



Financiamento da educação infantil:

perspectivas em debate

ORGANIZAÇÃO

Rita de Cássia Coelho
Ângela Rabelo Barreto



Financiamento da educação infantil:

perspectivas em debate

BRASÍLIA, 2004

©UNESCO 2004 – Edição brasileira pelo Escritório da UNESCO no Brasil

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Fundo Fiduciário da UNESCO na Itália – Projeto Ensino à Distância “Desenvolvimento da Macro Política para a Primeira Infância”.

Education Sector

Section for Early Childhood and Inclusive Education/UNESCO – Paris

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco à delimitação de suas fronteiras ou limites.

Financiamento da educação infantil:

perspectivas em debate

O R G A N I Z A Ç Ã O

**Rita de Cássia Coelho
Ângela Rabelo Barreto**

**Adeum Sauer
Ana Lúcia P.B. Pacheco
Anne Meller
Carla G. de Moraes Teixeira
Candido Alberto Gomes
Francisco das Chagas Fernandes
João Antônio C. de Monlevade
Jorge Abrahão de Castro
Maria Malta Campos
Maria Martha Cassiolato
Mariza Abreu
Paulo Sena
Soo-Hyang Choi
Valdete de Barros Martins**



Conselho Editorial da UNESCO no Brasil

Jorge Werthein
Cecilia Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Educação

Alvana Bof
Célio da Cunha
Candido Gomes
Maria José Feres
Marilza Machado Gomes Regattieri

Revisão: Reinaldo Lima

Revisão Técnica: Candido Gomes, Alessandra Schneider, Aidê Cançado Almeida, Júlia Vasconcelos Buarque

Assistente Editorial: Rachel Gontijo de Araújo

Diagramação: Fernando Brandão

Projeto Gráfico: Edson Fogaça

© UNESCO, 2004

Coelho, Rita de Cássia

Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate / Rita de Cassia Coelho e Ângela Rabelo Barreto. — Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

262p.

ISBN: 85-87853-99-6

1. Educação Infantil 2. Financiamento Educacional I. Barreto, Ângela Rabelo II. UNESCO III. Título.

CDD 372



Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil
SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.
70070-914 – Brasília – DF – Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 322-4261
E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

SUMÁRIO

Apresentação	7
Abstract	11
Introdução	13
<i>Rita de Cássia Coelho</i>	
<i>Ângela Rabelo Barreto</i>	

PARTE 1

O que mostram as pesquisas

1.1. Financiamento da educação infantil: perspectiva internacional	19
<i>Soo-Hyang Choi</i>	
1.2. Financiamento e custos da educação infantil ou A corda arrebenta do lado mais fraco	31
<i>Candido Alberto Gomes</i>	
1.3. Metodologia de avaliação: relato de uma experiência de pesquisa	73
<i>Ana Lúcia P. B. Pacheco, Anne Meller e Carla G. de Moraes Teixeira</i>	
1.4. Comentários sobre a pesquisa “Uma avaliação da eficácia dos serviços de creches no município do Rio de Janeiro”	91
<i>Maria Malta Campos</i>	

PARTE 2

Financiamento das políticas e programas federais e a educação infantil

2.1. A educação infantil no Plano Plurianual do Governo Federal	99
<i>Maria Martha Cassiolato</i>	
2.2. O desafio da gestão compartilhada e a necessária articulação entre assistência social e educação infantil	111
<i>Valdete de Barros Martins</i>	

PARTE 3

A educação infantil no financiamento da educação básica

- 3.1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB 125
Francisco das Chagas Fernandes
- 3.2. Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país 133
Mariza Abreu
- 3.3. O Fundo de Educação Básica e o financiamento da educação infantil 155
João Antônio C. de Monlevade
- 3.4. Financiamento da educação infantil: o FUNDEB é a solução? 171
Paulo Sena
- 3.5. Contribuições da UNDIME ao debate do FUNDEB 195
Adeum Sauer
- 3.6. Financiamento da Educação e questões da Reforma Tributária 211
Jorge Abrahão de Castro

PARTE 4

Algumas Propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional

- 4.1. PEC nº112/1999 – Câmara dos Deputados – Iniciativa: 229
Deputado Padre Roque e outros
- 4.2. PEC nº34/2002 – Senado Federal – Iniciativa: 237
Senador Ricardo Santos
- 4.3. PEC nº37/2003 – Câmara dos Deputados – Iniciativa: 245
Deputado Severiano Alves
- 4.4. PEC nº105/2003 – Câmara dos Deputados – Iniciativa: 253
Deputada Janete Capiberibe

APRESENTAÇÃO

Não há sistema de instrução eficaz sem dispêndio de muito dinheiro. Esta frase poderia ser pronunciada hoje, reconhecendo a relação bilateral entre gastos e eficácia. Na verdade, ela foi pronunciada por um jovem deputado há 133 anos atrás, na Assembléia Geral Legislativa do Império. Este jovem foi Tavares Bastos que, em 1870, diante das modestas proporções do orçamento, argumentava sobre a exigência de ampla soma de recursos e a necessidade de distintos procedimentos alocativos de verbas em favor da educação do povo. Com isso, pensava ele, seriam favorecidas tanto a sua autonomia enquanto sistema público de ensino, como a instalação de uma capacidade real do Estado de enfrentar os problemas cruciais da expansão e manutenção da rede escolar.

Já naquela época o Poder Legislativo atuava como fórum das grandes questões e desempenhava o papel de despertador da consciência nacional em face das soluções necessárias a serem adotadas, mesmo contrariando as rotinas e os interesses favorecidos. A Tavares Bastos juntaram-se outras vozes famosas, como as de João Alfredo e de Rui Barbosa. Pioneiros no caminho, inscreveram-se na história como críticos e propositores de alternativas, antecedendo figuras também saudosas como João Calmon e Darcy Ribeiro.

