL – ANPEd, Florianópolis, UFSC, 2015. Disponível em: <https://anped.org.br/biblioteca/item/os-desafios-e-perspectivas-do-regime-de-colaboracao-e-do-regime-de-cooperacao-no>. Acesso em: 13 mar. 2017.

DRABACH, N. P. SOUZA, A. R. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da Educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.16, n. 33, p. 221-248, Jul./Dez. 2014. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2851>. Acesso em: 28 dez. 2017.

DALLARI, D. de A. Constituição e evolução do Estado brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São, Paulo, 1977, v. 72, n. 1. Disponível em: www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66800/69410. Acesso em: out. 2018.

DE MARCO, C. M. Evolução constitucional do município brasileiro. **Portal Jus.com.br**. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6798/evolucao-constitucional-do-municipio-brasileiro>. Acesso em: set. 2018.

DIETRICH, P.; LOISON, M.; ROUPNEL, M. Articular as abordagens quantitativas e qualitativa. *In*: PAUGAM, S. (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 271-282.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20 jan. 2018.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação e a construção do Sistema Nacional de Educação: dilemas e proposições. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 16, julho-dezembro de 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/40307/24615>. Acesso em: 27 ago. 2018.

DOURADO, L. F. *et al.* Regime de Colaboração: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental. **Anpae - Caderno Temático 1**, Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/1-Cadernos/1Caderno.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

DOURADO, L. F. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p.477-498, abr.-jun., 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302018000200477&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 fev. 2019.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 18(2): 113-118, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>. Acesso em: 07 maio 2021.

DUARTE, N. S. S. **União/estado/município na educação infantil**: a LDBEN n.º 9.394/96 e a gestão da rede estadual de ensino, no município de Macapá/AP (1995-2002). 2014. 103 f. Dissertação (Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, AP, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unifap.br/handle/123456789/280>. Acesso em: 20 ago. 2018.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, Editora UFPR, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010440602004000200011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 set. 2017.

ELAZAR, D. J. **Federalism: an overview**. *HSRC Publishers*, Pretoria, 1995. Disponível em: <https://federalism.org/wp-content/uploads/2016/01/Elazar-Federalism-An-Overview.pdf>. Acesso em: 11 maio 2017.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, São Paulo: CEDEC, 1991. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006. Acesso em: 15 ago. 2020.

FAORO R. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 5. ed., São Paulo: Globo, 2012.

FARENZENA, N. Políticas de Assistência Financeira da União no Marco das Responsabilidades (inter) Governamentais em Educação Básica. **ANPEd/ GT 5 - Estado e Políticas Educacionais Intercâmbio Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**, Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.gt5.ufpr.br/2010/anais/comunica/mesa1/Nalu%20Farenzena.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações Intergovernamentais na Educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 150 p.788-811 set./dez. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742013000300004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 ago. 2020.

FARIAS, L. de M. **Plano de Ações Articuladas**: o regime de colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, PA, 2017. Disponível em: <https://ppged.propesp.ufpa.br/arquivos2/File/laurimar.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2018.

FELDMAN, M. **Os termos de ajustamento de conduta para efetivação do direito à educação infantil**: considerações a partir do contexto paranaense. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2017. Disponível em: http://www.ppge.ufpr.br/dissertacoes%20m2017/M2017_Marina%20Feldman.pdf. Acesso em: 09 fev. 2021.

FERNANDES, E. **Financiamento da educação infantil no Brasil**: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. 2018. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/333741>. Acesso em: 15 ago. 2020.

FERREIRA, D. M. M. Do semelhante ao mesmo, do diferente ao semelhante: sujeito, ator, agente e protagonismo na linguagem. **RBLA**, Belo Horizonte, v. 17, n. 4, p. 619-640, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-63982017000400619. Acesso em: 11 abr. 2021.

FERREIRA, T. A. P. **Análise comparativa das políticas de financiamento da educação infantil em três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb (2007-2017)**. 2020. 168 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de São Paulo (Ribeirão Preto), Ribeirão Preto, SP, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/59/59140/tde-16062020-201027/publico/corrigida.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**, 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: <https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

FINCO, D.; GOBBI, M. A.; GOULART, A. L. (Org.) **Creche e feminismo**: desafios atuais para uma educação descolonizadora, Campinas: Edições Leitura Crítica, 2015.

FLACH, S. de F. A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação. **Ensaio**: Avaliação e políticas públicas de Educação, Rio de Janeiro, v. 28, n. 106, p. 221-240, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v28n106/1809-4465-ensaio-S0104-40362019002701338.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. Ed. Porto Alegre: ArtMed, 2009. 405p.

FLORES, M. L. R. Movimentos na construção do direito à Educação Infantil: histórico e atualidade. **Educação**, Santa Maria, v. 35, n. 1, p. 25-38, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/1601#:~:text=Este%20artigo%20teve%20como%20objetivo,desde%20uma%20perspectiva%20cr%C3%ADtica%20reflexiva>. Acesso em: 20 mar. 2016.

FLORES; M. L. R.; ALBUQUERQUE, S. dos. S. de. Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola. **Textura**, v. 18 n. 36, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/163504/001019105.pdf?sequence=>. Acesso em: 15 jul. 2020.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. Sobre o FNPE. **FNPE**, 2017. Disponível em: <https://fnpe.com.br/sobre-o-fnpe/>. Acesso em: 19 maio 2019.

FRANÇA, M. Sistema federativo e regime de colaboração: o Plano Nacional de Educação – demanda e investimentos. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação; VII CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – **Anpae**, Porto, Portugal, 2014. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFranca_GT5_Integral.pdf. Acesso em: 28 ago. 2020.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

Freitas, M. C. de; Kuhlmann Jr., M. (Orgs.) **Os intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002. 503p.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 481 ed. rev. São Paulo: Global, 2003. (Introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil; 1).

GANZELI, P. **O processo de construção da gestão escolar do município de Campinas**: 1983/1996. 2000. 238p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas: Faculdade de Educação. Campinas: São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/252713>. Acesso em: 27 jul. 2018.

GANZELI *et al.* Regime de colaboração na área de educação no Brasil: uma dinâmica contraditória. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação; VII CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – **Anpae**, Porto, Portugal, 2014. http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/PedroGanzeli_GT5_integral.pdf. Acesso em: 08 jun. 2017.

GATTI, B. A. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, v. 28, n. 1, p. 13-34, jan/abr. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/36066>. Acesso em: 15 mar. 2021.

