

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

VIVIANE FÁTIMA LIMA DO PRADO

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A
EDUCAÇÃO INFANTIL: AS CONTRIBUIÇÕES DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

Passo Fundo
2019

Viviane Fátima Lima do Prado

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A
EDUCAÇÃO INFANTIL: AS CONTRIBUIÇÕES DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Mestre em Educação, tendo como orientadora a Professora Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani. Linha de pesquisa: Políticas Educacionais

Passo Fundo

2019

DEDICATÓRIA

À

Almeri Lima do Prado e Valter Cosmo Carrão do Prado (meus queridos pais), Anderson Lima do Prado (meu irmão), a Vandoir da Silva (esposo), meu filho Vítor Hugo Prado da Silva e a minha avó Nair Carrão do Prado (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por todo apoio, incentivo e colaboração.

Ao meu marido Vandoir pela paciência, motivação, companheirismo e incentivo.

Ao meu filho Vítor Hugo, meu amor, minha motivação, mobilizador da minha força.

Ao meu irmão Ânderson pelo carinho e incentivo de sempre.

A minha sogra Lurdes Terezinha Unrein pela colaboração em todos os momentos.

Aos meus amigos Fernanda e Everaldo pela parceria, colaboração e amizade.

À Profa. Dr. Luciane Spanhol Bordinhon pelo incentivo, carinho e nobreza em partilhar seus conhecimentos.

À Profa. Dr. Eliara Zaveruka Levinski por todo apoio, incentivo, oportunidade, amizade, carinho e nobreza em partilhar seus conhecimentos.

À minha orientadora Profa. Dr. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani por acreditar, incentivar e mobilizar todo esse processo de formação e principalmente por me permitir acessar um mundo novo de conhecimentos e oportunidades.

Meu total agradecimento aos meus dois grupos: Grupo de estudos sobre Gestão e Qualidade da Educação (Ge-quali) e do Grupo de Pesquisa e Extensão Políticas e Gestão da Educação (GPEPGE), aos colegas que deles participam e que tanto me auxiliaram, dividiram e compartilharam saberes, dúvidas e possibilidades.

As colegas da EMEI Estrela da Manhã pelo carinho, incentivo e aprendizados.

À banca examinadora, Profa. Dra. Luciane Viegas (IFRS), Prof. Dr. Sandro Bergue (TCE/RS), Prof. Dr. Júlio Cesar Godoy Bertolin (UPF) e Profa. Dra. Eliara Zaveruka Levinski (UPF) pelas contribuições de grande significado.

RESUMO

O sistema de educação brasileiro é composto por uma gama de políticas públicas que objetivam o acesso, a permanência e a qualidade do ensino. Essas políticas perpassam grandes campos da educação, como a gestão e o financiamento. A presente dissertação debruça-se sobre as políticas públicas destinadas à educação infantil, mais precisamente sobre as possibilidades que a gestão do financiamento através da ação dos gestores municipais proporciona a esse nível de ensino, resultando ou não na materialização dessas políticas. Para delimitar esta pesquisa, os dados utilizados foram referentes à educação infantil no estado do Rio Grande do Sul, em seus 497 municípios. Os objetos de análise foram as Radiografias da Educação Infantil e os pareceres técnicos, ambos documentos públicos emitidos pelo Tribunal de contas do Estado do RS, no período de 2009 a 2018. Desta forma, buscou-se compreender quais os principais elementos apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado/RS acerca da Educação Infantil durante suas análises técnicas e em que medidas tais apontamentos contribuem para a materialização da gestão das políticas públicas educacionais na educação infantil rio-grandense. A metodologia utilizada tem caráter qualitativo, com estudo de caso (RS), análise das legislações pertinentes e dos documentos públicos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do RS, assim como consultas documentais. A fundamentação teórica que sustenta este trabalho toma por base os autores Licínio Lima, Stephen Ball e Nalú Farenzena. A pesquisa inicia pela retomada da história e do financiamento da educação infantil no Brasil, apresentando as diferentes legislações e o impacto delas no contexto de prática das políticas públicas. Em seguida apresenta a arquitetura do TCE/RS buscando esclarecer os leitores sobre a responsabilidade e o funcionamento deste órgão fiscalizador do estado. Além da História do TCE/RS, compreende-se a legalidade, a funcionalidade e os procedimentos ao auditar os municípios rio-grandense, bem como as iniciativas do Tribunal a fim de orientar os gestores municipais. A partir da categorização e da análise dos documentos públicos do TCE/RS, observa-se a dificuldade dos municípios rio-grandenses em cumprir com as políticas públicas de acesso e permanência na Educação Infantil, principalmente no que se refere à meta 1 do Plano Nacional de Educação. A ampliação das vagas e a qualidade de atendimento ficam limitadas devido aos recursos destinados serem poucos e estarem vinculados ao censo do ano anterior. Conclui-se que o TCE/RS muitas vezes pode tornar-se uma justificativa do gestor público municipal para validar suas ações de gestão. Porém, a função do TCE é auxiliar, parametrizar e qualificar

as políticas educacionais. O órgão público qualifica porque fiscaliza e dá publicidade aos dados que encontra nos municípios, mas a garantia do direito não é feita pelo TCE, e sim pelo gestor através das escolhas de gestão que faz. Nesse sentido, cabe ao gestor colocar ou não a política em ação, pois o TCE não possui tanta ingerência na gestão local. Em última instância, o papel deste é apresentar mecanismos que podem condicionar o gestor a cumprir e garantir a lei, parametrizando as ações municipais.

Palavras-chave: Educação Infantil. Gestão. Política Pública Educacional. Tribunal de Contas do Estado.

ABSTRACT

The Brazilian education system is composed of a range of public policies aimed at access, permanence and quality of education. These policies span large fields of education, such as management and financing. This dissertation focuses on public policies aimed at early childhood education, more precisely on the possibilities that the management of funding through the action of municipal managers provides at this level of education, resulting or not in the materialization of these policies. To delimit this research, the data used were related to early childhood education in the state of Rio Grande do Sul, in its 497 municipalities. The objects of analysis were the Radiographs of Early Childhood Education and the technical opinions, both public documents issued by the Court of Auditors of the State of RS, from 2009 to 2018. Thus, we sought to understand what are the main elements presented by the Court of Auditors of the State / RS about Early Childhood Education during its technical analysis and to what measures these notes contribute to the materialization of the management of educational public policies in early childhood education Rio Grande. The methodology used has a qualitative character, with case study (RS), analysis of relevant laws and public documents issued by the Court of Auditors of the State of RS, as well as documentary consultations. The theoretical foundation that supports this work is based on the authors Licínio Lima, Stephen Ball and Nalú Farenzena. The research begins by resuming the history and financing of early childhood education in Brazil, presenting the different legislations and their impact on the context of public policy practice. It then presents the architecture of TCE / RS seeking to enlighten readers about the responsibility and operation of this state supervisory body. In addition to the history of the TCE / RS, we understand the legality, functionality and procedures of auditing Rio Grande municipalities, as well as the Court's initiatives to guide municipal managers. From the categorization and analysis of the public documents of the TCE / RS, it is observed the difficulty of Rio Grande municipalities to comply with public policies of access and permanence in early childhood education, especially with regard to goal 1 of the National Plan of Education. The expansion of vacancies and the quality of attendance are limited due to the resources intended to be scarce and linked to the previous year's census. It is concluded that TCE / RS can often become a justification of the municipal public manager to validate their management actions. However, the role of the ECA is to assist, parameterize and qualify educational policies. The public agency

qualifies because it monitors and publicizes the data it finds in the municipalities, but the guarantee of the right is not made by the ECA, but by the manager through the management choices that it makes. In this sense, it is up to the manager to put the policy into action or not, because the ECA does not have such interference in local management. Ultimately, its role is to present mechanisms that can condition the manager to comply and ensure the law, parameterizing municipal actions.

Keywords: Early Childhood Education. Management. Educational Public Policy. State Court of Auditors.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Benefícios: percentual de alunos inseridos nos dois níveis mais elevados na Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), por faixas de atendimento na Educação Infantil, RS, 2014	74
Gráfico 2 – Benefícios: oferta da Educação Infantil e nota média no IDEB ensino fundamental – séries iniciais, RS, 2015	74
Gráfico 3 – Tipos de documentos obtidos no período relacionados aos apontamentos na EI	80
Gráfico 4 – Procedência do processo inspirados no período	81
Gráfico 5 – Compõe-se pela quantidade de municípios indicados nos documentos encontrados	82
Gráfico 6 - Contém os principais apontamentos encontrados no período 2009/2018	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Acesso ao TCE/RS através do site de busca Google, empresa multinacional de serviços online e software dos Estados Unidos (Google)	25
Figura 2 – Procura pelo site no TCE/RS	25
Figura 3 – Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.	26
Figura 4 – Ao acessar o portal clica em estudos e pesquisa	26
Figura 5 - Ao acessar o portal, clica em Educação Infantil e seleciona a radiografia	26
Figura 6 – Acesso ao TCE/RS através do site de busca Google, empresa multinacional de serviços online e software dos Estados Unidos (Google)	27
Figura 7 – Procura pelo site no TCE/RS	27
Figura 8 – Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	28
Figura 9 - Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, busca processual no site do tribunal utilizando as palavras chaves: contas regulares e contas irregulares Educação Infantil 2009 a 2018	28
Figura 10 - Sítio da Scielo, busca utilizando as palavras chaves: políticas públicas, gestão e financiamento da educação infantil	30
Figura 11 - Sítio da Scielo, busca utilizando as palavras chaves: financiamento da educação infantil	30
Figura 12 – Apresentação da dinâmica de funcionamento do TCE/RS	52
Figura 13 – Atuação do TCE/RS	53
Figura 14 – Organograma TCE/RS	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Repartição/transparência das receitas constitucionais.	44
Quadro 2 – Estrutura Constitucional dos tributos (espécie impostos)	46
Quadro 3 – Comparativo entre FUNDEF e FUNDEB	47
Quadro 4 – Apanhado histórico das principais datas na história do TCE/RS	51
Quadro 5 – Setores do tribunal: composição e funcionalidade	54
Quadro 6 – Princípios do art.37 da CF 1988	58
Quadro 7 – Glossário de termos do TCE/RS	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Premissas Básicas da Teoria Crítica	23
Tabela 2 – Artigos tabulados do site da Scielo	31
Tabela 3– Dados da Radiografias da EI feitas pelo TCE/RS	77
Tabela 4 - Dados dos municípios com maiores incidências	83

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQI	Custo aluno qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
EI	Educação Infantil
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.
GE-quali	Grupo de Pesquisa em Gestão e Qualidade da Educação
GPEPGE	Grupo de Pesquisa e Extensão em Políticas e Gestão da Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de renda
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UPF	Universidade de Passo Fundo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1. Justificativa	20
1.2 Metodologia.....	22
1.3 Estrutura da dissertação	36
2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL LIMITES E POSSIBILIDADES	39
2.1 Rumos e legalidade	39
2.2 Financiamento.....	44
3. O TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL NOS MUNICÍPIOS RIO-GRANDENSES.....	51
3.1 História e funcionalidade TCE/RS.....	51
3.2 Legislação e princípios constitucionais	58
3.3 Etapas da fiscalização.....	59
4. RADIOGRAFIAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL	63
5. AS CONTRIBUIÇÕES DO TCE/RS NOS MUNICIPIOS RIO-GRANDENSES	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105
APÊNDICE	110

1 INTRODUÇÃO

A educação infantil, primeira etapa da educação básica tem sido “cenário” de implementações de políticas públicas delineadas por processos que envolvem a gestão e o financiamento da educação no país. Embora presente na legislação desde 1988, a EI, no estado RS, constituiu-se aos mesmos passos da educação nacional e mundial, no que tange a infância e a criança como ser histórico e social. A visão assistencialista perdurou por muitos anos no Brasil, a criação das creches como local onde os filhos poderiam ficar durante o período em que as mães desenvolviam suas atividades profissionais, permanece até hoje, impregnada em alguns sistemas de ensino que utilizam a “bandeira” da creche, da pré-escola e do atendimento em turno integral como alicerces de campanhas políticas “partidárias” e como elementos mobilizadores de políticas públicas capazes de atentar o atendimento para esse nível de ensino. Os impactos educacionais nesta etapa, embargam o entendimento de Estado¹ e sua participação política e decisória durante a efetivação dos processos da educação. Segundo Susin (2011):

A crise do capital dos anos 1980 que assolou a economia mundial produziu efeitos, mesmo que tardiamente, no Brasil. A redefinição do papel do Estado foi a resposta para a crise principalmente no que se referia às políticas públicas. O corte nas políticas sociais passou a ser uma das alternativas abraçadas pelos governos da época. Isso gerou perdas de direitos adquiridos pelos trabalhadores, trazendo consequências também para a educação infantil. (SUSIN, 2011, p.44)

Com as ações instituídas pelos governos, houve uma reformulação do papel do Estado que resultou na transferência para a sociedade civil de responsabilidades antes exclusivas do Estado, criando-se assim as organizações sociais, também conhecidas como terceiro setor, que passaram a permitir a relação público/privado nas políticas públicas sociais² e educacionais³.

O entendimento da materialização das decisões públicas no país demanda a compreensão do significado de política, política pública e política educacional. Segundo Muller e Surel (2002):

¹ É um órgão detentor de poderes e de deveres sociais, e sua legitimidade encontra-se na legalidade de suas atribuições, pela força da lei e pelo cumprimento dos princípios que se determinam dentro de suas limitações territoriais (BOBBIO, 2007).

² Fazem parte saúde, lazer, transporte, segurança, minas e energia, saneamento, habitação, etc. (PAVAN, 2017).

³ As políticas educacionais podem versar sobre: formação de professores, construção de escolas, concurso público, planos de carreira, cargos e salários e financiamento da educação. (PAVAN, 2017).

O analista de políticas públicas encontra dificuldade para definir “política pública”, devido à polissemia da palavra “política”. Dizem eles que “[...] este termo cobre ao mesmo tempo, a esfera da política (polity), a atividade política (politics) e a ação pública (policies)”. (MULLER e SUREL, 2002, p.11).

Segundo os autores, a divisão entre o mundo da política e a sociedade civil, variando de acordo com o lugar e o tempo, representa a polity. Já a politics faz menção a atividade política em geral e a policy compreende os programas de ação pública com objetivo explícitos já elaborados. (apud JESUS, 2014).

O entendimento de políticas públicas possui uma vasta compreensão na literatura, pode ser considerado segundo Reis (2010, p.1) “ todo o conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com propósito de lidar rotineiramente com algum tema específico. ” Para Cavalcanti (2007):

[...] um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressada no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos. (CAVALCANTI, 2007, p. 26).

Desta forma ao afinarmos ainda mais as políticas, buscando a compreensão de política pública educacional, encontramos em Oliveira (2012) a definição de política educacional a partir do conceito de políticas públicas:

Se “políticas públicas” é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Porém, educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar. (OLIVEIRA, 2012, p.4)

No Brasil, as políticas públicas educacionais ganham “corpo” através da constituição de 1988 (BRASIL, 1988), onde a educação brasileira passou a garantir a universalização e gratuidade do ensino, também apresentando políticas de financiamento, visando possibilitar a implementação prática dessas ações, garantidas também através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LEI, 9394/96) e do Plano Nacional da Educação (LEI, 13005/2014). Com a CF de 1988 o direito ao acesso as crianças de 0 a 6 anos na

EI, ficou garantido em lei, no entanto sem nenhuma obrigatoriedade e em forma de complemento a ação da família. Ao expandir e universalizar o acesso, o país tem apresentado grandes dificuldades na materialização da lei. Segundo Farenzena (2006):

O contexto político aponta para sérias restrições à viabilidade de políticas públicas educacionais voltadas à expansão, universalização e qualificação da educação escolar, impostas pelo ajuste estrutural e pelas dificuldades de responsabilização e coordenação das esferas de governo no financiamento e gestão das políticas públicas sociais. (FARENZENA, 2006, p.23)

Com todos os desafios relacionados a expansão e universalização no país, a EI ainda contava com um agravante, a falta de financiamento, pois o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, aplicava o recurso público, no ensino fundamental. Somente com o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que a EI passa a ser contemplada com financiamento garantido em lei. A partir da emenda constitucional 59 de 11 de novembro de 2009, torna-se obrigatório o atendimento universal e gratuito na educação básica dos 4 aos 17 anos, contudo, a EI, primeira etapa da educação básica, seis anos após a promulgação da lei, ainda possuía o maior público fora da escola, segundo Costa (2015) haviam mais de três milhões de crianças de zero a cinco anos fora da escola.

Buscando acompanhar e fiscalizar as ações do estado e dos municípios, o TCE/RS realiza estudos periódicos, acompanhando a evolução da taxa de atendimento desta faixa-etária, enfatizando a importância do cumprimento da legislação e da consolidação da proposta de política pública de atendimento a EI, apresentada no Plano Nacional de Educação (2014-2024), ressaltando a importância da educação na primeira infância, objetivando o desenvolvimento integral deste sujeito e visando atingir a igualdade de gênero ao proporcionar as mulheres maior acesso ao mercado de trabalho (TCE/RS, 2018). Desde dois mil e oito, o TCE/RS realizou radiografias que relatam a situação da EI no estado, os municípios acompanhados foram selecionados por apresentarem grandes dificuldades em termos de expansão de matrículas. Ao compararmos a primeira e a última radiografia emitidas pelo TCE/RS, teremos em dois mil e oito, dezesseis municípios analisados e em dois mil e dezessete cento e setenta, em relação a posição nacional, quanto ao acesso (através da ampliação de matrículas), o RS passou de décimo nono (2008) para quarto colocado em (2017). Os investimentos também passaram de R\$ 95 milhões (2008) para R\$ 881 milhões (2017) se considerarmos FUNDEB, se utilizarmos

FUNDEB mais MDE os investimentos evoluíram de R\$ 338 milhões (2008) para R\$1,773 bilhões (2017).

Segundo o censo de dois mil e dez, a população desta faixa etária era equivalente a 10.770.603 habitante, sendo que destes 85,6% vivem na zona urbana e 90% tem renda per capita entre R\$140,00 ou mais. Dos municípios com maior dificuldade em expansão encontram-se: Porto Alegre, Novo Hamburgo, Caxias do Sul, Pelotas, São Leopoldo, Rio Grande, Canoas, Gravataí, Viamão, Alvorada e Santa Maria necessitando criar mais de quarenta e quatro mil vagas na creche e mais de vinte e duas mil vagas na pré-escola. Mesmo não tendo tanta ingerência na gestão local, o TCE fiscaliza, parametriza e torna pública as ações das gestões municipais.

No entanto, o sistema “engessado” do financiamento da educação, tem se mostrado uma barreira na ampliação de novas vagas para a EI, sem que haja a redução do valor aluno atribuído, ou seja, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB instituído pela Emenda Constitucional 53 de 2006 e regulamentada pela Lei nº 11.494/2007, (BRASIL, 2007), está diretamente ligado ao número de alunos matriculados do ano anterior e o financiamento aos 20% do total arrecadado sobre parte de alguns impostos brasileiros, acrescido a 5% para alcançar os 25 % legais segundo o artigo 212 da CF, para suprir a necessidade de criação de vagas na Educação Infantil, expandindo as matrículas, seria como dividir a mesma “fatia” arrecadada, por um número cada vez maior de crianças. Isso se traduz em escolhas da gestão que podem impactar inclusive negativamente devido ao mau uso desses recursos. Segundo a LDB 9394/96 considerar-se-ão como manutenção e desenvolvimento do ensino:

as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades -meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.(BRASIL, 2019)

Percebendo a importância da EI e das políticas públicas para esta etapa, a presente pesquisa busca **compreender o problema a seguir:**

Quais os principais elementos apresentados pelo TCE/RS acerca da Educação Infantil durante suas análises técnicas e em que medidas tais apontamentos contribuem para a materialização da gestão das políticas públicas educacionais na educação infantil rio-grandense?

Como meta de trabalho, associada ao problema de pesquisa acima proposto, a dissertação tem como objetivo geral:

Localizar as contribuições do TCE/RS para a materialização da gestão das políticas educacionais na EI.

O TCE/RS possui sua competência expressa no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como na Lei nº11.424 de 06/01/2000 através da resolução nº1028, de 27/03/2015. Fiscalizando se os municípios seguem os princípios do artigo 37 da Constituição Federal que prima pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

As radiografias e os pareceres, fazem parte dos documentos públicos⁴ disponíveis no site do TCE/RS. Os pareceres emitidos pelo TCE/RS compõem o trabalho de fiscalização, realizado pelos auditores, a campo, nos municípios rio-grandenses. Essas auditorias apresentam diferentes níveis dentro do processo, sendo que no primeiro momento os auditores apresentam as infringências dos municípios através da identificação das falhas dos gestores, cada município auditado apresenta suas justificativas dentro do princípio de “ampla defesa” e a documentação necessária a solucionar o apontamento, em seguida o conselheiro do TCE/RS faz a análise destes apontamentos e das justificativas dos gestores, após realiza seu voto. Tanto o Ministério Público como os gestores, podem recorrer da decisão e o processo segue a última etapa para a aprovação ou desaprovação das contas públicas pelos conselheiros do tribunal.

Para o desenvolvimento desta pesquisa buscou-se verificar como se constituíram as políticas públicas para a EI e quais os recursos que a financiam, compreendendo a arquitetura do TCE/RS, mapeando os principais elementos identificados nos municípios que traçam o cenário rio-grandense e apresentando um panorama dos impactos destes, na materialização das políticas públicas para essa etapa da educação básica, através do estudo dos documentos públicos emitidos pelo TCE/RS.

⁴ Escrito elaborado por autoridade ou oficial público no exercício de suas funções. Equipara-se a documento público para efeitos penais o emanado de entidade paraestatal, o título ao portador ou transmissível por endosso, as ações de sociedade comercial, os livros mercantis e o testamento particular. (Jusbrasil, 2019)

1.1. Justificativa

Ao investigar e analisar os documentos públicos emitidos pelo TCE/RS ligados as ações das gestões municipais e diretamente relacionado aos recursos públicos do financiamento, essa pesquisa se justifica pautada no cenário inserto e escasso de recursos, diante de uma política de universalização de acesso a pré-escola, que mobiliza os municípios rio-grandenses a cumprir com a legalidade neste contexto, mapeando ações de gestão que se aproximam ou se distanciam do que prevê as políticas para EI. Para Melo (1999, p.65):

Do ponto de vista de sua institucionalização, o campo de estudo de políticas é bastante incipiente no Brasil, e sua genealogia intelectual, [...] é relativamente curta. No Brasil observam-se aspectos comuns à trajetória europeia continental – no sentido das ciências sociais distanciarem-se da gestão de governo e que a análise de políticas esteve associada a entidades governamentais -, e muitos trabalhos na área, sobretudo os que estão associados à avaliação de políticas, foram e continuam sendo realizados por instituições governamentais. (MELO, 1999, p. 65)

O financiamento da educação é um dos mecanismos que ajuda a implementar as políticas públicas, através das ações tomadas pela gestão. Segundo Bello; Jacomini e Minhoto (2014, p. 375)

Se as políticas forem compreendidas como ações sistemáticas que visam a garantia de direitos constitucionais para o pleno exercício da cidadania, sua elaboração, sua implantação e sua implementação podem e devem ser protagonizadas não somente por governos, mas também pelo Estado que envolve um amplo conjunto de instituições. Assim, as políticas educacionais devem ser entendidas e estudadas como movimentos complexos, com participação de diferentes sujeitos sociais, cujas ações e comportamentos repercutem no conjunto da sociedade. (BELLO; JACOMINI E MINHOTO 2014, p. 375)

No caso da política de financiamento da educação no Brasil, a maior parte de sua composição se dá através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (aproximadamente 80%) e pelos recursos próprios dos estados e municípios, cada uma das verbas tem determinação legal em sua aplicabilidade conforme dispõe os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), sendo o financiamento associado diretamente a arrecadação e ao número de matrículas, os recursos ficam limitados e restringem a oferta de novas vagas. Desta forma cabe a cada gestor direcionar a aplicação

dos recursos para garantir o acesso, a permanência e a qualidade do ensino. No que se refere a qualidade na EI, os autores Carreira; Pinto (2007) afirmam:

Não haver dúvida de que uma educação com padrões mínimos de qualidade pressupõe a existência de creches e escolas com infraestruturas e equipamentos adequados a seus usuários e usuárias, com professores e professoras qualificados (preferencialmente formados em nível superior e atuando na área de sua formação), com remuneração equivalente à de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho e com horas remuneradas destinadas à preparação de atividades, reuniões coletivas de planejamento, visitas às famílias e avaliação de trabalho (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 78)

Desta forma torna-se necessário, visto serem poucos os recursos, verificar se estes estão sendo utilizados de forma adequada, para que não seja o mau uso dos recursos públicos, um aprofundador da crise educacional. Para realização desta pesquisa utilizou-se os documentos públicos apresentados pelo TCE-RS referente a Educação Infantil nos municípios rio-grandenses, considerando a competência do Tribunal de Contas que se encontra expressa constitucionalmente no artigo 71 da Carta Federal e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Lei nº 11.424, de 06-01-2000, relativa à Lei Orgânica do Tribunal de Contas e o Regimento Interno do Órgão, através da Resolução nº 1028, de 27-03-2015, que também definem as áreas de atuação do Tribunal de Contas, entre elas no artigo IV:

Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, dos consórcios, das fundações, das associações, inclusive as organizações da sociedade da civil, e das demais sociedades instituídas e/ou mantidas pelos Poderes Públicos estadual e municipais, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (TCE/RS, 2018).

Assim o TCE/RS possui a competência necessária técnica e legal para a apuração das contas públicas municipais bem como as radiografias e os pareceres técnicos apresentam um arcabouço rico na construção do cenário da gestão e do financiamento nos municípios rio-grandenses, possibilitando através desta análise verificar a aproximação ou o distanciamento no que tange a materialização das políticas públicas destinadas a EI no RS. A pesquisa enfatiza a necessidade de garantir o direito à educação para essa etapa de ensino, que embora legal, se materializa através das escolhas de gestão, amparadas e publicizadas pelo TCE/RS.

A escolha da EI como etapa a ser pesquisada se justifica na trajetória profissional da pesquisadora, que atua como professora municipal da educação básica, nesta etapa de

ensino a mais de doze anos, atualmente estando gestora da sua instituição escolar e fazendo parte efetiva dos movimentos que materializam as políticas públicas através da gestão e do financiamento em seu espaço de trabalho. O estudo da EI a partir do TCE/RS partiu do interesse em compreender a real atuação do TCE, visto que por muitas vezes, inclusive no município que pesquisadora atua, o Tribunal de Contas é utilizado como justificativa para as decisões do gestor municipal na retirada de direitos ou na negativa deles. Assim, as justificativas de muitos gestores públicos para não assumir suas decisões de gestão têm se amparado na existência do tribunal. Esta pesquisa também está inserida na Linha de Políticas Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, vinculada diretamente ao GE-quali - Grupo de Estudos e Pesquisa sobre gestão e indicadores de qualidade na educação básica (CNPq) e ao projeto Mapa do Financiamento em Educação no Rio Grande do Sul. Também emanada das discussões realizadas no GPEPGE – Grupo de Pesquisa e Extensão em Políticas e Gestão da Educação o qual a pesquisadora também integra.

1.2 Metodologia

As perspectivas teóricas e metodológicas compreendidas pelo pesquisador são os elementos fundantes das escolhas capazes de desenvolver uma pesquisa na área das políticas públicas, buscando ultrapassar os relatos de dados e as escritas documentais. A ótica do pesquisador ao debruçar-se sobre o que pretende discutir, necessita de métodos condizentes com o problema apresentado e com os objetivos pretendidos.

Segundo Estaban (2010):

Crotty utiliza o conceito de perspectiva teórica para representar a postura filosófica subjacente a uma metodologia e que proporciona um contexto e uma fundamentação para o desenvolvimento do processo de pesquisa e uma base para sua lógica e seus critérios de validação. (ESTABAN, 2010, p. 52).

Nesta pesquisa, a base teórica utilizada aproxima-se dos aspectos apresentados pela Teoria Crítica, que tem como pressuposto, segundo Usher (1996) detectar e desmascarar as crenças e práticas que limitam a liberdade humana, a injustiça e a democracia. Desta forma não se busca apenas interpretar os dados, mas indaga-los criticamente a fim de compreender o que está dito nas “entrelinhas” da política e interpretado pelos sujeitos que a tornam “movimento”, ou seja, os atores que colocam a

política em ação. A tabela a seguir apresenta as premissas básicas da Teoria Crítica apresentados por Esteban (2010):

Tabela 1 – Premissas Básicas da Teoria Crítica

Premissas da Teoria Crítica
Todo conhecimento está fundamentalmente influenciado por relações de poder que são de natureza social e estão historicamente constituídas.
Os fatos nunca podem ser separados do campo dos valores e da ideologia.
A relação entre conceito e objeto e entre significante e significado não é estável e frequentemente se encontra influenciada pelas relações sociais da produção capitalista e do consumo.
A linguagem é fundamental na formação da subjetividade, tanto do conhecimento consciente quanto inconsciente.
O fato de determinados grupos da sociedade serem mais privilegiados do que outros representa uma opressão mais enérgica quando os subordinados aceitam seu status como algo natural, necessário ou inevitável.
A opressão tem muitas caras, e a preocupação ou interesse por só uma das formas pode ser contraproducente devido à conexão entre elas.
As práticas de pesquisa dominantes geralmente estão envolvidas na reprodução de opressão de classe, raça e gênero.

Fonte: Steban, 2010, p.69.

A metodologia utilizada tem caráter qualitativo, onde se trabalham dados quantitativos, com estudo de caso (RS), análise das legislações pertinentes, dos documentos públicos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do RS e consultas documentais.

A pesquisa qualitativa segundo Esteban (2010):

É uma atividade sistemática orientada à compreensão em profundidade de fenômenos educativos e sociais, à transformação de práticas e cenários socioeducativos, à tomada de decisões e também ao descobrimento e desenvolvimento de um corpo organizado de conhecimentos. (ESTEBAN, 2010, p.127).

A estratégia de se utilizar o estudo de caso segundo Yin (2001) contempla situações que incluem política, ciência política, pesquisa em administração pública, sociologia e psicologia comunitária, estudos organizacionais e gerenciais, pesquisa de planejamento regional e municipal. Para o autor:

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Pode-se complementar esses estudos de casos “explanatórios” com dois outros tipos – estudos “exploratórios” e “descritivos”. (YIN, 2001, p.11)

Ao pensar as políticas públicas educacionais no Brasil, em especial neste trabalho na educação infantil, é preciso compreender que:

A pesquisa sobre avaliação de políticas tem destaque no Brasil a partir dos anos 80, no contexto do processo de transição política que traz consigo a necessidade de construção de políticas sociais que contemple toda a sociedade (CASTRO, 1989), surge como um processo de análise e acompanhamento da implementação de políticas, com vistas a orientar as tomadas de decisões para melhorar seus processos e relações sociais (SOUZA, 2009). (LIMA; MARRAN, 2013, p. 10)

Como suporte teórico para análise destas políticas, a ótica irá ser desenvolvida a partir do ciclo de políticas de Stephen Ball:

A abordagem do ciclo de políticas (policy cycle approach), formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e seus colaboradores, se tornou um referencial analítico muito utilizado, pois comporta uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas de educação, considerando os contextos macrossociais de sua elaboração até a sua implementação no contexto da prática e os seus resultados correspondentes (MAINARDES, 2006).

Segundo Ball, em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009, p.305):

a abordagem do ciclo de políticas é um método, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas, sem nenhum interesse em explica-las, dito de outra maneira, “O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como são feitas, usando alguns conceitos diferentes [...] o de atuação.” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305, grifo dos autores).