Quase um século e meio depois, a UNESCO, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e o Ministério da Educação uniram esforços para analisar, em perspectiva internacional, o financiamento da educação infantil, suas necessidades e perspectivas, de modo a alimentar as discussões dos senhores e senhoras

parlamentares e dos decisores em geral sobre a política educacional e os meios mais importantes pelos quais ela se concretiza: os orçamentos públicos.

É amplamente sabido que uma das metas do Fórum Mundial de Educação, reunido em Dakar no ano 2000, é a “expansão e aprimoramento da educação e cuidado da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas”. Dez anos depois da Declaração Mundial de Educação para Todos, firmada em Jomtien, as organizações internacionais houveram por bem estabelecer um conjunto simples de metas, cujas realizações sejam mais facilmente tangíveis e mensuráveis. Por isso mesmo, a UNESCO montou um sistema de acompanhamento em escala mundial, para verificar como caminha cada país em cada uma das metas. O primeiro relatório saiu em português recentemente¹ e, apesar da falta de dados para avaliar o progresso a partir de Dakar, informa que, no campo da educação infantil, mudanças marcantes ocorreram em vários países a partir de 1990, tanto para melhor como para pior.

Não por acaso, a primeira meta pactuada em Dakar se refere ao cuidado e à educação da primeira infância. O seu impacto é necessário e significativo para que as novas gerações alcancem as metas ulteriores de Educação para Todos. Em outros termos, o dinheiro que se gasta na educação infantil retorna sob a forma de melhores condições na escolaridade, ao mesmo tempo em que proporciona resultados econômicos e sociais, sob a forma de melhor nutrição, saúde e outros benefícios. O Brasil, como é indicado nos textos que compõem este livro, não

¹ UNESCO. *Relatório de monitoramento global de EPT 2002: educação para todos: o mundo está no caminho certo?* São Paulo: Moderna, 2003.

se encontra numa situação invejável no concerto das nações. Ao contrário, precisa dar passos decididos no sentido de recuperar o tempo perdido, uma vez que, por longo tempo, lutou para avançar na educação compulsória de oito anos. A educação infantil ficou para trás, junto com outros níveis e modalidades de ensino e educação. Nada melhor, portanto, que um amplo debate não só sobre os males, mas sobretudo acerca dos remédios que podemos administrar.

Expressamos, portanto, os nossos agradecimentos aos co-autores, aos participantes do evento e aos parceiros, cuja colaboração inestimável cabe reconhecer. São eles a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, o Ministério da Educação, a Undime, o Consed e a Seção de Educação Infantil e da Família, da sede da UNESCO em Paris.

Jorge Werthein
Representante da UNESCO
no Brasil

ABSTRACT

This book analyses and discusses the perspectives for financing early childhood care and education in Brazil, aiming to achieve the first goal of the Dakar Framework for Action, i.e., expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children. Its chapters are based on papers read at a two-day public seminar conducted by UNESCO, the Chamber of Deputies Education Committee and the Ministry of Education as a means to debate the federal budgeting processes for the short and medium ranges. In the first part, research reviews focus on the financing and costs of early childhood care and education with national and international perspectives. It also presents an evaluative survey on child care centers. The second part discusses financing of early childhood care and education in federal policies and programs, whereas the third part studies different alternatives for funding this level of education and care, particularly after the tax system reform that is in progress at the Legislative branch of the Government. In its final part, this book presents four constitutional amendment proposals with significant implications for the above-mentioned issue.

INTRODUÇÃO

Esta publicação é decorrência da importante iniciativa de realização do Seminário Nacional sobre Financiamento da Educação Infantil. Através de uma estreita colaboração entre a UNESCO, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e o Ministério da Educação, foi possível reunir nos dias 8 e 9 de setembro de 2003, em Brasília, na Câmara dos Deputados, estudiosos, pesquisadores, dirigentes e parlamentares para debater o financiamento da educação infantil no contexto das políticas e programas sociais.

O Seminário foi aberto com as saudações do Representante da UNESCO no Brasil, Jorge Werthein, da 2ª Vice-Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, da Câmara dos Deputados, Deputada Federal Raquel Teixeira, e do Ministro da Educação, Cristovam Buarque que, de modo especial, destacou a educação como o mais importante tema para o futuro do Brasil. Salientou, ainda, que o Congresso Nacional deve formular estratégias de financiamento, possibilitando a inclusão das crianças de zero a seis anos no atendimento educacional.

Sob esse marco, do desafio da oferta da educação infantil reconhecida como primeira etapa da educação básica, organizaram-se as mesas-redondas dos dois dias, contemplando uma análise da temática, através de enfoques multidisciplinares e intersetoriais.

Da primeira mesa-redonda coordenada pela Deputada Federal Raquel Teixeira, participaram Soo-Hyan Choi (UNESCO, Paris) e Candido Alberto Gomes (UNESCO, Brasil e Universidade Católica de Brasília). Foram apresentados dados

de pesquisas internacionais e nacionais que mostram por que os países investem na educação infantil, como investem, quanto custa o atendimento e o mapa de investimentos.

A segunda mesa-redonda tratou do financiamento das políticas e programas federais para a criança de zero a seis anos no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007. Contou com a participação de representantes dos Ministérios do Planejamento, da Educação, da Saúde e da Assistência Social.

As perspectivas de financiamento da educação infantil, no âmbito da educação básica, foram apresentadas e debatidas pelo Diretor do Fundef, Francisco das Chagas Fernandes, pelo Deputado Federal, Carlos Abicalil, pelo Assessor Parlamentar, Paulo Sena, pelo Presidente da Undime, Adeum Sauer, pela representante do Consed, a Secretária de Educação do Estado de Minas Gerais Vanessa Guimarães Pinto, sob a coordenação do Deputado Federal Gastão Vieira, Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara do Deputados.