- GOBERT; MULLER In: HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, ano XXI, n. 55, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- GODOY, A. S. de M. A Constituição de 1934 no contexto da história do constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica Cesumar**, jan./abr. 2017, v. 17, n. 1, p. 181-211. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5048#:~:text=Conclui%2Dse%20que%20o%20texto,de%20Estado%20de%20Get%C3%BAlio%20Vargas>. Acesso em: 17 maio 2018.
- GOULART, M. H. H. S. **Poder local sobre o coronelismo, no Estado do Paraná: 1880-1930**, UFPR, 2004. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/11747>. Acesso em: 25 set. 2019.
- GOUVEIA, A. B.; FERRAZ, M. A. dos S. Sindicalismo docente e política educacional: tensões e composições de interesses corporativos e qualidade da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 48, p. 111-129, abr./jun. 2013. Editora UFPR. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n48/n48a08.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.
- GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12318. Acesso em: 16 abr. 2018.
- GRACINDO, R. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.211-232.
- GROSSI JR., **O regime de colaboração entre os órgãos normatizadores da educação brasileira**. 2011. 93 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 2011. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/962>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- GUIMARÃES; J. R. S.; JANNUZZI, P. DE M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, maio 2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/136/120>. Acesso em: 19 out. 2019.
- HACKER, J. S.; PIERSON, P. *Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States*. **Politics & Society**, 38(2). Downloaded from pas.sagepub.com at Cidade Universitária on June 17, 2015.
- HALL, P.A., TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2003; n. 58:193-224.
- HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. XXI, n. 55, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 19 ago. 2020.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IMMERGUT, E. M. *The Theoretical Core of the New Institutionalism*. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, *March* 1998 5-34. Disponível em:
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329298026001002>. Acesso em: 10 ago. 2020.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 56 (2): 137-160 Abr./Jun., 2005. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 19 out. 2019.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores e Políticas Públicas. Audiência Pública, SAGI/MDS, **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2015. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cespo/apresentacoes-em-eventos/audiencias-publicas-2015/12-08-2015-construcao-de-indicadores-para-uma-politica-publica-no-esporte/apresentacao-do-ministerio-do-desenvolvimento-social-e-combate-a-fome/view>. Acesso em: 19 out. 2019.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Coletânea de Políticas Públicas** - volume 1. Como chega a hora de uma ideia (p. 219-224); Juntando as coisas (p. 225-246). Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132>. Acesso em: 26 jun. 2020.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil Brasileira. **Revista Brasileira de Educação**. n. 14, São Paulo: Autores Associados, 2000a. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a02>. Acesso em: 15 abr. 2015.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.14, p. 5-18, 2000b. Disponível em:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27501402>. Acesso em: 02 dez./2014

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação Infantil**: uma abordagem histórica. 5. ed. Porto Alegre: Mediação, 2010.

LAZZARI, R. Federalismo e Poder Constituinte: a situação dos municípios e do Distrito Federal. Federalismo à brasileira. **Migalhas**. 08 de agosto de 2018. Disponível em:
<https://www.migalhas.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/285185/federalismo-e-poder-constituente--a-situacao-dos-municipios-e-do-distrito-federal>. Acesso em: 21 jun. 2021.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**, Companhia das Letras: São Paulo, 7.^a ed. 2012.

LIMA, R. de A. Os Artigos Federalistas. A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Senado Federal**, Brasília, DF, 48 n. 19 out./dez.2011. Disponível em:
https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/48/192/ril_v48_n192_p125.pdf. Acesso em: 18 ago. 2018.

LIMA, V. L. S. Os Manifestos de 1932 e 1959 e suas contribuições para as diretrizes e bases da educação, **Revista Communitas**, (Jan-Jun) 2017: Se ninguém te ouviu: escreva! Disponível

em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/COMMUNITAS/article/view/1172>. Acesso em: 15 mar. 2018.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI, *Ipea*, Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12, Jul.-Dez. 2017.

Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%20a7%20b5es_federa%20a7%20a3o.pdf. Acesso em: 12 abr. 2018.

LOPES, L. B. de F. 2017. **As legislações e políticas para a educação infantil no Brasil e no Paraná e seus atores (1990-2016)**: uma análise da normatização para educação infantil paranaense (Deliberação n.º 02/2014 CEE/PR). 2017. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá. Maringá, PR, 2017. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/teses/2017/2017%20-%20Lindiceia%20B%20F%20Lopes.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

LOTTA, G. (Org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 26 jun. 2020.

MACHADO, L. M. Evolução do conhecimento em Administração da Educação no Brasil: um recorte da obra de Anísio Teixeira. In: II CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, **Universidade do Minho e Anpae**, Braga, 18-20 jan. 2001. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/Carvalho.html>. Acesso em: 15 jul. 2017.

MACHADO, M. C. G.; PASCHOAL, J. D. A História da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, n. 33, 2009. Disponível em:

http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05_33.pdf. Acesso em: 14 out. 2012.

MACHADO, M. da S. **Quando sobra pouco para sonhar**: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2017. 193 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5073737. Acesso em: 15 abr. 2018.

MAEDA, A. H. **Os determinantes para a adesão ao Programa Caminho da Escola no Estado de Mato Grosso**. 2016. 78 f. Dissertação (Mestrado em Profissional em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2016. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18606>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MAFASSIOLI, A. da S. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/67555>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MAFASSIOLI, A. da S. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)**. 2017. 328 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158063>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MAINARDES, J. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 4, n. 1, jan.-abr. 2018, p.186-201. Disponível em: <https://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/399/649>. Acesso em: 04 jun. 2019.

MANIFESTO REPUBLICANO DE 1870. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3817523/mod_resource/content/2/manifesto%20republicano%201870.pdf. Acesso em set. 2018.

MARCH, J. G; OSLEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000200010. Acesso em: 29 jul. 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MARIN FILHO, C. J.; SAUSEN, J. O.; ALLEBRANDT, S. L. Gestão Pública Municipal: Análise do Processo de Mudança Estratégica de um Município da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. XXXII ENCONTRO - **ANPAD**, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-A1082.pdf. Acesso em: 17 maio 2020.

MARSHALL, T. H. Cidadania e Classe Social. *In: Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 62-64.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6404>. Acesso em: 25 set. 2018.

MARTINS, P. de S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da UnB. 2011.

