Regime de Colaboração para a **Educação Infantil**

FUNDAÇÃO BRACELL

ie] Polo Ribeirão Preto

Cátedra Sérgio Henrique Ferreira

Este documento visa apoiar as discussões sobre o regime de colaboração para Educação Infantil.

As disparidades na qualidade da Educação Infantil entre os municípios, a fragilidade da colaboração intergovernamental e a falta de mecanismos institucionais eficazes são alguns dos fatores que comprometem a colaboração nesta etapa. Este documento visa indicar caminhos para fortalecer a colaboração entre os níveis de governo e aprimorar a efetividade e a capacidade técnica das redes para ofertarem uma Educação Infantil de qualidade para todas as crianças.

A necessidade de colaboração para potencializar esta agenda é um tema central para melhorar as políticas públicas de Educação Infantil e garantir a promoção do desenvolvimento integral de todas as crianças para que possam alcançar seu pleno potencial ao longo da vida.

Apresentação

A legislação brasileira prevê que municípios, estados e União compartilhem a responsabilidade pela oferta de uma educação de qualidade para todas as crianças e estudantes. Contudo, as disparidades técnicas, financeiras e operacionais entre os mais de 5.500 municípios geram uma gestão educacional heterogênea. Essa realidade impacta a trajetória dos estudantes desde a **Educação Infantil,** etapa crucial para o desenvolvimento humano. Garantir experiências educativas de excelência, independentemente da localidade, é um desafio que exige articulação efetiva entre as diferentes esferas de governo.

A Constituição de 1988 estabelece o **regime de colaboração** entre municípios, estados e União, mas a falta de regulamentação e de instâncias institucionais específicas tornam a colaboração frágil e dependente da vontade dos gestores.

Apesar disso, experiências bem-sucedidas de colaboração têm emergido nas últimas décadas, oferecendo lições valiosas para expansão em escala nacional. É importante reconhecer que o Brasil avançou nos últimos anos, em busca de uma coordenação federativa, e valorizar caminhos para institucionalizar o diálogo necessário. Porém, é preciso acelerar esta construção, especialmente visando dar escala às boas práticas já identificadas, inclusive na Educação Infantil. Para ter qualidade e equidade, é preciso garantir que profissionais e escolas em contextos menos favorecidos tenham as mesmas oportunidades que os demais, e isso pode ser viabilizado por meio da colaboração.

Com o objetivo de **fortalecer a Educação Infantil**, a **Fundação Bracell** e a **Cátedra Sérgio Henrique Ferreira do Instituto de Estudos Avançados da USP Polo Ribeirão Preto** promovem a continuidade das discussões sobre o papel do regime de colaboração nessa etapa, iniciadas no I Simpósio Internacional de Educação Infantil, realizado em 2024.

Sobre o que **estamos falando**

Atuar em regime de colaboração implica em desenhar estratégias e buscar mecanismos para uma atuação **coordenada** e **complementar** entre os diversos atores responsáveis pela oferta e qualidade da educação em um território. Para construir esse **entendimento mútuo**, é preciso viabilizar o **diálogo** e a **pactuação**, assim como a definição de estruturas para **deliberação** e **acompanhamento** das políticas.

Tais práticas colaborativas são mais frequentes em áreas como transporte escolar, alimentação e construção de prédios escolares, sendo ainda preciso avançar para ações com foco na qualidade da educação do ponto de vista pedagógico e do desenvolvimento integral das crianças.

É compreensível a complexidade e dificuldade de garantir qualidade no contexto federativo brasileiro, com cada município tendo que empenhar esforços e recursos para desenvolver, por exemplo, uma formação de professores de pré-escolas. Do mesmo modo, se diversas localidades enfrentam um desafio comum na transição da Educação Infantil para o Ensino Fundamental, por que lidarem isoladamente ao invés de buscarem soluções de maneira conjunta?

Recentemente, algumas redes puderam experimentar processos colaborativos na construção de referenciais curriculares locais, a partir da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Experiências como do Estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, contaram com comissões compostas por representantes municipais, estaduais e, em alguns casos, com membros do setor privado, para o desenho do currículo estadual ao qual se articulariam as propostas pedagógicas municipais. Juntos, municípios e estados debateram, elencaram suas prioridades e aderiram a um mesmo processo de consulta pública para validar as propostas coletivamente.