A seguir, a mesa-redonda coordenada por José Marcelino de Rezende Pinto, do INEP, discutiu a relação entre custo e qualidade na educação infantil, por meio da apresentação da pesquisa “Qualidade em creches públicas no Rio de Janeiro”, realizada pelo IPEA, sendo debatedores Maria Malta Campos, da Fundação Carlos Chagas e Jorge Abrahão de Castro, do IPEA.

Na última mesa-redonda, com a participação de Ângela Barreto, da UNESCO, e de Rita de Cássia Coelho, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, foram apresentadas a síntese das discussões e as principais recomendações do Seminário.

Nessa perspectiva, o trabalho desenvolvido nos dois dias apontou, com clareza, que discutir financiamento da educação infantil implica disputar projetos políticos que estão diretamente

relacionados ao pacto federativo, à relação entre público e privado, à estrutura de controle social, à definição de um padrão básico de qualidade do atendimento à criança e às principais características sociodemográficas da população de zero a seis anos.

Pode-se salientar, ainda, como pontos positivos dos debates, o reconhecimento dos significativos benefícios educacionais, sociais e econômicos da educação infantil e a explicitação de consenso em relação à concepção de educação infantil como direito à educação, como uma relevante necessidade da sociedade e como responsabilidade governamental.

No que tange às recomendações, foram apontadas:

- a exigência de aprofundamento das discussões sobre financiamento da educação infantil, privilegiando as diferentes propostas de estratégias de financiamento da educação com o necessário detalhamento técnico-financeiro;
- a urgência de atuação da União, por meio do Ministério da Educação, no estabelecimento de parâmetros de qualidade da educação infantil;
- a necessidade de definição do custo-aluno-qualidade da educação infantil;
- a importância de múltiplos esforços na realização de estudos e pesquisas de custo e de demanda para qualificar melhor as propostas de custo, de qualidade e de expansão do atendimento;
- a possibilidade de organização de uma publicação que, a partir do Seminário, contribua para potencializar e ampliar as discussões sobre Financiamento da Educação Infantil.

Os artigos constantes deste volume, elaborados por especialistas e dirigentes, reproduzem algumas das discussões do Seminário e avançam na caracterização das estratégias de financiamento da educação.

Organizada em quatro partes, na Parte I estão agrupadas as pesquisas discutidas no Seminário.

Na Parte II, trata-se do financiamento das políticas e programas federais para a criança de zero a seis anos, destacando-se a polêmica interface com a política de educação infantil.

Na Parte III, apresentam-se as diversas e mais significativas propostas do debate atual sobre financiamento da educação básica, suas conseqüências para a educação infantil e questões da reforma tributária em curso no País.

Na Parte IV, são apresentadas algumas Propostas de Emenda à Constituição, em tramitação no Congresso Nacional, relacionadas ao financiamento da educação básica que se destacam como representativas das diferentes tendências, relacionadas ao financiamento da educação.

A presente publicação, editada pela UNESCO, e as abordagens aqui apresentadas constituem uma contribuição na qualificação do debate da tensão entre institucionalização do atendimento da criança de zero a seis anos no setor de educação e a insuficiência de recursos financeiros.

É inquestionável a oportunidade de lançamento desta obra, que representa um passo adiante no conhecimento da problemática do financiamento da educação infantil, fornecendo insumos para o debate público da questão e para o posicionamento dos diferentes atores.

Rita de Cássia Coelho
Ângela Rabelo Barreto

PARTE I

○ que mostram as pesquisas

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: PERSPECTIVA INTERNACIONAL

*Soo-Hyang Choi**

1. INTRODUÇÃO

A Declaração Mundial de Educação para Todos (EFA), firmada em Jomtien, declara que a aprendizagem começa desde o nascimento e requer educação e cuidado inicial na primeira infância. O Marco de Ação de Dakar, por sua vez, enfatiza a importância deste período fundamental na vida de cada criança e estimula a Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI) como a primeira de suas seis metas globais.

Em todo o mundo, várias iniciativas têm sido promovidas especialmente no setor público, para garantir que todas as crianças pequenas tenham acesso aos cuidados básicos e às oportunidades de aprendizagem. O esforço dos países para incluir a ECPI em seu plano nacional de Educação para Todos é um bom exemplo. Contudo, o investimento governamental nesta área ainda é pouco relevante, e este é um dos maiores desafios enfrentados por muitos países, especialmente aqueles em regiões em vias de desenvolvimento, onde a ECPI ainda é vista como de domínio da vida privada.

* Diretora da Seção de Educação Infantil e Educação Inclusiva. UNESCO – Escritório Central, Paris, França.

Nota: Tradução Alexandre Toledo.

Manter gastos modestos em ECPI não representa uma boa estratégia de investimento governamental, para o desenvolvimento educacional, social e econômico de um país. Este documento foi preparado precisamente para fortalecer este argumento. No item 2, serão resumidas constatações realizadas por meio de pesquisas sobre os benefícios dos programas de ECPI, para mostrar como é necessário o investimento em tais programas. No item 3, serão revistas as tendências e os níveis de investimentos governamentais em ECPI. Como os dados são restritos, os exemplos limitam-se aos países desenvolvidos. Finalmente, no item 4, será feito um esforço para comparar o Brasil com outros países quanto ao seu investimento em ECPI, sendo dedicada especial atenção à sua eficiência.