Outro ponto, intrinsecamente relacionado a esse, é o fato de que as políticas não dizem exatamente o que deve ser feito, elas criam circunstâncias que vão ser analisadas e executadas de acordo com a interpretação de seus leitores (BALL, 2006).

A amostragem desta pesquisa tem caráter probabilístico, pois contou com critério claros e objetivos. O objeto de estudo desta pesquisa, é composto pelos pareceres técnicos do TCE/RS que trazem os apontamentos referentes a EI nos municípios do referido estado e pelas radiografias que apresentam o acompanhamento do TCE/RS deste dois mil e oito para com a EI nos municípios rio-grandenses.

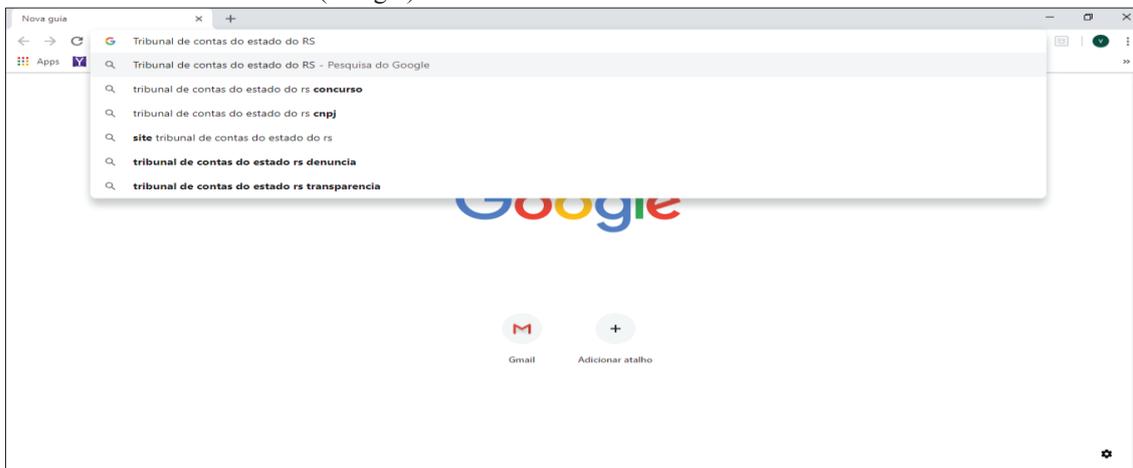
A pesquisa terá duas linhas de análise, a primeira irá se debruçar sobre as Radiografias da Educação Infantil no estado do RS onde segundo o TCE/RS:

O processo de acompanhamento específico na Educação Infantil iniciou em 2008, priorizando-se o exame das situações consideradas mais críticas em relação à necessidade de criação de vagas. Com base nesse critério de seleção, foram avaliados 16 Municípios em 2008; 45 Municípios em 2009; 65 em 2010;

72 em 2011; 124 em 2012; 208 em 2013; 242 em 2014; 228 em 2015; 227 em 2016 e 170 em 2017. Este último concentra 91,80% das 131.658 vagas em Educação Infantil que necessitam ser criadas (com base em dados de 2016). (TCE/RS, 2018)

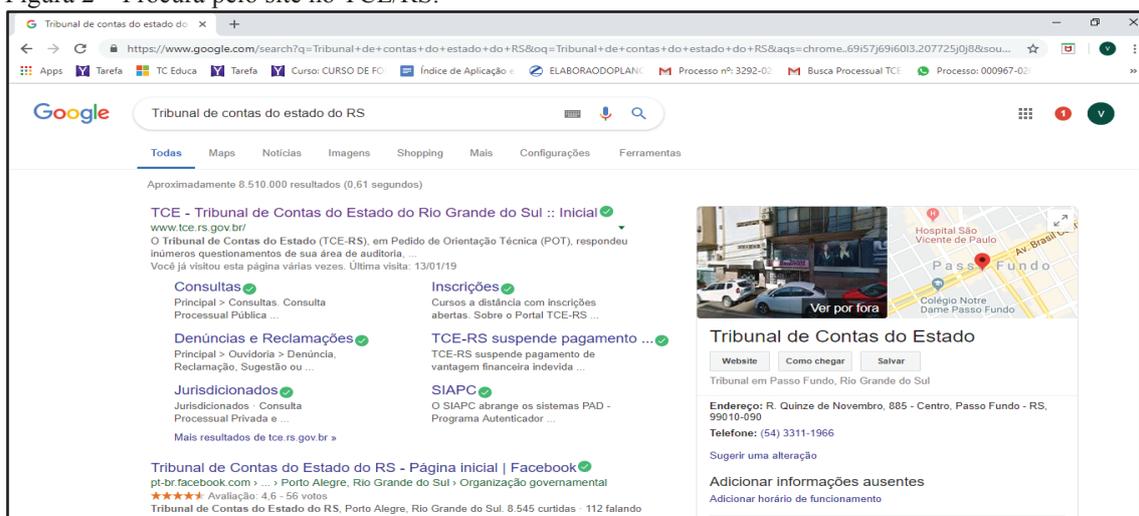
Para um estudo de caso mais aprofundado, foram eleitas três radiografias, seguindo os seguintes critérios temporais, a primeira emitida pelo TCE/RS com dados de 2009, considerando a emenda constitucional 59/2009, a segunda radiografia de dois mil e quinze, um ano antes do término do prazo de universalização da pré-escola e a última radiografia emitida com dados referentes a dois mil e dezesseis e dois mil e dezessete. Essa sequência temporal nos permitirá traçar uma linha cronológica evolutiva quanto as radiografias emitidas pelo TCE/RS. Os passos de acesso seguem descritos:

Figura 1- Acesso ao TCE/RS através do site de busca Google, empresa multinacional de serviços online e software dos Estados Unidos (Google).



Fonte: Imagem extraída do sítio da google.

Figura 2 – Procura pelo site no TCE/RS.



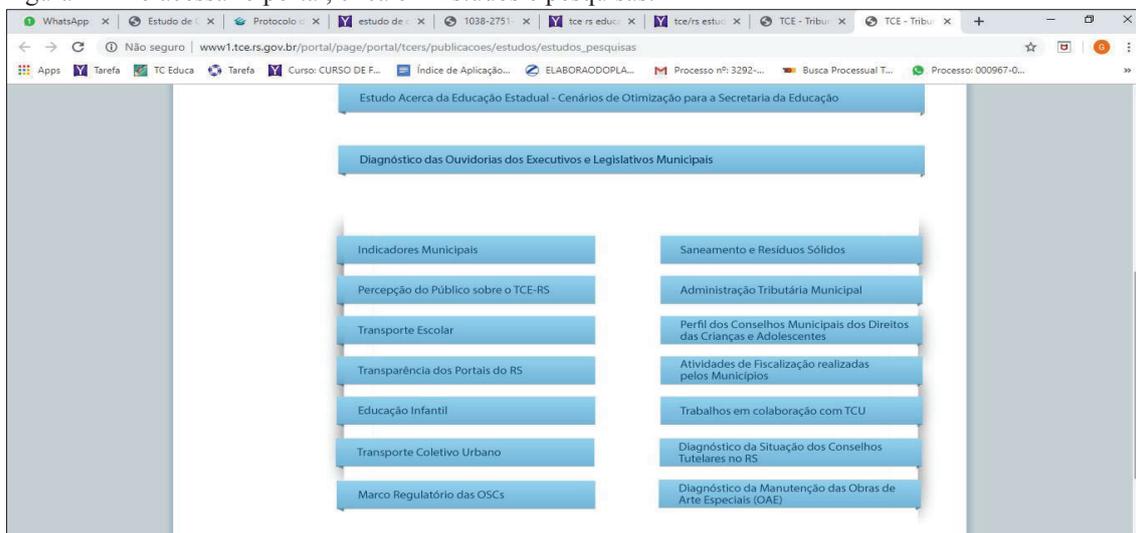
Fonte: Imagem extraída do sítio da Google.

Figura 3 – Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: Sítio do TCE/RS.

Figura 4 – Ao acessar o portal, clica em Estudos e pesquisas.



Fonte: Sítio do TCE/RS.

Figura 5 – Ao acessar o portal, clica em Educação Infantil e seleciona a radiografia.



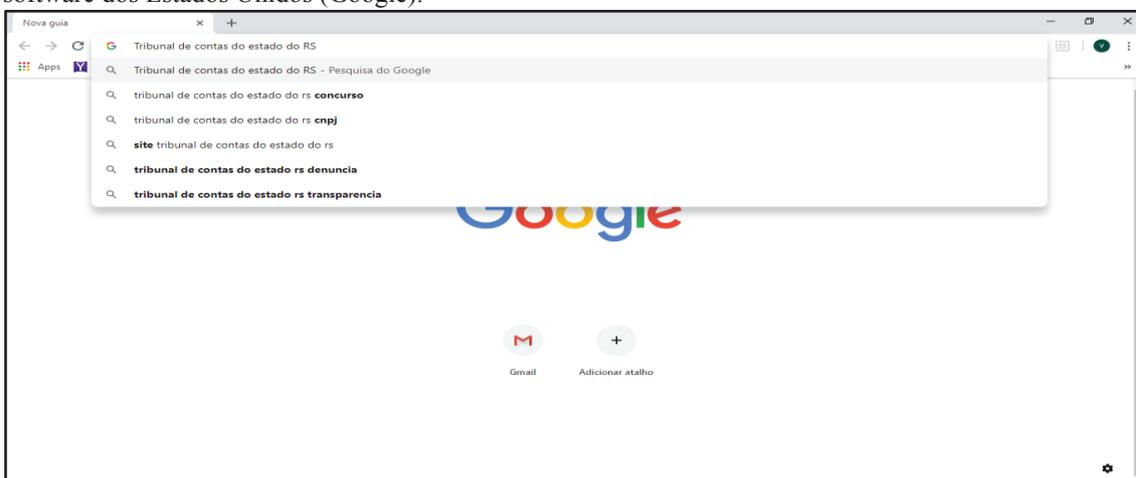
Fonte: Sítio do TCE/RS.

Para análise serão selecionadas as categorias que tiverem maiores incidências entre as três radiografias.

A segunda linha de análise refere-se aos pareceres de auditoria, de cunho técnico, emitidos pelos auditores do TCE/RS, seguindo com recorte temporal de 2009 a 2018, delimitado neste período, devido à emenda constitucional 59 de 11 de novembro de 2009, que tornou obrigatório o atendimento universal e gratuito na Educação Básica dos 4 aos 17 anos, categorizando os elementos capazes de contribuir com a materialização das políticas públicas através das ações dos gestores municipais.

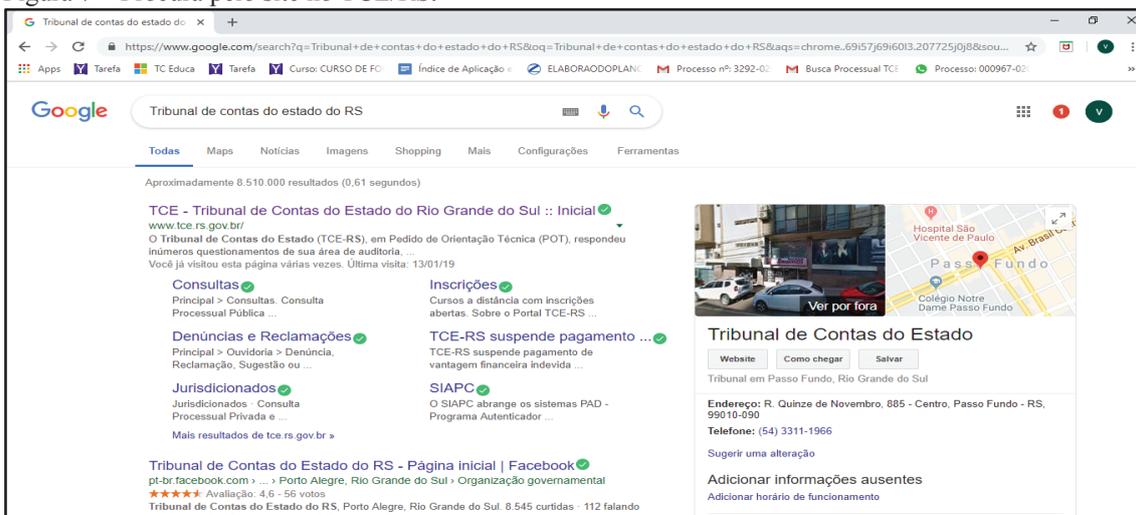
A tabulação e coleta dos dados seguiu a sequência abaixo descrita:

Figura 6- Acesso ao TCE/RS através do site de busca Google, empresa multinacional de serviços online e software dos Estados Unidos (Google).



Fonte: Imagem extraída do sítio da google.

Figura 7 – Procura pelo site no TCE/RS.



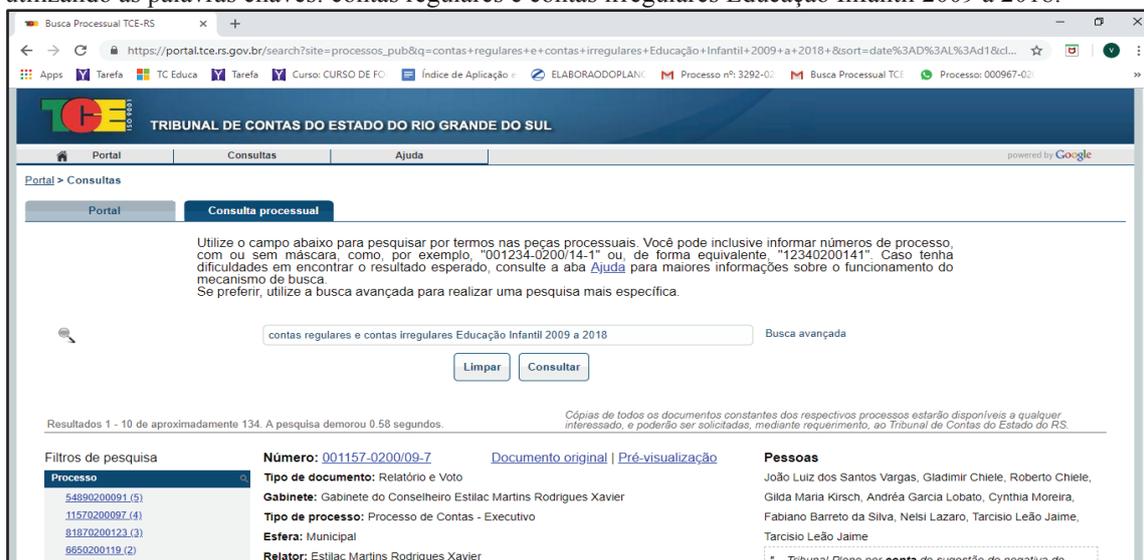
Fonte: Imagem extraída do sítio da Google.

Figura 8 – Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: Sítio do TCE/RS.

Figura 9 - Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, busca processual no site do tribunal utilizando as palavras chaves: contas regulares e contas irregulares Educação Infantil 2009 a 2018.



Fonte: Sítio do TCE/RS.

A delimitação temporal juntamente com as palavras chaves atribuídas revelam um total de cento e trinta e quatro documentos apontados, sendo referidos a setenta e sete municípios.

Durante a primeira fase de análise foram observados os tipos de documentos, os relatores, a situação do processo, os principais apontamentos e a que municípios se referiam. Na segunda etapa, os conteúdos destes pareceres foram mensurados e analisados, construindo uma tabela com o número dos processos, o município, os principais apontamentos, as justificativas para as infringências legais, o voto do relator e a decisão de aprovação ou desaprovação das contas, delineando um cenário estadual de apontamentos, argumentos e delimitações.

Durante a primeira etapa as principais incidências encontradas nestes documentos foram: violação dos princípios de transparência, eficiência e economicidade, ineficiência em matrículas, compras de vagas que geraram prejuízo ao erário, construção e reformas indevidas, aplicação dos recursos inferior aos 25% ou a meta local, contratações e cedências indevidas, pagamentos indevidos, imprópria aplicação de recursos em Educação, falta de planos de carreira, não atingimento das metas, insuficiência de investimentos. Para uma análise mais profunda dos dados obtidos, foram selecionados os três municípios com maior incidência em número de documentos públicos apresentados no período mensurado, sendo eles: Porto Alegre, Passo Fundo e Gravataí. No entanto, embora não selecionado para o aprofundamento da análise, um município com um destaque interessante foi Parobé, onde em dois mil e nove o TCE passa a acompanhar este município, verificando que:

Investimento realizado na Educação Infantil é incompatível com a obrigação do Município de Parobé em assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos da criança à educação (fls. 1.693 e 1.694). Verificado que o Município de Parobé está entre os 69 municípios gaúchos que oferecem as menores taxas de atendimento educacional à população de 0 a 5 anos. Portanto, resta caracterizada a alocação insuficiente de recursos na educação infantil, tendo como consequência a oferta não regular de educação às crianças de 0 a 5 anos, em infração ao art. 7º, XXV, art. 208, IV e art. 227, da Constituição Federal, ao art. 54 da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e à Lei Federal nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) (fl. 1.699). (TCE/RS, 2009)

Os conselheiros do TCE/RS, argumentam durante o relatório de voto que:

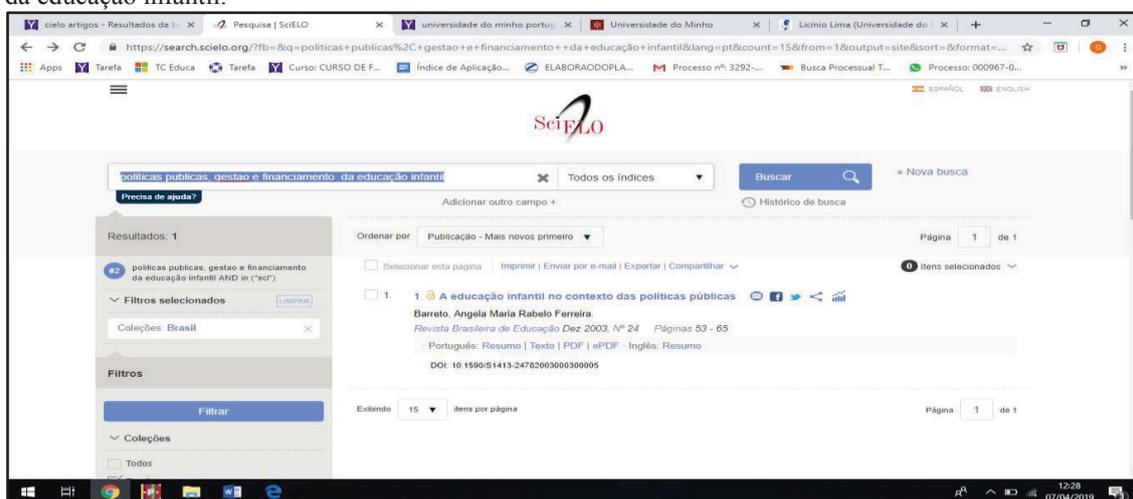
Cumprir salientar que a educação infantil desempenha um papel cada vez mais importante no âmbito das modernas políticas sociais em todo o mundo, fruto de diversas pesquisas e estudos realizados por especialistas que apontam para a existência de necessidades de estímulos cognitivos específicos já nos primeiros anos de vida da pessoa humana. Nessa esteira, o Plano Nacional de Educação traçou como parte de seus objetivos a elevação global do nível de escolaridade da população e a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. Bons indicadores em educação, de uma forma geral, tendem a repercutir em melhores indicadores de renda. Quanto maior a qualificação da população, maior é a produtividade. Empresas são atraídas para o Município e até o empreendedorismo se torna mais forte. Investir em educação, como se vê, é investir em um maior Produto Interno Bruto. (TCE/RS, 2009)

Em dois mil e dezessete os índices de atendimento do município superaram a média do estado, embora em descumprimento da meta 1, o município atende mais de 93% desta faixa etária de 4 e 5 anos e quanto a meta 1b, da creche mais de 43% estando dentro do

prazo, da previsão legal, para a meta 1b. Estes dados mobilizaram a pensar o quanto o TCE, pode ter colaborado com a qualificação do município, ao fiscalizar, parametrizar e fornecer dados capazes de mobilizar novas propostas políticas incidentes na ação do gestor municipal e na materialização da política pública para EI.

Após essa análise realizou-se uma pesquisa no site da Scielo - A Scientific Electronic Library Online - biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros, buscando acessar material científico que tivesse como temas as políticas públicas, a gestão e o financiamento na educação infantil no Brasil. Tendo as palavras chaves a cima supracitadas encontrou-se apenas um artigo:

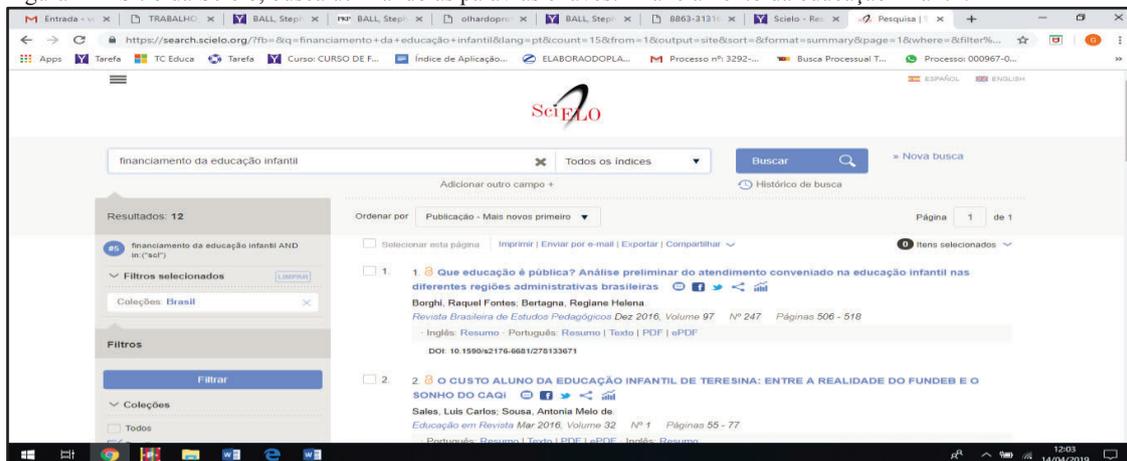
Figura 10 - Sítio da Scielo, busca utilizando as palavras chaves: políticas públicas, gestão e financiamento da educação infantil.



Fonte: Sítio da Scielo.

Então em um segundo momento modificamos as palavras chaves abrangendo apenas financiamento da educação infantil. Obtendo assim com o filtro Brasil, um total de doze artigos:

Figura 11 - Sítio da Scielo, busca utilizando as palavras chaves: financiamento da educação infantil.



Fonte: Sítio da Scielo.

Após a análise primária sobre o conteúdo dos artigos, onze artigos foram tabulados na tabela a seguir e auxiliaram no encontro de bibliografias e produções:

Tabela 2 – Artigos tabulados do site da Scielo.

Autor	Título	Ano	Objetivo da publicação	Local
Barreto, Angela Maria Rabelo Ferreira.	A educação infantil no contexto das políticas públicas	Dez 2003	Com base em dois estudos anteriores, esse trabalho busca situar o lugar ocupado pela criança de 0 a 6 anos nas políticas públicas e programas de âmbito federal, especialmente na área de educação, na segunda gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso. Valendo de análise de documentos e registros administrativos oficiais, mostra inicialmente como é tímida e pouco articulada a ação da União dirigida a esse segmento etário. Numa segunda seção, aprofunda-se na questão do financiamento da educação infantil e os desafios para a implementação das metas do Plano Nacional de Educação para essa etapa da educação básica. Estimativas de demanda por creches e pré-escolas baseadas nas metas do PNE são apresentadas, bem como cenários de gastos necessários ao cumprimento dessas metas, desenhados com base em cálculos dos recursos previstos para o setor educacional, nas diferentes esferas de governo, segundo os mínimos constitucionais. As análises evidenciam a necessidade de implementação do princípio do regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, previsto na Constituição de 1988 e na LDB de 1996, para que a educação infantil alcance, na política pública, o lugar em que a legislação educacional já a reconhece.	Revista Brasileira de Educação Métricas.
Borghi, Raquel Fontes; Bertagna, Regiane Helena.	Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras	DEZ 2006	Apresenta e discute dados referentes ao atendimento conveniado na educação infantil nas regiões administrativas brasileiras. Além do estudo bibliográfico sobre a temática, realizou-se um levantamento acerca do número de municípios brasileiros de cada estado da Federação com matrículas conveniadas de educação infantil por meio dos dados disponíveis no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), referentes ao ano de 2013. O objetivo foi discutir a atuação do setor privado no atendimento da educação infantil. Os resultados evidenciam uma maior consolidação nas regiões Sudeste e Sul de uma política de conveniamento pautada em subsídios públicos ao setor privado e indicam a urgente necessidade de	Revista Brasileira de Educação Métricas

			afirmação e luta por uma educação pública, laica e de qualidade para todos.	
Sales, Luis Carlos; Sousa, Antonia Melo de.	O CUSTO ALUNO DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE TERESINA: ENTRE A REALIDADE DO FUNDEB E O SONHO DO CAQi	Mar 2016	Por que a União precisa aportar mais recursos para a área de educação? Este artigo faz uma contextualização da política educacional brasileira, enfatizando as políticas de fundo (Fundef e Fundeb); apresenta histórico do processo de municipalização e o estudo do custo aluno/ano da Educação Infantil em Teresina, em 2012. Por meio do método de ingredientes, calculou-se o custo aluno/ano, estabelecendo-se um plano de coleta e envolvendo seis categorias relacionadas aos custos diretos de funcionamento das pré-escolas. Constatou-se que o custo da Educação Infantil do município de Teresina ficou acima do valor Fundeb e abaixo do valor projetado para o CAQi e que as receitas do município (próprias e do Fundeb) não são suficientes para atender à demanda da Educação Infantil com a qualidade que a população há tantos anos reclama, o que o Fundef durante dez anos negligenciou, e que o Fundeb ainda não a financia plenamente.	Revista Brasileira de Educação Métricas
Pinto, José Marcelino de Rezende.	UMA ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AO SETOR PRIVADO DE ENSINO NO BRASIL	Mar 2016	Este artigo analisou os diferentes mecanismos de repasse de recursos públicos ao setor privado de ensino, bem como os valores envolvidos. Serão apresentados os dados referentes a: 1) destinação direta de recursos, caso do Sistema "S", do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dos convênios na educação infantil e especial; 2) renúncia fiscal, como é o caso do desconto padrão de imposto de renda da pessoa física para os contribuintes que possuem filhos na rede privada, do Programa Universidade para Todos (ProUni) e da isenção de tributos das entidades sem fins lucrativos; e 3) subsídios ao financiamento estudantil, como é o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Os resultados obtidos indicam que, em 2014, o montante total destinado ao setor atingiu 0,58% do Produto Interno Bruto (PIB), um índice que representa 56% de todo gasto federal com manutenção e desenvolvimento do ensino no período. Os dados indicam também uma preocupante ampliação da destinação de recursos para o setor, em especial por meio do FIES.	Educação & Sociedade
Araújo, Raimund	DESVENDANDO O PERFIL DOS GASTOS	Dez 2012	Este artigo sistematiza os resultados da pesquisa "Perfil dos Gastos	Revista Brasileira de

o Luiz Silva.	EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS		Educação nos Municípios Brasileiros - ano base 2009", desenvolvida pela Undime. A pesquisa foi motivada pela constatação de que as informações disponíveis sobre os custos da educação municipal estavam imprecisas. A pesquisa comprovou a fragilidade dos indicadores sistematizados pelo Siope, mostrando que há uma subdeclaração dos gastos municipais em educação infantil e educação de jovens e adultos. Demonstrou ainda que os fatores de ponderação utilizados pelo Fundeb estão distantes dos valores efetivamente praticados, especialmente para creches. Uma das descobertas é que a política de fundos não tem conseguido ser eficiente na diminuição da desigualdade territorial. O estudo comprova a distância entre o padrão mínimo de qualidade instituído pelo Conselho Nacional de Educação e os gastos efetivados pelos municípios nordestinos.	Educação Métricas
Domiciano, Cássia Alessandra.	A EDUCAÇÃO INFANTIL VIA PROGRAMA BOLSA CRECHE: O CASO DO MUNICÍPIO PAULISTA DE HORTOLÂNDIA	Dez 2011	Este artigo apresenta e analisa a expansão da oferta de vagas na educação infantil via programa Bolsa Creche. O programa citado é um mecanismo de financiamento pelo qual a prefeitura de Hortolândia transfere recursos públicos à escola privada em função do número de alunos matriculados e frequentes e, embora receba o nome de Bolsa Creche, financia toda a educação infantil, que compreende creche e pré-escola. Para subsidiar esta análise levantamos, no período de 2004 a 2006, informações educacionais, financeiras e legais relacionadas diretamente à implantação do Bolsa Creche, por meio de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e consultas aos sites governamentais e ao banco de dados desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional. O estudo deste programa permite afirmar que ele incide negativamente na oferta da educação infantil pública, ao transferi-la para o setor privado lucrativo, inserindo-a em uma lógica mercantil e privatizante	Revista Brasileira de Educação Métricas
Bassi, Marcos Edgar.	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM SEIS CAPITAIS BRASILEIRAS	Abr 2011	O artigo apresenta os resultados de estudo sobre o atendimento e o financiamento da educação infantil municipal em seis capitais brasileiras realizado no âmbito da pesquisa Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa, desenvolvida	Cadernos de Pesquisa

			<p>pela Fundação Carlos Chagas em parceria com o Ministério da Educação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Foram ouvidos gestores e técnicos das Secretarias de Educação dos municípios e analisados documentos sobre o atendimento de educação infantil, assim como relatórios e registros contábeis dos recursos aplicados na educação nos anos de 2007, 2008 e 2009. Complementarmente, foram consultados o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e os dados estatísticos sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, disponíveis na internet na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Os dados e informações obtidos foram compilados e organizados em tabelas, gráficos e quadros comparativos e em indicadores de gasto por aluno/ano. O estudo evidenciou a diversidade na composição do atendimento e a existência de profundas desigualdades no financiamento da educação infantil nas seis capitais</p>	
Davies, Nicholas.	OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA BAHIA PARA A VERIFICAÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS VINCULADAS À EDUCAÇÃO	Mar 2010	<p>O artigo examinou, com base em resoluções e/ou relatórios de contas, os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas do Estado (TCE) e dos Municípios (TCM) da Bahia para a verificação da receita e despesa vinculada à educação e constatou uma série de omissões, inconsistências e equívocos que muito provavelmente reduziram o montante de recursos legalmente vinculados à educação. O TCE, por exemplo, se limitou à contabilização do percentual mínimo dos impostos e nunca mencionou as receitas adicionais a este mínimo, como o salário-educação, os repasses federais para merenda e outros programas ou operações de crédito vinculadas à educação, significativas no caso da Bahia. Além disso, os relatórios contêm dados discrepantes e confundem gastos na função orçamentária Educação com os realizados em manutenção e desenvolvimento do ensino, dois conceitos diferentes. Também o TCM cometeu muitos equívocos, em suas resoluções, a começar pela terminologia. Empregou 'ensino básico' no lugar de 'educação infantil' e confundiu despesas no ensino (categoria</p>	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação

			mais ampla) com despesas no Fundef (categoria mais restrita). Incorreu em ilegalidade ao aceitar que parte dos 40% dos recursos do Fundef (ou do Fundeb) fossem destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.	
Campos, Bruno Cesar; Cruz, Breno de Paula Andrade.	IMPACTOS DO FUNDEB SOBRE A QUALIDADE DO ENSINO BÁSICO PÚBLICO: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Abr 2009	Regulamentado em 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) representa um avanço no financiamento da educação pública brasileira. Ao vincular uma parcela considerável de receitas à manutenção de todas as modalidades do ensino básico, o fundo pode contribuir para a redução do analfabetismo, universalização do ensino básico (da educação infantil até o ensino médio), entre outros benefícios. Mas a política de vinculação dos recursos, isoladamente, pode não ser suficiente para a mitigação de todos os problemas apresentados pela educação pública brasileira. Este artigo mostra que parece não existir uma correlação estatisticamente significativa entre o volume de recursos disponíveis para o investimento em educação pública e o grau de desenvolvimento da mesma. A partir de um exercício estatístico desenvolvido para os municípios do estado do Rio de Janeiro, mostrou-se que o Fundeb não garante um maior aporte de recursos para os municípios mais atrasados do ponto de vista educacional. Ademais, argumenta-se que o direcionamento de recursos é condição necessária, porém não suficiente, para se melhorar a educação pública brasileira. A boa aplicação das receitas do fundo é fundamental para o êxito do mesmo.	Revista de Administração Pública
Lordelo, Eulina da Rocha; Rothle, Monika.	EDUCAÇÃO INFANTIL NA NORUEGA	Set 2006	Em comparação com os demais países nórdicos, a Noruega tem uma história mais recente de educação infantil. Um sistema disseminado e com forte financiamento público só se tornou disponível a partir dos anos 70. A descrição desse sistema de educação infantil contida neste artigo inclui um breve histórico, informações sobre financiamento, responsabilidades e custos, disposições legais sobre pessoal - formação necessária e condições de trabalho, bem como instalações, equipamentos e materiais. Todo o sistema é regulado por legislação nacional, preservando ampla liberdade de planejamento e ação para as próprias	Psicologia: Ciência e Profissão e Métricas

			instituições e o pessoal envolvido. Os objetivos e metas, conteúdos e métodos, a pedagogia como idéias sustentadas e práticas assumidas constituem o foco central do artigo, especialmente a ênfase dedicada à brincadeira e ao trabalho criativo. Acompanhando o relato, o artigo propõe algumas comparações com a situação brasileira, enfatizando as diferenças legais, culturais e pedagógicas que podem ser observadas nos dois sistemas, buscando-se refletir sobre lições que podem ser extraídas e usadas na avaliação do sistema de educação infantil no Brasil.	
Azevedo, Janete Maria Lins de.	IMPLICAÇÕES DA NOVA LÓGICA DE AÇÃO DO ESTADO PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL	Set 2 002	Nos últimos sete anos tem ocorrido no Brasil uma progressiva municipalização do ensino fundamental, da educação infantil e de jovens e adultos decorrente de induções/programas do poder central que assumiu a descentralização como um dos princípios das políticas educativas. Embora não se desconheça que estas medidas têm contribuído para o aumento das matrículas nesses níveis, no presente artigo problematiza-se o seu pouco alcance para garantir processos de escolarização com efetiva qualidade. Pontuando-se as principais características que passaram a nortear a ação do Estado, particularmente no que concerne às mudanças da administração burocrática para a gestão gerencial, procura-se mostrar as implicações dessas mudanças na educação municipal, tendo-se por referente resultados de pesquisa sobre impactos de programas do governo federal voltados para o financiamento da escolarização nos espaços locais.	Educação & Sociedade

Fonte: Sítio da Scielo, organização da autora, 2019.