Educação Infantil de qualidade

A Constituição Federal de 1988 define o atendimento em creches e pré-escolas como direito social das crianças e reconhece a Educação Infantil como dever do estado com o processo educacional. A Lei de Diretrizes e Bases (1996) inclui oficialmente a etapa como primeira da Educação Básica. Conforme a Resolução CNE/CEB Nº1/2024 que institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade da Educação Infantil, “os esforços para definir qualidade, buscando negociar esse conceito de forma a tornar sua implementação mais viável, vêm sendo feitos, por meio do trabalho no cotidiano das redes e instituições de Educação Infantil, dos estudos e pesquisas, da elaboração de documentos e da definição de diretrizes de políticas que propõem critérios e indicadores de qualidade”. A qualidade passa pela garantia do direito de todas as crianças ao desenvolvimento integral e a aprendizagens significativas ao longo da primeira infância.

No sentido oposto, estudos e pesquisas já evidenciaram condições de atendimento de má qualidade na Educação Infantil, com ausência de recursos materiais e condições estruturais condizentes com as necessidades de bebês e crianças pequenas, interação com profissionais não qualificados, ou orientados por concepções pedagógicas meramente preparatórias para o Ensino Fundamental. Respeitar os direitos fundamentais de todas as crianças passa pela atenção relativa à saúde, alimentação e lazer, a proteção contra a violência, negligência, discriminação, e também por oportunidades contextualizadas de participação social e cultural, liberdade de expressão e respeito à identidade, pontos importantes para o trabalho de qualidade na Educação Infantil. **Integrando cuidado e educação em práticas pedagógicas que favorecem o desenvolvimento integral das crianças, em seus aspectos intelectual, cognitivo, social, emocional e comportamental, o regime de colaboração deve assegurar esforços articulados para o cumprimento do dever do estado.**

Mais do que uma recomendação, a colaboração é um dispositivo fundamental para dar conta dos desafios da educação, por meio de práticas como formar redes de comunicação para trocar informações e experiências, elaborar resoluções comuns e organizar ações conjuntas.

Na **Educação Infantil,** o regime de colaboração pode contribuir para:

- Gestão de vagas e matrículas
- Definição de calendários anuais
- Permuta de servidores ou equipamentos
- Assessoria técnica e pedagógica
- Produção e distribuição de materiais pedagógicos
- Formação de professores e gestores
- Monitoramento da qualidade
- Transição para o Ensino Fundamental

Desafios para o Regime de Colaboração na Educação Infantil

Apesar do regime de colaboração ser apresentado como um princípio em nossa Constituição, não há estruturas institucionais e uma governança estabelecida, em especial para a Educação Infantil. **A seguir, são elencados alguns dos desafios para o avanço do regime de colaboração como estratégia para alavancar a qualidade da Educação Infantil.**

1 Ausência de regulamentação do regime de colaboração

Ainda que o regime de colaboração esteja apresentado no Artigo 211 da Constituição Federal e explicite a função redistributiva e supletiva da União aos estados, Distrito Federal e municípios, as complexidades da estrutura federativa e as incompatibilidades entre as atribuições e a capacidade financeira dos entes locais resultam em disparidades na capacidade de execução e gestão qualificada da educação. Os mecanismos para indução da cooperação não possuem regulamentação específica, tornando esse processo fortemente suscetível à intencionalidade política de colaborar ou não. O Projeto de Lei atualmente em discussão[1] sobre o novo Plano de Nacional de Educação busca atuar nessa questão ao induzir o regime de colaboração por meio da efetivação do Sistema Nacional de Educação e a instituição de comissões bipartites e tripartites de governança entre os entes.

2 Baixo compromisso com o ente municipal

Ente responsável pela oferta da Educação Infantil e decisivo para a materialização das políticas educacionais, os municípios enfrentam realidades significativamente díspares, resultando em recursos materiais, humanos e financeiros frequentemente inconsistentes com as suas atribuições. No Brasil, 70,6% dos municípios possuem até 20.000 habitantes[2], o que significa que muitos possuem baixa arrecadação e, possivelmente, sejam mais dependentes de transferências de recursos. Nesse contexto, a colaboração - tanto horizontal quanto vertical - pode ser um caminho importante para aprimorar a capacidade de gestão e execução das políticas educacionais. No caso da colaboração entre municípios, a criação de consórcios intermunicipais, especialmente por meio de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), se mostrou uma inovação institucional a partir da década de 1990, com experiências que ganharam notoriedade em regiões da Bahia, Maranhão, São Paulo e Santa Catarina[3].