2. BENEFÍCIOS DA ECPI¹

Os benefícios da ECPI classificam-se em três categorias: educacional, econômica e social. Estes três tipos de benefícios não são mutuamente exclusivos. A seqüência deles começa com o desenvolvimento integral da criança, que facilita seu processo de aprendizagem nas escolas. Um processo de aprendizagem continuado ajuda a criança a ter um emprego mais bem remunerado no futuro e a promover seu *status* social. As mães responsáveis pelo cuidado das crianças, que são auxiliadas pela ECPI, também se beneficiam, porque têm a oportunidade de trabalhar fora e aumentar a renda familiar. Os benefícios da ECPI são de

¹ Para uma pesquisa literária completa, veja CLEVELAND, G.; KRASHINSKY, M. *Financing ECEC services in OECD countries* [Financiando serviços de ECPI em países da OCDE]. Paris: OECD, [no prelo].

curto e longo prazos, além de multifacetados, influenciando não só a vida da criança, mas também a da sua família. Vamos considerar inicialmente os benefícios educacionais que proporcionam estes efeitos.

Um dos efeitos imediatos, de curto prazo, da participação da criança em um programa ECPI de boa qualidade é a grande oportunidade que ela terá de ser bem-sucedida no ensino fundamental. De acordo com o estudo de impactos, muito bem divulgado, “*Save the Children*” [Salve as Crianças] no Nepal (2003),² as crianças que participarem de um programa de desenvolvimento na primeira infância³ terão maior probabilidade de iniciar o ensino fundamental, de freqüentar e permanecer nas escolas, de serem ativos em sala de aula, passar nos exames e progredir. A probabilidade de essas crianças repetirem o ano ou abandonarem a escola é menor, quando comparadas com aquelas que não participaram do programa.

Nos estudos de longo prazo, conduzidos nos países desenvolvidos, demonstrou-se muito claramente que o bom desempenho da criança na educação, facilitado por sua participação nos programas de ECPI, teve uma influência direta nas suas perspectivas profissionais futuras. De acordo com o estudo da primeira infância “*Abecedarian*” (2003)⁴

² UNICEF. *What is the different? An ECD impact study from Nepal. Save the Children* [O que é diferente? Um estudo de impacto do desenvolvimento infantil no Nepal. Salve as Crianças]. 2003.

³ Programa baseado na comunidade, freqüentado por crianças de 3 a 5 anos. Tratou-se de um programa integrado, combinado com aulas de orientação para os pais. O dados foram coletados de 38 Centros de Desenvolvimento da Primeira Infância, organizados e apoiados por *Save the Children* [Salve as Crianças] no Nepal.

⁴ MASSE, L. N.; BARNETT, S. *A benefit cost analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention* [Uma análise de custo-benefício sobre a Intervenção na Primeira Infância “*Abecedarian*”]. Disponível em <www.nieer.org> Acessado em 2003.

nos EUA, por exemplo, as crianças que freqüentaram a pré-escola⁵ têm maior probabilidade de alcançar melhores resultados em testes de raciocínio e de chegar até a educação superior, do que aquelas que não participaram. Elas poderão ser contratadas para empregos com melhor remuneração no futuro, como conseqüência disso.

O projeto “Perry Pre-school”, bem conhecido nos EUA, também relata resultados semelhantes. As crianças que participaram de programas de qualidade na primeira infância têm maior probabilidade de completar o ensino médio, ingressar na educação superior, ter treinamento profissional ou conseguir um emprego. O estudo também mostra que os programas da primeira infância são eficientes em prevenir que a criança se envolva em problemas sociais. As crianças que participaram do projeto “Perry Pre-school” tiveram menor probabilidade de serem classificadas como portadoras de retardo mental, serem presas, acusadas de cometerem crimes graves ou depender da assistência social. Desta maneira, os benefícios foram múltiplos, nos âmbitos educacional, econômico e social.

As vantagens de um bom programa para a primeira infância também se estenderam aos pais. No caso do projeto “Abecedarian”, citado acima, as mães do grupo experimental tinham maior probabilidade de estarem empregadas e de obterem melhor remuneração. O benefício alcançou, ainda, a comunidade. As comunidades com escolas do grupo experimental tiveram menor necessidade de investir em programas de recuperação, devido à reduzida

⁵ O serviço experimental começou em 1972 para crianças (desde bebês até 5 anos) de famílias de baixa renda. O estudo de impacto acompanhou 112 crianças do projeto e mediu seu desenvolvimento e realizações em diferentes idades dos 8 aos 21 anos.

probabilidade de as crianças apresentarem problemas sociais e educacionais. Em geral, o estudo calculou que, para cada US\$ 1 gasto, foram gerados US\$ 4. Cleveland & Krashinsky (1998)⁶ também observaram que há uma estreita relação entre o custo dos cuidados com as crianças e o emprego das mães. Quando o custo aumenta, há uma tendência de as mães reduzirem sua participação no mercado de trabalho e de reduzirem as horas de trabalho, com uma probabilidade maior de deixar o emprego.

Com respeito a esses estudos de impacto, há estudiosos que recomendam cautela no momento de generalizar seus resultados e implicações. As conseqüências observadas na criança podem variar, em função da idade da criança, antecedentes familiares, tipo e qualidade dos serviços utilizados. Relata-se, especialmente, que os serviços de baixa qualidade apresentam pequeno impacto. Os efeitos sobre as mães também variam, dependendo do tipo de emprego. Mães que trabalham em horário parcial costumam ser mais atingidas pelas questões relativas aos cuidados com as crianças do que as mães que trabalham em horário integral. Mas essas preocupações não negam as evidências de que o investimento na primeira infância é um dos esforços mais benéficos, que provoca múltiplos impactos na criança, sua família e na sociedade em geral.

⁶ CLEVELAND, G.; KRASHINSKY, M. *The benefits and costs of good child care: the economic rationale for public investment in young children – A policy study* [Os benefícios e custos de um bom cuidado da infância: a razão econômica para o investimento público em crianças pequenas]. The Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto [Unidade de Recursos e Pesquisa sobre Cuidado da Infância, Universidade de Toronto]. Toronto, 1998.