Num terceiro momento a análise traz a aproximação ou o distanciamento referente a materialização das políticas públicas propostas para a EI, fundamentando as hipóteses destes resultados nos autores Nalú Farenzena (2006), Stephen Ball (2006) e Licínio Lima (2014; 2018) no que se referem as políticas públicas, a gestão e ao financiamento da EI no contexto da prática, considerando as interpretações dos gestores do RS e as principais implicações das suas ações na efetivação destas políticas.

1.3 Estrutura da dissertação

A presente dissertação é composta por cinco capítulos, que possuem relação direta de interdependência na propositiva de compreender e atingir os objetivos propostos.

O capítulo I compreende a introdução, justificativa, metodologia e a estrutura da pesquisa bem como apresenta um apanhado de produções científicas na área pesquisada.

O capítulo II trata da história e do financiamento da educação infantil no Brasil, apresentando as diferentes legislações, o impacto delas no contexto de prática das políticas públicas e um panorama da realidade de acesso a esse nível de ensino. Com dados referentes ao atendimento e aos investimentos nesta etapa.

Já o capítulo III apresenta a arquitetura do TCE/RS buscando esclarecer os leitores sobre a responsabilidade e o funcionamento deste órgão fiscalizador de nosso estado. Além da História do TCE/RS, o capítulo abrange a legalidade, a funcionalidade e os procedimentos ao auditar os municípios rio-grandense. Durante este capítulo é possível compreender a estrutura do tribunal e o trajeto das demandas que chegam até ele, bem como, os mecanismos utilizados pelo TCE, na busca de orientar e qualificar a ação dos gestores.

O capítulo IV apresenta a análise das três radiografias selecionadas, realizadas pelo TCE/RS acerca da Educação Infantil nos municípios rio-grandenses.

Já o capítulo V encontra-se a análise dos três municípios com maior incidência no período compreendido nesta pesquisa, destacando as principais infringências ligadas à área da educação, os argumentos dos municípios a respeito destes apontamentos, o voto do conselheiro e a decisão final que pode vir a aprovar ou desaprovar as contas municipais. Os três municípios analisados foram: Porto Alegre, Passo Fundo e Gravataí, onde cruzam-

se os dados compilados com autores que embasam a pesquisa como Licínio Lima, Stephen Ball e Nalú Farenzena. Ao término deste capítulo apresentam-se as conclusões e as referências bibliográficas da pesquisa, bem como os anexos necessários.

2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL LIMITES E POSSIBILIDADES

2.1 Rumos e legalidade

A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, surge inicialmente com o intuito assistencialista traçado historicamente pelas concepções de criança, infância e sociedade acompanhando a revolução industrial e o acesso da mão de obra feminina ao mercado industrial.

No Brasil, seus primeiros passos legais constituíram-se a partir da CF de 1988, com acesso gratuito em creches e pré-escolas para crianças de zero a seis anos, como forma de complemento a ação da família e não obrigatória, desvinculando a EI da assistência social. Anterior a fase da escrita da Constituição, integrantes da sociedade civil e estudiosos da primeira infância, mobilizaram-se no sentido de garantir em lei esta etapa de ensino tão importante e ao mesmo tempo tão frágil em termos de cuidados legais. Apresentando a educação infantil não só como mais uma etapa de ensino e sim como um direito mais universal com função educativa dentro do tempo de criação, necessitando do cuidado.

Em 2006 com as alterações na LDB, a EI passa a contemplar crianças de zero a cinco anos, pois os seis anos passa a pertencer ao Ensino Fundamental com o intuito de um número maior de alunos usufruir do financiamento educacional, que neste período ainda contemplava apenas o Ensino Fundamental, a intenção era receber a criança de seis anos respeitando suas particularidades e não antecipando etapas, ação essa duvidosa ou pouco compreendida em alguns espaços de ensino. Com a emenda constitucional 59 de dois mil e nove, houve mudanças significativas na estrutura do artigo 208, garantindo o direito ao atendimento para as crianças de 0 a 5 anos, com a obrigatoriedade na pré-escola. Sendo assim a redação do artigo 208 passa a constituir-se da forma abaixo descrita:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - 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.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 2009)

Além de avançar pela obrigatoriedade e oportunidade de acesso público gratuito, a lei também apresenta o compromisso do gestor público em garantir essa oferta, inclusive aos que não a tiveram na idade apropriada.

Outro artigo constitucional que impactou diretamente na EI, foi o artigo 227:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 2019)

Essa fase de escrita da Lei constituiu um passo importante na garantia do direito, mas por si só não o efetivou.

De forma inicial a EI foi percebida como necessária para propiciar as famílias, que enquanto os pais trabalhassem as crianças poderiam estar em segurança nas escolas, principalmente quando as mães, em sua maioria “pobres” partiram para o mercado de trabalho. Com o passar dos anos a visão assistencialista sobre esse nível de ensino foi sendo alterada e o direito de acesso da criança foi garantido independente da necessidade de seu provedor saindo da esfera assistencial para a educacional. Em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente veio a corroborar na garantia dos direitos destes indivíduos a uma educação de “qualidade” e gratuita, ao apresentar as características desse sujeito, e suas necessidades, contribuindo de forma significativa para a formulação de políticas públicas mais coerentes.

O status de primeira etapa da Educação Básica foi adquirido em 1996 com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Art. 29 A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem com finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (BRASIL, 1996)

Art. 30 A educação infantil será oferecida em: I – creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas para crianças de quatro a seis anos de idade. (BRASIL, 1996)

Art. 31 Na educação infantil a avaliação far – se – á mediante acompanhamento e registro de seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental. (BRASIL, 1996)

A LDB trouxe consigo as preocupações que cunho pedagógico apresentando a importância do ensino/aprendizagem dos 0 aos 6 anos como um dos pilares para a formação integral do indivíduo, no entanto como forma complementar a ação da família, sendo oportunizada, mas não obrigatória. Assim o ensino passa a ser ministrado no seguinte formato:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV - Respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - Coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; (BRASIL, 1996)

O artigo supracitado traz princípios que devem reger a educação do país, entre eles a igualdade de condições, a gratuidade do ensino público e a valorização do profissional da educação. Para Susin (2011):

A oferta de educação infantil por meio de parceria com a sociedade civil reafirmou o afastamento do Estado desta etapa da educação básica e repassou para a sociedade civil o atendimento das crianças, principalmente das mais pobres da periferia da cidade, pois aquelas, cujas famílias têm condições financeiras, hoje estão em espaços privados que fazem desta oferta uma atividade com fins lucrativos. (SUSIN, 2011, p. 46).

Em 2009 com a aprovação da Emenda Constitucional número 59, importantes mudanças atingiram a Educação Infantil no país, sendo a principal delas a obrigatoriedade nas pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos. Esta emenda prevê:

Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação

básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.(BRASIL, 2009)

A obrigatoriedade para faixa de 4 e 5 anos acarretou aos municípios a necessidade de ampliação imediata de vagas, o que para muitos demandou a construção de novas escola, contratação de profissionais e aquisição de materiais de consumo e materiais permanentes não compatíveis com o financiamento que possuíam. Como alternativa, para cumprir a lei, muitos municípios optaram pela aquisição de vagas em instituições da sociedade civil que já atuavam na educação infantil, conforme possibilita o artigo 8º da Lei Federal, 11.494/2007 do FUNDEB.

Além do acesso, permanência e qualidade previstos na legislação brasileira, a forma de organização do ensino também vem descrita através da LDB, que apresenta:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

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

II - Carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

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

V - Expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013) (BRASIL, 2013)

Em 2014, o Plano Nacional de Educação, consolidado através da Lei nº 13.005/2014 fixa dez diretrizes que visam qualificar o ensino e auxiliar na efetivação das leis até o momento em vigor no país e que através deste documento foram amplificadas e complexificadas:

Fixa as dez diretrizes do PNE: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV – melhoria da qualidade da educação; V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX – valorização dos(as) profissionais da educação; X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.(BRASIL, 2014, p. 34)

Para a EI o PNE determinou a universalização até o ano de 2016 para crianças de quatro a cinco anos de idade e a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p.35). A meta um do plano, traz consigo as estratégias de sua implementação, onde define um regime de colaboração entre os entes federativos, estipula prazos, indica o levantamento de demanda de forma colaborativa, a qualificação dos espaços e a aquisição dos equipamentos necessários, a forma de avaliação do processo, os convênios para a garantia de vaga, a formação dos profissionais, elaboração de currículos e proposta pedagógica, acesso e atendimento especializado entre outras estratégias que visam garantir sua efetivação.

Juntamente com a previsão do atendimento, o PNE prevê a expansão com qualidade e equidade através de uma política de financiamento relacionada a ampliação dos investimentos de acordo com o PIB brasileiro, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014, p. 35).

Quanto a Gestão o plano apresenta a Gestão Democrática do Ensino que já estava assegurada em outras legislações como a CF de 1988 e a LDB de 1996, atrelando a ela recursos e apoio técnico:

Meta 19 - Gestão democrática da educação assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014, p.35)

Em seu art. 9º o PNE ainda apresenta que os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos. Embora o PNE tenha apresentado a sociedade brasileira indicadores capazes de qualificar a educação do país, durante sua implementação o Brasil passou por grandes empassos políticos, que resultaram em troca do governo federal e mais uma vez em modificações da visão do papel do Estado, mudanças essas capazes de “nebulizar” o cenário de prática desta política pública com ações de distanciamento dos propósitos iniciais.

2.2 Financiamento

Com a CF de 1988, a Educação como direito social, pública e gratuita passou a ser compromisso da família e do Estado, a constituição também trouxe a vinculação do financiamento para que as políticas destinadas a educação fossem de fato efetivadas. Os entes federados também passaram a ter suas atribuições melhor definidas, sendo, a união responsável por financiar o ensino superior e as escolas técnicas federais. Tendo ainda função supletiva e redistributiva por meio da transferência de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O estado por sua vez financia o ensino fundamental e o ensino médio, ficando a responsabilidade da educação infantil a cargo dos municípios.

Segundo Pavan (2017) segue a forma de distribuição e partilha dos impostos que financiam a educação:

Quadro 1 – Repartição/transparência das receitas constitucionais.

SENTIDO	MODALIDADE DE REPARTIÇÃO
Da União para os estados	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 21,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Distrito Federal (Art. 159, I, "a" da CF/88), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico. - 10% da arrecadação líquida do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados (Art. 159, II, da CF/88). <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública estadual (Art. 157, I, da CF/88); - 30% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme origem; - 20% da arrecadação de novo imposto que a União venha a instituir (competência residual) rateio determinado por lei federal.
Da União para os municípios	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), (Art. 159, I, "b" da CF/88), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico. <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública municipal (Art. 158, I, da CF/88); - 70% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme origem; - 50% da arrecadação do ITR (Art. 158, II, da CF/88).
Dos estados para os municípios	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 25% da arrecadação líquida do ICMS, por meio de fórmula, sendo, pelo menos, três quartos proporcionais ao valor adicionado gerado em cada localidade, e até um quarto, segundo critérios de lei estadual; - 25% do ICMS (Art. 158, IV, da CF/88). <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% do IPVA, conforme veículos licenciados em seus territórios (Art. 158, III, da CF/88).

Fonte: Adaptado pelo autor de Dourado et al. (2006, p. 36-37) e Brasil (1988).

A promulgação da LDB implantou uma nova etapa ao atribuir às esferas de governo, competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, contudo, descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas ou infringir o princípio de autonomia. (BRASIL, 2009). Desta forma:

A LDB introduziu a exigência de controle sobre a aplicação dos recursos repassados, mediante prestação de contas ao Poder Público. Ainda em relação aos investimentos, a LDB, visando assegurar a qualidade da educação, determinou aos entes federados o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para o ensino, com base no cálculo do custo anual mínimo por aluno. Fixou, ainda, como responsabilidade da União, cálculos para definição daquele valor mínimo, levando-se em consideração as variações regionais e as diversas modalidades de ensino. No que diz respeito à distribuição dos recursos públicos, de acordo com o Plano Nacional de Educação, de caráter plurianual, a prioridade nacional é o ensino fundamental, o qual é obrigatório. (BRASIL, 2009)

Ao apresentar o quesito qualidade, a LDB levantou um patamar grande de discussões acerca do que seria essa qualidade e qual o valor investido no educando poderia garantir ou buscar garantir essa qualidade.

A campanha Nacional pelos direitos à Educação em dois mil e dezoito divulgou um estudo sobre o CAQI – Custo aluno qualidade inicial e sobre o CAQ – Custo aluno qualidade. O CAQI é um mecanismo que traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, por etapa, na educação básica pública para garantir padrões mínimos de qualidade. Enquanto o CAQ é um esforço do país em tentar avançar sobre os padrões mínimos e se aproximar dos países desenvolvidos em termos de financiamento da educação. (CARA, 2018)

Segundo o parecer 8/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, o CAQI é uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país e foi instituído no PNE na estratégia 20.6. Em dois mil e dezesseis como a agenda acordada não estava sendo cumprida foi publicada a portaria nº142/17 de março de 2016 instituindo uma comissão para acompanhamento do CAQI, mas em 15 de março de 2018 o governo Temer editou uma portaria que cria o Comitê permanente de avaliação de custos da Educação Básica (CPACEB) e revoga a portaria supracitada.

Dados divulgados em 2018 trazem como valores necessários ao CAQI para a creche integral R\$11.858,73 e parcial R\$9.122,10 sendo o mínimo do FUNDEB respectivamente R\$3921,67 e R\$3.016,67 e para pré-escola integral R\$5968,89 e parcial R\$4591,46 sendo o mínimo do FUNDEB respectivamente R\$3.921,67 e R\$ 3.016,67. Lembrando que para esse cálculo se considera: tamanho das turmas, formação dos profissionais, salários e carreira, instalações, equipamentos e infraestrutura, além de insumos.

A composição do valor de financiamento que chega aos municípios é feita pelo FUNDEB e MDE local, para compor os impostos que fazem parte do financiamento,

Pavan (2017) apresenta o quadro a seguir, construído pelo autor com base na constituição federal de 1988.

Quadro 2 – Estrutura Constitucional dos tributos (espécie impostos)

ESFERA DE GOVERNO	TRIBUTOS - IMPOSTOS PERTENCENTES À CADA ENTE
UNIÃO	II - Imposto de Importação
	IE - Imposto de Exportação
	IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
	IR - Imposto de renda (Pessoa Física e Pessoa Jurídica)
	IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
	ITR - Imposto Territorial Rural
	IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas (não regulamentado)
	Impostos Extraordinários
ESTADOS	ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
	ITCD - Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação
	IPVA - Imposto sobre Veículos Automotores
MUNICÍPIOS	IPTU - Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
	ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - Inter vivos
	ISS - Imposto sobre os serviços

Fonte: PAVAN 2017 com base na Constituição de 1988.

Parte dos impostos arrecadados pela União, Estados e Municípios constituem o FUNDEB, que faz parte da política pública de financiamento da educação básica. Ele teve início em dois mil e sete, em substituição ao FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Segundo Pavan (2017):

O sistema educacional público brasileiro é mantido com recursos oriundos dos orçamentos dos entes da federação, seja ele federal, estadual, distrital e municipal. Cada um desses entes possui autonomias para aplicar recursos financeiros destinados a custear os dispêndios da educação, mantendo e respeitando os percentuais mínimos previstos na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (PAVAN, 2017, p.95)

As principais diferenças entre o FUNDEF e o FUNDEB encontram-se no quadro abaixo segundo autor supracitado:

Quadro 3 – Comparativo entre FUNDEF e FUNDEB

ASPECTOS	FUNDEF	FUNDEB
Período de vigência	10 anos (até 2006).	14 anos (2007 – 2020).
Etapa da Educação	Ensino Fundamental, exceto EJA (EF).	Educação Básica (etapas e modalidades).
Beneficiários	31 milhões de alunos.	47,2 milhões de alunos (progressivamente).
Fontes de recursos	15% de parte da receita de impostos dos estados e municípios: FPE, ICMS - cota estadual, Fundo IPI-Exp., FPM, ICMS - cota municipal.	20% de parte da receita de impostos dos estados e municípios: FPE, ICMS - cota estadual, Fundo IPIExp., IPVA, ITCD, ITR, FPM, ICMS - cota municipal (progressivamente).
	Complementação da União (parâmetro na Lei Nº 9.424/96).	Complementação da União: valores fixados para os três primeiros anos e depois 10% do total de recursos.
Recursos (em R\$)	Em torno de 34 bilhões (2006).	Mais de 50 bilhões (progressivamente).
Critérios de distribuição dos recursos entre Estados e Municípios	Nº alunos do EF (censo escolar do ano anterior).	Nº de alunos da EB apurado no Censo Escolar (ponderações de etapas e modalidades). Matrículas rede estadual no EF e EM e matrículas rede municipal no EF e EI.
	Complementação da União: garantia do valor mínimo nacional por aluno.	Complementação da União: garantia dos valores mínimos nacionais e 10% para programas de melhoria da qualidade.
Critérios para utilização dos recursos	Mínimo de 60% para remuneração magistério do EF e restante para qualquer despesa de MDE do EF.	Estados: mínimo de 60% para remuneração magistério do EF e EM e restante para despesas de MDE do EM e EF. Municípios: mínimo de 60% para remuneração magistério do EF e EI e restante para despesas de MDE do EF e EI.
Salário Educação	Vinculado ao Ensino Fundamental.	Vinculado à Educação Básica.

Fonte: PAVAN apud Pergher (2017)

O quadro acima apresenta o início do investimento em forma de política pública de financiamento para a Educação Infantil, a partir da criação do FUNDEB, no ano de 2007 e que tem prazo final de existência no ano de 2020.

Conforme o artigo Art. 69 a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. A legislação ainda contempla que a União e os Estados ação supletiva e redistributiva visando garantir a correção das disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. (BRASIL, 1996)

O valor arrecadado deve ser utilizado de acordo com o art 70 da LDB 9394/96 que considera como despesas possíveis:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
 VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996)

A legislação também apresenta onde não se pode aplicar esses recursos, segundo o art. 71, não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
 II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
 III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
 IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
 V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
 VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

O Ministério da Educação, também possui como parte da política de financiamento para a educação infantil, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), segundo o MEC esse programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. (MEC, 2019)

O Proinfância segundo o MEC, atua em dois eixos principais:

1. 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;
2. Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros. (MEC, 2019)

Outro programa que foi constituído em 2005 foi o Plano Infantil que tinha como objetivo a formação de professores para a EI, no mínimo a nível normal (magistério), porém muito municípios não aderiram visto que a contrapartida ela possibilitar aos professores acesso virtual pois o curso era totalmente online.

No ano de 2003 a professora Nalú Farenzena coordenou uma pesquisa a respeito do valor aluno/ano atribuído em escolas do RS, tendo como resultado o valor de R\$ 5.931,79 (cinco mil novecentos e trinta e um reais e setenta e nove centavos) para as escolas públicas em Porto Alegre, já o valor mais elevado encontrado pago no mesmo ano as creches comunitárias foi de R\$ 1.413,86 (um mil quatrocentos e treze reais e oitenta e seis centavos). Esse trabalho levantou dois dados extremamente importantes, um no que se refere a quantidade de investimento mínimo para alcançar a qualidade desejada e que necessita ser ampliado e outro no que se refere a essa qualidade dentro de um processo democrático que exige a igualdade de condições e a equidade, visto a diferença entre ambos os financiamentos. Para Carreira e Pinto (2007) para que a qualidade seja pensada de forma democrática, é preciso que ela seja posta para todos, porque sendo somente para alguns, não é “qualidade na perspectiva popular”. Outro argumento levantado pelos autores é que o valor aluno atribuído precisa ser diferenciado de acordo com as especificidades referentes as regiões do Brasil.

Segundo Susin (2011):

O referido estudo construiu um patamar mínimo de qualidade para a educação, definido como Custo Aluno Qualidade Inicial/ CAQI, por ser esse um primeiro passo para dimensionar a qualidade desejada para a educação. Planejando a partir dos insumos indispensáveis para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, o CAQI envolve remuneração digna dos profissionais da educação, infraestrutura física e qualificação dos docentes. (SUSIN, 2011, p.47)

No entanto esse valor do CAQI não é contemplado pelo valor distribuído através do FUNDEB, sendo este último bem menor em comparação ao primeiro. Em 2011 segundo dados do site <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br>, na creche segundo o CAQI o valor deveria primar por R\$ 5.266,00, mas recebia do FUNDEB R\$1.556,33, já na pré-escola o valor era R\$2.042,00 (CAQI) para R\$1.414,85 (FUNDEB).

Para a autora, ao mesmo tempo que se amplia o direito da criança a espaços de Educação Infantil públicos, terá que ser assegurada a qualidade da sua oferta. (2011, p. 50).

Através da Lei nº5.692/71 no artigo 54, visando a equidade estabelece:

A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento, tendo em vista a renda per capita e a população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior. (FARENZENA, 2006, p. 93)

Embora a EI tenha avançado em direitos, registrados constitucionalmente, a realidade de muitos municípios RS, não é compatível com o que rege a legislação. Para Peroni (2011) não é por acaso que apesar de termos avançado na materialização de direitos através da legislação, temos dificuldades de implementá-los:

É uma lista bela e conhecida, mas tal Estado de Direito não se realiza apenas com a garantia jurídico-formal desses direitos e liberdades, expressa em documento solene. Quanto a eles, o Estado de Direito determina a sua proteção formalizada e institucionalizada na ordem jurídica e, principalmente, reclama a presença de mecanismos socioeconômicos dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos. Muitas razões de Estado têm conduzido a contradição entre simples declaração dos direitos e liberdades e a sua real efetivação (VIEIRA, 1998, p. 12)

Assim, neste contexto jurídico, a Educação Infantil constitui seus avanços e retrocessos e o estado do RS apresenta-se no contexto nacional como quarto colocado no que tange a meta de universalização da EI segundo os dados do TCE/RS.

3. O TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL NOS MUNICÍPIOS RIO-GRANDENSES

3.1 História e funcionalidade TCE/RS

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é responsável por examinar e fiscalizar o emprego do dinheiro público, bem como aprovar e/ou desaprovar as contas dos gestores municipais. O estado do RS é composto por quatrocentos e noventa e sete municípios e a sede do tribunal fica localizada na capital do estado do RS, na cidade de Porto Alegre.

Segundo o site do próprio tribunal, no que diz respeito à parte histórica, o Rio Grande do Sul, como membro componente da União Federal Brasileira, após a implantação do regime Republicano no país, não instituiu o seu Tribunal de Contas, preferindo, na Constituição de 1892, atribuir à Câmara dos Deputados Estaduais a competência de examinar o emprego dos dinheiros públicos e aprovar, no todo ou em parte, as contas anualmente apresentadas pelo Poder Executivo. (TCE/RS, 2019). Apenas em 26 de junho de 1935, através do Decreto nº 5975, do então governador, General Flores da Cunha que se instituiu no estado o atual Tribunal de Contas.

O quadro a seguir apresenta algumas datas importantes referente a trajetória do TCE/RS:

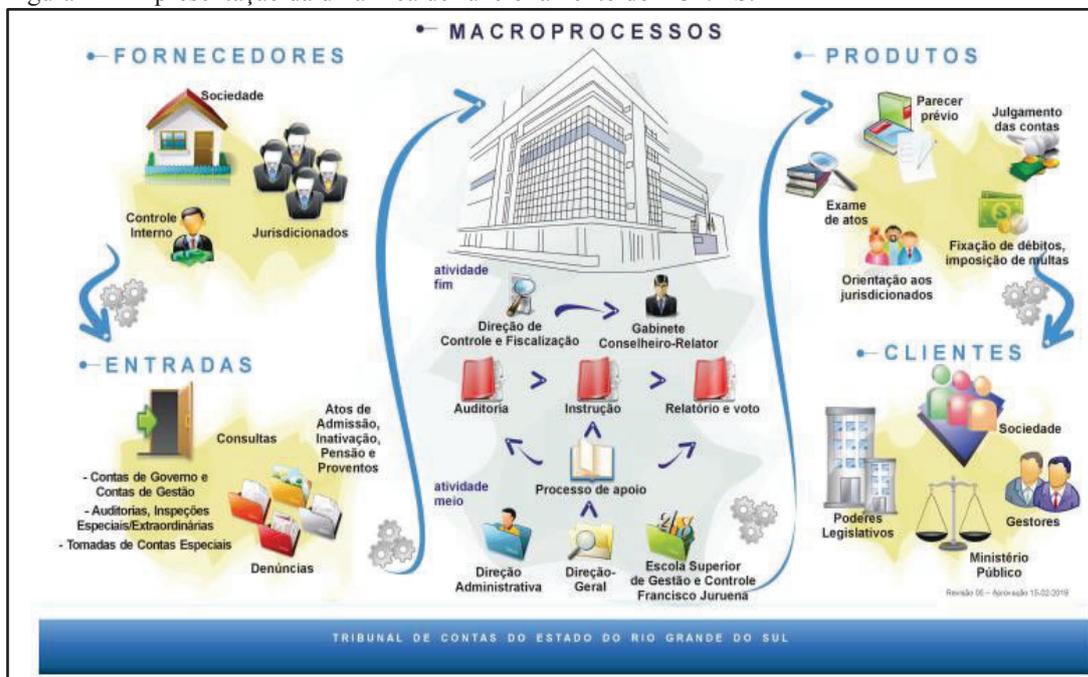
Quadro 4 – Apanhado histórico das principais datas na história do TCE/RS

Data	Decreto	Resultado
02/07/1935	Decreto nº 6004	Nomeava os cinco Juízes que constituíram o primeiro Plenário da Corte: Ercílio Inácio Domingues Presidente, Viriato Vargas, Ulysses Rodrigues, Fernando Olinto de Abreu Pereira e João Antunes da Cunha. Foi indicado para Procurador do Estado junto ao Tribunal Gonçalo Marinho e, para Auditores, Carlos Itiberê de Moura e Francisco Juruena.
07/07/1939	Decreto nº 7.858	Face à implantação do Estado Novo, o Tribunal de Contas foi extinto, permanecendo nessa situação até 1945, quando foi reativado com a função plena de fiscalizar a administração pública.
24/10/1945	Decreto Lei nº 947	Em 1945, o então Interventor Federal, General Ernesto Dornelles, tinha articulado a reativação do Tribunal de Contas, pela necessidade urgente de controlar a administração pública.
1970	Implantado o chamado "Governo dos Magistrados"	Com mudança total da política nacional; contudo, estava assegurada a existência do Tribunal de Contas, iniciando, assim, a segunda fase de sua história. Nessa etapa, a denominação "Juízes" foi substituída por "Ministros" e, em 1970, por "Conselheiros".

Fonte: Adaptado pela autora através das informações contidas no site do TCE/RS

O TCE/RS tem como missão exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da Sociedade.

Figura 12 – Apresentação da dinâmica de funcionamento do TCE/RS.



Fonte: Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

A jurisprudência do TCE é fornecida pela Sociedade, pelos Jurisdicionados⁵ e pelo controle interno dos municípios. As demandas chegam ao Tribunal tanto através das prestações feitas pelos gestores, como pelas auditorias, inspeções, tomadas de contas especiais, atos específicos e DENÚNCIAS.

Após passar pela direção de controle e fiscalização, as demandas tramitam passando pela auditoria, instrução e no gabinete do Conselheiro-relator todos os dados levantados são analisados e ele emite seu voto. Como resultado desse processo, pareceres prévios são emitidos, os atos são examinados, os gestores são orientados e posterior a isso as contas são julgadas. O TCE pode frente a esses resultados impor multas e fixar débitos, bem como exigir a devolução de valores ao erário.

Todos os procedimentos realizados pelo TCE retornam para a Sociedade Civil, gestores, ministério público e poderes legislativos, dando visibilidade a ação dos gestores e publicizando-as.

⁵ Pessoa a quem se impõe jurisdição, fiscalização do cumprimento de certas leis, visando punir infrações. (Dicio, 2019).