A colaboração intergovernamental - entre União, estados e municípios -, mais do que uma possibilidade para aprimorar a gestão educacional, é fundamental para garantir a qualidade da provisão dos serviços, financiamento e mecanismos de acompanhamento e *accountability* das políticas, o que reforça a importância da institucionalização do regime de colaboração e a consequente definição de arenas de articulação e deliberação conjunta entre os entes. Nesse sentido, há um duplo desafio: reconhecer a necessidade de apoio concreto que muitas redes municipais possuem e, ao mesmo tempo, valorizar os conhecimentos e experiências municipais como parte essencial da superação dos obstáculos. A relação entre os entes implica na construção conjunta de soluções e não apenas na oportunidade de adesão a ações desenhadas pelo ente estadual ou federal, sem a participação qualificada dos municípios.

---

1. Junho, 2025. **2.** https://www.poder360.com.br/brasil/706-das-cidades-do-brasil-tem-ate-20-000-habitantes/.

3. Ver Fernando Luiz Abrucio e Mozart Neves Ramos (2012). Regime de Colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

3 Insuficiência de ações intersetoriais

Além de fortalecer a colaboração para a gestão das políticas educacionais, é importante também desenvolver a articulação entre as políticas de diferentes áreas. No caso da Educação Infantil, o desenvolvimento integral das crianças implica na sinergia entre educação, saúde, segurança, assistência social, entre outros. A intersetorialidade, portanto, é uma estratégia importante para viabilizar essas sinergias e potencializar as políticas relacionadas à qualidade da primeira infância[4]. Apesar da complexidade de desenhar e implementar políticas que envolvem mais de uma área, para promover o desenvolvimento integral de todas as crianças, é necessário que as equipes das secretarias de educação e das escolas não sejam as únicas responsáveis por esse processo. O desafio de integração implica tanto na construção de estruturas que permitam uma gestão compartilhada, com responsabilidades e mecanismos de acompanhamento da implementação, quanto na intencionalidade política para incentivar arranjos nesse sentido.

4 Baixa atenção à transição entre as etapas

Apesar de cada estudante ter a mesma trajetória na Educação Básica, que se inicia na Educação Infantil e vai até o Ensino Médio, a provisão da educação não se concentra em um único ente, sendo compartilhada entre o nível municipal, estadual e, em alguns casos, até federal. Os municípios são responsáveis pela oferta da Educação Infantil e por dividir a responsabilidade do Ensino Fundamental com os estados. Esse compartilhamento de atribuições pode gerar dificuldades para organizar o atendimento e promover uma articulação entre a Educação Infantil e os Anos Iniciais do Fundamental, desafios esses que também persistem na transição entre os Anos Finais e o Ensino Médio.

A transição entre as etapas também apresenta um desafio intersetorial. Por vezes, a divisão de Educação Infantil e a de Ensino Fundamental dentro da mesma Secretaria não possuem ações bem definidas de gestão e uma governança efetiva, inclusive do ponto de vista pedagógico, o que pode gerar mudanças abruptas na maneira como os processos de aprendizagem e desenvolvimento ocorrem, comprometendo, assim, uma transição adequada para as crianças.

Esse cenário contribui para análises que apontam para uma descontinuidade tanto do ponto de vista pedagógico - de concepções, práticas e referências curriculares – quanto de recursos. Uma crítica frequente nesse sentido é de que muitas crianças entram no Fundamental sem as condições necessárias para avançar no processo de alfabetização. Na direção oposta, também se observam críticas sobre uma possível escolarização precoce que retira o caráter lúdico da Educação Infantil e privilegia interações pautadas por objetivos exclusivamente cognitivos. Essas visões marcadamente antagônicas acabam prejudicando a construção de políticas que contemplem tanto o processo de aprendizagem quanto o desenvolvimento integral das crianças.

Outra questão que também traz desafios para a gestão e construção de uma trajetória escolar exitosa entre as etapas é a crescente demanda por inclusão de estudantes com Transtorno do Espectro Autista, Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), situações que muitas vezes exigem atendimento especializado e que podem ser melhor equacionadas com a colaboração entre os entes.