3. TENDÊNCIAS E NÍVEIS DE INVESTIMENTO DO GOVERNO EM ECPI

Os investimentos governamentais em ECPI podem ser categorizados em dois tipos, de acordo com sua abordagem. O primeiro tipo consiste em financiar a oferta dos serviços de ECPI. Esta oferta, por sua vez, pode ser feita por instituições públicas de ECPI, ou por instituições privadas apoiadas financeiramente pelo governo por meio de doações ou subsídios.

O segundo tipo de investimento governamental é o apoio financeiro aos pais. Geralmente, este é o método pelo qual os países desenvolvidos apóiam os pais com crianças menores de dois anos. Um dos bons exemplos são os benefícios financeiros, tais como ajuda de custo por criança. Sistemas de recebimento de vales (*voucher*) para a compra de serviços de ECPI pelos pais podem também ser agrupados nesta segunda abordagem. Benefícios fiscais (por exemplo, isenções de taxas, deduções, ou créditos) para os pais com crianças pequenas são outro exemplo. Políticas de licenças remuneradas para os pais constituem outro método por meio do qual os governos os assistem na responsabilidade de cuidado das crianças.

A tendência, pelo menos nos países desenvolvidos, é que os governos assumam a primeira alternativa – ou seja, a provisão de serviços – para crianças com mais de três anos de idade; enquanto, no que se refere às crianças mais novas, eles optem pelo apoio aos pais, de forma que estes possam cumprir, em casa, suas responsabilidades de cuidado das crianças. Os países variam nas formas de apoio à provisão dos serviços: alguns países procuram oferecer serviços por meio de instituições públicas, enquanto outros trabalham com o setor privado (não público). Neste último

caso, é essencial que o governo tenha um bom sistema de monitoramento para assegurar a qualidade. A vantagem da alternativa “apoio aos pais” é que ela confere liberdade aos pais de escolherem o que é melhor para seus filhos. Mas se a escolha dos pais não for adequadamente orientada, pode-se ter como consequência o mau uso do apoio governamental.

Enquanto a provisão universal da ECPI para crianças na faixa etária da educação pré-escolar (de 3 a 5 anos) é ainda uma meta a ser alcançada em muitos países, os países desenvolvidos tentam prover serviços gratuitos de ECPI, pelo menos no último ano, ou até dois ou três anos antes de a criança ingressar no ensino elementar. Na Dinamarca e Finlândia, por exemplo, crianças com 6-7 anos dispõem de serviços gratuitos de ECPI, tanto nos jardins de infância quanto nas pré-escolas de horário parcial. Na Itália, crianças de 3 a 6 anos têm garantida a provisão gratuita de ECPI, nas escolas públicas. Na Suécia, crianças de 5 anos recebem educação pré-escolar gratuita. Mesmo nos Estados Unidos, onde há pouco apoio público para a ECPI, muitos distritos escolares oferecem atendimento gratuito no jardim de infância para todas as crianças de 5 anos, como parte do ensino fundamental. Na maioria dos países europeus, a oferta de dois anos de ECPI, em tempo parcial e gratuita, tornou-se padrão.⁷

Nos países desenvolvidos, os gastos públicos com a educação pré-escolar (EPE), como percentual do PIB, variam de 0,4 % a 0,6 %, ficando a Dinamarca com o maior índice, de 0,86%, e a Irlanda com o mais baixo, de 0%.

⁷ STARTING Strong – Early Childhood Education and Care [Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios]. Paris: OECD, 2001.

Entretanto, no que se refere aos serviços para crianças entre 0 e 3 anos de idade, a tendência geral daqueles países é solicitar a contribuição dos pais, que normalmente varia de 25% a 30% dos custos dos serviços.

Nos países em desenvolvimento, os dados são insuficientes, tornando-se difícil desenhar, a partir de números exatos, o nível e a tendência de seus investimentos em ECPI. Porém, parece claro que, apesar do movimento de Educação para Todos, que confirma a ECPI como parte da educação básica, merecedora de investimento público, a posição dos países em desenvolvimento de considerar a ECPI como domínio de investimento público ainda não é muito evidente. Ao contrário do ensino fundamental, que é financiado principalmente por gastos públicos, em muitos países em desenvolvimento a educação pré-escolar ainda depende, em grande parte, dos investimentos privados. Na Indonésia, por exemplo, o gasto público na educação pré-escolar corresponde a apenas 5,3%, sendo o restante financiado por investimentos privados. Na Jamaica, o gasto público é um pouco maior, porém limitado a aproximadamente 34%.⁸

4. MAPEANDO O BRASIL COM RELAÇÃO AO INVESTIMENTO EM ECPI

Se comparado aos países desenvolvidos, o investimento do Brasil em ECPI – gastos públicos e privados – considerado em termos percentuais do PIB, não é pequeno; mas, ainda assim, seu resultado não parece alcançar o nível daquele alcançado pelos países desenvolvidos. Veja a Tabela 1:

⁸ OECD. *Education at a glance* [Breve olhar sobre a Educação]. Paris: OECD, 2002.

TABELA I – Investimento em ECPI e Matrícula em Países Selecionados

	PIB per capita, US\$ - 1999	% de matrícula do grupo de 3-4 anos 2000*	Gasto em EPE como % do PIB 1999**	Gasto em instituições EPE/EF*** por aluno em relação ao PIB per capita****
Argentina	12. 277	37,4	0,3	11 / 13
Brasil	7.037	24,6	0,4	18 / 14
Chile	8.652	23,6	0,5	17 / 20
Malásia	8.209	8,1	0,1	5 / 12
Tailândia	6.132	61,5	0,2	--
Média da OCDE	21.317	63,8	0,4	18 / 19

Fonte: FINANCING Education: Investments and returns. Analysis of the World Education Indicators [Financiando a Educação: Investimentos e Retornos: Análise dos Indicadores Mundiais de Educação]. Paris: OECD/UNESCO, 2002.