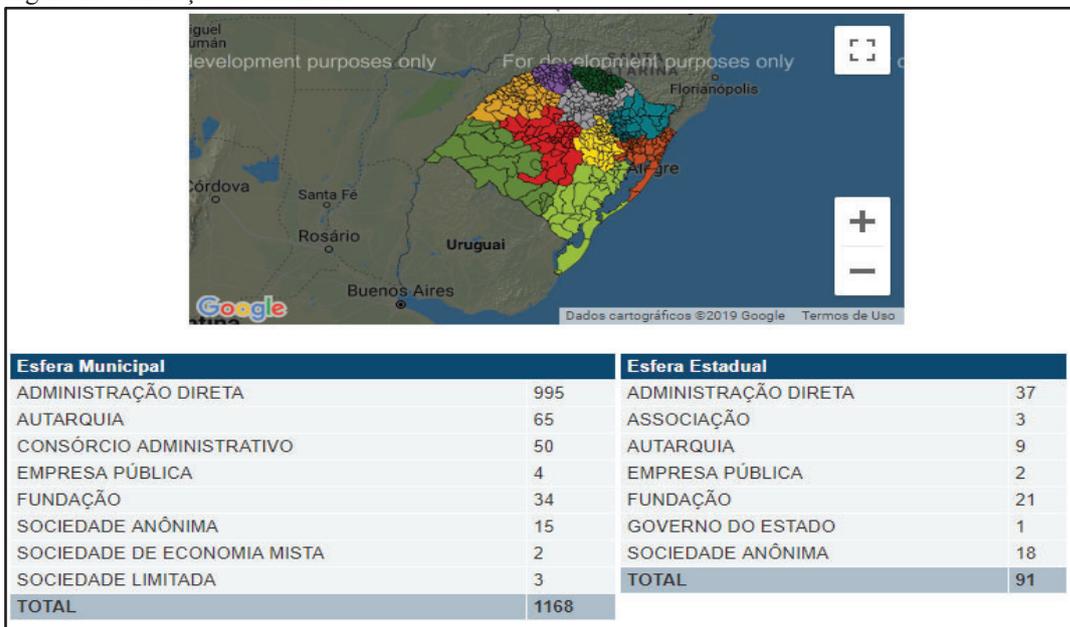
O TCE/RS criou um software chamado TCeduca, com o objetivo de verificar se as metas do Plano Nacional de Educação estão sendo efetivadas pelos gestores municipais, este software emite alertas aos gestores no intuito de orientá-los a cumprir a legislação. A função do TCE é a fiscalização orçamentária, financeira, contábil e patrimonial dos municípios, mas o tribunal tem investido muito na indução de boas práticas de gestão, interagindo com o controle social.

Neste sentido de qualificação dos agentes públicos o TCE/RS apresenta:

A Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, órgão de educação corporativa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), foi instituída através da [Lei Estadual nº 11.935/2003](#). A Escola Superior de Gestão e Controle tem como finalidade a capacitação de agentes públicos integrantes do corpo técnico do Tribunal e dos órgãos e entes jurisdicionados, nas esferas Estadual e Municipal e de outros segmentos da sociedade. A função institucional da ESGC se efetiva mediante a articulação de esforços orientada para a geração, a difusão e o apoio à mobilização de conhecimento técnico e gerencial em matéria de Estado, Administração Pública e Controle Externo em todos os níveis e áreas para o desenvolvimento institucional do TCE e da Administração Pública. (TCE/RS, 2019).

Através da imagem a seguir podemos compreender o alcance de atuação do TCE/RS:

Figura 13 – Atuação do TCE/RS



Fonte: Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

A autoridade do TCE tramita sobre todos os órgãos públicos ou privados que fazem uso de bens públicos ou de “dinheiro público”, bem como das ações realizadas por servidores vinculados a esses espaços.

	<p>Dentre outras atribuições, compete às Câmaras (artigo 9º do Regimento Interno do TCE-RS):</p> <p>Emitir Parecer Prévio sobre as contas dos Prefeitos Municipais;</p> <p>Julgar os processos de contas de gestão, as tomadas de contas especiais, as inspeções especiais e as inspeções extraordinárias, nas matérias de sua competência;</p> <p>Apreciar, para fins de registro, os atos de admissões, inativações e pensões;</p> <p>Julgar recursos.</p>
Câmaras Especiais	<p>A Primeira e a Segunda Câmara Especial integram a organização do TCE-RS. Cada qual composta por três Conselheiros-Substitutos, designados pelo Tribunal Pleno, sendo presididas, respectivamente, pelos Membros da Primeira e da Segunda Câmaras, alternadamente, observada a precedência pela ordem decrescente de antiguidade na Casa.</p> <p>Foram inicialmente instituídas em regime de exceção, para o julgamento dos processos que integram o passivo processual histórico do Tribunal de Contas do Estado, constituído daqueles atuados em ano anterior a 2002, ainda pendentes de decisão final, exceto os processos de Consulta e de Pedidos de Orientação Técnica.</p> <p>Desde a entrada em vigor do novo Regimento Interno do TCE-RS (Resolução nº 1.028/2015), em 1º de junho de 2015, passaram a também exercer parte das competências atribuídas às Câmaras. Atualmente, essas competências estão especificadas na Resolução nº 1054/2015, segundo a qual "nas Câmaras Especiais serão julgados os processos relativos às contas de gestão dos administradores das Câmaras Municipais e das entidades da Administração Indireta dos Municípios".</p>
Conselheiros	<p>Agente público, cujo dever e prerrogativas incluem a fiscalização e o julgamento das contas públicas. São escolhidos na forma prevista na Constituição Estadual e nomeados pelo Governador do Estado.</p>
Conselheiros Substitutos	<p>Aos Conselheiros Substitutos compete substituir os Conselheiros, nos casos de falta, impedimento ou vacância, assim como atuar como magistrados, nos processos que lhes forem distribuídos originariamente, exercendo atribuições de judicatura.</p> <p>Têm, entre outras, as seguintes competências e atribuições:</p> <ul style="list-style-type: none"> • compor, em caráter permanente, as Câmaras Especiais, emitindo relatórios e votos; • decidir monocraticamente, nos processos de sua competência; • elaborar proposta de voto, nos casos previstos regimentalmente; • desenvolver projetos para o aperfeiçoamento desta Instituição.
Presidência	<p>O Presidente exerce a representação externa e em juízo do Tribunal de Contas, administra-o, preside o Tribunal Pleno e dirige o Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares.</p> <p>Dentre outras atribuições, compete ao Presidente (art. 17 do Regimento Interno do TCE-RS):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumprir e fazer cumprir as deliberações do Tribunal Pleno; • Submeter ao Tribunal Pleno qualquer matéria que, direta ou indiretamente, se integre na sua competência e, em especial, a programação orçamentária e suas alterações; • Convocar sessões do Tribunal Pleno, dirigindo os seus trabalhos; • Proferir voto de desempate ou, no caso de impedimento ou suspeição, convocar Conselheiro Substituto presente na sessão; • Propor ao Tribunal Pleno alterações no Regimento Interno; • Determinar a realização de inspeções especiais. <p>Ao Vice-Presidente e ao 2º Vice-Presidente, além das demais atribuições previstas em lei, compete (art.18 do Regimento Interno do TCE-RS):</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Substituir o Presidente em seus impedimentos, faltas, licenças ou férias e suceder-lhe em caso de vaga; • Colaborar com o Presidente na representação e administração do Tribunal; • Relatar no Tribunal Pleno, além dos processos que lhe forem distribuídos, matérias de natureza administrativa.
Corregedoria Geral	<p>A Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas é o órgão de fiscalização e disciplina, sendo o cargo de Corregedor-Geral privativo de Conselheiro efetivo.</p> <p>De acordo com o artigo 20 do Regimento Interno do TCE-RS, compete ao Corregedor-Geral, nos termos da lei ou de resolução:</p> <p>I – realizar, de ofício ou mediante provocação, inspeções ou correções de sua competência nos órgãos técnicos e administrativos do Tribunal;</p> <p>II – relatar, perante o Tribunal Pleno, processos administrativo-disciplinares que envolvam Conselheiros, Auditores Substitutos de Conselheiro ou servidores deste Tribunal;</p> <p>III – indicar, na forma da lei, a composição das comissões de sindicâncias, processos e inquéritos administrativo-disciplinares da sua competência, propondo à Presidência, após a devida tramitação legal, a aplicação das penalidades cabíveis e medidas corretivas;</p> <p>IV – propor à Presidência a adoção de providências sobre o andamento dos processos, bem como medidas de racionalização e otimização dos serviços relativos à sua área de competência;</p> <p>V – verificar o cumprimento dos prazos regimentais, propondo à Presidência a abertura de sindicância ou processo administrativo-disciplinar quando entender cabíveis;</p> <p>VI – requisitar os meios necessários para o cumprimento das respectivas atribuições;</p> <p>VII – sugerir ao Presidente planos de trabalho;</p> <p>VIII – sugerir provimentos sobre as atribuições dos cargos do Quadro de Pessoal, quando não estabelecidas em lei ou resolução, em função das atividades correcionais levadas a efeito; e</p> <p>IX – opinar, quando solicitado, sobre pedidos de remoção, permuta, transferência e readaptação de servidores.</p> <p>Nas faltas, impedimentos e de vacância (até a eleição, no último caso), o Corregedor-Geral será substituído pelo Ouvidor (art. 20, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE-RS).</p>
Ministério Público de Contas	<p>O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao qual se aplicam os princípios constitucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se do Procurador, que será seu chefe, e de três (3) Adjuntos de Procurador, dentre brasileiros, bacharéis em Direito e nomeados pelo Governador do Estado, tendo como função precípua zelar pela aplicação da lei.</p> <p>Em termos gerais, as atribuições do Ministério Público de Contas podem ser assim sintetizadas (art. 25 do Regimento Interno do TCE):</p> <ul style="list-style-type: none"> • promover a defesa da ordem jurídica; • comparecer a todas as sessões do Tribunal, sob pena de nulidade das deliberações adotadas; • opinar em todos os processos relativos à função fiscalizadora do TCE; • propor a instauração de tomadas de contas especiais e a realização de auditorias e inspeções especiais e extraordinárias; • representar a outros órgãos acerca de atos irregulares cuja apuração/responsabilização seja da sua respectiva competência; • interpor recursos e propor pedidos de revisão/rescisão e zelar pelo cumprimento ds decisões do Tribunal de Contas do Estado.

Corpo técnico	<p>O Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares, referidos no inciso XI do art. 4º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, são distribuídos nos seguintes órgãos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direção-Geral; • Direção de Controle e Fiscalização; e • Direção Administrativa. <p>Compete ao Diretor-Geral :</p> <ul style="list-style-type: none"> • atuar junto ao Presidente na fixação dos objetivos e da orientação das atividades do Tribunal de Contas; • coordenar as atividades ligadas às áreas técnica e administrativa, propiciando-lhes ação integrada; • prover assessoramento e informações aos órgãos referidos no art. 4º do Regimento Interno; instituir grupos de trabalho para operacionalização de programas e de projetos especiais interinstitucionais; e • desempenhar outras atribuições que lhe forem delegadas ou cometidas pelo Presidente. <p>Compete ao Diretor de Controle e Fiscalização:</p> <ul style="list-style-type: none"> • articular as atividades da área de controle externo, em estreita colaboração com a Direção-Geral, a Direção Administrativa e a Escola Superior de Gestão e Controle; • estabelecer as diretrizes e aprovar o planejamento e a execução das atividades de controle externo do Tribunal de Contas; • desempenhar outras atribuições que lhe forem delegadas ou cometidas pelo Presidente ou pelo Diretor-Geral; e • aprovar as diretrizes relativas a processos e atos em sua esfera de competência e promover o controle de seus fluxos; e definir a distribuição dos cargos e indicar à Direção Administrativa a lotação de servidores no âmbito da DCF. <p>Compete ao Diretor Administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • definir as diretrizes de sua área de competência; • articular as atividades da área administrativa, em estreita colaboração com o Diretor-Geral e com o Diretor de Controle e Fiscalização; e • examinar e acompanhar os atos e os processos administrativos de sua área de competência; e desempenhar outras atribuições que lhe forem delegadas ou cometidas pelo Presidente ou pelo Diretor-Geral.
---------------	---

Fonte: Site do TCE/RS, organização da autora, 2019.

Os conselheiros do TCE/RS são em um total de sete, sendo que a assembleia legislativa escolhe cinco e o governador escolhe dois. Seguindo o que estipula o artigo 74 da Constituição Estadual:

Art. 74 CE/RS – Os Conselheiros do TCE/RS serão escolhidos, satisfeitos os requisitos do art. 73 § 1º da CF:

I – cinco pela AL, mediante proposta de 1/3 dos Deputados, com aprovação da maioria absoluta;

II – dois pelo Governador, mediante aprovação da maioria absoluta dos Membros da AL, alternadamente, dentre Auditores e membros do Ministério Público de Contas, indicados em lista tríplice elaborada pelo Tribunal segundo critérios de antiguidade e merecimento. (Rio Grande do Sul, 2019).

Ainda em mil novecentos e noventa e quatro o Superior Tribunal de Justiça declara inconstitucional a normativa abaixo:

A primeira e a segunda por indicação da Assembleia Legislativa; a terceira e a quarta por indicação do Governador do Estado, conforme o art. 74; a quinta, a sexta e a sétima por indicação da Assembleia Legislativa; após, repetir-se-á a mesma ordem. (Declarada a inconstitucionalidade do trecho na ADI n.º 892/STF, DJ de 26/04/02). STF em 27/10/1994 deferiu pedido de medida cautelar para suspender, os dispositivos até decisão final. (Rio Grande do Sul, 2019).

Outros estados também tiveram normativas consideradas inconstitucionais na escolha dos conselheiros, como Santa Catarina e Paraná, mas acabaram por após ADI, suspendendo o art. Constitucional, aprovaram Emenda às respectivas Constituições Estaduais adequando o dispositivo à CF.

3.2 Legislação e princípios constitucionais

O TCE/RS cumpri os princípios da constituição federal de 1988 e demais legislações nacionais e estaduais, ele fiscaliza, orienta, parametriza e aplica penalidades aos gestores do estado e dos municípios. Entre as especificidades analisadas pelo TCE estão os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência postos pelo art. 37 da CF de 1988. Segundo Pavan (2017) os princípios seguem o quadro abaixo:

Quadro 6– Princípios do art.37 da CF 1988

Princípio	Funcionamento
O princípio de legalidade	Na teoria, regulamenta a Administração Pública, em todo seu exercício. Contudo, possui obrigações aos ditames da lei, não tendo poder de realizar nenhuma ação de próprio interesse, sob pena de sua nulidade e reponsabilidade de seu agente. Logo, toda ação estatal sem a adequada base legal, ou que extrapole ao domínio delimitado pela lei, é ilegítima e expõe-se a invalidação (GASPARI, 1995).
Princípio da impessoalidade	Refere-se à atuação administrativa, para todos os administradores, apontada, inclusive, para os cidadãos em geral, sem a distinção de classe ou de indivíduo. A impessoalidade é o ato administrativo que não pode ser direcionado à pessoa ou aos interesses pessoais ou particulares. Os agentes públicos agem em nome do Estado, objetivando atender ao ordenamento jurídico e satisfazer o interesse público (MEIRELLES, 2000).
Princípio da moralidade	É aquele que torna válido o desempenho ético e moral da Administração Pública. Considera-se a denominada moral administrativa distinta da moral comum, precisamente por ser legal e pela probabilidade de extinção das ações administrativas que sejam executadas em descumprimento desse princípio. Sua diferenciação, assim, está nas ações administrativas, enquanto a moral comum refere-se à conduta da pessoa. É significativo entender a Constituição, ao estabelecer a moral administrativa em doutrina jurídica, expressamente possibilita a afirmativa de que é uma condição de legitimidade do ato administrativo (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

	Determina que o administrador exerça suas atividades respeitando os conceitos éticos. Agir com moralidade é agir com honestidade, pudor, lealdade, decência, dentre outras qualidades. (GASPARINI, 1995)
Princípio da publicidade	Refere-se à divulgação obrigatória das ações e todos os instrumentos celebrados pela Administração Pública (GASPARINI, 1995) Obviamente, em um Estado de Direito, é inadmissível a presença de ações secretas ou confidenciais que desejem intervir sobre o domínio jurídico dos administradores, limitando ou suprimindo direitos, ou que vinculem o patrimônio público (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).
Princípio da eficiência	É a coerência dos meios aplicados para atingir determinado fim, que, na localização da Administração Pública, tendem a prevalecer o interesse e as necessidades dos cidadãos, os quais prezam por uma excelência na aplicação dos recursos públicos para atender aos interesses sociais (PAVAN, 2017)

Fonte: Quadro montado pela autora com base nas informações da Tese de PAVAN, 2017.

O não cumprimento por parte dos gestores municipais, dos princípios acima citados, pode acarretar em multa, devolução de valores ao erário, instruções e recomendações, aprovações de contas com ressalvas ou até desaprovação das contas públicas.

3.3 Etapas da fiscalização

Dentre os procedimentos de fiscalização por iniciativa própria, atinentes às competências do TCE, destacam-se as auditorias. As auditorias examinam a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como avaliam o desempenho dos órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia (TCE/RS, 2019). Além das Auditorias Operacionais (AOPs) e das auditorias de Programas Governamentais Cofinanciados por Organismos Internacionais – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e outros, outras auditorias podem ser realizadas pelo TCE, sendo essas denominadas “Auditorias Especiais”.

Segundo o TCE/RS, as etapas da auditoria passam por: instrução “in loco” ou virtual; Relatório de Auditoria; Cientificação do Gestor; Esclarecimento do Gestor; Instrução; Parecer MPC; Gabinete do Conselheiro Relator redige o voto (decisão); Pauta para julgamento na câmara (3 conselheiros) – voto; Recurso do Gestor ou MPC (depende da decisão); contra-razão; Decisão do pleno (voto);

O quadro a seguir apresenta um glossário com alguns dos termos técnicos utilizados pelo TCE/RS, de linguagem mais processual e que precisam ser compreendidos

para o entendimento claro e preciso dos pareceres que serão objeto de uma das nossas linhas de estudo.

Quadro 7 – Glossário de termos do TCE/RS.

Termo	Significado
Auditoria	Exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério, com o fim de emitir uma opinião ou comentários. No âmbito do TCE-RS, trata-se de procedimento de fiscalização que envolve o exame de documentos, dados e informações que forem encaminhados à Casa, inclusive por meio informatizado, magnético ou eletrônico, ou colhidos in loco, de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, operacional, social, ambiental e de pessoal, visando à verificação da regularidade técnica, legalidade e legitimidade da gestão do responsável pelo órgão ou pela entidade. O conjunto desses elementos integra e instrui os respectivos Processos de Contas dos administradores, que culminam com decisão do Tribunal de Contas, no sentido da regularidade, regularidade com ressalvas, ou irregularidade de Contas, bem como na aplicação de multa e/ou débito no caso de infringência a regras de administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ou danos ao erário, respectivamente.
Auditoria de Admissão	Exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal a qualquer título, excetuando-se as nomeações para cargos de provimento em comissão, ocorridos na Administração Direta e Indireta do Estado e nos Municípios.
Contas de Gestão	Correspondem às contas públicas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dos Municípios que o compõem, são julgadas pelo TCE-RS. As Contas de Gestão abrangem: análise dos relatórios da Controladoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE ou Unidade de Controle Interno – UCI (se existentes), avaliação e manifestação sobre a gestão fiscal (quando poder ou órgão autônomo) e resultados das auditorias e inspeções realizadas.
Contas de Governo	Correspondem às Contas do Governador do Estado do Rio Grande do Sul e dos Prefeitos Municipais, e compreendem: análise do Balanço-Geral, avaliação e manifestação sobre a gestão fiscal, cumprimento dos índices constitucionais (saúde e educação) e avaliação de ações e programas governamentais. Resultam, no TCE-RS, na emissão de parecer prévio, que é enviado ao Poder Legislativo (Assembleia Legislativa ou Câmaras Municipais, conforme o caso) para julgamento.
Contas Irregulares	Juízo emitido pelo TCE-RS quando do julgamento das Contas de Gestão, quando estas apresentam elementos contábeis desqualificados, inobservância de normas atinentes à administração e ao controle orçamentário, financeiro, patrimonial ou operacional, e/ou débitos que evidenciem indícios de crime ou ato de improbidade administrativa.
Contas Regulares	Juízo emitido pelo TCE-RS quando do julgamento das contas de gestão quando estas não apresentam irregularidades.
Relatório de Auditoria	Documento técnico obrigatório de que se serve o profissional de auditoria governamental para relatar suas constatações, análises, opiniões, conclusões e recomendações sobre o objeto da auditoria. Deve obedecer a normas específicas quanto à forma de apresentação e objetivos.
Parecer	Opinião técnica fundamentada. No caso de opinião emitida pelo próprio Tribunal de Contas, sobre as Contas anuais prestadas pelo Governador e pelos Prefeitos, denomina-se Parecer Prévio, o qual é submetido, respectivamente, à Assembleia Legislativa ou à Câmara de Vereadores, para aprovação ou rejeição das contas. Ver Parecer Prévio.
Parecer prévio sobre as Contas do Governador	Elaborado em 60 (sessenta) dias a contar da data do recebimento das respectivas contas, será precedido de minucioso relatório sobre a gestão fiscal, financeira e econômica da Administração Direta e dos órgãos da Administração Indireta, sociedades e fundações instituídas ou mantidas pelo poder público. Não encaminhadas as Contas no prazo

	constitucional, o Tribunal de Contas comunicará à Assembleia Legislativa para os fins de direito, devendo apresentar minucioso relatório sobre o exercício financeiro encerrado. Ver Parecer Prévio.
Parecer Prévio Conclusivo sobre as Contas de Governo dos Prefeitos Municipais	Serão consideradas as análises da gestão fiscal e da aplicação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Gestão Ambiental, assim como os elementos constantes do balanço anual relativo ao exercício sob exame e demais documentos indicados no Regimento Interno do TCE-RS. Ver Parecer Prévio.
Promoção	Passagem do servidor, ocupante de cargo de provimento efetivo, de uma classe para a classe imediatamente seguinte, dentro do respectivo cargo. As promoções obedecerão aos critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente. A promoção por antiguidade está condicionada a determinado tempo de efetivo exercício no cargo; a promoção por merecimento, ao cumprimento de requisitos relacionados a toda atividade técnica, funcional ou cultural do servidor que possa contribuir para o desempenho das atribuições do respectivo cargo, em sintonia com o sistema de fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, além da conceituação mínima obtida no PROADES, de acordo com o contido em regulamentação específica.
Tribunal Pleno	Órgão colegiado de Conselheiros que se reúne em sessão ordinária ou extraordinária, para apreciar e julgar as contas públicas, constituído pela totalidade dos Conselheiros. As sessões do Tribunal Pleno serão dirigidas pelo Presidente e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo Vice-Presidente, pelo 2º Vice-Presidente, pelo Corregedor Geral, pelo Ouvidor e pelo Conselheiro mais antigo. É indispensável para seu funcionamento a presença de, no mínimo, quatro Conselheiros, além do Presidente, na forma do disposto na Lei Orgânica do TCE-RS.
Ministério Público de Contas	Instituição permanente, essencial à função de controle externo da Administração Pública, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do Estado democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Através da emissão de pareceres e denúncias, propõe a adoção de medidas protetivas do ordenamento jurídico-administrativo, contribuindo de forma decisiva à eficiência da gestão pública.

Fonte: Quadro construído pelo autor com os dados do Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, cumprindo sua atribuição constitucional, conforme consta nos artigos 71 e 75 da Constituição Federal e artigos 70 à 72 da Constituição Estadual, elabora anualmente o “Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado”, analisando de maneira global o desempenho das ações do Governo do Estado em seus aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial, operacional, ambiental, econômico e fiscal referente a cada exercício financeiro.

O Controle Externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, compreende exames da legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos, visando também à preservação das finanças e do patrimônio público, bem como o aperfeiçoamento das instituições administrativas.

Segundo o auditor do TCE/RS Romano Scapin, em entrevista dada ao programa Atitude TCE entrevista com Marcos Rolim as auditorias tradicionais sempre foram

voltadas a gestão como cumpridora de deveres legais. Não se preocupava com o que isso refletia na ponta da política pública. Hoje muitas vozes dizem que o TCE deve se preocupar com o resultado da política pública compreendendo se de fato essas políticas estão sendo executadas, se o orçamento está sendo planejado com aquilo que é necessário para fazer política pública e se os indicadores estão sendo considerados pelo gestor na aprimoração das políticas públicas.

Romano destaca ainda durante a entrevista que existe no TCE um grupo que pretende focar no resultado e nas metas da política pública visando a legalidade e a ação política. Olhando as irregularidades, combatendo a corrupção, as inconformidades e através dos apontamentos buscando diminuir desperdícios. Na mesma ocasião o auditor socializa que o Ministério da Educação parabenizou o TCE/RS e vai utilizá-lo como matriz para os demais tribunais do país. Esse novo olhar do TCE sobre as políticas públicas tem mobilizado a realização periódica das radiografias da EI no estado, assim desde 2008 os municípios com maiores dificuldades na implementação das políticas públicas relacionadas a EI vem sendo acompanhados. O conjunto das Radiografias, descrevem um arcabolso rico em dados que demonstram a trajetória deste nível de ensino no Estado do Rio grande do Sul.

4. RADIOGRAFIAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, atua na fiscalização do emprego dos recursos públicos, tendo como base a legalidade constitucional. Em 2008 iniciou um processo de acompanhamento específico na Educação Infantil, priorizando o exame das situações consideradas mais críticas em relação à necessidade de criação de vagas.

Segundo dados do TCE/RS, com base nesse critério de seleção, foram avaliados 16 Municípios em 2008; 45 Municípios em 2009; 65 em 2010; 72 em 2011; 124 em 2012; 208 em 2013; 242 em 2014; 228 em 2015; 227 em 2016 e 170 em 2017. A atuação do TCE-RS nessa seara vem apresentando resultados positivos. Em 2008, o Estado ocupava a 19ª posição em termos de taxa de atendimento de matrículas na Educação Infantil, avançando, em 2016 e 2017, para a quarta posição segundo os estudos realizados pelo TCE/RS (TCE/RS, 2018).

Também foram verificados resultados favoráveis no que tange à aplicação de recursos na Educação Infantil. Em 2008, os Municípios gaúchos investiram R\$ 95 milhões do FUNDEB na Educação Infantil. Em 2015, foram R\$ 693 milhões do Fundo aplicados na etapa. No ano de 2017 houve aplicação de R\$ 881 milhões. Se considerados os recursos de MDE (0020) e FUNDEB (0031), a aplicação dos Municípios do Rio Grande do Sul passou de R\$ 388 milhões em 2008 para R\$ 1,395 bilhões em 2015, R\$ 1,643 bilhões em 2016 e R\$ 1,773 bilhões em 2017. (TCE/RS, 2018, p. 4)

Esses estudos trouxeram maior visibilidade e publicidade as ações dos gestores no que diz respeito às políticas públicas destinadas a essa etapa de ensino. Segundo a última radiografia da EI, divulgada pelo TCE/RS:

Com vistas ao auxílio aos gestores na continuidade do avanço verificado na educação infantil, o TCE-RS elabora, além dessa análise geral, dados individualizados dos Municípios, nos quais constam: a) aspectos referentes à receita municipal, analisando-se destacadamente o FUNDEB; b) situação socioeconômica dos municípios, em especial o índice de pobreza das crianças de 0 a 5 anos; c) aplicação de recursos na educação infantil; d) evolução no atendimento às crianças de 0 a 5 anos e e) número de vagas a serem criadas em creche e pré-escola. (TCE/RS, 2018, p.19)

De outra forma, com tais radiografias o TCE parece fornecer orientações aos municípios, colocando-se também como agente público promotor (mobilizador, incentivador...) de políticas públicas:

No exercício de sua missão constitucional, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS) seguirá trabalhando para fomentar a ampliação das vagas, em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação, tendo em conta a necessidade de prestação, com qualidade, desse serviço que impacta o futuro das crianças e de toda a sociedade, notadamente a situação das mulheres e das populações social e economicamente mais fragilizadas. (TCE/RS, 2018, p.19)

Durante a análise das radiografias foi possível compreender que os objetivos do TCE/RS também foram sendo aprimorados através de cada documento emitido. Em 2009 a principal função da radiografia, foi retratar a situação dos municípios selecionados enfatizando a questão legal de ampliação das vagas e criação destas, ranqueando os municípios rio-grandenses utilizando-se de duas variáveis comparativas: o número de matrículas na educação infantil nos municípios e a taxa de atendimento na mesma educação infantil (TCE/RS 2010). Já em 2015 além das questões referentes a ampliação do número de matrículas e financiamento para essa etapa, o TCE/RS justifica o estudo das radiografias na importância educacional do acesso a EI, bem como no impacto social que esta oferta proporciona tanto no que se refere a igualdade de gênero como a diminuição da pobreza na primeira infância. (TCE, 2015)

Na última radiografia, o TCE/RS ressalta a relevância deste estudo, apresentando a atuação do TCE para além da avaliação financeira, abarcando a implementação da política pública de Educação Infantil. Este último estudo, está estruturado em três partes, uma parte geral com toda normatização, importância e evolução da EI, um ranque dos municípios quanto ao número de atendidos em creches e pré-escolas, posicionados em relação ao estado e também em sua microrregião. E por último, a análise individualizada dos municípios com indicadores sociais e econômicos, dados da receita local, evolução no número de matrículas, além do financiamento tanto pela receita do FUNDEB como pelas aplicações locais em EI nos últimos exercícios, separadas de acordo com a natureza das despesas. (TCE/2018).

Ao pensarmos na visibilidade dada em forma de prestação de contas nas radiografias, bem como nos dados de acesso, permanência e necessidade de criação de vagas, chegamos a categoria **TRANSPARÊNCIA**. A transparência pressupõe publicidade, acesso fácil e rápido, bem como uma linguagem acessível ao maior número de cidadãos. Esta apresenta-se respaldada pela Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Segundo Tres (2017):

A Lei complementar nº131/2009 concedeu, para os entes federados prazos para adequarem à Lei e darem publicidade a sua gestão orçamentária e financeira. Os entes com menos de 50 mil habitantes, tiveram prazo até maio de 2010, para aqueles com população de 50 mil até 100 mil, o prazo foi de 2 anos a partir da data da promulgação da Lei, ou seja, até maio de 2011, e para os entes federados com menos de 50 mil habitantes o prazo foi de 4 anos a partir da data da Lei, ou seja, até maio de 2013. (TRES, 2017, p.50)

Assim a PRESTAÇÃO DE CONTAS existente nas radiografias das EI, corroboram no que se refere a transparência dos investimentos públicos nos municípios rio-grandenses, cumpre com uma função legal e também contribui com a ação das gestões.

Embora a função do TCE/RS sempre esteve ligada a averiguação da legalidade nas ações dos gestores municipais, com o passar dos anos e com uma política de Estado do governo brasileiro preocupada com a “equidade social”, através do acesso da camada mais pobre da população a educação, o TCE se viu diante de muitas legislações como LDB, PNE, Diretrizes e outras que justificavam um olhar mais atento ao cumprimento das metas estabelecidas, desta forma:

“A partir da competência 2007, o Tribunal de Contas do Estado incluiu, entre as suas diretrizes específicas de fiscalização, o exame das taxas de atendimento da educação infantil em todos os Municípios gaúchos. O foco foi estabelecido a partir das análises técnicas realizadas pela instituição, que apontavam um profundo distanciamento entre as metas fixadas pelo PNE e o desempenho dos indicadores em todo o estado.” (TCE, 2009)

É importante destacar que a transparência em sociedades democráticas devem ser um dos pilares bases para manutenção de um “Estado Democrático de Direito”. Assim o TCE/RS acredita que:

“O importante é que cada cidadão conheça a realidade da educação infantil no seu Município, exercendo, de forma ativa, o controle social sobre a destinação de recursos para a construção e equipamento de escolas, além da contratação de professores e de pessoal de apoio” (TCE/RS, 2015)

Aqui temos alguns conceitos que precisam ser clarificados para que seja a TRANSPARÊNCIA um elemento efetivo e que mobilize processos emancipatórios, pois ao conhecer o contexto de sua realidade o cidadão pode e deve fiscalizar seu município e assim não aceitar informações desencontradas ou até mesmo manipuladas, podendo diante destas, realizar denúncias aos devidos órgãos de controle externo, como por

exemplo o Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul de forma direta e anônima, exercendo assim o controle social.