5 Condições inadequadas de funcionamento

Entre os fatores que comprometem a implementação com qualidade do currículo, garantindo o desenvolvimento dos campos de experiências previstos na Base Nacional Comum Curricular para a Educação Infantil, estão os desafios relacionados à adequação dos espaços, com muitas escolas apresentando condições inapropriadas de funcionamento. A arquitetura escolar demanda especificidades para a Educação Infantil que vão além da garantia de serviços básicos (água, esgoto, energia elétrica). O ambiente escolar tem um papel fundamental para a integração entre o ambiente físico e as práticas educacionais. Desde as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 1999, o espaço físico é apontado como um elemento fundamental para apoiar e estimular o desenvolvimento infantil, envolvendo espaços adequados para a aprendizagem, para a recreação e, cada vez mais, com demandas de áreas verdes que permitam o contato das crianças com a natureza.[5]

6 Disputas político-partidárias e descontinuidades

Como uma das consequências da baixa institucionalização do regime de colaboração, as articulações intergovernamentais ficam demasiadamente sujeitas à disposição e vontade de gestores, muitas vezes influenciados por interesses ou disputas políticas. Os ciclos eleitorais acabam oportunizando descontinuidades e contribuem para a volatilidade das iniciativas de colaboração. Desenhar e acompanhar a implementação das políticas, garantindo instrumentos de monitoramento e responsabilização, assim como aumentar a participação da sociedade e de outras instituições – como universidades, terceiro setor, órgãos de controle e judiciário -, pode contribuir para dar mais perenidade às políticas públicas.

4. Ver https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/primeira-infancia-no-municipio-politicas-publicas-institucionalizadas/

5. Para mais informações sobre a criação de espaços pensados para o desenvolvimento das crianças acesse https://vanleerfoundation.org/pt-br/urban95/

Elementos norteadores para a educação infantil

A Educação Infantil é uma área recente no campo das políticas públicas, se tornando uma etapa obrigatória apenas em 2009. Muitos avanços precisam ocorrer para fortalecê-la, desde questões relacionadas à capacidade de gestão dos municípios – com suas realidades tão diversas -, assim como a formação dos profissionais dessa etapa e a adequação das escolas para que ofereçam um atendimento apropriado às crianças em uma perspectiva holística.

Também é preciso compreender e considerar os estudos que o campo da Neurociência tem produzido, que reforçam a relevância da Educação Infantil e indicam que as maiores janelas de aprendizagem se dão entre zero e seis anos. Um atendimento em espaços adequados, com conexão com a natureza e interações qualificadas fará diferença ao longo de toda a vida do indivíduo.

Relevante também nas discussões sobre políticas de Educação Infantil, é avançar na conceituação e diferenciação entre a não obrigatoriedade das creches (do zero aos três anos) e a obrigatoriedade da pré-escola (quatro e cinco anos, sendo que pode incluir crianças de até seis anos, dependendo da data de corte). As especificidades de cada uma dessas fases implicam em um refinamento dos instrumentos de gestão, incluindo condições para o acompanhamento do investimento de maneira desagregada, assim como planejamento e alocação de recursos para o acompanhamento da oferta.

Ainda que de maneira incipiente, as discussões **sobre o atendimento** e a qualidade com equidade da Educação Infantil têm ganhado espaço no debate educacional. **Documentos nacionais recentes apontam para a relevância da colaboração na Educação Infantil, com destaque para os Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, a Política Nacional Criança Alfabetizada e Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, resumidas a seguir:**

Em janeiro de 2024, foram publicados os **novos Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil**, que estabelecem referências e critérios fundamentais para orientar políticas educacionais e práticas nas instituições de Educação Infantil, abordando cinco dimensões de qualidade: i) gestão democrática, ii) identidade e formação profissional, iii) proposta pedagógica, iv) avaliação e v) infraestrutura. As **Diretrizes Operacionais Nacionais**, aprovadas como desdobramento no parecer do CNE/CEB Nº2/24, devem ser implementadas em todo o território nacional, atendendo aos Parâmetros Nacionais mediante conjugação de esforços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a finalidade de garantir a todos os bebês e crianças o acesso e a permanência na Educação Infantil, bem como a qualidade e a equidade da oferta educativa. As Diretrizes reforçam, portanto, a necessidade de articulação em todas as dimensões. Na Gestão, por exemplo, o documento determina planejamento participativo, transição adequada entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, e gestão administrativa e pedagógica eficiente. Na dimensão de Identidade e Formação Profissional, o documento estabelece que os entes devem conjugar esforços para que os currículos dos cursos de formação inicial de professores em nível médio e em nível superior ampliem a carga horária dedicada aos estudos e práticas relacionados à Educação Infantil. Na dimensão de Avaliação, o documento coloca União, estados, Distritos e municípios diante do desafio de garantir ações de avaliação coerentes com as finalidades e especificidades da Educação Infantil.