* Percentual da população de crianças matriculadas em instituições públicas e privadas de horário integral e parcial.

** Gastos em instituições de educação pré-escolar oriundas de fontes públicas e privadas.

*** Educação pré-escolar sobre ensino fundamental.

**** Gastos em instituições educacionais pré-escolares e de ensino fundamental, oriundos de fontes públicas e privadas, por criança equivalente a período integral, em relação ao PIB *per capita*.

Medido em termos de gastos na educação pré-escolar como percentual do PIB, o Brasil se iguala aos países da OCDE, todos no nível de 0,4%. Mas a taxa de matrícula das crianças de três a quatro anos na educação infantil no Brasil (24,6%) atinge apenas a 40% da média dos países da OCDE, de 63,8%. O índice de gastos da Tailândia (0,2%) é a metade do índice do Brasil, porém corresponde à taxa de matrícula de 61,5%, que é 2,5 vezes mais alta. A Argentina gasta um pouco menos do que o Brasil, mas seu índice de cobertura ainda é maior que o do Brasil. Entre os países apresentados acima, somente o Chile gasta mais do que o Brasil, mas registra uma taxa de matrícula menor. O Brasil também é o único país, entre os apresentados, em que o gasto por criança na educação pré-escolar excede o gasto no ensino fundamental.

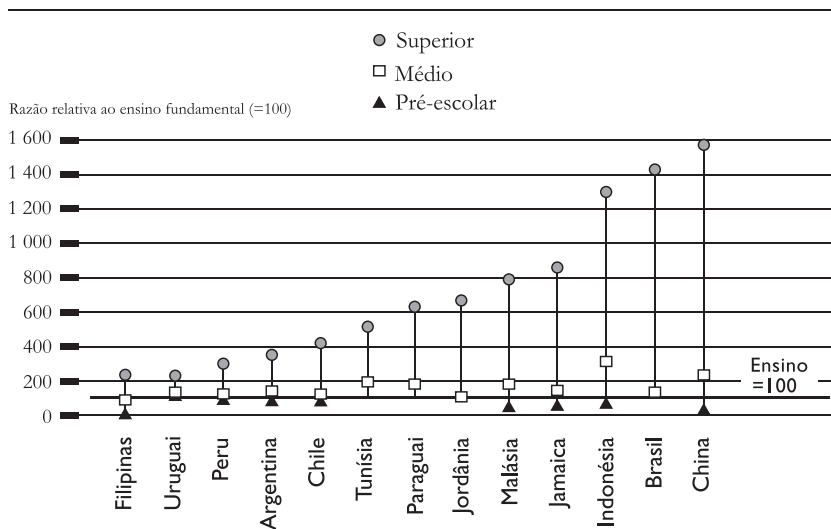
Esta aparente “ineficiência” de investimento do Brasil em ECPI pode não ser um problema só de eficiência propriamente dita, mas um reflexo do acesso desigual do país aos serviços de ECPI. Isto significa que, embora os gastos totais do Brasil em ECPI como percentuais relativos do PIB possam equiparar-se aos dos países mencionados da OCDE, sua composição de fontes dos gastos pode ser diferente desses países. Se a proporção do gasto privado para um número pequeno de crianças de famílias afluentes é maior no Brasil, isso pode aumentar o gasto total do país no nível nacional, mas sem contribuir muito para o aumento do índice de matrículas.

Alguém pode mencionar o fato de que as crianças de três anos de idade no Brasil estão em creches, e que não estariam incluídas nestes dados. Isto pode explicar, em parte, a diferença do país em relação aos países OCDE, onde as crianças de 3 anos provavelmente freqüentam serviços educacionais supervisionados sistematicamente. Mas esse problema da coleta de dados não ajuda a explicar as diferenças do Brasil em relação aos outros países em desenvolvimento, onde os dados sobre os serviços para crianças de 3 anos não são muito diferentes do Brasil. Para verificar e discutir essa questão sobre a eficiência do investimento no Brasil, será necessário um estudo posterior que envolverá um esforço oportuno.

Enquanto isso, o Brasil é um dos países onde o gasto por aluno no ensino fundamental é muito menor (aproximadamente 14 vezes) do que no ensino superior (Figura 1). O gráfico consta do relatório OECD/UNESCO WEI⁹.

⁹ FINANCING Education: Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators. [Financiando a Educação: Investimentos e Retornos. Análise dos Indicadores Mundiais de Educação]. Paris: OECD/UNESCO, 2002.

FIGURA I – Diferenças nos gastos por aluno segundo nível educacional, 1999.



Fonte: OCDE/UNESCO WEI.

Em geral, o gasto por aluno no ensino superior é maior do que no ensino fundamental. Duas razões podem ser apontadas: uma delas é que um quadro de pessoal mais especializado na educação superior apresenta custos mais altos, e a outra, refere-se à economia de escala do ensino fundamental. Porém, mesmo nos países desenvolvidos, onde a educação superior é bem desenvolvida e há um apoio significativo do governo para a área, o gasto por aluno no ensino superior não excede mais de 2,3 vezes o do ensino fundamental.

O que está implícito é que, no Brasil, o governo federal, responsável pelo ensino superior,¹⁰ apóia uma educação extremamente cara neste nível. Embora a

¹⁰ 58% do orçamento do ensino superior vêm do governo federal, enquanto 82% do orçamento para a educação pré-escolar, de fontes municipais.

provisão de educação básica, incluindo a ECPI, no Brasil, seja de responsabilidade dos Estados e municípios, o governo federal tem a responsabilidade de apoiá-los financeira e tecnicamente. O pesado investimento do governo federal na educação superior pode ter um impacto na ECPI, devido, pelo menos, à sua reduzida capacidade de investir na assistência aos governos locais, com relação à educação infantil.