MAUDONNET, J. V. de M. **Movimentos sociais em defesa da infância: os Fóruns de Educação Infantil e suas incidências nas políticas públicas no Brasil**. 2019. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 2019. Disponível em:

https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-02052019-150720/publico/JANAINA_VARGAS_DE_MORAES_MAUDONNET_rev.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

MENDES, A. A. P.; HORN, G. B.; REZENDE, E. T. de. As políticas neoliberais e o pragmatismo gerencial na educação pública paranaense. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-24, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/22393/14288>. Acesso em: 15 mar. 2021.

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. **Michaelis on-line**. São Paulo: Melhoramentos, 2020. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/refer%C3%Aancia/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MOHN, P. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198704>. Acesso em: 10 abr. 2017.

MORAIS, M. M. dos S. **Regime de colaboração e o PAR da rede estadual de ensino público do RN (2011-2014): a dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos**. 2020. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/30863>. Acesso em: 11 de dez. 2020.

MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL (MIEIB). **Biblioteca**. Disponível em: <https://www.mieib.org.br/biblioteca/>. Acesso em: mar. 2021.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, A. P. S. do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001 – 2010**. 2012. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-18072012-153649/pt-br.php>. Acesso em: 19 mar. 2018.

NASCIMENTO, E. C. M. do. Processo histórico da educação infantil no Brasil: educação ou assistência? **EDUCERE**, XII CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, Curitiba, PR, 2015. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/17479_9077.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

NASCIMENTO, R. P. do. **O sistema nacional de educação e a agenda federativa: um estudo sobre a ação do movimento Todos pela Educação**. 2020. 328 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, 2020. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_14425_ROSENERY%20-%20TESE%20DOUTORADO%20FINAL.pdf. Acesso em: 22 mar. 2021.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, v. 26, n. 3, p.

585-602, set./dez. 2010. Disponível em:
<http://seer.ufrgs.br/rbpa/article/viewFile/19800/11538>. Acesso em: 15 jan. 2018.

O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em:
http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: mar. 2018.

OLIVEIRA, C. de; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out.-dez. 2013.
 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 19 mar. 2018.

OLIVEIRA, C. R. de; OLIVEIRA, R. C. de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 5-29, jan./mar. 2011.
 Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-66282011000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt#:~:text=Regina%20Coeli%20de,-,Direitos%20sociais%20na%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20cidad%C3%A3%3A%20um%20balan%C3%A7o%20de%2021%20anos,Serv.&text=O%20presente%20trabalho%20faz%20um,longo%20destes%20%C3%BAltimos%2021%20anos. Acesso em: 29 jun. 2018.

OLIVEIRA, F. M. C. de. **Adeus às Oligarquias?** 2002. Disponível em
<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/adeus-oligarquias>. Acesso em 24 mai. 2015.

OLIVEIRA, F. M. C. de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**, São Paulo, Boitempo, 2003. 150p. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000100010#:~:text=A%20%22Cr%C3%ADtica%20%C3%A0%20raz%C3%A3o%20dualista,caminha%20para%20o%20mesmo%20destino. Acesso em 24 mai. 2015.

OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan.-abr., 2013. Disponível em:
 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n236/08.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

OLIVEIRA, N. R. T. **A UNESCO, o UNICEF e as políticas de educação infantil no Brasil**. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/18423>. Acesso em: 19 mar. 2018.

OLIVEIRA, R. C. de. Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 18, jun./dez. 2007, p. 150-169. Disponível em:
https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222007000200008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 08 out. 2018.

OLIVEIRA, R. C. de. Estado, classe dominante e parentesco no Paraná, **Nova Letra**, 2015. 386p. Disponível em:<https://revistas.ufpr.br/nep/article/download/53563>. Acesso em 08 out. 2018.

OLIVEIRA, R. P. O Direito à Educação. *In*: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, Financiamento e direito à educação no Brasil**: Análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007, 3. ed.

OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades e garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000300016. Acesso em: 01 de set. de 2018.

OLIVEIRA, V. E. de. As fases do processo de políticas públicas. *In*: MARCHETTI, V. (Org.). **Políticas Públicas em Debate**, São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013. 320p.

OLIVEIRA, V. E. de. Ciclo de Políticas Públicas. **Aula introdutória**, São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wpcontent/uploads/sites/5/2016/02/Vanessa-EliasAula_Introdu%C3%B3ria-Ciclo-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (Org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**, Brasília, DF: ENAP, 2019, p. 67-97. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 26 jun. 2020.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Estadísticas Sanitarias mundiales 2020: Monitorando la salud para los ODS**, Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2020. *Licencia*: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338072/9789240011953-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y%22>. Acesso em: 20 mai. 2020.

PARANÁ. ARQUIVO PÚBLICO DO PARANÁ. Governadores do Estado do Paraná. **Arquivo Público**. Curitiba, PR, 2019. Disponível em: <http://www.arquivopublico.pr.gov.br/>. Acesso em: 04 abr. 2019.

PARANÁ. CEE. Deliberação n.º 03, de 03 de março de 1999. Normas para Educação Infantil no Sistema Estadual de Ensino do Paraná. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 1999. Disponível em: <http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/deliberacoes.nsf/7b2a997ca37239c3032569ed005fb978/225b0e765c2810b3032569f100493b03?OpenDocument>. Acesso em: 20 set. 2020.

PARANÁ. CEE/CLN. Parecer n.º 422, de 04 de julho de 2007. Consulta sobre a formação e atuação do Conselho Municipal de Educação. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2007. Disponível em: <http://celepar7cta.pr.gov.br/seed/pareceres.nsf/fe9bc43c12d0fe8032566c1006ce9e5/774c963c03b44a53832573230066d839?OpenDocument>. Acesso em: 13 maio. 2019.

PARANÁ. CEE/CP. Deliberação n.º 02, de 03 de dezembro de 2014. Normas e Princípios para a Educação Infantil no Sistema de Ensino do Estado do Paraná. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2014. Disponível em:

http://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/migrados/File/pdf/Deliberacoes/2014/Del_02_14.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

PARANÁ. CEE/CP. Parecer n. 09, de 21 de setembro de 2017. Implementação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação entre Estado e Municípios. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2017. Disponível em:

http://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/migrados/File/pdf/Pareceres_2017/CP/pa_cp_09_17.pdf. Acesso em: 16 set. 2019.