As Diretrizes Operacionais Nacionais compõem, assim, a arquitetura institucional que deve orientar a formulação de políticas públicas e projetos e ações de Educação Infantil, em consonância com a Resolução CNE/CEB nº 5/2009, que fixa as atuais Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, bem como a Resolução nº 2/2017, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, documento que referencia os projetos político-pedagógicos das instituições (creches e pré-escolas) e os documentos normativos das redes de ensino.

O **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**, lançado pelo Governo Federal em 2023 com objetivo de subsidiar ações concretas dos estados, municípios e Distrito Federal para a promoção da alfabetização de todas as crianças do país, já inclui a perspectiva de que é preciso articular os trabalhos desde a Educação Infantil. Também tem como uma das principais premissas o regime de colaboração, respeitando o protagonismo dos municípios e fortalecendo o papel dos estados como interlocutores relevantes na governança. Apesar de contar com adesão voluntária dos entes, os participantes se comprometem com as estratégias de implementação, que incluem explicitamente a articulação na realização das políticas, dos programas e das ações. Os cinco eixos do Compromisso (governança e gestão, formação, infraestrutura, avaliação e boas práticas) indicam as atribuições específicas da União, dos estados e dos municípios.

No relatório que embasa a **Política Nacional Integrada para a Primeira Infância**, os principais desafios a serem endereçados de forma imediata incluem, além de questões de financiamento e de estabelecer a lógica intersetorial, justamente a importância do regime de colaboração entre as esferas de governo, tendo em vista que, sem apoio de outra esfera governamental, a maioria dos municípios não consegue atuar sozinho em uma agenda que alavanque o desenvolvimento e a ruptura das desigualdades. É imprescindível estabelecer uma governança interfederativa baseada no regime de colaboração (...). O modelo de governança deve incorporar mecanismos de indução e colaboração, com papéis, responsabilidades e incentivos definidos" (RELATÓRIO GT PRIMEIRA INFÂNCIA, 2024, pg 53), promover "espaço para participação e diálogo de diferentes atores e setores, considerando a diversidade territorial, de contextos e infâncias" (pg 48), além de "criar e fortalecer fóruns federativos que permitam um verdadeiro diálogo entre governos federal e subnacionais, e a pactuação de ações e metas que considerem as necessidades e interesses de estados e municípios." (pg 64).

Colaboração multissetorial

Apesar de ser condição necessária, o regime de colaboração não se faz apenas com o envolvimento do Poder Executivo. O Ministério e as secretarias de Educação são responsáveis pela formulação e execução das políticas, sendo importante que tenham a seu lado outros setores e a sociedade civil, em conformidade com o Artigo 205 da Constituição Federal: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Toda política pública que conta com a participação social tem maiores condições de continuidade, e o potencial da colaboração fica ainda mais vigoroso quando envolve uma ampla coligação de atores.

A seguir, um breve destaque sobre o papel de diferentes atores para impulsionar o regime de colaboração para a Educação Infantil.

União: coordenar as macropolíticas educacionais por meio de apoio técnico e financeiro com função redistributiva. Esse foco implica no estabelecimento de parâmetros comuns de qualidade no país inteiro, apoiando os entes na implementação exitosa dessas referências, inclusive com as adequações identificadas pelo nível local como necessárias para uma implementação coerente da política, respeitando as diversidades e especificidades dos diferentes contextos.

Estados: ampliar a compreensão de que as crianças e estudantes não são de determinada rede, mas do território, buscando assim tornar a trajetória escolar mais coerente. Apesar de não ter atribuição de ofertar Educação Infantil, o estado também pode zelar pela qualidade da atenção dada aos bebês e crianças de zero a cinco anos que vivem em seu território, identificando municípios com maior vulnerabilidade, com os quais pode fortalecer a parceria.