Ao pensarmos nesse controle social, precisamos ter a clareza que todas as relações estabelecidas nos processos democráticos envolvem relações de poder, mesmo e principalmente dentro de sociedades “democráticas” que segundo Peroni (2011):

A democracia envolve relações de poder, de classe, e a sua implementação pressupõe muito conflito. No caso brasileiro, um grande obstáculo, como vimos, é que historicamente pouco construímos uma cultura democrática. Assim, o movimento de ofensiva do capital acaba tendo um solo fértil e a lógica do produto em detrimento da lógica democrática parece ser um novo consenso. (PERONI, 2011)

Desta forma as Radiografias emitidas pelo TCE contribuem com esse processo que lida com as relações de poderes dentro da política, ao dar visibilidade, possibilita reduzir os interesses pessoais (políticos e gestores) que se sobressaem a legalidade, mesmo diante de um quadro de dificuldade de implementação daquilo que prevê a legislação e garante um Estado Democrático de Direito, onde os governantes devem respeitar e cumprir aquilo que está definido nas leis do país. Segundo Vieira (1998):

É uma lista bela e conhecida, mas tal Estado de Direito não se realiza apenas com a garantia jurídico-formal desses direitos e liberdades, expressa em documento solene. Quanto a eles, o Estado de Direito determina a sua proteção formalizada e institucionalizada na ordem jurídica e, principalmente, reclama a presença de mecanismos sócio-econômicos dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos. Muitas razões de Estado têm conduzido a contradição entre a simples declaração dos direitos e liberdades e a sua real efetivação (VIEIRA, 1998, p.12)

É importante destacar que o acompanhamento do TCE/RS orienta e parametriza as ações dos gestores, o que pode significar uma melhor organização das ações destes indivíduos diante das escolhas de materializar ou não as políticas destinadas a EI, também ao fiscalizar e publicizar, busca garantir a materialização do direito, deixando claro que o TCE/RS não garante o direito, quem efetiva o direito é o gestor municipal através das suas ações. Exemplo da ação do Tribunal na qualificação das ações dos gestores são os dados apresentados pelas radiografias que mostram a evolução dos municípios acompanhados pelo TCE/RS:

“MATRÍCULAS: no período em análise, os Municípios gaúchos, em média, apresentaram aumento de 15,46% na matrícula em creche, 8,81% na matrícula no pré-escolar e 11,30% na matrícula na educação infantil. No grupo dos 45 Municípios monitorados pelas auditorias do TCE/RS, no mesmo período, o aumento foi de 19,20% na creche, 13,88% no pré-escolar e 15,96% na educação infantil.”

“TAXA DE ATENDIMENTO: o conjunto dos Municípios gaúchos apresentou um acréscimo de 29,16% no número de crianças atendidas em creche, 26,85% no pré-escolar e 26,36% na educação infantil. No grupo dos 45 Municípios auditados, o incremento foi de 32,82% na creche, 34,87% no pré-escolar e 32,04% na educação infantil para o mesmo período. (TCE/RS, 2010)

Segundo o próprio TCE/RS a visibilidade dos dados proporcionada pela Transparência das informações tem apresentado resultados significativos:

“Ao apontar os problemas como a insuficiência de vagas, o atendimento inadequado, a falta de qualificação de recursos humanos e de instalações, o TCE induz à adoção de políticas e ações que minimizem esses problemas e vão ao encontro das metas fixadas no Plano Nacional de Educação, as quais, em alguns casos, estão longe de serem atendidas.” (TCE/RS, 2010, p.2)

Essa indução apresentada pelo TCE, nos leva a uma segunda categoria presente nas radiografias, que se refere as políticas públicas. No que tange a **POLÍTICA PÚBLICA**, a EI apresenta-se como um direito mais universal, abrangendo assim dois vieses muito importantes no cenário brasileiro, um referente a área educacional e outro a equidade social.

Tomando como referência o Ciclo de políticas de Ball, podemos considerar os dados apontados nas radiografias como fruto dos contextos de influência, do contexto de produção de texto (escrita da lei) e do contexto da prática, ou seja, quando o Tribunal coleta os dados nas radiografias, esses resultados já passaram pelos contextos acima citados e considerando a interpretação da política e a sua materialização por parte dos indivíduos da ponta, esses dados se referem ao que Ball chama de contexto dos resultados/efeitos. Os sujeitos da ponta, realizadores da política, muitas vezes não participam da formulação desta política, mas são os maiores responsáveis por implementá-las. Segundo Mainardes (2006) em relação ao contexto dos resultados/efeitos apresentados por Ball:

O quarto contexto do ciclo de políticas – o contexto dos resultados ou efeitos – preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A idéia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes. Esses efeitos podem ser divididos em duas categorias: gerais e específicos. Os efeitos gerais da política tornam-se evidentes quando aspectos específicos da mudança e conjuntos de respostas (observadas na prática) são agrupados e analisados. Um negligenciamento de efeitos gerais é mais comum em estudos de casos particulares que tomam uma mudança ou um texto político e tentam determinar seu impacto na prática. Tomados de modo isolado, os efeitos de uma política específica podem ser limitados, mas, quando efeitos

gerais do conjunto de políticas de diferentes tipos são considerados, pode-se ter um panorama diferente. (MAINARDES, 2006, p.54)

Ball ainda faz uma distinção entre os efeitos, que segundo Mainardes (20016):

Ball (1994a) apresenta ainda a distinção entre efeitos de primeira ordem e de segunda ordem. Os efeitos de primeira ordem referem-se a mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo. Os efeitos de segunda ordem referem-se ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social. (MAINARDES, 2006, p. 54)

Os dados das Radiografia conseguem emitir um parecer mais geral nos primeiros estudos, porém essas visualizações dos impactos mais específicos somente aparecem nas radiografias mais recentes, onde os municípios estão apresentados com especificidades.

Esses dados emitidos pelo TCE/RS servem para compor o contexto da estratégia política, pois fornecem aos agentes públicos material capaz de mobilizar novas ações. Esse contexto, segunda o autor supracitado refere-se:

O último contexto do ciclo de políticas é o contexto de estratégia política. Esse contexto envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada. Segundo Ball (1994a), este é um componente essencial da pesquisa social crítica e do trabalho daqueles que Foucault chama de “intelectuais específicos”, o qual é produzido para uso estratégico em embates e situações sociais específicas. (MAINARDES, 2006, p.55)

É importante destacar que o RS tem apresentado segundo TCE/RS dados superiores à média nacional no que diz respeito a EI no estado:

“ De 2008 a 2010, o incremento da taxa de atendimento da educação infantil observado no Rio Grande do Sul (7,43%) superou em 30% o desempenho alcançado pelo indicador em nível nacional (que registrou uma variação de 5,69% no mesmo período). Pontualmente, destaca-se que os percentuais de atendimento de crianças em creche no RS, embora ainda baixos, sempre foram maiores que a média brasileira. ” (TCE/RS, 2010, p.3)

É preciso deixar claro que o TCE/RS através das radiografias, contribui com esses contextos, mas seria preciso uma investigação mais de ponta, com os sujeitos da política para podermos caracterizar todas as relações existentes na política pública e vislumbrar um cenário fidedigno.

Os estudos apresentam como reflexo do acesso e permanência do público da EI na escola, a minimização da desigualdade de gênero, ao proporcionar a mulher, maior

responsável pelo atendimento da criança de zero a cinco anos, tempo para acessar o mercado de trabalho, a escolarização, a cultura, o lazer, ou seja, uma maior igualdade de oportunidades. Esses dados passam a compor essas duas novas dimensões apresentadas por Ball (1994) onde o autor expande o ciclo de políticas acrescentando dois contextos ao referencial original: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política.

Em 2015, o estudo traz a importância da oferta de vagas na educação infantil para a inserção da mulher no mercado de trabalho:

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no número 33 da série Estudos e Pesquisas, denominado “Estatísticas de Gênero – Uma análise dos resultados do Censo Demográfico 2010”, publicou que 30,3% das famílias que contam com filhos entre 0 e 5 anos têm a mulher como responsável. De acordo com os pesquisadores, “apesar da possibilidade de compartilhar as atividades relacionadas ao cuidado de dependentes com o cônjuge ou companheiro, quando este está presente no arranjo familiar, ainda assim estas atividades recaem principalmente sobre a responsabilidade das mulheres, conforme indicam diversos estudos e pesquisas neste tema. Dessa maneira, na restrição de oferta de Creche e Pré-escola e também de maior coparticipação no cuidado de crianças entre os pais, a presença de crianças nesta faixa etária se torna um fator que potencialmente afeta a inserção ou a evolução da mulher no mercado de trabalho” (TCE/RS, 2015, p.5).

Assim o TCE reconhece que uma política de ampliação da oferta de Creches é transversal tanto às questões educacionais (foco nas crianças) quanto às questões de gênero e impacta diretamente na autonomia das mulheres e suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho.

Em 2010, a taxa de matrículas em Creche no Brasil era de 18,99%. Nesse ano, a taxa de ocupação de mulheres com todos os filhos matriculados em Creche era de 65,4%. Por sua vez, em 2012, a taxa de atendimento em Creche, consoante à Radiografia da Educação Infantil do TCE-RS, passou para 22,68% das crianças de 0 a 3 anos. E o nível de ocupação das mulheres com todos os filhos matriculados em Creche em 2012 foi de 72,9%. Não se verificou o mesmo avanço na taxa de ocupação de mulheres com nenhum filho frequentando Creche (a taxa de ocupação passou de 41,9% em 2010 para 42,6% em 2012). (TCE/RS, 2016, p.8)

Nas radiografias realizadas, a função social da EI, no que se refere ao acesso da mulher ao mercado de trabalho, vai muito mais além, segundo o último estudo:

E a promoção da autonomia econômica das mulheres passa pela melhoria de sua inserção no mercado de trabalho e de seus rendimentos e pela distribuição mais equitativa dos afazeres domésticos e das atividades de cuidado. Logo, a igualdade dos direitos entre homens e mulheres na sociedade só poderá se

consolidar se as instituições sociais tiverem novas significações, o que inclui o incremento no atendimento em Creches e Pré-escolas. (TCE/RS, 2016, p.7-8)

Durante a divulgação dos efeitos da política nas radiografias, o Tribunal contribui para a construção das estratégias políticas, pois na divulgação dos efeitos da materialização da política pública o TCE se preocupa nos impactos dela (da política) frente as desigualdades existentes. Mas ao mesmo tempo, ao orientar os gestores, possibilita a construção de novas estratégia que possam superar os desafios existentes de forma cíclica.

Ao ampliar a oferta desta faixa etária a educação, os municípios além de cumprir com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais contribuem com questões sociais relevantes, como a igualdade de gênero, combate à pobreza e preconceitos, em outras palavras contribuem para garantia dos direitos sociais que segundo Vieira (2007):

Não tem havido, pois, políticas sociais desligadas dos reclames populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns desses reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicação dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento. (VIEIRA, 2007, p. 144)

Cabe ressaltar aqui que historicamente o primeiro entendimento desta igualdade de gênero não se deu nem pensando na mulher, muito menos na criança, mas sim em uma necessidade de mercado onde acompanhando a revolução industrial as mulheres tiveram que adentrar o mercado de trabalho, devido à falta de mão de obra masculina, e sendo em maioria pobres e com um número elevado de filhos necessitavam de locais para deixar as crianças, por isso a EI pertenceu durante tanto tempo a assistência social. Hoje com uma visão mais aprimorada de infância os objetivos educacionais foram ampliando as intencionalidades com a EI, desta forma acredita-se que:

“A Educação Infantil tem, assim, a importante função de proporcionar a vivência em coletividade, aprendendo a respeitar, a acolher e a celebrar a diversidade dos demais, a sair da percepção exclusiva do seu universo pessoal, assim como a ver o mundo a partir do olhar do outro e da compreensão de outros mundos sociais. Através de brincadeiras com outras crianças, de conversas, da resolução de conflitos, do compartilhamento de experiências, a criança aprende a se relacionar com os demais. Quanto mais cedo diferentes crianças estiverem convivendo nos mesmos ambientes, respeitadas em suas particularidades e características diferenciadas, mais fácil será o combate coletivo às manifestações de preconceito.”(TCE/RS, 2015, p.2)

As radiografias também apresentam que a área de localização dessas comunidades também reforça a desigualdade e sugere a ampliação do acesso:

essas diferenças se mostram ainda mais expressivas na análise por situação do domicílio, onde o nível de ocupação para mulheres que vivem em áreas urbanas e possuem filhos de 0 a 3 anos que frequentam Creche é cerca de 20 pontos percentuais maior que o observado para as áreas rurais. Esta disparidade está relacionada, dentre outras razões, à baixa oferta de Creches para estas últimas, o que, somado a outros fatores de cunho cultural e concernentes à própria dinâmica do mercado de trabalho rural das mulheres, contribuem para seu baixo nível de ocupação nessas áreas (47,3%). Por outro lado, o diferencial urbano/rural não apresenta a mesma magnitude para aquelas mulheres que não possuem nenhum filho frequentando Creche ou possuem algum filho nesta situação, o que reforça o argumento sobre a importância da existência de Creches para o aumento do nível de ocupação das mulheres (TCE/RS, 2015)

No que se refere a pobreza da população, os estudos revelam que:

Em 2010, 17,90% da população de 0 a 5 anos encontrava-se em situação de miséria⁵. O maior índice de pobreza estava na zona rural, onde 30,67% das crianças de 0 a 5 anos pertenciam a famílias com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até R\$140. Na zona urbana, esse índice era de 15,89%. O Censo Demográfico comprova que as famílias em situação de pobreza têm maiores números de filhos, tornando indispensável à ação do poder público no acesso à educação às crianças de 0 a 5 anos. (TCE/RS, 2016, p.10)

Segundo os estudos do TCE/RS o acesso à escola ajuda a minimizar o efeito da pobreza e das desigualdades na busca de proporcionar equidade social. Equidade essa que vem garantida em Lei através da política de financiamento.

Porém, em alguns municípios o acesso é ainda mais dificultado e a esfera pública torna-se a única opção:

Não bastasse o elevado contingente de crianças em situação de pobreza, há Municípios em que, mesmo a família dispondo de recursos para o custeio do ensino em instituição particular, o sistema público é a única forma de acesso à Educação Infantil. Isso ocorre, segundo o Censo Escolar de 2015, em 320 Municípios (64,4% do Estado), onde não há escola da rede particular, comunitária, confessional ou filantrópica como alternativa de ingresso. (TCE/RS, 2016, p.11)

Segundo o Tribunal existe uma relação de acesso e pobreza que precisa ser superada e o Estado tem papel primordial na proteção principalmente das mulheres e crianças:

Deve-se ampliar a oferta em Educação Infantil também como garantia dos direitos das mulheres. O impacto dessa política pública é maior em relação às famílias em situação de vulnerabilidade, onde as mulheres e crianças sofrem mais com a ausência de proteção do Estado. Consoante ao verificado no presente estudo, as três Mesorregiões do Rio Grande do Sul em que há maior índice de pobreza infantil e maior concentração de renda são, não coincidentemente, as que têm as menores taxas de atendimento na Educação Infantil. (TCE/RS, 2016, p.25)

Retomamos aqui a importância do papel do Estado frente as políticas públicas tanto na educação como na sociedade em geral. Mas principalmente nas políticas de equidade, é preciso descortinar ações dos entes em um contexto global de neoliberalismo. Segundo Peroni (2011):

É importante ressaltar que o papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com o diagnóstico neoliberal, pactuado pela Terceira Via, duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (PERONI, 2011, p.27)

Neste sentido o TCE/RS através deste trabalho, cumpre um papel importantíssimo ao apresentar durante as radiografias a importância da ação do Estado nesta esfera e também a falta de planejamento destes municípios no que se refere as receitas destinadas a EI e que podem num futuro próximo serem justificativas como ineficiência da máquina pública, em outras palavras: passar a responsabilidade da EI para instituições privadas e/ou filantrópicas desresponsabiliza os gestores municipais e pode o não investimento nesta etapa possivelmente, justificar esse tipo de repasse de responsabilidade do setor público para a terceira via, porém ao publicizar esses dados de ação da política pública o TCE possibilita a veracidade dos fatos e ao deixar de emití-las fere princípios constitucionais.

Mas o papel legal apresentado nas radiografias ultrapassa a responsabilidade das esferas administrativas e prima também pelas competências deste nível de ensino, enfatizando que a Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (TCE/RS, 2009, p.1). Assim a EI exerce papel muito além da preparação para o ensino fundamental. (TCE, 2015). Segundo o PNE:

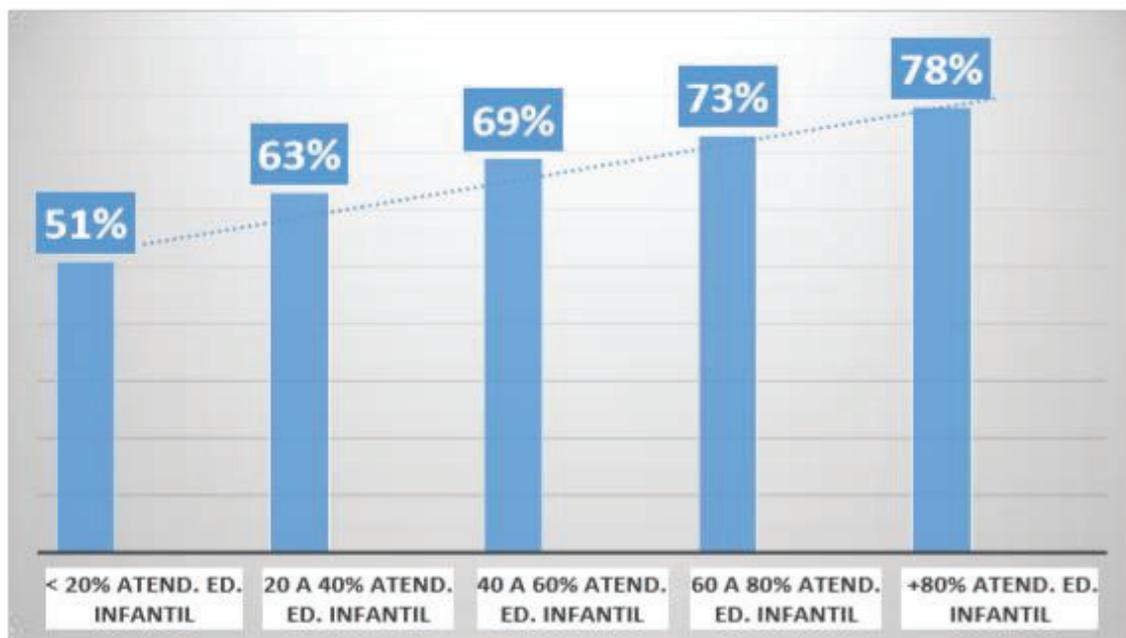
A meta 1 do PNE estabelece como estratégia (1.2), “garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo”. Trata-se de importante estratégia que tem como finalidade a redução da desigualdade educacional entre as crianças de famílias com renda mais alta e as de renda mais baixa. A redução da desigualdade educacional em relação às crianças de 0 a 5 anos de idade não perpassa apenas a discussão da qualidade dos estabelecimentos de ensino, mas a própria oferta de vagas. (TCE/RS, 2018, p.1)

Ao pensar as políticas públicas no Brasil, precisamos compreender as relações de poder existentes durante as suas construções, escritas e efetivação. Para isso precisamos pensar o país enquanto discurso de uma sociedade democrática dentro de um sistema capitalista. Segundo Fernandes apud Peroni (2011) ao tratar sobre a atual conjuntura do estado brasileiro ao defender a democracia e redefinir suas funções:

tem provocado fissuras no incipiente regime democrático em curso no país, fissuras estas que se espraiam em todas as dimensões societárias. De modo que, a política educacional em curso ao tempo em que sustenta a democracia como princípio no âmbito da concepção, contraditoriamente, na sua materialização vem priorizando resultados avaliativos, competitivos, centralizadores e recorrendo a formas corporativas/coercitivas como mecanismos de seu controle. (FERNANDES APUD PERONI, 2011, p.7)

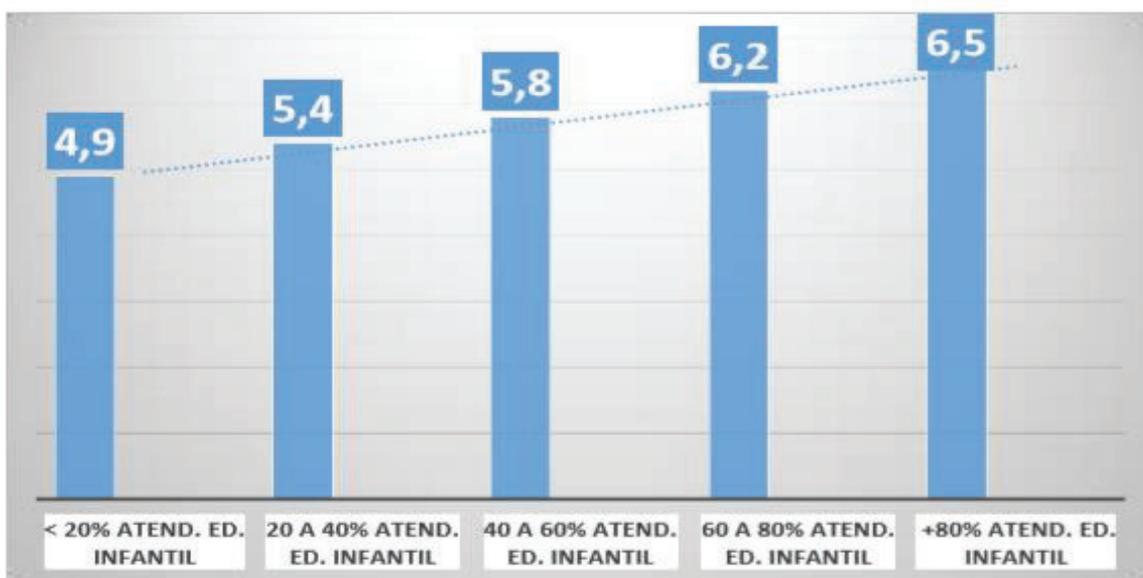
Os estudos das radiografias, fazem essa relação entre os resultados avaliativo e o acesso e frequência na EI. Nos gráficos 6 e 7 o TCE traz dados referentes a duas avaliações de larga escala do país, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mostrando que os alunos de maior resultado em ambas as avaliações, em grande parte frequentaram a EI. Assim os dados levam a crer que quanto mais cedo o acesso das crianças a EI, melhores serão seus desempenhos nas avaliações externas.

Gráfico 1 - Benefícios: percentual de alunos inseridos nos dois níveis mais elevados na Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), por faixas de atendimento na Educação Infantil, RS, 2014



Fonte: ANA e Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 2 – Benefícios: oferta da Educação Infantil e nota média no IDEB ensino fundamental – séries iniciais, RS, 2015.



Fonte: IDEB e Censo Escolar. Elaboração própria TCE/RS 2018.

Para Peroni (2011) a política educacional é parte da materialização do Estado que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo. Assim a compreensão de importância dada a Educação Infantil, tanto por parte do TCE/RS como da legislação brasileira compreende uma concepção de Estado que interfere diretamente na vida do cidadão comum através das políticas por ele constituída para a resolução de problemáticas existentes. No entanto, não basta a construção da política por si só, é preciso pensar a sua materialização e sua viabilidade, para isso não podemos desconsiderar o financiamento destas políticas públicas. Segundo Tres (2017):

Atrelados ao Financiamento Público da Educação, encontram-se a Transparência Governamental e o Controle Social, que também fortalecidos pela Constituição Federal de 1988 e leis infraconstitucionais. Ambos são fundamentalmente necessários para que ocorra a correta e regular aplicação dos recursos da educação de modo a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino. (TRES, p.118, 2017)

Neste caso observamos a categoria **FINANCIAMENTO** como um mecanismo que viabiliza a materialização da política, ou seja, através das ações da gestão do financiamento, as políticas públicas entram em ação. É importante destacar que o financiamento educacional no Brasil é uma política que iniciou com o FUNDEF e atualmente em vigor tem o FUNDEB. Segundo Farenzena (2006) o desafio é compreender as competências e o regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação, articuladas à estrutura de financiamento e de gestão financeira da educação constitucional e legalmente estabelecida. Como podemos perceber a EI através das radiografias não se preocupa apenas com os aspectos educacionais previstos em Lei, mas também com questões ligadas a equidade social.

Segundo a autora a equidade está contemplada na Lei nº5.692/71, que estabelecia no artigo 54 a função redistributiva de recursos de assistência financeira da União:

A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento, tendo em vista a renda per capita e a população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior. (FARENZENA, 2006, p. 93)

Em termos de investimento as radiografias apresentam resultados favoráveis no que tange à aplicação de recursos na Educação Infantil:

“foram verificados resultados favoráveis no que tange à aplicação de recursos na Educação Infantil. Em 2008, os Municípios gaúchos investiram R\$ 95 milhões do FUNDEB na Educação Infantil. Em 2015, foram R\$ 693 milhões do Fundo aplicados na etapa. No ano de 2017 houve aplicação de R\$ 881 milhões. Se considerados os recursos de MDE (0020) e FUNDEB (0031), a aplicação dos Municípios do Rio Grande do Sul passou de R\$ 388 milhões em 2008 para R\$ 1,395 bilhões em 2015, R\$ 1,643 bilhões em 2016 e R\$ 1,773 bilhões em 2017”. (TCE/RS, 2018, p.4)

É preciso lembrar que a disponibilização dos recursos para educação está diretamente ligada a economia do país, pois baseiam-se em percentuais referentes a arrecadação de impostos. Segundo Farenzena (2006) podemos destacar algumas diretrizes que compõem a política de financiamento no Brasil: como a descentralização, o regime de colaboração no financiamento, a estabilidade do volume de recursos, a hierarquização da alocação de recursos, a responsabilização, o controle público e social da gestão financeira e objetivação de critérios para fixação e distribuição de recursos. Para Tres (2017):

No que se refere a publicização e transparência dos dados sobre o Financiamento da Educação, a análise das legislações brasileiras pertinentes (LDB, FUNDEF, FUNDEB, PNEs) revelem a necessidade e obrigatoriedade dos entes públicos disporem os dados sobre as receitas e as despesas vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nos portais eletrônicos (RREO), visando fortalecer o exercício do controle social. (TRES, 2017, p.119)

Durante o primeiro estudo analisado, os municípios com maior taxa de atendimento na EI eram: Araricá, Arroio do Meio, Presidente Lucena, Muçum e Nova Boa vista. Já os municípios com menor taxa de atendimento: Jaquirana, Alvorada, Cristal, Hulha Negra e Pedras Altas. Com exceção de Alvorada, os demais não possuíam atendimento para faixa etária da creche, embora a demanda fosse existente. A taxa de atendimento era respectivamente: 6,39%, 7,66%, 7,85%, 7,86% e 9,77%.

Na última radiografia emitida o TCE ampliou os dados publicizados buscando:

Com vistas ao auxílio aos gestores na continuidade do avanço verificado na Educação Infantil, o TCE-RS elabora, além dessa análise geral, dados individualizados dos Municípios, nos quais constam:

- a) aspectos referentes à receita municipal, analisando-se destacadamente o FUNDEB;
- b) situação socioeconômica dos municípios, em especial o índice de pobreza das crianças de 0 a 5 anos;
- c) aplicação de recursos na Educação Infantil;
- d) evolução no atendimento às crianças de 0 a 5 anos e
- e) número de vagas a serem criadas em Creche e Pré-escola. (TCE/RS, p.27,2016)

Para apresentação de alguns dados específicos do FINANCIAMENTO, vamos utilizar aqui os municípios que serão analisados a fundo no próximo capítulo que considera as auditorias e os apontamentos feitos entre 2009 e 2018 na EI, selecionamos Porto Alegre, Passo Fundo e Gravataí pois foram os com maiores incidências no período pesquisado. Como visto no decorrer do capítulo, as maiores necessidades de criação de vagas encontram-se nos municípios maiores, que inclusive recebem o chamado Plus do FUNDEB, que nada mais é do que recursos oriundos de municípios menores e que passam a compor o financiamento de um município maior que atende um número superior de alunos e que não atingiu o valor mínimo por estudantes matriculados através da sua arrecadação. Para equidade dos municípios esses recursos são redistribuídos e vinculados ao número de matrículas. Para Costa (2015):

Foi constatado que os municípios de maior porte beneficiados com recursos do plus FUNDEB, concentram as maiores taxas de falta de vagas, uma prova de que o sistema limita-se a atender os nele inseridos, e revela a necessidade de adequação dos parâmetros tendo em vista novas fontes de recursos, fato que remete a aporte de recursos para além dos auferidos das perdas/ganhos circunscritos aos próprios recursos dos entes. (COSTA, 2015, p. 138-139)

Corroborando com essa afirmativa o TCE/RS traz os dados referentes ao financiamento da EI nos municípios e junto a esses dados apresentam os valores que cada um deles deixa de receber por não estar de acordo com as metas do Plano Nacional de Educação.

Tabela 03 – Dados das radiografias da EI feitas pelo TCE/RS:

	Porto Alegre	Gravataí	Passo Fundo
Renda Média Domiciliar per capita (2010):	R\$ 1.722,37	R\$ 714,39	R\$ 1.038,85
População (2017):	1.484.941 habitantes	275.146 habitantes	198.799 habitantes
Situação de miséria	No município de Porto Alegre 14,45% das crianças de 0 a 5 anos se encontram em situação de miséria (famílias com rendimento nominal mensal per capita de até R\$ 140,00), sendo	No município de Gravataí 15,56% das crianças de 0 a 5 anos se encontram em situação de miséria (famílias com rendimento nominal mensal per capita de até R\$ 140,00), sendo	No município de Passo Fundo 11,33% das crianças de 0 a 5 anos se encontram em situação de miséria (famílias com rendimento nominal mensal per capita de até R\$ 140,00), sendo

	que 2,24% das crianças residentes integram famílias sem rendimento, IBGE, 2010.	que 2,36% das crianças residentes integram famílias sem rendimento, IBGE, 2010.	que 1,33% das crianças residentes integram famílias sem rendimento, IBGE, 2010.
Quanto ao financiamento da educação, os valores recebidos do FUNDEB	Rede Municipal 7.647 matriculas com R\$ 36.908.771,16; Educação Infantil - Conveniadas 12.546 matriculas com R\$ 59.912.574,25;	Rede Municipal 2.768 matriculas com R\$ 12.120.413,81 Educação Infantil - Conveniadas 877 matriculas com R\$4.329.548,97	Rede Municipal 4.127 matriculas com R\$16.622.971,17; Educação Infantil - Conveniadas 1.076 matriculas com R\$ 4.471.280,54;
Os valores aplicados em 2017 na Ed. Infantil com recursos MDE e FUNDEB,	R\$ 142.301.352,57 Representaram em Porto Alegre 4,38% da receita de impostos 2017: R\$ 3.255.852.519,60, 0,21% do PIB 2015: R\$ 68.117.224.432,00.	R\$ 31.984.709,34 Representaram em Gravataí: 7,47% da receita de impostos 2017: R\$ 428.689.312,75 0,33% do PIB 2015: R\$ 9.730.603.904,00.	R\$ 28.773.325,89 Representaram em Passo Fundo: 8,24% da receita de impostos 2017: R\$ 349.588.094,96; 0,37% do PIB 2015: R\$ 7.817.961.526,00.
O aumento no FUNDEB	R\$ 69.210.745,11 24,89% do retorno do FUNDEB 2017 - R\$ 278.026.333,51; 2,13% da receita de impostos 2017 - R\$ 3.255.852.519,60 e 0,10% do PIB 2015 - R\$ 68.117.224.432,00.	R\$ 37.942.627,68 32,73% do retorno do FUNDEB 2017 - R\$ 115.941.287,12; 8,85% da receita de impostos 2017 R\$ 428.689.312,75 0,39% do PIB 2015 - R\$ 9.730.603.904,00	R\$ 7.412.632,56 11,00% do retorno do FUNDEB 2017 - R\$ 67.397.102,99; 2,12% da receita de impostos 2017 - R\$ 349.588.094,96 e 0,09% do PIB 2015 - R\$ 7.817.961.526,00.