PARANÁ. CEE/CP. Parecer n.º 02, de 14 de junho de 2018. Delegação de atribuições à Secretaria de Estado da Educação do Paraná – Artigo 91 da Deliberação n.º 03/13. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2018. Disponível em:

http://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/migrados/File/pdf/Pareceres_2018/CP/pa_cp_02_18.pdf. Acesso em: 08 jun. 2019

PARANÁ. CEE/CP. Deliberação n.º 03, de 22 de novembro de 2018. Normas complementares que instituem o Referencial Curricular do Paraná: princípios, direitos e orientações, com fundamento na Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e orientam a sua implementação no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Estado do Paraná. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2018. Disponível em: http://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/documento/2021-03/deliberacao_03_18_alt_04_20.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

PARANÁ. CEE/CP. Parecer n.º 01, de 18 de fevereiro de 2020. Delegação de atribuições à Secretaria de Estado da Educação do Paraná – artigo 91 da Deliberação n.º 03/13, **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2020. Disponível em:

http://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/migrados/File/pdf/Pareceres_2020/CP/pa_cp_01_20.pdf. Acesso em: 27 maio 2020

PARANÁ. CEE/CP. Deliberação n.º 01, de 31 de março de 2020. Instituição de regime especial para o desenvolvimento das atividades escolares no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná em decorrência da legislação específica sobre a pandemia causada pelo novo Coronavírus – COVID-19 e outras providências. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2020. Disponível em: http://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/documento/2021-03/deliberacao_01_20_alt_02_e_03-20_0.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

PARANÁ. CEE/CP. Deliberação n.º 02, de 04 de maio de 2020. Requerimento apresentado ao Conselho Estadual de Educação do Paraná para a revisão da redação do artigo 2.º da Deliberação CEE/CP n.º 01/2020 para permitir que o regime especial instituído por essa norma possa ser exercido pelas instituições de ensino que ofertam a Educação Infantil. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2020. Disponível em:

http://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/migrados/File/pdf/Deliberacoes/2020/deliberacao_02_20.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

PARANÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: PR, Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em:

<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>. Acesso em: 01 set. 2017.

PARANÁ. Decreto n.º 1.396 de 5 de setembro de 2007. Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado da Educação-SEED. **Governo do Estado do Paraná, Casa Civil**. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=50067&codItemAto=390339>. Acesso em: 04 set. 2017.

PARANÁ. Decreto n.º 5499 de 03 de agosto de 2012. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação do Paraná. **Governo do Estado do Paraná**. Disponível em: http://www.cee.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/reg_int_novo.pdf. Acesso em out. 2018.

PARANÁ. Decreto n.º 8.425, de 7 de dezembro de 2017. Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado da Educação - SEED. **Casa Civil**, Curitiba, Paraná, 2017. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=186990&indice=4&totalRegistros=197&anoSpan=2021&anoSelecionado=2017&mesSelecionado=12&isPaginado=true>. Acesso em: 19 mar. 2018.

PARANÁ. Decreto n.º 5.857, de 05 de outubro de 2020. Implementa o Programa Educa Juntos por meio de regime de colaboração entre o Estado do Paraná e seus Municípios. **Casa Civil**, Curitiba, Paraná, 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=402371>. Acesso em: 23 nov. 2020

PARANÁ. Governantes no Período Republicano - 1889 a 2022 - Governadores do Estado, **Casa Civil**, Governo do Estado do Paraná, 2020. Disponível em: <http://www.casacivil.pr.gov.br/Pagina/Governantes-no-Periodo-Republicano>. Acesso em: 18 abr. 2020.

PARANÁ. GOVERNO DO ESTADO. Educação vai avaliar aprendizado dos alunos durante a pandemia. **Agência de Notícias do Paraná**. Curitiba, PR, 28 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=112047>. Acesso em: 15 mai. 2021.

PARANÁ. Lei Ordinária n.º 4978 - 05 de dezembro de 1964. Estabelece o sistema estadual de ensino. **Governo do Estado do Paraná**. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=12350&codItemAto=138293>. Acesso em: 07 out. 2018.

PARANÁ. Lei n.º 18.492 de 24 de junho de 2015. Aprovação do Plano Estadual de Educação e adoção de outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**, Curitiba, 2015. Disponível em: http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/PEE/Lei_18492.pdf. Acesso em: 02 set. 2017.

PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). Mapa IPDM. **IPARDES**, Curitiba, Paraná, 2016. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/ipdm_geral_2016.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.

PARANÁ. INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Caderno Estatístico do Estado do Paraná**. Curitiba/PR, 2018. Disponível em:

<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=19&btOk=ok>. Acesso em: 20 ago. 2018.

PARANÁ. INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Índice IparDES de Desempenho Municipal** – IPDM. Curitiba/PR, 2019. Disponível em:

http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19. Acesso em: 17 out. 2019.

PARANÁ. NÚCLEO DE COOPERAÇÃO PEDAGÓGICA COM OS MUNICÍPIOS. Governo do Estado do Paraná, **SEED**. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/Municipios>. Acesso em dez. 2019.

PARANÁ. NÚCLEOS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO. Governo do Estado do Paraná, **SEED**. Disponível em: <http://www.nre.seed.pr.gov.br/>. Acesso em: dez. 2019.

PARANÁ. Portal da Transparência do Poder Executivo do Paraná. **Governo do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/o-que-e-o-portal>.

PARANÁ. SEED. Mapa dos Núcleos Regionais de Educação. **SEED/PR**, Curitiba, Paraná, 2020. Disponível em: <https://www.nre.seed.pr.gov.br/>. Acesso em: 18 ago. 2020.

PARANÁ. SEED. Referencial Curricular do Paraná: Princípios, Direitos e Orientações. **SEED/PR**, Curitiba, Paraná, 2018. Disponível em:

http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/bncc/2018/referencial_curricular_para_na_cee.pdf. Acesso em: 08 jun. 2019.

PARIZOT, I. A pesquisa por questionário. In: PAUGAM, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

PARO, V. H. **Administração Escolar**: Introdução crítica. 9ª edição, São Paulo: Cortez, 2000.

PASSADOR, C. S. Ciclo de Políticas Públicas. Ribeirão Preto, 2018. **Palestra**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2453270>. Acesso em: 25 out. 2019.

PEREIRA, S. T. **Pelo direito à creche**: uma análise da ação Brasil Carinhoso e de expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015. 2017. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2017. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/49348>. Acesso em: 10 out. 2017.

PERISSINOTO, R. M.; CODATO, A. Dossiê “Elites Políticas”, Apresentação: Por um retorno às elites. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30: 7-15 jun. 2008.

Disponível em:

<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/106404/1/2-s2.0-58649106690.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.