Municípios: se engajar em estratégias de colaboração, que podem ser tanto intermunicipais quanto intergovernamentais. Ainda que a maior parte das iniciativas nesse sentido tenha se voltado para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, é essencial introduzir a lógica do associativismo na busca por soluções coletivas para a Educação Infantil, considerando que muitos municípios com proximidade territorial podem se beneficiar mutuamente para endereçar desafios comuns, como as lacunas de formação de educadores, atendimento inclusivo e especializado para alunos da educação especial ou mesmo a garantia da transição com qualidade para o Ensino Fundamental.

Conselhos de Educação - estaduais, distrital e municipais: podem realizar a revisão de seus atos normativos e, se necessário, editar normas complementares locais para viabilizar a implantação dos Parâmetros de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. Os Conselhos também podem contribuir com pareceres técnicos, aconselhamento, monitoramento da qualidade dos serviços educacionais, promoção da participação e fomento ao controle social.

Universidades: além de contribuírem com conhecimentos e pesquisas em educação, são as entidades formadoras dos educadores que chegarão à Educação Básica com mais preparo e conhecimentos necessários para atuarem na Educação Infantil. Há amplo consenso de que a atual formação inicial de professores no Brasil não tem preparado os profissionais para a prática pedagógica, de modo geral, nem para as especificidades da Educação Infantil. A formação e desenvolvimento de educadores que irão lidar com esta etapa precisa ser valorizada e repensada para estar de acordo com sua relevância. Em conjunto, é possível qualificar a formação inicial e apoiar os municípios na oferta de formações continuadas, alinhadas à prática em serviço. Para isso, é importante que os profissionais das universidades reconheçam e compreendam os desafios e as necessidades dos municípios, das creches e pré-escolas.

Terceiro setor: formado por Organizações Não Governamentais, Institutos e Fundações, contribuem para acompanhar e monitorar o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, além de produzir estudos e mapeamentos que podem sinalizar novas possibilidades para a política educacional, abrindo o leque para projetos que gerem melhores resultados ou viabilizem alinhamento aos padrões de qualidade desejados. Cabe ressaltar que entidades privadas que ofertam Educação Infantil têm sido também acionadas para garantir atendimento à demanda por meio das Parcerias Público-Privadas, e devem considerar os mesmos parâmetros e diretrizes já citados anteriormente como balizadores da oferta, que possibilitem acesso e permanência com equidade e garantam o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos intelectual, cognitivo, social, emocional e comportamental.

Órgãos de controle, como Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos: podem desenvolver processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da qualidade da Educação Infantil, contribuem para a gestão democrática e a transparência nas tomadas de decisão, além da continuidade das políticas. Ao fomentar o uso eficiente dos recursos públicos, promovendo ações baseadas em evidências, os Tribunais de Contas acompanham o cumprimento de metas educacionais, realizam análises ampliadas que consideram não apenas resultados acadêmicos, mas também fatores como infraestrutura e gestão democrática, promovendo uma visão sistêmica da educação. Esses órgãos podem facilitar a conexão entre recursos disponíveis e a execução orçamentária, cobrando estados e municípios para que saibam organizar seus serviços a partir de uma lógica da eficiência, além de apoiá-los com orientações e recomendações. Tendo como perspectiva o ciclo das políticas públicas, seu papel é oferecer apoio para retroalimentar o planejamento, e pode fortalecer a capacidade dos gestores locais ao oferecer suporte técnico especializado, a partir do diálogo. Atores externos também podem ter um poder de convocatória mais significativo, quando se trata, por exemplo, de unir setores distintos em prol de uma mesma política, desde que seja estabelecida e pactuada uma governança para essa participação, numa postura colaborativa e focada na melhoria da qualidade da Educação Infantil.

Como avançar

O regime de colaboração permite conjugar a autonomia e a interdependência dos entes federativos, especialmente no campo da Educação Infantil, colaborando para a continuidade de boas políticas educacionais.

Para avançar, é preciso que haja um compromisso com a valorização da Educação Infantil, o uso de dados que permitam análises embasadas, o financiamento e uso apropriado de recursos para a implementação dos marcos legais estabelecidos.

Compromisso público: é preciso que a sociedade e os tomadores de decisão reconheçam seriamente a prioridade da Educação, entendendo que a qualidade deve começar, de fato, no início, estabelecendo compromisso real com a Educação Infantil. Um estado que se preocupa que a Educação Infantil em seu território tenha qualidade e promova desenvolvimento integral para todas as crianças, terá benefícios atuais e futuros: é um compromisso com gerações. A partir de entendimentos compartilhados sobre esta etapa, decorrem as demais ações necessárias para que o regime de colaboração alcance seu potencial.