Fonte: Radiografias da EI, alocadas no site do TCE/RS 2018, tabela feita pela autora, 2019.

A tabela acima da visibilidade ao engessamento do sistema de financiamento na educação, visto que este não prevê a criação de novas vagas e trabalha com valor aluno atribuído considerando o ano anterior. Segundo Costa (2015):

O atual sistema financiamento da educação, cuja maior expressão de recursos e alcance configura-se pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), não oferece mecanismos de ampliação da capacidade de atendimento das redes/sistemas de ensino, suscitando que sejam fomentadas mudanças tendo em vista o iminente acesso compulsório a educação pública, condicionado por indicadores de qualidade e equidade. (COSTA, p. 144, 2015)

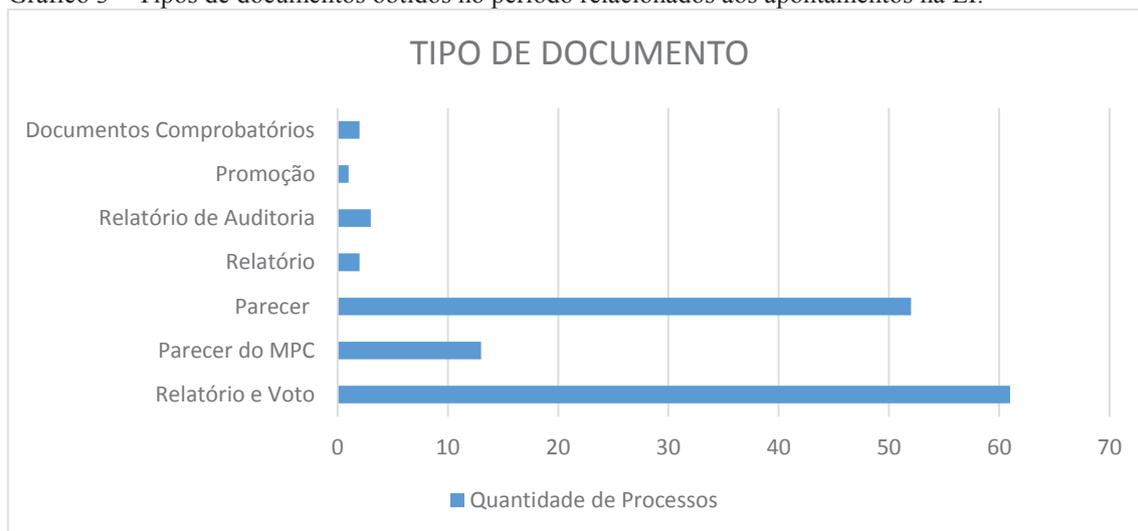
Outro dado importante de ser considerado é que os municípios precisam realizar uma previsão orçamentária, onde elementos como a construção de novas escolas, a ampliação de vagas e contratações por exemplo, estejam contemplados. O que pressupõe um conjunto de elementos na busca da garantia do direito que engloba as ações do gestor municipal, a constituição do financiamento e suas possibilidades, a participação e o entendimento de Estado, a legitimidade das decisões do povo, o controle social, a equidade, a Transparência e o conhecimento. Neste caso mesmo o TCE/RS dando visibilidade as ações dos municípios frente a EI, nos resta analisar se o alcance dessas informações ultrapassa os agentes públicos que compõe a gestão e atingem os indivíduos da “ponta”, aqueles que vivenciam e ajudam a materializar as políticas públicas. Bem como nos resta compreender que embora a ação do gestor possa agravar a crise educacional brasileira, somente suas decisões não são suficientes também para saná-la, pois a viabilidade dessas políticas de universalização e qualidade demandam a reorganização da política de financiamento buscando que essa possa dar o suporte necessário as implementações políticas.

Precisamos deixar claro que conquistas sociais necessitam de uma constante vigilância dos agentes públicos como o TCE, haja visto que o município de Arroio do Meio, que em 2009 apresentava-se como segundo colocado no ranque de municípios com maior atendimento na EI, figura no noticiário regional por conta de questões peculiares em relação a educação infantil, pois segundo denúncias das próprias famílias no município não existe creche municipal, a demanda é atendida nas instituições filantrópicas, que mesmo recebendo dinheiro público, segundo os familiares, as escolas cobram mensalidade, em descumprimento ao que prevê a legislação que determina a gratuidade do ensino. Vale ressaltar também que a secretaria de educação informou que a verba repassada é equivalente a setecentos reais por aluno o que necessita ser verificado, principalmente se esse valor contempla as despesas com tal etapa e se aproximasse ou se distancia do valor aluno qualidade inicial necessário para tal atendimento.

5. AS CONTRIBUIÇÕES DO TCE/RS NOS MUNICÍPIOS RIO-GRANDENSES

O segundo momento desta pesquisa, debruça-se sobre os pareceres técnicos emitidos pelos auditores do TCE/RS frente aos municípios rio-grandenses. Através da metodologia desenvolvida, considerando a linha de tempo entre dois mil e nove e dois mil e dezoito, devido a obrigatoriedade de garantia de acesso à educação pública e gratuita aos alunos de quatro e cinco anos, com cem por cento desta faixa etária na escola e no mínimo cinquenta por cento de zero a três anos, tendo como marco a emenda constitucional número 59, chegou-se a um total de cento e trinta e quatro documentos, que se dividem entre relatório e voto (61), parecer do MPC (13), parecer(52), relatório(2), relatório de auditoria(3), promoção(1) e documentação comprobatória(2), conforme gráfico a seguir:

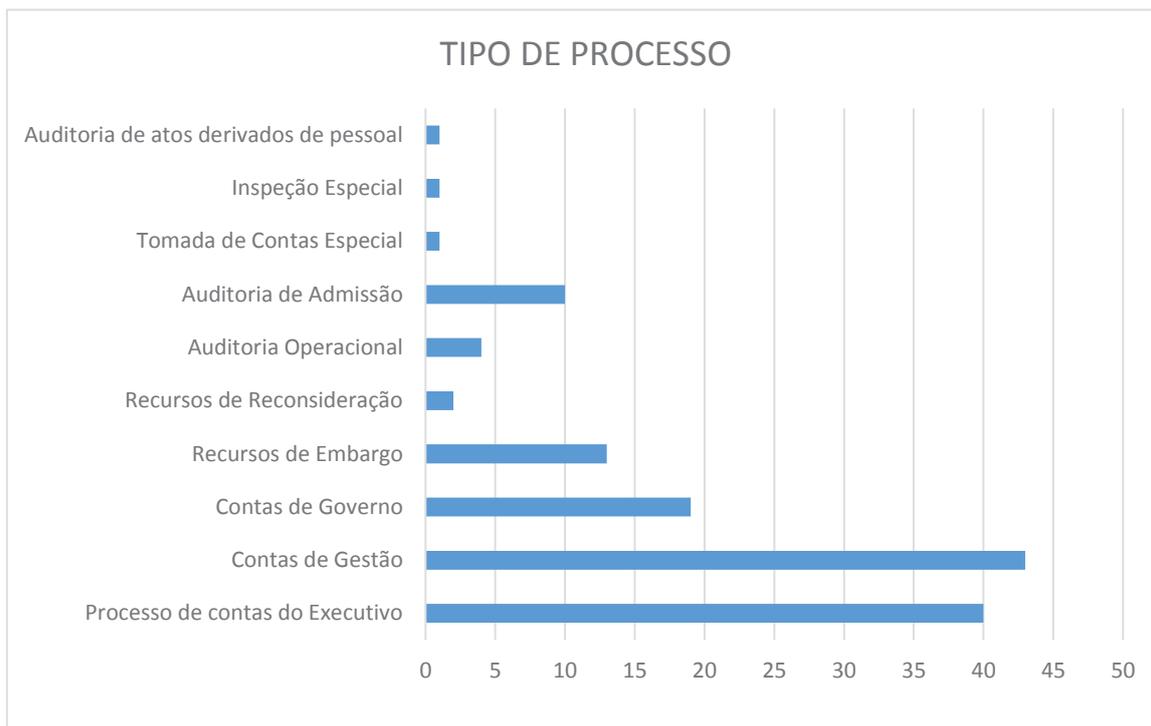
Gráfico 3 – Tipos de documentos obtidos no período relacionados aos apontamentos na EI.



Fonte: gráfico construído pela autora com base nos dados do TCE/RS.

Os documentos acima supracitados constituem, conforme gráfico a seguir, diferentes tipos de processos, que englobam contas do executivo, contas de gestão, contas de governo, recursos de embargos, recursos de reconsideração, auditoria operacional, auditoria de admissão, tomada de contas especial, inspeção especial e auditoria de atos derivados de pessoal, cada um destes documentos faz parte de um processo específico realizado em um dos municípios rio-grandenses pesquisados.

Gráfico 4 – Procedência do processo inspirados no período

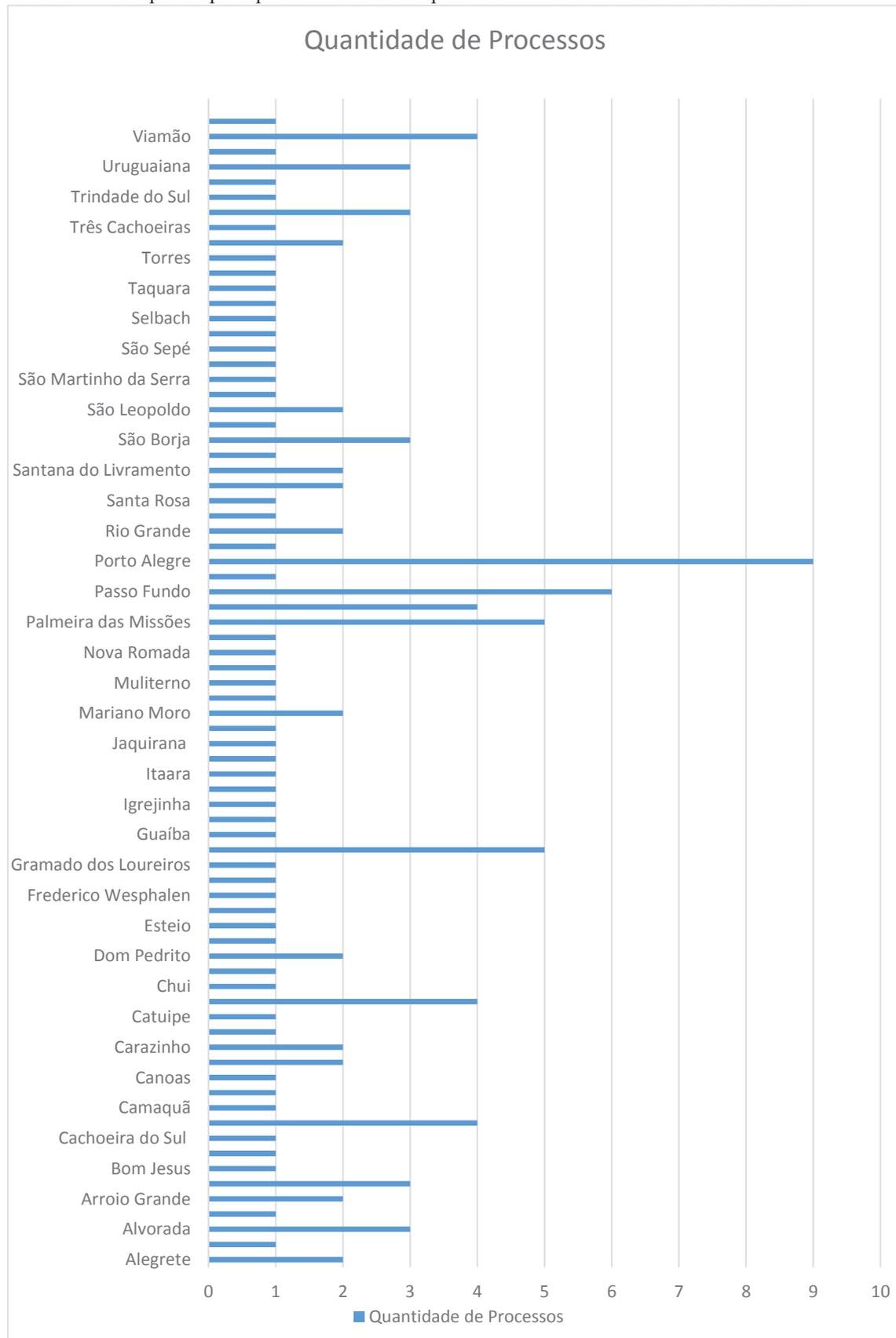


Fonte: gráfico construído pela autora com base nos dados do TCE/RS.

Todos esses processos foram acompanhados pelos relatores do tribunal, totalizando dez profissionais que participaram das avaliações do Tribunal neste período.

Conforme o gráfico abaixo, setenta e sete municípios no estado do Rio Grande do Sul foram apontados pelo tribunal por alguma forma de conduta não compatível com a legislação nacional.

Gráfico 5 – Compõe-se pela quantidade de municípios indicados nos documentos encontrados.



Fonte: gráfico construído pela autora com base nos dados do TCE/RS.

Segundo o levantamento realizado, os municípios que mais possuem apontamentos no período estudado, os com maior incidência são: Porto Alegre com nove, Passo Fundo com seis, Gravataí com cinco, Palmeira das Missões com cinco, Cachoeirinha com quatro, Caxias do Sul com quatro e Parobé com quatro.

Tabela 4 – Dados dos municípios com maiores incidências.

Município	Nº de apontamentos	População Total	Posição no RS (tamanho do município)
Porto Alegre	nove	1.484.941 hab.	1º
Passo Fundo	Seis	198.799 hab.	12º
Gravataí	Cinco	255.660 hab.	6º
Palmeira das Missões	Cinco	34.844 hab.	67º
Cachoeirinha	Quatro	127.318 hab.	15º
Caxias do Sul	Quatro	483.377 hab.	2º
Parobé	Quatro	51.502 hab.	40º

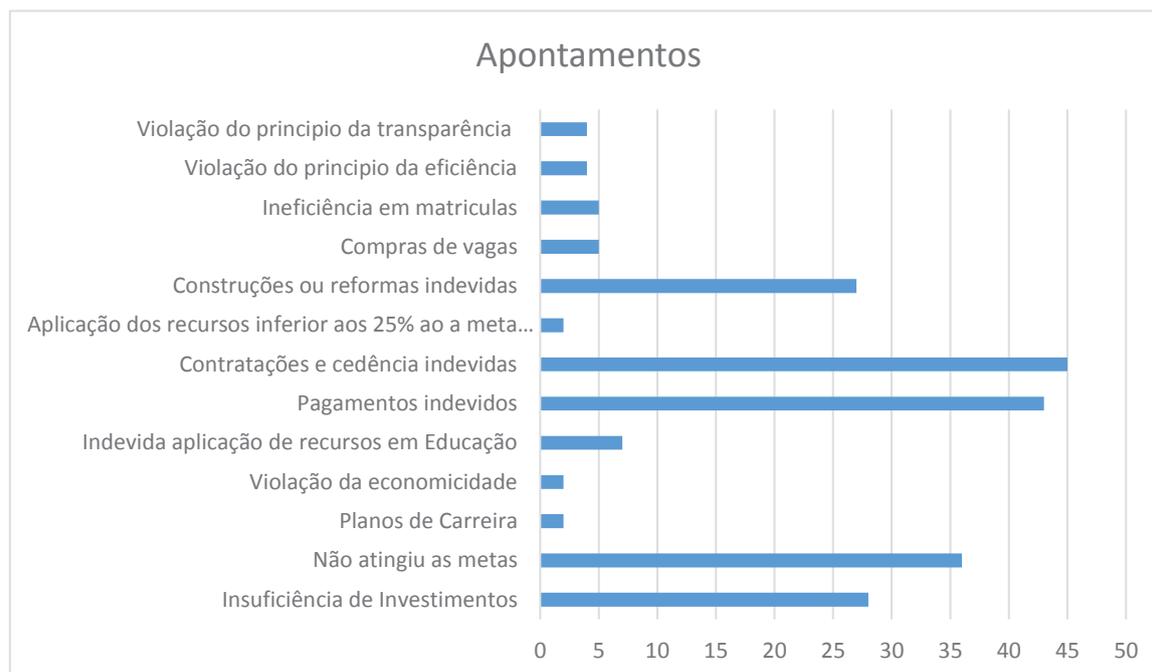
Fonte: Dados organizados pela autora, extraídos do site TCE/RS

Destes municípios com maior número de apontamentos, segundo o último levantamento do TCE/RS, cinco deles estão entre os que mais necessitam criar vagas na etapa creche, sendo eles Porto Alegre 5811 vagas, Gravataí com 4754 vagas, Caxias do Sul com 3567 vagas, Cachoeirinha com 1144 vagas e Passo Fundo com 1105 vagas, considerando as vagas para o ano de dois mil e dezessete.

Já na etapa da pré-escola os mesmos municípios são reincidentes em necessidade de criação de vagas sendo: Porto Alegre 64645 vagas, Gravataí com 2494 vagas, Caxias do Sul com 1878 vagas, Cachoeirinha com 649 vagas e Passo Fundo com 311 vagas, considerando as vagas para o ano de dois mil e dezessete.

Os setenta e sete municípios mapeados possuem em seus pareceres apontamentos ligados as mais variadas ações de gestão que impactam diretamente no não cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência descritos no artigo 37 da constituição federal. Alguns destes apontamentos estão representados no gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Contém os principais apontamentos encontrados no período 2009/2018.



Fonte: gráfico construído pela autora com base nos dados do TCE/RS.

Os principais elementos apontamentos pelos auditores, trazem um cenário onde os municípios rio-grandenses estudados ferem a constituição ao realizar contratações indevidas, tanto de servidores como de empresas terceiras, ao realizarem vários pagamentos indevidos, construções e reformas com valores incompatíveis, insuficiência de investimentos e até aplicações impróprias de recursos da educação. Mais da metade destes municípios não atingiu as metas para a educação infantil.

Para análise destes documentos de forma completa e aprofundada teoricamente, foram selecionados três municípios com maior incidência dentro da seleção acima descrita, sendo eles: Porto Alegre, Gravataí e Passo Fundo. Após a análise dos documentos próprios de cada um deles, foram selecionados onze processos nos quais o Tribunal através da sua equipe técnica fez diversos apontamentos referentes a possíveis improbidades por parte destes municípios, orientando-os e em alguns casos aplicando-lhes as penalidades pertinentes. Embora os pareceres técnicos contemplem diversos

segmentos dentro dos municípios, para este estudo vamos nos ater as questões diretamente ligadas a educação.

É importante ressaltar que o acesso a estes documentos exige um conhecimento mais profundo durante a navegação no site do TCE/RS e para realização das leituras se faz necessário, nos mais recentes, programas compatíveis com as versões expressas no site. Durante a leitura alguns elementos foram sendo compreendidos como prestação de contas, legalidade, acesso, permanência, política educacional, gestão, transparência, responsabilização e financiamento. Para aprofundamento utilizaremos as seguintes categorias: política educacional, gestão e financiamento.

Ao pensarmos a **POLÍTICA EDUCACIONAL**, devemos deixar claro que esta faz parte das políticas públicas, porém de caráter educacional. Segundo Farenzena (2011):

A busca da qualidade da educação tem mobilizado diversos setores educacionais, especialmente aqueles ligados ao próprio poder público, a entidades representativas de profissionais da educação e à academia. Nesse sentido, os processos de avaliação das políticas públicas vêm adquirindo uma dimensão e importância crescente, na medida em que dão subsídios para o redesenho da política, bem como para a sua continuidade ou não. (FARENZENA apud PERONI, 2011, p.188)

Durante a análise dos três municípios, o primeiro dado importante a ser destacado é que nenhum deles cumpri na totalidade o que estabelece a meta designada para a EI no país, descumprindo assim com a política pública vigente para esse nível de ensino.

Ao debruçar-se sobre os pareceres com ênfase na questão da política educacional, percebemos que o município de Porto Alegre por exemplo, tem sido orientado por vários anos consecutivos a se reorganizar quanto ao atendimento as crianças de 0 a 5 anos, necessitando construir, conforme o TCE/RS um plano de ação e metas que possibilite vislumbrar o atendimento a EI. O município tem optado por materializar a política através do terceiro setor, repassando as instituições filantrópicas a maior parte das crianças nesta faixa-etária. Segundo os auditores:

“Resultado de uma política que remonta à década de 90, o crescente conveniamento das vagas ao longo dos anos culminou com uma conjuntura em geral desfavorável aos alunos da rede conveniada, com prejuízos em termos de qualidade dos serviços prestados e pela infringência ao princípio da gratuidade. (PORTO ALEGRE, 2013, 1542-0200/15-9)

As auditorias realizadas na capital, bem como as radiografias emitidas pelo TCE/RS, mostraram que esse conveniamento durante a materialização da política tem

proporcionado perdas aos alunos e infringido princípios constitucionais pois segundo os auditores:

Os alunos da rede conveniada, quando comparados aos demais matriculados na rede municipal própria, sujeitam-se a condições inferiores em diversos aspectos da dimensão escolar, tais como: áreas de recreação, condições das edificações e instalações, salubridade, política nutricional e materiais pedagógicos. No que tange à relação “oferta x demanda” de vagas, demonstrou-se, em diversos cotejamentos, a desconfortável posição que a capital gaúcha assume quando se consideram as outras capitais nacionais. Posição que é ainda mais desconfortável quando se recorta somente as três capitais sulistas (Subseção 1.1.3.1). (PORTO ALEGRE, 2013, 1542-0200/15-9)

A capital gaúcha apresenta-se no ranque de oferta da vaga e garantia da lei, em posição bem inferior se comparada as demais capitais ou as próprias cidades gaúchas. O atendimento fora da rede municipal pressupõe um valor aluno muito inferior do que aquele gasto na rede pública. As competições pelo clientelismo fazem das instituições terceiras uma concorrência desigual e que desqualifica. Segundo Lima (2018):

A antinomia público/privado foi substituída por um continuum de articulações e de parcerias comandadas segundo o chamado espírito empreendedor, anunciado como capaz de combater a burocracia, de reinventar o governo da coisa pública através da introdução de lógicas de mercado, da contratação, da competição entre fornecedores, da medição da performance, da escolha do consumidor, entre outras dimensões do chamado governo indireto. (LIMA, 2018, p.130)

Além de terceirizar o atendimento, a capital não consegue atingir as metas e ainda deixa de receber valores referentes ao FUNDEB o que impacta diretamente nos investimentos educacionais e na economia da cidade. Durante as auditorias de dois mil e treze:

Na esteira das conclusões arroladas nas Subseções anteriores, a última etapa do Relatório demonstrou, por meio da observação dos auditores, de fotografias e de entrevistas protagonizadas com os responsáveis pelas escolas, o hiato qualitativo existente entre as conveniadas e aquelas que compõem a rede própria (Subseção 1.1.3.4). (...) A radiografia traçada suscitou a sugestão que se reiterou ao longo do trabalho, seja pela conjuntura atual, seja pelas perspectivas para os próximos anos: a municipalização das vagas hoje disponibilizadas na rede conveniada é medida que se impõe, considerando a iminente vigência do artigo 8º, §3º, da Lei Federal nº 11.494/2007. (...). (PORTO ALEGRE, 2013, 1542-0200/15-9)

O mal desempenho da cidade frente ao que prevê o PNE, já havia sido apontado no exercício 2010, onde além de não cumprir com a política de atendimento da EI, o município infringe a Lei ao investir recursos no atendimento do ensino médio, etapa essa que não é responsabilidade dos municípios. Tendo o seguinte aponte:

Considerados os dados do IBGE de 2010, para cumprimento das metas fixadas no PNE até o exercício de 2011 (50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 a 5 anos), faz-se necessário a criação de 12.451 novas vagas em creche e 4.157 novas vagas em pré-escola. As informações constantes do Censo Escolar do MEC mostram que o número de alunos matriculados em creche e pré-escolar no Município Auditado se manteve em patamares reduzidos desde a edição do Plano Nacional de Educação. Os resultados obtidos foram inferiores aos observados na Região, no Estado e no País e colocam Porto Alegre entre os 306 Municípios gaúchos que oferecem menores taxas de atendimento educacional à população de 0 a 5 anos. A situação demanda previsão no plano plurianual, em atendimento ao disposto no art. 5º do Plano Nacional de Educação (fls. 2743/2746 e 4349/4350). 15.1.e – Embora não plenamente atendida a educação infantil, verificou-se a alocação de R\$ 7.185.932,39 no ensino médio, com 1.468 alunos atendidos pela rede municipal, havendo, desta forma, desobediência ao art. 11, inciso V, da LDB (fls. 2746 e 4350). 15.2 – MDE. Os dados arrolados nos itens precedentes mostram que a alocação insuficiente de recursos na educação infantil resultou em baixo atendimento da população infantil. E consideradas as regras do FUNDEB (EC nº 53/2006), o repasse estimado do Fundo para o Município de Porto Alegre seria de R\$ 163.947.591,42 em 2010, se o Município atendesse as metas do Plano Nacional de Educação. Ao deixar de atender as metas do PNE, um acréscimo de 30,01% no retorno do FUNDEB, correspondente ao montante de R\$ 37.842.415,10, deixou de circular na economia local, o que representa, por exemplo, 1,95% da receita total de impostos do Município ou 0,10% do seu PIB. Em suma, houve infração ao art. 7º, inciso XXV, art. 208, inciso IV e art. 227, todos da Constituição da República, ao art. 54 da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), à Lei Federal nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação) e ao art. 11, inciso V, da LDB (fls. 2746/2750 e 4350/4352). (PORTO ALEGRE, 2010, 001080-0200/10-9)

Através da averiguação a campo os auditores perceberam a precariedade do ensino em muitas instituições, não apenas no que diz respeito a estrutura física, mas também no que tange a formação dos professores e a quantidade de alunos por profissionais, que embora garantida através das leis nacionais e municipais, em muitos locais não é cumprida pela falta de recursos. O TCE/RS orienta o município:

Buscando atender plenamente os anseios da sociedade, missão basilar desta Corte, dá-se por encerrada a análise promovida, na expectativa de que subsidie os agentes pensantes com as informações necessárias para uma discussão ampla e participativa, que os permita traçar estratégias alinhadas com o ordenamento jurídico e, principalmente, que preserve a relevância que a Educação Infantil merece. (PORTO ALEGRE, 2013, 1542-0200/15-9)

Assim os elementos apresentados pelo Tribunal, podem e devem servir como mobilizadores de estratégias políticas que visem reorganizar a atual situação da capital gaúcha. O TCE advertiu o município que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo, sendo que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente. Segundo o Tribunal:

bons indicadores em educação, de uma forma geral, tendem a repercutir em melhores indicadores de renda. Quanto maior a qualificação da população, maior é a produtividade. Empresas são atraídas para o Município e até o empreendedorismo se torna mais forte. Investir em educação, como se vê, é investir em um maior Produto Interno Bruto. Tais observações se fazem necessárias para que possam ser aferidos, com maior precisão, os nocivos efeitos aos quais está exposta parcela significativa da população municipal que se ressentem de níveis satisfatórios, legalmente fixados e cientificamente embasados, de investimentos em educação. (PORTO ALEGRE, 2010, 001080-0200/10-9)

Já o município de Passo Fundo, teve como irregularidade apontada o pagamento em duplicidade de refeições para professores e funcionários da EI, os auditores concluíram que mesmo recebendo o benefício do vale alimentação, esses profissionais ainda se alimentavam na escola, assim propôs a devolução deste valor ao erário com sugestão de glosa de R\$ 86.520,99. No entanto, durante a fase de ampla defesa do município, o gestor alegou que o pagamento dessas alimentações se devia ao projeto de estímulo alimentar na EI:

Em seus esclarecimentos, o Gestor alega que a alimentação desses servidores ocorria juntamente com os alunos, fazendo parte de um projeto pedagógico adotado pela Secretaria Municipal de Educação e denominado “Bons Hábitos Alimentares na Educação Infantil”, cuja finalidade é a existência de modelo de aprendizado de hábitos alimentares para as crianças, diante da interação com os adultos. (PASSO FUNDO, 2009, 005489-0200/09-1)

Na análise restrita da Lei o conselheiro do TCE manteria a glosa e seu voto seria pela manutenção do apontamento, porém ao interpretar a política e os benefícios que a sua materialização traz para esse nível de ensino, o Tribunal concluiu:

Tais argumentos mostram-se plausíveis se levarmos em consideração que a situação envolve não somente os funcionários das creches municipais, estabelecimentos que atendem crianças de 0 a 5 anos, período de extrema importância para o desenvolvimento psíquico e cognitivo do ser humano, e que demanda constante supervisão. De acordo com o Plano Nacional pela Primeira

Infância - PNPI (2010)⁶, a educação é o mais poderoso instrumento de formação humana e fator decisivo no desenvolvimento social e econômico, assim como, condição indispensável para a realização do sujeito. Considera-se básica a educação que toda pessoa precisa percorrer para se integrar na dinâmica da sociedade e realizar seu potencial. (PASSO FUNDO, 2009, 005489-0200/09-1)

Para justificar sua decisão o TCE fundamentou-se nas orientações do Banco Mundial e em estudos da primeira infância que dizem:

Nesse sentido, uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial⁷, indica que os anos frequentados pelos brasileiros na educação infantil, influenciam substancialmente na sua escolaridade final. A educação infantil, refere-se à primeira etapa da educação básica. O ensino chamado “fundamental”, trata-se da segunda etapa do processo educacional do sujeito, e é construído sobre as estruturas psicomotoras, afetivas, sociais e cognitivas dos primeiros cinco ou seis anos de vida. É nesse período que são construídas as estruturas do aprender, que abrem vias para as aprendizagens seguintes. Em virtude dessa concepção, a educação infantil entra no planejamento dos sistemas de ensino não apenas tangencialmente, mas constitutivamente (PNPI, 2010). Os professores são responsáveis por mediar o processo de aprendizagem e desenvolvimento da criança. É necessário que haja uma indissociação entre educação e cuidado, a superação das práticas históricas de que a creche existe para cuidar da criança e a pré-escola para ensinar, vem se dando na medida em que os profissionais vão se dando conta que uma ação aparentemente de cuidado transmite valores, ensina e forma percepções sobre algum ângulo da vida e que uma ação aparentemente “educacional” é envolvida por um gesto permanente de cuidado (PNPI, 2010). (PASSO FUNDO, 2009, 0054890200/09-1)

Quanto a alimentação deste indivíduo, o TCE compreende a importância da alimentação conjunta entre professores e alunos, bem como a necessidade destes processos de aprendizagens estarem contemplados na proposta pedagógica das instituições de ensino, ação essa contemplada pelo município de Passo Fundo e que deu novo significado a compreensão da política nacional a partir da análise e entendimento da política local. Assim, ao construir uma política na rede municipal baseada na alimentação saudável da primeira infância, construído bons hábitos alimentares, o município não apenas construiu embasamento para as ações educacionais na rede, mas também se adequou a legislação vigente. Desta forma o TCE/RS embasou sua decisão a respeito do tema, considerando que:

⁶ PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA. Rede Nacional Primeira Infância. Brasília: dezembro, 2010. 61 páginas. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/PPNI-resumido.pdf>> . Acesso em: 14 ago. 2013.