PERONI, V. M. V. A centralização/descentralização da política educacional nos anos 90 no contexto da proposta de reforma do estado no Brasil, **InterMeio**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação - UFSM, Santa Maria, v. 3 n. 6, 1997. Disponível em:

<https://periodicos.ufms.br/index.php/intm/article/view/2674>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PERONI, V. M. V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p.234-255, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PERONI, V. M. V. *et al.* Relações entre o público e o privado na educação básica brasileira: implicações para processos de democratização. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 92-109, 2013. Disponível: <https://seer.ufrgs.br/Poled/article/viewFile/50935/31727>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PERONI, V. M. V.; LIMA, P. V. de; KADER, C, R. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. São Leopoldo: Oikos, 2018. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gprppe/wp-content/uploads/2019/04/Livro-2018.pdf>.

PINTO, J. M. Federalismo, Descentralização e Planejamento da Educação: Desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742014000300008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 01 mar. 2017.

PINTO, J. M. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p.846-869, out-dez., 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846. Acesso em: 17 jun. 2019.

PLANO DE METAS. Carlos Alberto Richa, Estado do Paraná, **Plano de Metas 2015-2018**. Disponível em:http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2014/680/BR/PR/3/160000000558/proposta_governo_1404590511295.pdf. Acesso em: abr. 2020.

PLANO DE GOVERNO, Carlos Massa Ratinho Junior, **Paraná 2022**. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos-governo-parana>. Acesso em: abr. 2020.

PNUD; FJP; Ipea. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2013. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/. Acesso em: out. 2019.

RANIERI, N. B. S. O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação. *In*: PRETTO, R. S. de; KIM, R. P.; TERAOKA; T. M. C. **Federalismo e Poder Judiciário**, São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019, p. 261-284. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12federalismo.pdf?d=637006247774866622>. Acesso em: 25 ago. 2020.

RIBEIRO, G. W.; MACIEL, A. P. M. Federalismo, cooperação e políticas públicas: as experiências brasileiras. **Publica Direito**, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=aa768fe5e5cf9cfd>. Acesso em: out. 2018.

ROCHA, E. A. C. 30 anos da educação infantil na ANPEd: caminhos da pesquisa. **Zero a Seis**, Florianópolis, v. 1, n. 17, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2008n17p52>. Acesso em: 30 mar. 2017.

RODRIGUES, R. F. **A ação social do Movimento Colabora Educação em políticas educacionais interfederativas**. 2020. 292 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, 2020. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_14414_A%20A%C7%C3O%20SOCIAL%20DO%20MCE%20EM%20POL%20CDTICAS%20EDUCACIONAIS%20INTERFEDERATIVAS%20VF.pdf. Acesso em: 22 mar. 2021.

ROMÃO, J. E. **Sistemas municipais de educação: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município**. São Paulo: Ed. e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

ROSEMBERG, F. O Movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. *In*: ROSEMBERG, F. (org.). **Creche**, São Paulo: Cortez, 1989.

ROSEMBERG, F. Expansão da Educação Infantil e Processos de Exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 107: 7-40, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n107/n107a01.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

ROSEMBERG, F. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. *In*: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROSEMBERG, F. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. *In*: BENTO, M. A. S. (Org.). **Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais**. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades - CEERT, p. 11-46, 2012.

ROSEMBERG, F. A cidadania dos bebês e os direitos de pais e mães trabalhadoras. *In*: FINCO *et al.* (orgs) **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora**. Campinas: Edições Leitura Crítica, Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo, SP: Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social**, São Paulo: Martins Fontes, 1973.

SANTOS, M. L. Teorias e Possibilidades Analíticas para o Estudo dos Grupos de Interesse: uma introdução ao tema. **Revista Política Hoje**, v. 28, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/download/8665/34411>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**, Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. P. dos. **A Viabilização do Regime de Colaboração no Estado do Paraná como Requisito para a Articulação Pedagógica do Ensino Fundamental**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em:

<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/00005c/00005cf6.pdf>
. Acesso em: 18 out. 2017.

SARI, M. T. **Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. 2009. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, Porto Alegre, RS, 2009. Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18385/000729551.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, 1999. Disponível em:
<https://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069>. Acesso em 28. Set. 2015.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. GT-05: Estado e Política Educacional, 31ª REUNIÃO ANUAL - **ANPEd**, Caxambu, 19-22 de outubro de 2008. Disponível em:
https://anped.org.br/sites/default/files/trabalho_encomendado_-_gt05_-_dermeval_saviani.pdf. Acesso em: 15 jun. 2016.

SAVIANI, D. Sistemas educacionais. *In*: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

SAVIANI, D. Organização da Educação Nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação Plano e Fórum Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010.
Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SAVIANI, D. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**, Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012, 1.ª reimpressão, 2014.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**, Campinas: Autores Associados, 2017. 2. ed.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, SP, 2015. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13542>. Acesso em:

SCHIFINO, R. S. **Direito à creche: um estudo das lutas das mulheres operárias no município de Santo André (SP)**. 2012, 191p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012. Disponível em:
http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_11af3d17aa6d6dfdbcea7ce761ec855d/Detail. Acesso em: 25 abr. 2015.

SCHMIDT, K. C. S. **Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na fiscalização da "Meta 1" do Plano Nacional de Educação (2014-2024): implicações para a política educacional**. 2019. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação

em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2019. Disponível em:
<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/65591>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. Capítulo 3. São Paulo: Cengage Learning, 2012. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066895/mod_resource/content/1/leonardo%20secchi_ciclo%20de%20politicass%20publicas.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

SILVA, F. C. D. da. **Autonomia municipal na federação brasileira** - A teoria da subsidiariedade entre o constitucionalismo e as relações de poder na Constituição de 1988. 2008. 148 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/3331>. Acesso em: 25 mar. 2018.

SILVA, J. A. O Estado Democrático de Direito. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 173, 1988. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920>. Acesso em: jan. 2020.

SILVA, J. C. J. Análise histórica das Constituições brasileiras, **Revista ponto-e-vírgula**, 10: 217-244, 2011. Disponível em:
<https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/viewFile/13910/10234%3E>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em:
<https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

SILVA, M. M. M.; ALVES, D. R. O Estado unitário, o federalismo e o regionalismo. V ENCONTRO LUSO-ESPANHOL DE PROFESSORES DE DIREITO INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, **Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra**, 2015. Disponível em:
<repositorio.uportu.pt/bitstream/11328/1243/1/Artigo%20Coimbra%20meu.doc>. Acesso em: nov. 2018.