Deste ponto de vista, constitui um grande desafio o atual esforço do Congresso Nacional no sentido de alocar os recursos federais necessários para ECPI. Apesar da divisão de responsabilidades, o envolvimento e o investimento do governo federal na provisão de educação básica, incluindo ECPI, têm sido reduzidos e a tendência tem sido a de diminuir ainda mais o nível atual de 5%.¹¹ O maior desafio será mudar esta ordem de prioridades e conseguir a responsabilização do governo federal quanto à ECPI. O futuro do País, no que se refere ao investimento em ECPI, dependerá muito da vontade política para redefinir as prioridades educacionais do país.

¹¹ FINANCING Education: Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators [Financiando a Educação: Investimentos e Retornos. Análise dos Indicadores Mundiais de Educação]. Paris: OECD/UNESCO, 2002.

FINANCIAMENTO E CUSTOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL OU A CORDA ARREBENTA DO LADO MAIS FRACO

*Candido Alberto Gomes**

Com a colaboração dos Professores
Mara Lúcia Castilho e Ângelo José
Penna Machado
Mestrandos em Educação da
Universidade Católica de Brasília

*À memória de **João Calmon**, que, graças à sua luta,
iniciada quando a redemocratização do Brasil era
ainda longínquo alvorecer, inscreveu em duas
Cartas Magnas a viga mestra do nosso
financiamento educacional.*

Este trabalho visa a apresentar uma visão do que se conhece sobre o financiamento e os custos da educação infantil no País. Trata-se de uma área particularmente vulnerável, situada no âmbito da educação, que, em si, é também uma área frágil quanto à alocação de recursos. Sua trajetória relativamente recente foi propulsionada pela urbanização, pela industrialização e pela crescente participação da mulher na população economicamente ativa, esta em parte resultante do desemprego masculino. Pelo caráter recente e pela sua fragilidade, a produção publicada sobre o assunto não chega a ser muito numerosa. Consultadas

* Consultor da UNESCO e Prof. da Universidade Católica de Brasília.

bases de dados nacionais, catálogos universitários e bibliotecas eletrônicas e realizada uma “garimpagem” por meio de contatos pessoais, chegou-se a um conjunto selecionado de trabalhos. Os seus resultados, junto com a apresentação e análise de alguns dados secundários, se dividem em três seções: a primeira dedicada a um breve panorama da educação infantil e da sua oferta; a segunda sobre o seu financiamento e a terceira sobre custos e gastos.

1. FRÁGIL COMO A CRIANÇA PEQUENA

Ao contrário da educação compulsória, conquista das Revoluções Americana e Francesa, a educação infantil tem uma trajetória relativamente recente, inclusive no Brasil. Na verdade, o “atendimento” se fazia até os meados da década de 20 por meio de instituições particulares, com maior frequência de caráter caritativo e filantrópico. O Estado passou a se preocupar efetivamente com a criança mais tarde. Em 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e dez anos mais tarde o Departamento Nacional da Criança, de tendências médico-higiênicas e individual-assistencialistas. Em 1948 estabeleceu-se no Brasil uma entidade privada, a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar. Mantendo, inclusive, contratos com a UNESCO, tornou-se grupo influente na valorização da educação infantil (Kramer, 1982).

No campo governamental, no entanto, reinou no pós-guerra e nos períodos seguintes, do nacional-desenvolvimentismo e dos governos militares, um labirinto de órgãos, que, fragmentados, tinham como um dos focos a criança: os Ministérios da Saúde, da Educação, da Justiça, da Previdência e Assistência Social (este com variadas denominações) e a Legião Brasileira de Assistência. A

Coordenação de Educação Pré-Escolar do Ministério da Educação só foi criada em 1975, numa época em que esse nível educacional era visto por muitos como terapêutica para carências sociais e culturais (Kramer, 1982). Lidando sempre com poucos recursos, tem estado localizada em modesta posição nos organogramas do Ministério e das Secretarias de Educação.

Da mesma forma que ocupa posição apêndicular nas estruturas burocráticas governamentais, as suas citações na legislação foram bastante restritas. Um marco significativo foi a Constituição Federal de 1988, que situou como dever do Estado o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. Todavia, a Carta Magna, atendendo, inclusive, às críticas de Pontes de Miranda (1972), elevou o ensino fundamental a direito público subjetivo, exigível do Poder Público pelo cidadão. Com isso, foi fixada uma prioridade clara em favor do ensino obrigatório, ficando a educação infantil como direito programático. Todavia, a criança de até seis anos apareceu expressamente como sujeito de direitos. Anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases, Lei Darcy Ribeiro, inseriu-a na educação básica e dedicou-lhe uma seção. Mais ainda, nas disposições transitórias, deu o prazo de três anos, a partir da sua publicação, para que as creches e pré-escolas se integrassem ao respectivo sistema de ensino. Com isso, outro marco foi fincado: o da prevalência dos objetivos educacionais, em vez dos assistenciais. Embora o labirinto de órgãos governamentais ainda não tenha sido totalmente superado até hoje, a Lei marcou um posicionamento significativo na história da educação.

Essas mudanças legislativas vieram refletir importantes mudanças que já se efetuavam no panorama social e educacional. Com efeito, ainda que a uma grande

distância da demanda, a educação infantil veio crescendo e tomando vulto, em especial na chamada década perdida, quando a recessão econômica e o desemprego levaram a mulher a incrementar a sua participação no mercado de trabalho. Outros fatores, como novos arranjos familiares e a própria corrosão da família pelas péssimas condições econômicas e sociais do continente latino-americano (cf. Kliksberg, 2001), têm também impellido à procura, senão ao clamor, pelo cuidado e educação na primeira infância.