Foco nos dados: é importante garantir a coleta e pactuar o acesso e os fluxos de tratamento de dados e seus usos. Sem dados de qualidade, a execução e o monitoramento das políticas ficam seriamente comprometidos. Por exemplo, algumas redes têm levantamentos precisos da demanda por matrículas em creche e pré-escolas, outras não. Fazer esse cálculo de forma compartilhada pode ser um importante primeiro passo.

Em geral, os sistemas de monitoramento ainda falham no acompanhamento da realidade da Educação Infantil. Importantes aspectos da qualidade ainda não são devidamente considerados, e os resultados que chegam às redes nem sempre são bem utilizados. Ampliar a concepção de monitoramento, acompanhar a qualidade da Educação Infantil, monitorar a transição para o Ensino Fundamental e para a alfabetização e gerar um bom uso dos dados é essencial para acompanhar a progressão com qualidade e equidade.

Financiamento e Monitoramento: a Educação Infantil tende a ser uma etapa com um custo per capita maior, dada a demanda estrutural e a menor quantidade de matrículas por professor. A criação de novas vagas costuma demandar altos investimentos, que as redes municipais em geral têm dificuldades para empreender, além dos desafios com os custos de manutenção. As secretarias estaduais podem identificar se é necessário criar novas linhas de orçamento, ou otimizar as já existentes, para garantir apoio ao regime de colaboração em seu território, com foco na Educação Infantil.

Após a criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), substituído pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), houve esforços para implementar uma lógica de distribuição de recursos. Porém, ainda é preciso avançar na definição dos valores necessários para ofertar uma Educação Infantil de qualidade e acompanhar os resultados que os investimentos têm gerado em termos de desenvolvimento e aprendizagem das crianças.

Do ponto de vista das políticas públicas, o contexto brasileiro não é caracterizado por um federalismo cooperativo, tendo em vista que a União concentra receitas, gera obrigações de despesas aos demais entes sem identificar fonte de custeio correlata e, muitas vezes, sem correções monetárias correspondentes nos repasses, o que gera uma situação fiscal conflituosa. Essa questão estrutural é mais complexa de ser resolvida, não obstante, arranjos de colaboração entre os entes bem desenhados e implementados, com a definição de papéis e responsabilidades de cada ator, podem contribuir decisivamente para diminuir as assimetrias e qualificar a política pública.

Normativas: é fundamental garantir a construção de marcos legais e normativos que institucionalizem os papeis e responsabilidades para o regime de colaboração acontecer, de fato, no Brasil. Enquanto não temos a regulamentação nacional, é possível que cada território defina sua política cooperativa, e ela também precisa de marcos legais próprios

A Educação Infantil de qualidade é fundamental para que cada criança tenha as oportunidades necessárias para seu desenvolvimento integral. Nesse sentido, o compromisso com esta etapa precisa ser fortalecido e o conjunto de atores responsáveis pela formulação, implementação e avaliação das políticas precisa trabalhar em colaboração para efetivá-la com êxito.

Expediente

Coordenação

Mozart Neves Ramos, titular da Cátedra Sérgio Henrique Ferreira, IEA/USP-RP

Eduardo de Campos Queiroz, Diretor-presidente da Fundação Bracell

Alejandra Meraz Velasco, Diretora de Advocacy e Comunicação da Fundação Bracell

Filomena Siqueira e Silva Krauel, Diretora de Projetos da Fundação Bracell

Produção

Marília Rocha, jornalista da Cátedra Sérgio Henrique Ferreira

Larissa Maciel, analista de dados da Cátedra Sérgio Henrique Ferreira

Daniel Boz, designer

Agradecimentos

Alessio Costa Lima

Binho Marques

Diego Calegari

Élida Graziane Pinto

Fernando Abrúcio

Gerson Sicca

Luiz Miguel Martins Garcia

Márcia Bernardes

Márcia Campos

Maria Cecília Amendola da Motta

Maria Helena Guimarães Castro

Mariza Abreu

Rita Coelho

Vastí Ferrari Marques

Pilar Lacerda

FUNDAÇÃO
BRACELL

ie]
POLO RIBEIRÃO PRETO

Cátedra Sérgio
Henrique Ferreira