SILVA, M. Q. da. **Condições de qualidade das redes municipais de ensino fundamental no Brasil**. 2017. 229 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2017. Disponível em:
<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/47270/R%20-%20D%20-%20MARCUS%20QUINTANILHA%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 jun. 2019.

SILVA, M. S. P. da S. Mudanças nos marcos regulatórios da educação brasileira no período de 2003 a 2010: uma análise das alterações na Constituição Federal e na LDB. III CONGRESSO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – **Anpae**, Saragoza, 2012. Disponível em:
https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarceloSoaresPereiraDaSilva_res_int_GT7.pdf. Acesso em: 23 maio 2018.

SILVEIRA, A. A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes**: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010. 303 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26012011-144259/pt-br.php>. Acesso em: 22 de out. 2019.

SINGER, A. Rousseau e o Federalista: pontos de aproximação. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 51, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 20 jun. 2016.

SOUSA, K. C. S.; CASTRO, A. M. D. A. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – Algumas aproximações teóricas. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 874-896, out/dez. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362017000400874&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 27 out. 2018.

SOUZA, A. A. de. **Efeitos do PAR na configuração da gestão do sistema educacional de um município da região da campanha do RS**: análise dos modos de regulação. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, RS, 2015. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/2900>. Acesso em: 17 out. 2017.

SOUZA, A. R. de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar, **Educar**. Editora UFPR, Curitiba, n. 22, p. 17-49, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n22/n22a02.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2017.

SOUZA, A. R. de. (org.) *et al.* Planejamento e Trabalho Coletivo. Caderno 2. *In*: **Coleção gestão e avaliação da escola pública**, MEC-CINFOP. UFPR, 5 cadernos. 2005. Disponível em: http://coordenacaoescolagestores.mec.gov.br/ufc/file.php/1/coord_ped/sala_3/arquivos/PlanejamentoTrabalhoColetivo_AangeloRicardoSousa.pdf. Acesso em: 09 set. 2019.

SOUZA, A. R. de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, v. 9, n. 2, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4744756.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2017.

SOUZA, C. M. de. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais, **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 30 abr. 2018.

SOUZA, C. M. de. Federalismo. Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988a. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 30 jun. 2016.

SOUZA, C. M. de. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 15 mai. 2015.

SOUZA, C. M. de. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 51(1): 27-45, jan.-fev. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00027.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

SOUZA, M. de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v35s2/1678-4464-csp-35-s2-e00046818.pdf>.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, M. C. de; **A judicialização do corte etário na educação**: o ingresso no ensino fundamental e a certificação de conclusão de ensino médio. 2018. 89 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16102020-143349/pt-br.php>. Acesso em: 30 ago. 2020.

STORI, R. Governo Beto Richa: uma aproximação com o conceito de estatismo autoritário. III SIPERS - SEMINÁRIO INTERINSTITUCIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, **UEPG**, Ponta Grossa, PR, 2019. Disponível em: <https://doity.com.br/anais/sipers-/trabalho/91065>. Acesso em: 18 fev. 2020.

TAVARES, T. M. **Gestão pública do sistema de ensino do Paraná (1995-2002)**. 2004. 153p. Tese. (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit3/gestao_publica_do_sistema_de_ensino_no_parana.pdf. Acesso em: 05 ago. 2016.

TEIXEIRA, A. S. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 23-37, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/issue/view/249>. Acesso em: 20 nov. 2017.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, set./dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2017.

TELES, M. A. de A. A participação feminista na luta por creches! *In*: FINCO *et al.* (orgs) **Creche e feminismo**: desafios atuais para uma educação descolonizadora. Campinas: Edições Leitura Crítica, Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo, SP: Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UFPR. Laboratório de Dados Educacionais, **UFPR/UFG/C3SL**, Curitiba, 2019-2020. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/>. Acesso em: set. 2019.

UNCME. **Situação dos Municípios quanto a existência de Conselhos de Educação e Sistemas próprios de Ensino, criados legalmente**. Disponível em: <http://www.uncme.com.br/?pag=11&men=379>. Acesso em: 25 ago. 2016.

UNCME. **Regimento Interno**. Aracaju, 2019. Disponível em: <https://www.uncme.org.br/Pagina-Regimento.php>. Acesso em: dez. 2019.

UNDIME. **Regimento**. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/regimento>. Acesso em: dez. 2020.

VALADÃO, A. **O plano de ações articuladas na gestão educacional: desafios à implementação das políticas educacionais em municípios de Mato Grosso do Sul**. 2015. 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados/MS, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1491>. Acesso em: 19 ago. 2018.

VASCONCELOS, M. de O. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro, **Portal Jus.com.br**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20774/o-federalismo-e-a-posicao-do-municipio-no-estado-federal-brasileiro>. Acesso em: 18 out. 2018.

VIANA, V. R. F. **Concepções e discurso em torno da gestão educacional no plano de ações articuladas – PAR no município de Belo Campo/BA**. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, BA, 2015. Disponível em: <http://www2.uesb.br/ppg/ppged/wp-content/uploads/2016/10/vanusa-ruas-freire.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2018.

VIEIRA, L. M. F. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2020.

VIEIRA, S. L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.27, n. 1, p. 123-133, jan/abr. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/download/19972/11603>. Acesso em: 07 maio 2018.

VISCARDI, C. M. R. Federalismo e cidadania na imprensa republicana (1870-1889). **Tempo**, n. 18, v. 32, p. 137-161, 2012. Disponível em: www.scielo.br/pdf/tem/v18n32/v18n32a07.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

WEBER, M. Os três tipos de dominação legítima. *In*: WEBER, **Max. Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 1994.

WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**. 1.ed., v. 1, São Paulo: Ática, 2011.

ZANDER, K. F. **Judicialização da política do corte etário para o ingresso no ensino fundamental no Paraná**. 2015. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2015.

Disponível em:

http://www.ppge.ufpr.br/dissertacoes%20m2015/m2015_Katherine%20Finn%20Zander.pdf.

Acesso em: 30 ago. 2020.