⁷ Banco Mundial, Desenvolvimento da Primeira-Infância: Foco sobre os Impactos da Pré-Escola, Brasília, 2002.

A proposta pedagógica deve ser elaborada com a participação dos professores, contemplando fundamentos da formação da criança para o exercício progressivo da autonomia, responsabilidade, sensibilidade, solidariedade, criticidade, orientando uma prática de cuidado e educação onde aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos e sociais sejam integrados, promovendo ainda, a interação com as famílias (PNPI, 2010).

É reconhecido que a escola cumpre funções de controle e socialização, neste entendimento, as crianças com nível socioeconômico baixo, planejam melhor suas vidas quando têm experiências positivas na escola, pois proporcionam apoio para amenizar as condições hostis que enfrentam em casa ou em outros ambientes fora da escola (Poletto, 1999⁸).

A presença da escola promove o desenvolvimento da criança, que internaliza modelos e experiências que formam seu mapa social. O menor tempo dos pais com os filhos, leva a novos arranjos de estimulação e cuidados, sendo que as crianças passam mais tempo em atividades coletivas em contato com a escola (Poletto, 1999).

Portanto, o acompanhamento das crianças durante os períodos de alimentação por aqueles que as cuidam certamente traz benefícios ao desenvolvimento dos pequenos, sendo imperioso destacar que as crianças atendidas têm de zero a cinco anos, ou seja, necessitam de constante acompanhamento e, na maioria das vezes, sequer aceitam a substituição daquelas pessoas com as quais possuem convívio diário e constante por pessoa desconhecida ou com pouca afinidade, situação que pode conduzir a experiências traumáticas.

Além disso, dependendo da idade, a criança sequer possui condições de alimentar-se autonomamente, necessitando de auxílio parcial ou total, como é o caso dos bebês. Nestes casos, recomendável, e até mesmo imprescindível, a presença de seus educadores e cuidadores. (PASSO FUNDO, 2009, 0054890200/09-1)

Assim, com todos estes fundamentos, e, inclusive, prestigiando a importância que esta Corte vem conferindo às questões que envolvem a Educação Infantil, o Tribunal entendeu que a despesa foi efetuada ao abrigo do interesse público e, por este motivo, não deve ser glosada.

Durante a análise dos pareceres finais duas situações nos pareceram importantes de serem apresentadas, uma é o grande número de processos referentes a capital e que se encontram sobrestamento, o que significa que estão parados, sem julgamento, inclusive sendo apresentadas a nível de preocupação por parte de alguns conselheiros, e a outra a etapa final de aprovação de contas que muitas vezes com todos os indícios para serem reprovadas são aprovadas, prevalecendo possivelmente um viés político sobre esses municípios, necessitando de uma postura firme do Ministério Público, que ao não concordar com as decisões emitidas pelo TCE/RS pode solicitar novos encaminhamentos.

⁸ POLETTI, Raquel Conte. Rede de apoio social e afetivo de crianças em situação de pobreza. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

Durante estes apontamentos o TCE levanta um elemento muito importante ao possibilitar a “ampla defesa”, que se refere a visão do gestor diante dos fatos e claro suas ações comprobatórias. Apresenta-se aqui uma próxima categoria que ao que tudo indica é a materializadora das políticas construídas e que chegam aos municípios, essa categoria se refere a **GESTÃO**.

Precisamos ter muito cuidado ao afirmar que a gestão é responsável pela materialização das políticas educacionais, essa afirmativa seria precipitada e ingênua dentro de um panorama repleto de relações de poder, interesses políticos, econômicos e até mesmo por que não, interesses globais, vamos considerar aqui que a gestão é uma das responsáveis pela materialização, pois se observamos as legislações, os órgãos de fiscalização e os próprios sujeitos do processo, o gestor muitas vezes encontra-se com pouca autonomia frente ao contexto.

Os organismos internacionais ditam políticas globais seguidas por uma gama enorme de países. Os gestores, são sujeitos que trabalham tanto com as políticas internas como com as externas e necessitam fazer um equilíbrio, considerando a legalidade e suas realidades, assumindo decisões de gestão carregadas de projetos coletivos, sociais e até mesmo pessoais (ferindo princípios legais), visto o que prevê nossa constituição federal em relação a gestão democrática. Peroni (2011) reforça que:

A gestão educacional brasileira, historicamente, foi atravessada pelo clientelismo e o patrimonialismo. Porém, a gestão democrática em nosso país é algo novo e que estava começando a dar seus primeiros passos quando foi interrompida, sendo implantada nas escolas a concepção da nova gestão pública, trazendo elementos da lógica de mercado para a gestão escolar, com a retórica de a gestão privada ser mais eficiente que a gestão pública. (PERONI, 2011, p.98)

Mesmo avançando em termos legais, a democracia instituída a partir da constituição de 1988, tem se mostrado refém da mercantilização da educação na ótica da eficiência e da produtividade. Segundo Lima (2018):

A tônica tem sido colocada na eficiência, em mais resultados com menos recursos e com menos regras e em novos processos de regulação, induzindo uma competição público-público e não apenas entre o setor público e o setor privado, embora seja este último a fonte de inspiração doutrinária e reformadora. Aqui reside uma das mais importantes bases da transformação em curso, segundo a “nova gestão pública” e outras teorias normativas de gestão, que alguns apelidaram já de revolução, garantindo que a ação pública, mesmo quando não pode ser conduzida de forma pura como um negócio ou como uma ação privada, será, contudo, orientada segundo princípios

competitivos e modelos de organização e gestão típicos da empresa capitalista privada. (LIMA, 2018, p.130)

Essa visão econômica e lucrativa não comporta uma demanda preocupada com as necessidades da sociedade mais dependente da ação do Estado, em outras palavras, esse gerencialismo no capitalismo dentro da educação, cumpre as metas estabelecidas a qualquer custo, sem, no entanto, se preocupar com a qualidade. Segundo Lima (2018):

Nas últimas décadas, o Estado e os diversos setores da administração pública têm sido sistematicamente confrontados com uma crise de legitimidade, em boa parte assente em acusações de burocratismo, de ineficácia e de ineficiência, de indiferença perante as necessidades dos cidadãos, de processos de decisão pouco democráticos, de corrupção, de ausência de prestação de contas, entre outros anátemas. Sabendo-se que a pesquisa tem estabelecido uma forte relação entre esta visão negativa do setor público e as agendas políticas de orientação neoconservadora e neoliberal, que propõem reformas do Estado mais ou menos assentes na filosofia do mercado e que apresentam o “privado”(LIMA, 2018, p.130)

Exemplo disso são algumas decisões de gestão que impactam diretamente na negativa da qualidade do ente público, buscando apresenta-lo como ineficiente sem considerar o contexto em que se encontram, assim muitos gestores podem ser solução ou problema diante das necessidades do povo. Para o autor acima:

As dificuldades de democratização do Estado, das suas instituições, dos seus aparelhos organizacionais e administrativos, das políticas sociais, não relevam da sua incapacidade generalizada, como se a sua complexidade e diversidade pudessem ser reduzidas a uma realidade absolutamente unitária, homogênea e altamente articulada, representada de forma insular, fora de contextos políticos de influência mais alargados. Tais dificuldades resultam de resistências várias a projetos de aprofundamento da democracia política e social, da ação de certas elites do poder, de teorias normativas e de ideologias de ampla circulação, de interesses privados que penetraram profundamente no domínio público e que resultaram em miscigenações complexas e em hibridismos jurídicos e organizacionais que ainda há pouco tempo seriam considerados inéditos. (LIMA, 2018, p.132)

O gestor municipal, em Porto Alegre ao ser questionado sobre as péssimas condições da terceirização das vagas na EI, de forma objetiva alega:

ser “baixo” o custo de um aluno matriculado na rede conveniada, veementemente defendido pelo Administrador como uma alternativa economicamente justificável para deixar de auferir repasses do FUNDEB, sob a “frieza” do cálculo acaba ocultando todos esses fatores demonstrados, que retratam a insuficiência no atendimento prestado por essas instituições, em prejuízo às crianças e às famílias que dependem desse serviço, e evidenciam a larga diferença em relação aos padrões de qualidade, salubridade, segurança, política nutricional e quanto aos profissionais do corpo pedagógico presentes

nas escolas da rede própria do Município. (PORTO ALEGRE, 2013, 1542-0200/15-9)

Neste caso a ação do gestor busca sim a garantia da vaga, mas a qualquer custo, situação essa que tem ocorrido muito no cenário político do nosso país, visto que após a troca de governo, o PNE continuou mantido, mas as metas “adormecidas” estão sendo cumpridas a “grosso modo”. Segundo Lima (2018):

Neste sentido, o “novo gerencialismo” retoma, atualiza e radicaliza alguns dos traços principais das teorias da gestão empresarial; evidencia uma grande capacidade para se afirmar como uma nova teoria geral; naturaliza o mundo privado e o seu ascendente como referencial racional no domínio público; faz corresponder a cultura organizacional à cultura empresarial e do mundo dos negócios; institucionaliza a competitividade e a meritocracia em contextos educativos altamente administrados; burocratiza, no sentido de uma racionalização formal, a educação e submete-a a critérios e processos contábeis alienantes. Contudo, ao conseguir influenciar de forma decisiva a gestão da educação pública confronta-se com os limites axiológicos e ético políticos da sua ação, a qual tende, no limite, a assumir uma feição deseducativa e desumanizadora, por referência a um conceito de educação democrática e como prática da liberdade, da igualdade e da justiça. (LIMA, 2018, p.135-136)

Ao fiscalizar o município neste caso o TCE/RS orienta o gestor que:

no caso de o Município continuar com a política de conveniamento, explicitar as medidas que serão empreendidas para que a qualidade da prestação desse serviço alcance o mesmo padrão da ofertada pela rede municipal, observando parâmetros nacionais antes referidos; indicar o plano de ampliação progressiva da oferta de vagas em Educação Infantil para atingimento da Meta 1 no prazo legal. (PORTO ALEGRE, 20131542-0200/15-9)

A justificativa do gestor municipal, demonstra que as escolhas aqui realizadas pela economicidade de valores sem preocupação com a qualidade possui dois vieses: o primeiro de caracterização da máquina pública como instituição incapaz, burocratizada e ineficiente, muitas vezes provocada por ações das gestões que ao não planejar seus orçamentos recaem na falta de investimento, bem como pela falta de políticas públicas, principalmente na área do financiamento que priorizem a educação e deem suporte para a implementação da universalização do acesso e da qualidade durante a permanência. O outro viés retrata os interesses do mercado que veem na educação um solo rico e lucrativo, mobilizando ações de gestões onde:

A introdução de novos “instrumentos de governo” persegue a maximização da produtividade e a efetividade, promovendo a competição, a escolha, os mercados internos e a contratualização, a medição da performance, a descentralização e a autonomia sob comando de uma “accountability” empresarial, performativa e maximizadora, que vários autores têm considerado

não apenas duvidosa no mundo dos negócios mas, especialmente, no mundo da educação, embora a sua influência seja notória, defendida seminalmente na obra muito influente de Chubb e Moe (1990). (LIMA, 2018, p.136)

A fiscalização do TCE/RS também mostrou na capital que embora o gestor não tenha conseguido atingir as metas da EI, optou este por investir no ensino médio e também em distribuir bolsas de estudos a funcionários público municipais e seus dependentes. Conforme destaca a auditoria:

O DMAE concede bolsas de estudos aos seus servidores e dependentes alegando como fundamento legal o artigo 37 da Lei Complementar nº 170/1987, que estabelece que as instituições educacionais particulares terão direito à Tarifa Social de água (reduzida em comparação à tarifa básica pelo serviço de água e esgoto) caso concedam “ao Município, gratuitamente e, no mínimo, bolsas de estudo na proporção de 3% (três por cento) sobre o número de alunos matriculados nos respectivos cursos”, e a Instrução DG nº 473/2013, que disciplina a distribuição de bolsas de estudo a servidores do DMAE ativos (efetivos, comissionados, adidos), bem como a seus dependentes.

Pelo cotejo dos regramentos acima mencionados, a equipe de auditoria constatou o desvirtuamento da utilização das bolsas de estudos concedidas ao Município, que ficam restritas aos servidores/dependentes do DMAE, quando deveriam ser colocadas à disposição do Município, conforme a Lei nº 170/1987 **(1.5.1)**.

Verificou, ainda, que a Instrução Normativa nº 473/2013 extrapolou os limites de sua competência ao impor restrição não contida em lei (limitando a concessão a servidores/dependentes do DMAE) e, com isso, desrespeitando o interesse público visto que as bolsas, de acordo com o dispositivo legal, são devidas ao Município. Que, 'muito possivelmente as concederia à população carente e interessada, tal qual o faz em relação às bolsas concedidas pelas instituições privadas por conta do desconto na alíquota de ISSQN' **(1.5.2)**

Está em recurso (PORTO ALEGRE, 2016, 002137-0200/16-3)

A decisão de gestão contraria o que prevê a legislação em ambas as ações, tanto no atendimento a outro nível de ensino que não está sob sua responsabilidade, tanto por distribuir bolsas de forma específica a seus funcionários, sendo que estas bolsas deveriam estar à disposição da comunidade e não ter o vínculo empregatício como moeda de troca. É agravante ainda a situação de cobrança de valores nas instituições comunitárias, que ferem o princípio de gratuidade de ensino, segundo o gestor esses valores são espontâneos e cada família colabora como pode, porém, as instituições comunitárias visitadas, alegam que necessitam destes valores para pagar as necessidades mínimas para o ensino.

Mesmo o sistema sendo falho e garantindo o financiamento aos que a ele já pertencem, é importante questionar o quanto as ações dos gestores agravam esse quadro. Segundo Lima (2018), os discursos reformistas da educação empreendedora tem impactado nas ações de gestão e na proporção dos seus efeitos. De acordo com o autor:

A investigação, porém, tem produzido conhecimentos que diferem consideravelmente do sentido épico assumido pelos discursos reformistas empreendedores. Entre outros, Luiz Carlos Freitas (2012, p. 389-396) inventariou algumas consequências de tais políticas, tendo incluído fenômenos como o estreitamento do currículo, a competição entre profissionais e escolas, a pressão sobre o desempenho dos alunos e a preparação para os testes, as fraudes, o aumento da segregação social no território e nas escolas, a precarização e desprofissionalização dos professores. (LIMA, 2018, p.138)

Já o município de Gravataí ao ser auditado, o gestor municipal não se manifestou sobre os apontamentos realizados que demonstram o não atingimento das metas, assim o TCE/RS, solicitou que o gestor apresente planos de ação anuais atualizando o aumento de vagas de forma progressiva. Segundo o processo de auditoria:

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – diante das estratégias estabelecidas na Lei Federal nº 13.005/2014, com vistas ao atingimento das metas do Plano Nacional de Educação - PNE (50% de crianças com idade entre 0 e 3 anos em creche até 2024 e 100% de crianças de 4 e 5 anos em pré-escola até 2016), recomenda-se ao Administrador a apresentação dos planos de ação anual atualizado para aumento progressivo das vagas em pré-escolas, com intuito de atender 100% das crianças de quatro a cinco anos até 2016, e de aumento progressivo das vagas em creches, com intuito de atender no mínimo 50% das crianças de zero a três anos até 2024. Além disso, também se recomenda ao Gestor comprovar o levantamento realizado e publicação da demanda manifesta no município. Sugestão de alerta para o fato de que o não atingimento das metas do PNE poderá ensejar emissão de parecer prévio desfavorável (fls. 693/703 e 815). Referente à Informação SAG nº 190/2015 da Auditoria (descumprimento de metas do PNE), não houve qualquer manifestação por parte do gestor à oportunidade dos esclarecimentos, quando intimado. (GRAVATAÍ, 2014, 002206-0200/14-7)

Quanto a falta de vagas nos municípios apresentados, os gestores levantam o sistema de financiamento como empecilho para cumprimento da legalidade, o que nos leva a categoria **FINANCIAMENTO** como política de materialização. Segundo dados apresentados pelo TCE/RS:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas asseguram, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até 5 (cinco) anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. (GRAVATAÍ, 2014, 002206).

A prerrogativa jurídica existente impõe ao Estado e conseqüentemente aos gestores que deem conta da criação das vagas respeitando o direito da criança e configurando inaceitável a omissão governamental nessa etapa do ensino. Mesmo alguns gestores alegando a falta de financiamento público para concretizá-las o TCE/RS argumenta que:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina. Cumpre salientar que a ideia de reserva do possível, citada na decisão anteriormente referida, vem frequentemente associada à alegação de insuficiência de recursos apresentada pelo Estado como forma de se eximir do cumprimento de suas obrigações no campo dos direitos sociais. A invocação da cláusula da reserva do possível serviria como uma escusa, utilizada de forma genérica pelos entes estatais, para não concretizar os direitos sociais. Porém, convém lembrar que tal teoria, importada da prática verificada no Tribunal Constitucional Federal Alemão desde 1972, e de igual sentido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), impõem que tal instituto diz respeito à razoabilidade na exigência, ou seja, o que é racional ao indivíduo exigir do Estado e, conseqüentemente, da sociedade. Deste modo, a questão da eficácia e da integridade dos direitos sociais, em especial destaque aqui para o direito a educação infantil, por possuir estatura constitucional, é razoável, por parte de qualquer cidadão, exigir do Estado seu cumprimento. Razão pela qual, diante da análise da Auditoria, resta manter o aponte verificado. (GRAVATAÍ, 2014, 002206)

No município de Porto Alegre o gestor realizou pagamentos indevidos com verbas da saúde e da educação, pagamentos esses que foram apontados pelo Tribunal no que se refere a:

Indevida utilização de recursos da saúde e da educação para o custeio de despesas com processamento de dados pagas à Procempa. As despesas deveriam ser custeadas com recursos/secretarias de acordo com o objetivo e efetiva prestação de serviços, e não com base em estimativas imprecisas. Matéria relatada nos processos de 2008 e 2012 (fls. 753/758). (PORTO ALEGRE, 2014, 002638-0200/14-0)

Segundo os auditores, não se encontrou uma correlação entre a aplicação do recurso e sua finalidade. Assim,

De acordo com os dados levantados pela Equipe Auditora, do total de despesas com processamento de dados realizadas pelo Executivo Municipal de Porto Alegre e pagas à Procempa no exercício de 2014, 60% (sessenta por cento) foram provenientes das Secretarias de Saúde e de Educação, mediante

utilização de recursos relativos a ASPS (Ações e Serviços Públicos de Saúde) e MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Nesse contexto, afigura-se irregular o custeio de despesas sem a precisa correlação com os serviços disponibilizados, sobretudo em se tratando de recursos vinculados, que fazem parte do cálculo dos índices constitucionais de investimento em saúde e educação, os quais, por óbvio, não devem ser utilizados com base em estimativas imprecisas. Por esses motivos, deve ser **mantido o aponte**, com a consequente **determinação** ao atual Administrador para que providencie a elaboração de estudos voltados ao cálculo efetivo das despesas a serem suportadas com recursos da saúde e da educação, com a devida formalização contratual da discriminação dos serviços e dos respectivos quantitativos. (PORTO ALEGRE, 2014, 002638-0200/14-0)

Nessa seara, o tribunal não apenas orienta o gestor, mas também lhe imputa as penalidades cabíveis:

As infrações às regras, aos princípios constitucionais e à legislação ensejam a aplicação de penalidade pecuniária, a fixação de débito e o julgamento pela irregularidade das contas do Gestor. (PORTO ALEGRE, 2014, 002638-0200/14-0)

No caso de Porto Alegre o gestor alega o engessamento do sistema de financiamento como um problema onde valeria mais para capital, custear as instituições comunitárias do que investir na complementação do FUNDEB:

Alega o Administrador que houve evolução de mais de 70% nos gastos com Educação Infantil de 2010 e 2014, enquanto o Ensino Fundamental obteve crescimento de 29%, a demonstrar que a gestão está valorizando a nível de ensino acima de qualquer outro de sua competência. Em relação ao raciocínio desenvolvido pela Auditoria, no sentido de existir prejuízo ao Município pela manutenção de matrículas na rede conveniada da Educação Infantil, face à perda de mais de R\$ 4 milhões de recursos do FUNDEB, aduz o Gestor que é preciso analisar o custo da criança em cada uma das redes. Afirma que, em 2013, o valor médio por aluno matriculado na estrutura conveniada foi de R\$ 3.053,02, enquanto que na rede própria foi de \$ 9.001,96; que seria necessário investir R\$ 5.948,95 a mais por aluno se fosse trocado da rede conveniada para a própria; que são 7.213 alunos que hoje recebem recursos a menor via FUNDEB por estarem matriculados na rede conveniada; que a mudança destes para a própria acarretaria um aumento nos gastos da Prefeitura em R\$ 42 milhões para conseguir um retorno de R\$ 4,3 a mais do FUNDEB. Também, com relação à perda de recursos do FUNDEB por não estar o Município cumprindo a Meta 1 do PNE, destaca que se fossem abertas vagas para todos os 15.965 alunos considerados como déficit, haveria um incremento de receita na ordem de R\$ 62 milhões; contudo, os custos chegariam a R\$ 143.716.369,68. Haveria, segundo ele, necessidade de buscar em fontes próprias R\$ 81.741.995,83 além dos recursos transferidos do FUNDEB para fazer frente a essa demanda. (PORTO ALEGRE, 2013, 1542-0200/15-9)

Quanto a Passo Fundo na questão da duplicidade do pagamento da merenda o TCE/RS além de justificar a ação pela necessidade da referida faixa-etária desenvolver essa aprendizagem, também compreende a questão econômica que a ela se relaciona:

Sob o prisma da economicidade, também se mostra vantajosa a sistemática adotada. O Relatório de Auditoria consigna que a refeição mais cara, o almoço, custava R\$ 1,52 (um real e cinquenta e dois centavos) a partir de março de 2009, sendo que as demais tinham preço inferior a R\$ 1,00 (um real). Diariamente, o dispêndio, por pessoa, totalizava R\$ 4,16 (quatro reais e dezesseis centavos), englobando café da manhã, almoço e 2 lanches. Tal valor, R\$ 4,16 (quatro reais e dezesseis centavos) certamente não cobriria o custo com a contratação de servidor para assistir às crianças para que aquele profissional por elas responsável pudesse ausentar-se do local de trabalho para realizar sua refeição, devendo ser considerado, ainda, que seriam necessárias diversas contratações extraordinárias especialmente para atendimento das crianças nestes intervalos. É muito importante que as crianças tenham acesso a um ambiente estimulador, que cultive suas capacidades cognitivas e socioemocionais, para que, na idade adulta, não sofram ao fracasso nas mais diversas dimensões. A formação de um trabalhador qualificado é resultado de um processo educacional que começa antes da escola e continua durante toda a infância e adolescência (RIO GRANDE DO SUL, 2007⁹).

Além destes benefícios, os investimentos em educação infantil representam em desdobramentos positivos nas questões referentes à garantia da equidade de gênero, do enfrentamento da criminalidade, do combate à pobreza e à exclusão social, segundo consta em estudo promovido pela Secretaria Estadual da Saúde para o Programa PIM (RIO GRANDE DO SUL, 2007).

Os três municípios ao longo das auditorias, apresentaram insuficiência de investimentos na Educação Infantil, o que remonta a falta de planejamento orçamentário. Em Passo Fundo:

a) Investimento em educação infantil. O investimento em Educação Infantil no ano de 2011 atingiu o montante de R\$ 10.854.456,67. Com recursos MDE e FUNDEB foram liquidados R\$ 10.435.961,32. O valor total ajustado aplicado com recursos MDE e FUNDEB atingiu o montante de R\$ 62.209.322,54. Logo, do total aplicado em ensino com recursos MDE e FUNDEB, 16,78% foram canalizados para o Ensino Infantil. Em relação à base de cálculo constitucional da receita de educação (MDE + FUNDEB), o montante aplicado em Educação Infantil com recursos da MDE representou 5,37% das receitas advindas de impostos (R\$ 194.248.605,72) e 0,28% do PIB municipal (R\$ 3.728.977.522,00 – IBGE – 2009). Os valores investidos se revelaram insuficientes para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil (fls. 1250/1252 e 2234/2236). (PASSO FUNDO, 2011, 0720-02.00/11-6)

Em Gravataí a situação se assemelha:

A merecer destaque o fato de que, do total aplicado em ensino com recursos do MDE e FUNDEB, **14,73%** foram canalizados para o Ensino Infantil, o que não encontra amparo no ordenamento jurídico vigente, já que a própria Constituição Federal determina que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na **educação infantil**. Frisa-se, por derradeiro, que, de acordo com os dados constantes no site do TCE (www.tce.rs.gov.br) - Radiografia da Educação Infantil no RS - o Auditado encontra-se em **474º** lugar na ordem da taxa de atendimento à educação infantil. Em face de todo o

⁹ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. Programa Primeira Infância Melhor. Conhecendo o Programa Primeira Infância Melhor. Contribuições para políticas públicas na área do desenvolvimento infantil. 1ª edição. Porto Alegre: Relâmpago, 2007.

expendido, opina este Parquet pela manutenção dos apontamentos analisados. (Gravataí, 005421-0200/08-0, 2008-2016)

A situação da política de financiamento brasileira, embora com grandes dificuldades, apresentou grandes avanços no que tange a educação. Segundo Costa (2015):

São inegáveis os avanços conferidos pelos fundos de financiamento educacionais, tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB, foram e são fundamentais às melhorias empreendidas no provimento da educação pública como um direito. Todavia, tendo em vista o contexto de universalização do acesso à educação básica é preciso enfrentar as problemáticas que por ventura acometam o processo financiamento tendo em vista a necessária criação de novas fontes de recursos, ou simplesmente o reposicionamento dos entes federados no processo. (COSTA, 2015, p. 143)

Os apontes financeiros feitos pelo TCE/RS nos fornecem dados capazes de pensar uma continuidade de política pública de financiamento, visto que embora o FUNDEB possua desafios e limitações, sua existência qualificou a educação e a tornou possível em vários municípios. O FUNDEB tem prazo de vigência até 2020, fica a pergunta, no atual contexto do país, com a política de Estado vigente, com as medidas restritivas a educação, como se manterão os municípios diante da extinção ou modificação da política de financiamento do país?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou compreender quais elementos apontados pelo Tribunal de Contas do RS acerca da Educação Infantil durante suas análises técnicas e em que medidas tais apontamentos contribuem para a materialização da gestão das políticas públicas para EI no RS. Com o objetivo de localizar as contribuições do TCE/RS para a materialização da gestão das políticas educacionais na EI, inicialmente realizamos um apanhado histórico da EI, onde se pode perceber o sentido mais universal deste nível de ensino, que não demanda apenas as questões educacionais de acesso, permanência e qualidade, mas também aspectos ligados a questões de equidade social como igualdade de gênero, combate à pobreza, ao preconceito e a todos os tipos de violência relacionados a primeira infância.

Observou-se uma gama de legislações (CF, LDB, PNEs, ECA, ...) que de forma gradativa foram dando embasamento legal a esta etapa da educação básica. Com o estudo histórico foi possível compreender que de forma inicial a preocupação com a criança como sujeito de direitos só se efetivou a partir da constituição de 1988, antes deste período sua existência pertencia a assistência social, pois foi mobilizada a partir da revolução industrial, onde com a falta de mão de obra masculina, as mulheres, em maioria pobres e com muitos filhos adentraram ao mercado de trabalho e necessitavam de um local para deixar os filhos.

Com a ampliação do direito legal consolidado através da emenda constitucional 59/2009, a EI passa a ter obrigatoriedade para os 4 e 5 anos e ainda com o PNE (2014/2024) os municípios, responsáveis pela oferta desta faixa etária ficaram diante da obrigatoriedade de atender 100% da pré-escola até 2016 e 50% da creche até 2024, necessitando criar novas vagas e assegurar um ensino de melhor qualidade.

Com a compreensão da EI, partimos para o estudo do TCE/RS, na busca de entender seu funcionamento e analisar suas contribuições. Durante este estudo verificamos que o TCE/RS ampliou seu campo de investigação referente ao acompanhamento dos municípios rio-grandenses, historicamente criado para fiscalizar a utilização de verbas e bens públicos, bem como as ações dos entes estadual e municipais que pudessem infringir a legislação, principalmente no que se refere ao artigo 37 da constituição federal, passa a partir de 2007 a acompanhar a EI através de estudos que apresentaram a Radiografia da Educação Infantil no estado, esse trabalho desenvolveu-se a partir das auditorias que verificaram que muitos municípios estavam distantes do que

previa o PNE. Assim gradativamente o número de municípios acompanhados pelo TCE foi sendo ampliado. Em paralelo ao processo de auditar os municípios, o TCE passa a considerar a política pública e o resultado desta política.

Concluimos que o TCE, ao realizar tanto as Radiografias como as auditorias, auxilia, parametriza e qualifica as ações dos gestores e conseqüentemente as políticas educacionais. Ele qualifica porque fiscaliza e da publicidade aos dados que encontra nos municípios, tendo em vista que conquistas sociais necessitam de constante vigilância de órgãos públicos como o TCE para que possam ser mantidas.

Embora seja uma instituição importante que colabora com o controle social, a garantia do direito não é feita pelo TCE, e sim pelo gestor através das escolhas de gestão que faz, em colocar ou não a política em ação. Por exemplo quando existe falta de vagas em um município, o TCE dá visibilidade ao direito e aponta a necessidade legal da criação de vagas, mas é o gestor que coloca o direito em prática, é a interpretação desse sujeito e suas ações que garante o direito. Assim o TCE não garante e não faz política educacional, mas dá visibilidade e transparência as ações das gestões, além de dar subsídios que podem impactar em planejamento orçamentário e novas construções políticas.

Os apontamentos existentes nos documentos públicos produzem um efeito pequeno nos municípios, a publicidade deles é que acaba por direcionar as ações do gestor para que coloque a política em ação. O TCE não possui tanta ingerência na gestão local mas apresenta mecanismos que podem condicionar o gestor a cumprir e garantir a lei, parametrizando as ações municipais e aplicando penalidades prevista em lei.

Ao conhecer o TCE na veracidade da sua função, o sujeito leitor, atuante no cenário educacional municipal, se emancipa, compreendendo os caminhos pelos quais pode exigir do gestor a materialização das políticas, não permitindo que o TCE/RS sirva de justificativa do gestor público municipal para validar suas ações de gestão, algumas vezes de forma equivocada, pois como as informações não chegam na ponta (cidadão comum) embora disponíveis no site, essas informações são de acesso comum aos gestores e áreas ligadas a prestação de contas, muitas vezes o cidadão acata as decisões como “verdades absolutas”.

Ao analisarmos os documentos públicos um dos elementos observados foi a falta de planejamento do orçamento, a falta de previsibilidade dos gestores e o grande número de investimentos incoerentes ou ilegais, que geram mau uso do dinheiro público e acabam não sendo aplicados em educação gerando prejuízos ao erário, nesses casos o TCE/RS faz recomendações, solicita devoluções ou acata o feito dependendo da justificativa do

gestor. Percebemos também que o Ministério Público tem papel importantíssimo visto que em algumas situações “estranhas”, são eles que podem questionar as decisões dos conselheiros do TCE.

É importante ficar claro que os apontamentos feitos pelo TCE em relação aos municípios durante as auditorias, demonstram a falta de planejamento financeiro e a tentativa de realocar para o terceiro setor responsabilidades dos entes federados. Aqui a própria política de financiamento do país não comporta materializar o que prevê as políticas públicas para EI principalmente nos municípios maiores. Por escolhas de gestão como no caso de Porto Alegre os alunos que deveriam adentrar nas instituições municipais passam para as filantrópicas, a um custo bem inferior, deixando essas crianças a mercê de um ensino precário e sem qualidade. Inclusive infringindo além da própria proposta política, elementos básicos da constituição como a gratuidade do ensino, visto que algumas dessas instituições cobram financeiramente as famílias.