APÊNDICE 1**ENTREVISTA ENTIDADE SINDICAL – APP SINDICATO/SECRETARIA DE
ASSUNTOS MUNICIPAIS E SECRETARIA EDUCACIONAL**

1. Papel da Secretaria.
2. Funções desempenhadas pela/o entrevistada/o na entidade.
3. Influência da entidade, especificamente no que concerne à articulação com órgãos de governo – esferas estadual e municipal – para execução de políticas educacionais locais em relação à educação infantil.
4. Percepção e análise sobre a relação da entidade junto aos dirigentes municipais de educação.
5. Espaços e mecanismos mais efetivos para mobilizar formas de colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios no que se refere ao desenvolvimento das políticas educacionais.
6. Desafios identificados pela entidade quanto às formas de colaboração – técnica e ou financeira – entre os órgãos do estado e os municípios paranaenses com e sem sistema próprio de ensino relacionadas às políticas educacionais.
7. Se a entidade contribui para o previsto no regime de colaboração entre os entes estado e municípios no desenvolvimento das políticas educacionais (assistência técnica e financeira) e como isso se dá.

APÊNDICE 2**ENTREVISTA CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ (CEE/PR) –
CÂMARA DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

1. No período de atuação no Conselho quais as funções desempenhadas e percepção da/o entrevistada/o sobre essas funções no seu papel representativo.
2. Papel do órgão, especificamente da Câmara de Educação Infantil, na normatização da política de educação infantil.
3. Como analisa o papel do órgão no cumprimento das funções de:
 - Normatização – identificação da existência de influências e ou contribuições de outros órgãos/entidades nas decisões tomadas por este Conselho em relação à normatização da política de educação infantil no Estado do Paraná; formas de influência/contribuição.
 - Orientação
 - Fiscalização
4. No exercício da função do Conselho quais os instrumentos mais efetivos na colaboração entre estados e municípios.
5. Se a atuação do CEE/PR contribui para o regime de colaboração entre os entes estado e municípios no desenvolvimento das políticas de educação infantil (assistência técnica e financeira) e como isso se materializa.
6. Sobre a efetiva capacidade técnica, material e financeira do órgão para o cumprimento das suas competências e atribuições previstas na legislação específica.
7. Sobre a articulação deste órgão com o Poder Público, especificamente com a Secretaria de Estado da Educação do Paraná, e com os municípios sem sistema próprio de ensino em relação às suas competências frente às políticas de educação infantil, como se dá essa relação, considerando que no Estado do Paraná são 379 municípios sem sistema próprio de ensino.

APÊNDICE 3**ENTREVISTA ÓRGÃO EXECUTIVO DA EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS –
SECRETARIA MUNICIPAL/DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO**

1. Contexto de constituição de sistema próprio de ensino do município – fatores que influenciaram essa constituição; Lei de criação.
2. Relação com a SEED/NRE – como se efetiva a relação/articulação com o ente estado e em quais aspectos (técnico-pedagógicos, financeiros, políticos, administrativo-burocráticos) – vantagens e desvantagens nessa relação com o órgão executivo e estrutura administrativa do estado (NRE).
3. Percepção sobre a colaboração, autonomia e interdependência entre o sistema estadual e o município no desenvolvimento de políticas locais de educação infantil.
4. Sobre a adesão às políticas, programas e ações da SEED/PR – como se dá essa relação e quais políticas, programas e ações são desenvolvidos no município.
5. Percepções sobre o Conselho Estadual de Educação/PR na normatização das políticas de educação infantil.
6. Atuação do Conselho Municipal de Educação - Lei de criação, se há um regimento interno, normativas, principais pautas discutidas e que envolvem a educação infantil – influência e colaboração no município.
7. Planejamento (PME) e as políticas de educação infantil: metas/estratégias previstas e efetivadas ao longo do período; se há colaboração com o estado e em quais aspectos; situação das metas e estratégias que constam nos PME sobre essa colaboração.
8. Sobre as formas de colaboração entre o município e o estado nos aspectos técnico e normativo. Se não ocorre, como avalia que poderia ser essa colaboração? Você acha que seria importante, necessária?
9. Aspectos relacionados à capacidade de financiamento da educação do município.

APÊNDICE 4**ENTREVISTA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ
(SEED/PR)/SUPERINTENDÊNCIA DE EDUCAÇÃO 2014-2018**

1. Papel da Superintendência de Educação no regime de colaboração no que se refere à orientação das políticas educacionais no âmbito da educação infantil nos municípios e instituições que integram o sistema estadual de ensino no Paraná, à época da sua atuação.
2. Instrumentos reguladores utilizados pelo órgão e que se relacionavam especificamente à etapa da educação infantil.
3. Se a atuação da SEED/PR por meio dos NRE contribuiu para a materialização das competências legais de responsabilidade do respectivo sistema de ensino (desenvolvimento de políticas, assistência técnica e financeira) e como isso se deu.
4. Efetiva capacidade técnica, material e financeira do órgão na gestão específica - na estrutura da sede da SEED e nos NRE – para o cumprimento do papel orientador das políticas de educação infantil.
5. Como se efetivava a atuação do órgão em articulação com o Conselho Estadual de Educação do PR e com o Poder Público Municipal em relação às suas competências frente às políticas de educação infantil nos municípios sem sistema próprio de ensino.
6. Existência de influências e ou contribuições de outros órgãos/entidades/sujeitos nas decisões tomadas por este órgão em relação às orientações e definições frente às políticas de educação infantil no Estado do Paraná. Que tipo de influência e ou contribuição.
7. Percepção sobre a articulação, colaboração, autonomia e interdependência entre o sistema estadual e os municípios sem sistema próprio de ensino no desenvolvimento de políticas locais de educação infantil e em quais aspectos.
8. Percepção sobre a articulação e colaboração entre o sistema estadual e os municípios com sistema próprio de ensino no desenvolvimento de políticas locais de educação infantil e em quais aspectos.
9. Desafios para o órgão na sua atuação efetiva a partir das competências federativas específicas previstas legalmente.