Durante as justificativas dos gestores, percebe-se o que Ball chama de interpretação da política bem como a concepção de Estado que possuem. A lógica mercadológica também se verifica nas ações de alguns gestores que em suas escolhas buscam optar pelo menor custo e acabam investindo o que possuem em esferas que não lhes pertencem como Porto Alegre que mesmo tendo baixo investimento na EI, investiu no Ensino Médio que não é sua responsabilidade.

Como as políticas não dizem exatamente como devem ser materializadas, ficam à mercê de inúmeras interpretações e o TCE/RS nesse sentido através da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, bem como com a análise do desempenho de órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais direciona o gestor público ao cumprimento das políticas.

O TCE não só recomenda como aponta se o orçamento está sendo pensado com o que precisa para se efetivar a política. O índice dos municípios acompanhados pelo TCE/RS nas radiografias é mais eficiente em relação ao número de matrículas, segundo o próprio Tribunal, fato esse que se deve a publicização da insuficiência de vagas, atendimento inadequado, a falta de qualificação de recursos humanos e de instalações que induz a adoção de políticas e ações que minimizem os problemas por parte desses municípios.

Os documentos públicos analisados fazem parte dos contextos dos resultados/efeitos e estratégia política apresentados por Ball, mas para construção integral desses contextos, torna-se necessário uma análise mais aprofundada junto aos sujeitos das

políticas, analisando suas interpretações e as relações de poder estabelecidas, formando assim um panorama mais fidedigno considerando os diversos fatores que interagem nesse processo.

Como vimos não basta a vontade política, nem a normativa legal, se não existir uma política de financiamento para implementá-la. É preciso considerar a importância e os avanços que o FUNDEB proporciona a educação quanto a universalização e qualidade, mas é preciso existir uma aproximação maior com o que prevê o custo aluno qualidade inicial, custo esse que possuía uma comissão ligada a sociedade civil para avaliá-lo e que a partir de 2018, com a troca de governo e consequente modificação da visão de Estado passa a ser acompanhada pelo próprio governo a partir do Comitê de avaliação de custos.

Em suma, os documentos públicos possibilitam identificar elementos que demonstram a capacidade do TCE/RS na interferência da materialização das políticas públicas, mesmo em um cenário de inúmeros fatores colaborativos. Concluímos que mesmo com essa colaboração, a decisão final demanda da ação do gestor público e que esse necessita contar com um sistema de financiamento que se aproxime do valor aluno/qualidade necessário ao bom atendimento de nossas crianças.

É importante destacar que o TCE/RS tem construído mecanismos de qualificação e orientação dos gestores como o TC educa, que emite alertas aos gestores afim de orientá-los para cumprimento das metas e a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Jurena que busca a qualificação do gestor através dos conhecimentos técnicos e gerenciais sobre Estado, Administração Pública e Controle Externo.

É preocupante em algumas situações o motivo que leva municípios como Porto Alegre a estarem com processos sobrestamento, seria a condição política partidária mobilizadora de processos com pouco transparência? Seria a falta de penalização mais severas a alguns municípios? Ou a falta de uma política interna mais preocupada de fato com a educação? Por que alguns municípios como como Porto Alegre mesmo infringindo princípios constitucionais como a gratuidade do ensino permanecem na ilegalidade? Os dados das radiografias sofrem algum tipo de influência política? Como um municípios chamado Arroio do Meio aparece em segundo lugar em maior número de atendimento em 2009 e hoje em 2019, está sendo questionado pelo MP por não possuir atendimento municipal na etapa creche e ainda possuir indícios de cobrança nesta faixa-etária, nas instituições filantrópicas, que ao prestar atendimento recebem financiamento público, o que fere a constituição, mas no entanto seus índices de atendimento estão regulares e o valor aluno repassado pelo município segundo a própria secretaria é de setecentos reais,

bem distante do valor aluno qualidade para nosso estado? Por que tal município passou despercebido?

Todos esses questionamentos levam a um cenário que necessita ser melhor explorado, sendo os dados públicos emitidos pelo tribunal, passíveis de diversos estudos capazes de corroborar com a construção de nossas alternativas para a educação.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (organizadores). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, Stephen. **Education Policy na Social Class**. Londres: Routledge. 2006.

BELLO, Isabel Melero; JACOMINI, Marcia Aparecida; MINHOTO, Maria Angélica Pedra. **Pesquisa em política educacional no Brasil (2000-2010): uma análise de teses e dissertações**. v. 9, n. 2 (2014): Dossiê: Estudos teóricos e epistemológicos sobre política educacional.

BANCO MUNDIAL. **Desenvolvimento da Primeira-Infância: Foco sobre os Impactos da Pré-Escola**, Brasília, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Ed: 14º Paz e Terra, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 2019. Publicação eletrônica, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/acessibilidade/legislacao-pdf/constituicao_brasil_41ed.pdf> Acesso: 5 setembro, 2018.

_____. **Fundo Nacional De Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>> acesso: 10 agosto 2018.

_____. **Indicadores de qualidade na Educação Infantil**. Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Básica – Brasília, 2009.

_____. **Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007**. Ministério da Educação. Disponível: <<http://portal.mec.gov.br/par/legislacao>> Acesso 7 março de 2019.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 : Linha de Base. – Brasília, DF : Inep, 2015.

_____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil**. Vol. 1 e 2 Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Brasília, 2006.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas

as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – Lei Federal n.º 8.069/1990.

_____. **Referencial Curricular Nacional para a educação infantil**. Ministério da Educação, 1998.

_____. **Lei nº 9.394 de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Repasse de recursos do FUNDEB**. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/repasse-de-recursos-do-fundeb>. Acesso: 8 janeiro 2019.

_____. **Lei complementar nº131** de 27 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 20 junho de 2019.

CARA, Daniel. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. São Paulo, 2018.

CARREIRA, Denise; PINTO, Jose Marcelino Rezende. **Custo Aluno- Qualidade Inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

COSTA, Edugas Lourenço. **O sistema de financiamento da educação federalismo e redistribuição**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2015. Orientação: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani. Passo Fundo, 2015.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. **Análise das bases epistemológicas do campo teórico da política educacional**.v. 9, n. 2 (2014): Dossiê: Estudos teóricos e epistemológicos sobre política educacional.

ESTEBAN, Maria Paz Sandín. **Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições**; tradução: Cabrera, Miguel. Porto Alegre: AMGH, 2010.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú; MACHADO, Maria Goreti Farias. **Um Estudo do custo Aluno em escolas municipais Brasileiras**. Relatório de Pesquisa. UFRGS/ Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação. Porto Alegre, 2005.

JESUS, Roseli Batista de. **Políticas públicas e o ciclo de políticas: uma análise da política de mato grosso**. EDUVALE. ISSN: 1678-300X Ano XII – Número 24 – julho de 2014.

JUSBRASIL. **Definições**. Disponível em: <https://jb.jusbrasil.com.br/definições/100007826/documento-publico>. Acesso em: 15 jun. 2019.

LIMA, Paulo Gomes; MARRAN, Ana Lúcia. **A avaliação de políticas educacionais por meio da abordagem teórico-analítica do ciclo de políticas**. v. 8, n. 1 (2013)

LIMA, Licínio C. **Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública**. Currículo sem Fronteiras v. 18, n. 1, p. 129-144, jan./abr. 2018

MAINARDES, J. **Análise de políticas educacionais: breves considerações teóricometodológicas**. Contrapontos, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

_____. **A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional**. Jornal de Políticas Educacionais. V. 12. 16. Agosto de 2018.

_____. **Abordagem do ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise das políticas educacionais**. Educação Social. Campinas: Vol 27, n. 94, p. 47-69, Jan/abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cedas>>. Unicamp. Acesso em: 15 jan 2019.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política**. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 59-99.

MULLER, Pierre e SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Giselle Abreu de; PALAFOX, Gabriel Humberto Muñoz. **Análise de limitações e possibilidades para as pesquisas sobre políticas educacionais, considerando as abordagens positivista, fenomenológica e materialista dialética**. v. 9, n. 2 (2014): Dossiê: Estudos teóricos e epistemológicos sobre política educacional.

PAVAN, Rafael. **O investimento da educação pública municipal e o princípio da eficiência: uma análise dos gastos per capita no ensino fundamental versus desempenho no IDEB 2009-2017**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, 2017.

PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Rede Nacional Primeira Infância**. Brasília: dezembro, 2010. 61 páginas. Disponível em:

<<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/PPNI-resumido.pdf>> . Acesso em: 14 ago. 2013.

PERONI, Vera ET al. **Novos contornos da parceria público/privada na Gestão da Escola Pública**. Relatório de Pesquisa. 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal; ROSSI, Alexandre José. **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do estado: implicações para a democratização da educação/** organizadores: Vera Maria Vidal Peroni e Alexandre José Rossi. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação da UFRGS, UFPEL, 2011.

REIS, B. P. W. **Políticas Públicas**. 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.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1891**. Disponível em: < http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 5.975, de 26 de junho de 1935b**. Cria o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 7.858, de 8 de julho de 1939**. Extingue o Tribunal de Contas: cria, na Secretaria do Interior, a Diretoria da Administração Municipal, provê sobre obrigações dos prefeitos e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 947, de 24 de outubro de 1945**. Revoga em parte o Decreto 7.858, de 7 de julho de 1939, revigora o Decreto nº 5.975, de 26 de junho de 1935, e mantém a Diretoria das Prefeituras Municipais. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei Estadual nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

SUSIN, Maria Otilia. **A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre: estudo de caso em quatro creches conveniadas**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 393 f.

Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em educação, Faculdade de Educação: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

TRES, Tagiane Gracieli Fiorentin. **Financiamento público da educação: análise da contribuição da transparência pública para a ampliação do controle social.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo. Orientação: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani. Passo Fundo, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TCE/RS.
Pareceres técnicos. Disponível em:
https://portal.tce.rs.gov.br/search?site=processos_pub&q=contas+regulares+e+contas+ir+regulares+da+educa%C3%A7%C3%A3o+infantil+2009. Acesso em: 08 ago. 2017.

_____. **Radiografias da Educação Infantil.** Disponível em:
http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil. Acesso em: 15 nov 2018.

_____. **Políticas Públicas.** Programa Atitude TCE Entrevista com Marcos Rolim. Entrevistado auditor Romano Scapin. Disponível em:
<<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/imprensa/entrevistas>> . Acesso em: 08 março de 2019.

VIEIRA, E. **O estado e a Sociedade civil perante o ECA e a LOAS.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 59, p. 9-23, mar. 1998.

_____. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez Editora, 2 ed. 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e método.** Trad. Daniel Grassi. 2 Ed. Porto Alegre: Bookmam, 2001.

APÉNDICE

Nº	01	Nº Processo	002638-020014-0 (2014)	Cidade	PORTO ALGAREVE
Apostamentos	<p>1.3 - Modo de gestão que prescreve a necessidade de pessoal (com estatutários e cargos em comissão, em deternento da admnsão regular por meio de concurso público. Infração ao artigo 37, II, da Constituição Federal em princípio da eficiência da</p> <p>1.3.1 - Modo de gestão de pessoal que privilegia relações de estágio em detrimento da regular admissão por meio de concurso público. Infração ao artigo 37, II, da Constituição Federal e ao princípio da eficiência. Despesa envolvida - R\$ 14.263.377,63. Mantida apontada nos processos dos eventos de 2010, 2011, 2012 e 2013 (R\$. 614820).</p> <p>1.4 - Indévida utilização de recursos da saúde e da educação para o custeio de despesas com processamento de dados para a Procempa. As despesas deveriam ser custeadas com recursos/benefícios de acordo com o objetivo e a finalidade prestação de serviços, e não com base em estimativas imprecisas. Mantida rejeitada nos processos de 2008 e 2012 (R\$. 753758).</p>				
Argumentos do Município	<p>Contra alega estar dentro da legalidade.</p>				
Decisão do Relator	<p>Conforme evidenciado pela Equipe de Auditoria, o Município de Porto Alegre mantém uma quantidade significativa de estatutários - degradada apresentar, em algumas Secretarias Municipais, mais de 60% do quantitativo total de força de trabalho. Esse cenário decorre basicamente do artigo 37, II, da Constituição da República, pois a manutenção de elevado número de estatutários permite concluir que estes estão sendo utilizados em substituição a servidores efetivos, sem submissão a prévio concurso público.</p> <p>Não bastasse isso, constatou-se que a contratação dos estatutários não foi precedida de processo seletivo público. Quanto ao termo, oportuno ressaltar que o Ministério Público do Trabalho ajuizou a Ação Civil Pública nº 002.0827-54/2014, em 04/01/18, na qual o Tribunal Regional do 4º Região condenou o Município de Porto Alegre por dano moral coletivo e determinou a adoção de critérios objetivos de seleção dos estatutários, em acórdão assim ementado (publicado em 30/09/2016):</p> <p>ACÇÃO CIVIL PÚBLICA DANO MORAL COLETIVO. CONTRATAÇÃO DE ESTAGIÁRIOS. MUNICÍPIO DE PORTO ALGAREVE. No seletivo estatutário, o ente público deve observar os princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal, o que não ocorre quando a seleção da empresa é feita sem importância do processo de seleção a cada gestor, que detém na escolha de forma subjetiva e pouco transparente. Além disso, a formação das regras que balizam os processos seletivos realizados pelo Município permite que práticas indevidas ocorram. Situação que configura dano moral coletivo, já que o Município mantém violado não apenas nos critérios indevidamente previstos ou nos potenciais interessados em realizar o concurso público, mas a toda a sociedade, que tem indiscutível direito à fiel observância do art. 37 da CF. Recurso parcialmente provido.</p> <p>Por esses motivos, a manutenção do apontado é medida que se impõe.</p> <p>De acordo com os dados levantados pela Equipe de Auditoria, do total de despesas com processamento de dados realizadas pelo Município Municipal de Porto Alegre e pagas à Procempa no exercício de 2014, 60% (sessenta por cento) foram provenientes do MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e das Secretarias de Saúde e de Educação, mediante utilização de recursos relativos a ASPTs (Ações e Serviços Públicos de Saúde) e MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).</p> <p>Nesse contexto, figura e irregular o custeio de despesas sem a precisa contagem com os serviços disponibilizados, sobretudo em se tratando de recursos vinculados, que fazem parte do cálculo dos índices contábeis de investimento em saúde e educação, os quais, por óbvio, não devem ser utilizados com base em estimativas imprecisas.</p> <p>Portanto, a despesa deve ser custeada com recursos/benefícios de acordo com o objetivo e a finalidade prestação de serviços, e não com base em estimativas imprecisas. Mantida rejeitada nos processos de 2008 e 2012 (R\$. 753758).</p> <p>Indévida utilização de recursos da saúde e da educação para o custeio de despesas com processamento de dados para a Procempa. As despesas deveriam ser custeadas com recursos/benefícios de acordo com o objetivo e a finalidade prestação de serviços, e não com base em estimativas imprecisas. Mantida rejeitada nos processos de 2008 e 2012 (R\$. 753758).</p>				
Voto	<p>As infrações às regras, aos princípios constitucionais e à legislação ensejam a aplicação de penalidade pecuniária, a fixação de dolo e o julgamento pela irregularidade das contas do Gestor.</p>				

06	003327-0200/157	Piso Fundo	<p>15 - A Lei Complementar Municipal nº 227/2009 criou a gratificação de docência, a qual substituiu a gratificação de unificação que era anteriormente paga a professores da rede municipal. O valor da gratificação, de R\$ 156,00 em 06-05-2009, foi atualizado pelos reajustes concedidos, tendo sido constatada divergência entre o valor devido (R\$ 229,03 entre janeiro e março/2015 e R\$ 247,65 no período de abril a dezembro/2015) e aquele efetivamente pago (R\$ 245,20). A diferença entre os valores é resultante da aplicação indevida do percentual de reajuste de 7,05%, concedido em abril/2009, anteriormente à edição da Lei Complementar. Assunto apontado nos relatórios de auditores dos anos de 2012, 2013 e 2014. Processos nº 08409-0200/12-9, nº 05551-0200/13-0 e 00607-0200/14-8. Inobservância ao princípio da igualdade, contemplado no caput do artigo 37 da Carta Federal. Sugestão de débito do valor pago a maior, de R\$ 99.266,80.</p>	<p>O Gestor alega que o pagamento da gratificação "está sendo realizado de forma correta, devendo ser considerado o percentual de reajuste de 7,05%, além do valor de R\$ 156,00 fixado para o ano de 2009".</p> <p>O DMAB concede bolsas de estudos aos seus servidores e dependentes segundo o artigo 37 da Lei Complementar nº 170/1987, que estabelece que as instituições educacionais particulares terão direito à Tarifa Social de água (reduzida em comparação à tarifa básica pelo serviço de água e esgoto) caso concordem "ao Município, juntamente, no mínimo, bolsas de estudo na proporção de 3% (três por cento) sobre o número de alunos matriculados nos respectivos cursos", e a Lei nº 473/2013, que dispõe a distribuição de bolsas de estudo aos servidores do DMAB ativos (ativos, comissionados, adidos) bem como a seus dependentes.</p>	<p>A Supervisão se manifestou pela permanência do aporte e do débito sugerido, pois estaria comprovado que, por meio da Lei Complementar Municipal nº 227, de 06-05-2009, o benefício foi estendido a todos os professores de educação infantil, mesmo aqueles que antes não recebiam a gratificação de unificação, no mesmo valor dos demais professores. Assim, a que os cálculos da equipe de auditoria guardam perfeita conexão a dezembro/2009. O valor desse benefício em de R\$ 156,00 em 06-05-2009 e, tendo em vista que (...) retroagiu a março de 2009, deveria ser reajustado, somente em março de 2010, pelos mesmos índices concedidos aos servidores municipais.</p> <p>Município</p>	<p>Multa, fixação de débitos e correção iguais</p>	<p>Fora em recurso</p>
05	002137-0200/16-3	Piso Alcega	<p>15 - A Lei Complementar Municipal nº 473/2013, que distribuiu bolsas de estudo integralmente a servidores do DMAB e seus dependentes, impondo, desta forma, restrição não contida em lei (LC nº 170/1987).</p> <p>15-42 - Substituição das bolsas: instituições privadas de ensino infantil, Fundação e médio. A Associação das Pais e 183 (53%) bolsas a que o Município gozava direito em 2016 (pp. 30/33 da peça 0629350).</p>	<p>Pelo cotejo dos registros acima mencionados, a equipe de auditoria constatou o desvirtuamento da utilização das bolsas de estudo concedidas ao Município, que ficam restritas aos servidores dependentes do DMAB, quando deveriam ser colocadas à disposição do Município, conforme a Lei nº 170/1987 (15.1).</p> <p>Verificou, ainda, que a Instrução Normativa nº 473/2013 extrapolou os limites de sua competência ao impor restrição não contida em lei (limitando a concessão a servidores/dependentes do DMAB) e, com isso, desvirtuando o interesse público visto que as bolsas, de acordo com o disposto legal, são destinadas ao Município. Que, muito provavelmente as bolsas concedidas pelas instituições privadas por conta do descometo na alíquota de ISSQN (15.2).</p>	<p>Fora em recurso</p>		

08	6685-02.00/140	Passo Fundo	<p>O Município não oferece vagas universais em número suficiente na pré-escola para crianças na faixa etária de 4-5 anos de forma a atender até 2016 a Meta 1 do PNE, prevista na Lei Federal nº 13.005/2014. Também não disponibiliza vagas em creche de modo a atender 50% da população com idade entre 0 e 3 anos de forma a atender até 2024 a Meta 1 do PNE, prevista na Lei Federal nº 13.005/2014. O Gestor deve enviar plano de ação anual atualizado para demonstrar o aumento progressivo das vagas em creche e pré-escola, a fim de atender, pelo menos, 50% das crianças de zero a três anos até 2024 e 100% das crianças de quatro a cinco anos até 2016. Além disso, deve enviar também o levantamento da demanda manifestada por creches e pré-escolas e sua publicação. Sugere-se que o Administrador seja alçado para o fato de que o não atendimento das metas estabelecidas pelo PNE podem ensejar emissão de parecer pelo desfecho da aprovação das contas de governo, conforme inciso XVIII do art. 2º da Resolução nº 1.009/2014 (pega 346280)</p>	Sobretamento dos presentes autos
----	----------------	-------------	--	----------------------------------

2 PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA. Rede Nacional Primeira Infância. Brasília: dezembro, 2010. 61 páginas. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/PPNI-resumido.pdf>> . Acesso em: 14 ago. 2013.

3 Banco Mundial, Desenvolvimento da Primeira-Infância: Foco sobre os impactos da Pré-Escola, Brasília, 2002.

4 RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. Programa Primeira Infância Melhor. Conhecendo o Programa Primeira Infância Melhor. Contribuições para políticas públicas na área do desenvolvimento infantil. 1ª edição. Porto Alegre: Relámpago, 2007.

5 POLETTO, Raquel Conte. Rede de apoio social e afetivo de crianças em situação de pobreza. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

Item 2.3 (R\$ 11631171 e 2201/2204) – Manutenção da conformidade em relação à abertura irregular de nível de Professores, do nível III para o nível V da Lei Municipal nº 1.733/1976, Quadro de Cargos do Magistério, com a redação dada pela Lei Complementar nº 27/1994. Menção apontada nos referidos pareceres nos acordos de 2008, 2009 e 2010. Processos nº 6031-0/2008-7, nº 5489-020/09-1 nº 2111-0200/10-4, respectivamente São indicados os valores pagos a maior aos professores em razão da abertura e equacionamento indevido de nível, no montante de R\$ 118.365,74 sendo passíveis de serem ressarcidos aos cofres públicos, em face da sua ilegalidade. Irregularidade no processo de inscrição de nível, no montante de R\$ 118.365,74 sendo passíveis de serem ressarcidos aos cofres públicos que não atende às exigências da Lei de Diretores e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394/96 (licenciatura de curta duração) são maiores e remanescentes de matrícula igual àquelas que possuem a habilitação de licenciatura plena com pós-graduação.

Item 2.4 (R\$ 1171/1175 e 2204/2205) – Inscrição local na convocação de Professores para cumprimento de regime suplementar de trabalho. As mudanças regulares dizem respeito a servidores, os quais, não obstante serem titulares de dois cargos efetivos de professor. Foram convocados para cumprimento de regime suplementar, em discordância ao Plano de Cargos do Magistério, Lei Municipal nº 1.733/1976, artigo 107, com redação dada pela Lei Municipal nº 2.547/89, que a sua possibilidade de convocação para trabalho em regime suplementar quando o professor se encontrar acumulando cargo, emprego ou função pública. Informa-se que tal inscrição municipal supracitada e, por consequência, o princípio da legalidade inscrito no caput do artigo 37 da Constituição da República Democrática (R\$ 1.020/10-4 e 2204/2205) – Ausência do necessário processo licitatório na contratação de empresa prestadora de serviços de recreação em escolas municipais através dos Comitês Executivos – M 2011/4628 e M 2011/22717. A necessidade dos serviços.

quanto ao segundo contrato, não adveio de situação irregular para a Administração. Possível privilégio a um contrato anterior. Não restou configurada a hipótese prevista no inciso IV do artigo 24, bem como não foi atendido o disposto no inciso I do parágrafo único do artigo 26, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, assim como restou anacrônica irregularidade no caput do artigo 37 da Constituição da República, estando irregular a despesa decorrente, no montante de R\$ 1.106.794,70 Item 1.1 (R\$ 1246/1249 e 2234/2236) – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ausência de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil e incompatível com a capacidade atual do Município de Passo Fundo em assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos da criança à educação. O município atendeu 27,20% da sua população de 0 a 3 anos em 2011 e 65,19% da população de 4 a 5 anos em Prê-Bacobi, ou seja, 6.907 crianças de 0 a 3 anos e 1.742 crianças de 4 e 5 anos não frequentavam instituição educacional no município. Com recursos MDRE e FUNDEB foram liquidados R\$ 10.435.961,32. O valor aplicado em Educação Infantil com recursos da MDRE representou 5,37% das receitas advindas de impostos (R\$ 194.248.605,72) e 0,28% do PIB municipal (R\$ 3.728.977.522,00 – IBGE – 2009). Os valores investidos

Item 2.5 (R\$ 1202/1203 e 2225) – Ausência do necessário processo licitatório na contratação de empresa prestadora de serviços de recreação em escolas municipais através dos Comitês Executivos – M 2011/4628 e M 2011/22717. A necessidade dos serviços.

quanto ao segundo contrato, não adveio de situação irregular para a Administração. Possível privilégio a um contrato anterior. Não restou configurada a hipótese prevista no inciso IV do artigo 24, bem como não foi atendido o disposto no inciso I do parágrafo único do artigo 26, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, assim como restou anacrônica irregularidade no caput do artigo 37 da Constituição da República, estando irregular a despesa decorrente, no montante de R\$ 1.106.794,70 Item 1.1 (R\$ 1246/1249 e 2234/2236) – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Ausência de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil e incompatível com a capacidade atual do Município de Passo Fundo em assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos da criança à educação. O município atendeu 27,20% da sua população de 0 a 3 anos em 2011 e 65,19% da população de 4 a 5 anos em Prê-Bacobi, ou seja, 6.907 crianças de 0 a 3 anos e 1.742 crianças de 4 e 5 anos não frequentavam instituição educacional no município. Com recursos MDRE e FUNDEB foram liquidados R\$ 10.435.961,32. O valor aplicado em Educação Infantil com recursos da MDRE representou 5,37% das receitas advindas de impostos (R\$ 194.248.605,72) e 0,28% do PIB municipal (R\$ 3.728.977.522,00 – IBGE – 2009). Os valores investidos

<p>A contratação por tempo determinado exige a demonstração dos requisitos previstos no inciso IX do artigo 37 da CF/1988.</p> <p>A contratação temporária de pessoal em situação com os requisitos constantes em Edital deve obedecer à ordem administrativa.</p>
<p>Contratação de professores para a EI de forma regular.</p>
<p>Continuar</p>
<p>002236-020015-0</p>
<p>10</p>

9.1 - Do total aplicado em ensino, pelo Município, com recursos do MIDE e FUNDEB, apenas 14,73% foram canalizados para o ensino infantil. Verifica-se que 29,39% dos recursos do MIDE da educação infantil são aplicados em auxílio a creches comunitárias, no passo que os recursos destinados à construção e reforma de creches municipais são ínfimos. As metas previstas no Plano Plurianual (Lei Municipal nº 2.365/2005) para o ensino infantil estão abaixo do estipulado no Plano Nacional de Educação. Infringência ao artigo 5º da Lei Federal nº 10.172 (BR 1312 e 1313).

9.2 - Formas liquidadas pela Audição, com recursos do MIDE e do FUNDEB, R\$ 69.294.869,58 no Ensino Fundamental, R\$ 937.669,67 em Educação Especial, R\$ 688.969,54 em Educação de Jovens e Adultos e de R\$ 7.613.160,55 na Educação Infantil, o que totaliza o montante de R\$ 78.534.669,64 (BR 1313 e 1316).

9.3 - A taxa de atendimento total em creches, no Município, foi de 4,57%, em 2007, e de 4,89%, em 2008. Já a pré-escola, teve uma taxa total de atendimento de 23,44% em 2007 e de 25,60%, em 2008. Não foi, portanto, atendida a Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (Plano Nacional de Educação), Objeto 1 do subitem 1.3 do Nível de Ensino I - Educação Infantil, segundo o qual, a partir de 2006, o atendimento nas creches e pré-escola deveria atingir taxas de 30 e 60%, respectivamente (BR 1316).

9.4 - Considerando a situação construída, para atingir as metas e objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação para 2011, quais sejam, ampliação da oferta de educação infantil de forma a atender 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos, verifica-se a necessidade de criação de 7.193 novas vagas em creche e 4.560 novas vagas em pré-escola até o mencionado ano (BR 1316 e 1318).

9.5 - Não foi plenamente atendida a educação infantil no Município. Os resultados obtidos colocam Gravataí entre os 35 municípios brasileiros que oferecem menor taxa de atendimento educacional à população de 0 a 5 anos. Viçosa ao artigo 7º inciso XXV, artigo 208, inciso IV e artigo 227, todos da Constituição Federal, no artigo 54 da Lei Federal nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), no inc. V do art. 11 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB) e a Lei Federal nº 10.172/2001 (BR 1318 e 1319).

Quando aos itens 9.1 a 9.5, cumpre salientar, inicialmente, para bem situarmos a questão, que a educação infantil desperta um papel cada vez mais importante no âmbito das políticas sociais em todo o mundo, fruto de diversas pesquisas, pesquisas e estudos realizados por especialistas que apontam para a existência de necessidades de múltiplos aspectos cognitivos e emocionais nos primeiros anos de vida da pessoa humana.

Um estudo do americano James Heckman, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, mostra que, quanto mais cedo a criança recebe estímulos cognitivos, em menor tempo ela rever novos conhecimentos. Se já existe um repertório razoável de palavras, suas chances de avançar no saber crescem exponencialmente. “Quem sabe mais aprende mais, num ciclo virtuoso que devemos entender a todo”, resumiu Heckman. “Acabar logo de saída que uma criança siga atardada mais tarde do que o uso de uma linguagem a ela de que a sala de aula deve gerar oportunidades iguais para todos”.

Nessa esteira, o Plano Nacional de Educação trouxe como parte de seus objetivos a elevação global do nível de escolaridade da população e a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis.

O referido Plano faz a seguinte observação:

A educação das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de educação infantil vem crescendo no mundo inteiro e de forma bastante acelerada, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, seja pelos argumentos advindos das pesquisas que investigam o processo de desenvolvimento da criança.

Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há janelas de oportunidade na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descurar desse período significa desperdiçar um tempo potencial humano.

Ao contrário, atende-se com proficiência especializada as crianças de baixa a média renda e que a criança já conhece e o que se pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma insustentável. Hoje se sabe que há períodos críticos no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde.

Bons indicadores em educação, de uma forma geral, tendem a repercutir em melhores indicadores de renda. Quanto maior a qualidade da população, maior é a produtividade. Empresas são atraídas para o Município e são o empreendedorismo se torna mais forte. Investir em educação, como se vê, é investir em um maior Produto Interno Bruto.

Tais observações e fazem necessárias para que possam ser atendidos, com maior precisão, os objetivos de longo prazo nos quais está exposta parcela significativa da população municipal que se resume de nível de sabedores, igualmente tratados e conscientemente embasados, de investimentos em educação.

É, conforme notada a Auditoria, a aplicação de recursos em educação infantil no Município mostra-se insuportável para atender as necessidades dessa parcela da população municipal.

Adverte-se que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo, sendo que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

A meta de aplicação em ensino com recursos do MIDE e FUNDEB, 14,73% foram canalizados para o Ensino Infantil, o que não encontra amparo no ordenamento jurídico vigente, já que a própria Constituição Federal determina que os Municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Trata-se, por denotado, que, de acordo com os dados constantes no site do TCE (www.tcearr.gov.br) - Radiografia da Educação Infantil no RS - o Atendimento encontra-se em 47,4% lugar na ordem da taxa de atendimento à educação infantil.

Em face de todo o exposto, opta-se este Parecer pela manutenção dos apontamentos analisados.

CIP – Catalogação na Publicação

- P896g Prado, Viviane Fátima Lima do
Gestão de políticas públicas para a educação infantil:
as contribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio
Grande do Sul / Viviane Fátima Lima do Prado. – 2019.
[110] f. : il. ; 30 cm.
- Orientadora: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira
Esquinsani.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade
de Passo Fundo, 2019.
1. Educação e estado. 2. Educação infantil. 3. Política
pública. 4. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do
Sul. I. Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientadora.
II. Título.
- CDU: 37.014.5