APÊNDICE 5**ENTREVISTA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ
(SEED/PR)/DIRETORIA DE EDUCAÇÃO/NÚCLEO DE COOPERAÇÃO
PEDAGÓGICA COM OS MUNICÍPIOS**

1. Papel do Núcleo de Cooperação Pedagógica com os Municípios na orientação das políticas educacionais no âmbito da educação infantil nos municípios e instituições que integram o sistema estadual de ensino no Paraná.
2. Instrumentos reguladores ainda vigentes utilizados por esse órgão e que se relacionam especificamente à etapa da educação infantil.
3. Como a atuação da SEED/PR por meio dos NRE contribui para a materialização das competências legais de responsabilidade do respectivo sistema de ensino (desenvolvimento de políticas, assistência técnica e financeira) e como isso se dá.
4. Capacidade técnica, material e financeira deste órgão – na estrutura da sede da SEED e nos NRE – para o cumprimento do seu papel orientador das políticas de educação infantil.
5. Atuação do órgão em articulação com o Conselho Estadual de Educação do PR e com o Poder Público Municipal em relação às suas competências frente às políticas de educação infantil nos municípios sem sistema próprio de ensino.
6. Existência de influências e ou contribuições de outros órgãos/entidades nas decisões tomadas por este órgão em relação às orientações e definições frente às políticas de educação infantil no Estado do Paraná. Que tipo de influência/contribuição.
7. Percepção sobre a articulação, colaboração, autonomia e interdependência entre os sistemas estadual e os municípios no desenvolvimento de políticas locais de educação infantil.
8. Avaliação das razões para baixa taxa de sistemas próprios pelos municípios.
9. Desafios para o órgão na sua atuação efetiva a partir das competências federativas específicas previstas legalmente.

APÊNDICE 6

ENTREVISTA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ (SEED/PR)/10 NÚCLEOS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO (NREs)

1. Detalhamento do papel do órgão junto aos municípios – aspectos administrativo-burocráticos, técnico-pedagógicos, financeiros, políticos.
2. Como essas estruturas administrativas estão organizadas para orientar os municípios em relação às políticas educacionais de educação infantil.
3. Demandas dos municípios, especificamente em relação à educação infantil – origem, fluxo e características.
4. Como se dá a relação com os municípios da Região – com e sem sistema próprio de ensino.
5. Desafios nessa relação e quais aspectos interferem na mesma, assim como, na adesão às ações e programas da SEED/PR.
6. Dentre as ações e programas da SEED/PR nas gestões desde o ano de 2014, quais se destacam nessa adesão – aspectos.
7. Percepção da/o entrevistada/o se as relações políticas e institucionais que influenciam a efetivação do pacto federativo entre os órgãos do governo do Estado do Paraná e os municípios paranaenses com e sem sistema próprio de ensino, em relação às políticas públicas de educação infantil.
8. Indicação de atos regulatórios e administrativos que envolvem a educação infantil.
9. Relação com o CEE/PR e com os CME.

APÊNDICE 7**ENTREVISTA UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO (UNCME/PR)**

1. Se o município de atuação tem sistema próprio de ensino.
 - Caso tenha, como se deu essa construção. Aspectos positivos e ou negativos.
 - Caso não tenha, quais os motivos e os principais desafios em integrar o Sistema Estadual de Ensino no que se refere à execução das políticas que envolvem a educação infantil.
2. Como foi a integração à UNCME/PR e se ocupa alguma função específica na Diretoria da UNCME Nacional – funções desempenhadas e percepção da/o entrevistado/a sobre essas funções no seu papel representativo.
3. Papel da entidade, especificamente no que concerne à articulação com órgãos de governo em relação às políticas de educação infantil – nas três instâncias.
4. Como analisa o papel da entidade no cumprimento das funções de:
 - Mobilização dos municípios para criação de sistemas próprios de ensino.
 - Articulação entre os conselhos municipais de educação – em relação à normatização da política de educação infantil no Estado do Paraná; formas de influência/contribuição.
5. Na atuação da UNCME/PR quais os espaços e mecanismos mais efetivos para mobilizar a colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios (CEE/PR e Conselhos Municipais) no que se refere ao desenvolvimento das políticas de educação infantil.
6. Se a atuação da UNCME/PR contribui para o previsto no regime de colaboração entre os entes estado e municípios no desenvolvimento das políticas de educação infantil (assistência técnica e financeira).
7. Sobre a efetiva capacidade técnica, material e financeira da entidade para o cumprimento da finalidade em contribuir na formulação de políticas educacionais tendo em vista a educação pública de qualidade no âmbito dos municípios.
8. Sobre a articulação da entidade com o Poder Público nas três instâncias – União (MEC), estado (SEED/PR) e municípios (secretarias municipais de educação) - com e sem sistema próprio de ensino - em relação às políticas de educação infantil, como se dá essa relação, considerando que a maioria dos municípios paranaenses não tem sistema próprio de ensino.

9. Panorama atual quanto ao número de municípios sem sistema – fatores que influenciam esse retrato; dificuldades para criação; aspectos positivos e negativos de se ter sistema próprio ou não; se ter sistema próprio de ensino é um fator que contribui para a formulação de políticas de educação infantil locais; quando o município tem sistema próprio, como é a relação com o estado – sistema estadual (NREs).
10. Posição do CEE/PR – normatização para criação de sistemas municipais de ensino.

APÊNDICE 8**ENTREVISTA UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO (Undime/PR)**

1. No período de atuação da Undime/PR quais as funções desempenhadas e percepção da/o entrevistada/o sobre essas funções no seu papel representativo.
2. Papel da entidade - especificamente no que concerne à articulação com órgãos de governo – nas três esferas – para execução da política de educação infantil.
3. Como analisa o papel da entidade no cumprimento das funções de:
 1. - Articulação entre os dirigentes municipais de educação – em relação à execução da política de educação infantil no Estado do Paraná; formas de influência/contribuição.
 2. - Mobilização dos associados mediante os desafios para a execução das políticas de EI nos municípios paranaenses.
4. Na atuação da Undime/PR quais os espaços e mecanismos mais efetivos para mobilizar formas de colaboração entre o Estado do Paraná e os municípios no que se refere ao desenvolvimento das políticas de educação infantil.
5. Destacar formas de colaboração – técnica e ou financeira – entre os órgãos do estado e os municípios paranaenses com e sem sistema próprio de ensino relacionadas às políticas de educação infantil.
6. Como a atuação da Undime/PR contribui para o previsto no regime de colaboração entre os entes estado e municípios no desenvolvimento das políticas de educação infantil (assistência técnica e financeira).
7. Sobre a efetiva capacidade técnica, material e financeira da entidade para o cumprimento do seu objetivo social em defender a educação pública de qualidade no âmbito da atuação dos municípios.
8. Sobre a articulação da entidade com o Poder Público nas três instâncias – União (MEC), estado (SEED/PR) e os municípios paranaenses com e sem sistema próprio de ensino em relação às políticas de educação infantil, como se dá essa relação, considerando que no PR são 379 sem sistema próprio.
9. Percepção sobre motivos que levam os municípios a não constituir sistema próprio de ensino e continuar integrando o sistema estadual.