A partir do fim dos anos 70 e nos anos 80, quando as dificuldades econômicas se acentuaram em sucessão ao “milagre brasileiro”, dois fenômenos marcaram a expansão da educação infantil: o incremento da matrícula municipal e o novo papel das organizações não-governamentais (cf. Vieira, 1986; Craidy, 1994; Demo, 1994; Gusso, 1994). Paralelamente à distensão e à abertura políticas, as administrações municipais se revelaram sensíveis aos reclamos populares, de tal modo que um estudo considerou o aumento da matrícula da educação pré-escolar e a contribuição dos Municípios como fenômenos nacionais, talvez os maiores da década (Brasil, 1989; Instituto de Planejamento e UNICEF, 1990). Essa ampliação do atendimento se fez de modo precário, com as redes municipais concentrando o maior percentual de professores sem formação específica. Ainda assim, as maiores prioridades declaradas pelos estabelecimentos eram de natureza pedagógica. Já as creches tinham caráter assistencial, embora toda a educação até seis anos tivesse modesto financiamento, com poucos recursos e orçamentos instáveis. Como resultado, a participação municipal nas matrículas da pré-escola tem aumentado substancialmente, com retração da oferta estadual e do setor particular, deste pelo menos até cerca de 1996 (tabela 1).

TABELA I – Educação Pré-escolar Matrícula por Dependência Administrativa em Anos Selecionados (em %)

ANOS	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
1972	0,5	39,7	17,8	42,0	100,0 (461)
1982	2,0	26,0	31,0	41,0	100,0 (1.867)
1992	0,2	24,9	48,1	26,7	100,0 (3.795)
1996	0,1	17,8	58,3	23,8	100,0 (4.270)
2001	0,0	6,6	68,0	25,4	100,0 (4.819)

Fonte dos dados originais: MEC. 1972-1996 *apud* Amaral, 2000.

Observação: números absolutos em milhares.

O setor privado, longe de ser homogêneo, inclui não só os estabelecimentos pagos como os chamados comunitários. Os primeiros têm a frequência relacionada diretamente à renda, de tal modo que, em 1982, segundo dados da PNAD, a demanda supostamente era igual à matrícula a partir do rendimento familiar mensal de cinco salários-mínimos (Ferrari, 1988). Já o chamado setor comunitário estava relacionado a movimentos de comunidades, que, por sua vez, pelo menos em parte estavam ligados a movimentos políticos e feministas. Como o poder público deixava um vácuo de atuação e o bipartidarismo restringia os grupos políticos, estes se aproximaram das camadas populares por meio da demanda por creches. No entanto, pelo menos no caso de Belo Horizonte (Filgueiras, 1994), apesar do levantamento de fundos comunitários, o movimento se ampliou graças às subvenções governamentais, levando a um dilema: exigir uma política de creches públicas e gratuitas gerida pelo Estado ou defender a manutenção de uma política de subvenção às creches comunitárias e o seu controle pela população.

No Município de São Paulo a procura também era atendida, nos anos 80, por meio de repasse de recurso público às ONGs, ligadas à emergência de movimentos sociais urbanos desde os anos 70. As verbas públicas por elas recebidas eram de tal montante que abarcavam mais da metade das creches da cidade (Campos, 1988). Com isso, se estabeleceu uma espécie de “terceirização” pelo Estado em favor da sociedade civil, similar ao da educação especial (Gomes e Amaral Sobrinho, 1996). Sendo de elevado custo relativo, essa estratégia de oferta educacional pesa nas finanças públicas, constituindo então vantagem deixá-la no todo ou pelo menos em parte a cargo da sociedade, com compromissos renováveis, dependendo da flutuação dos orçamentos, e sem contratar funcionários públicos ou adquirir móveis e imóveis. É uma questão a discutir se essa é a melhor alternativa ou se constitui o “tratamento pobre da pobreza” (Filgueiras, 1994), adiando a inclusão dos setores mais pobres na clientela das políticas públicas (Campos, 1988).

Ao fim dos anos 80, três ministérios ofereciam subvenções para creches. Só a LBA, no projeto Casulo, em 1987, tinha 1.709.020 crianças atendidas, com caráter predominantemente assistencial. Entretanto, o valor *per capita* repassado correspondia a apenas 20 por cento do custo de manutenção de uma criança (Campos, Rosemberg e Ferreira, 1995). Com isso, andando na corda bamba, as ONGs faziam múltiplos convênios e ainda precisavam da contribuição das famílias em dinheiro e/ou em serviços.

De qualquer forma, a trancos e barrancos, como resultado dessa soma de esforços governamentais, comunitários e, ainda, ligados à prestação de serviços mediante pagamento de mensalidade, as taxas de

atendimento têm crescido com relativa rapidez. De 1,8 por cento de atendimento para a faixa de zero a seis anos em 1970 passou a 5,9 por cento em 1980 e a 9,2 por cento em 1985 (Ferrari, 1988). Aparentemente nas Regiões Metropolitanas cobertas pelas PNADs, a escolarização para as crianças de até quatro anos de idade saltou de 2,3 por cento em 1979 para 4,9 em 1986. Na faixa etária dos cinco e seis anos, os mesmos valores foram de 14,1 e 27,1 por cento (Rosemberg, 1989). Em 1991, segundo dados do IBGE, os números eram de 5,1 por cento para o grupo etário de zero a três anos e de 32,2 por cento de quatro a seis anos (Barreto, 1994). Relacionando os Censos Demográfico (IBGE) e Escolar (INEP/MEC) de 2000, a taxa bruta de escolaridade para as creches (isto é, relacionando o total das crianças matriculadas, independente da idade, à população da mesma faixa), era de 7,0 por cento. A taxa líquida (crianças de até três anos em relação ao total do grupo etário) era de 4,2 por cento. Na pré-escola, a taxa bruta (para quatro a seis anos) já atingia 43,7 por cento e a taxa líquida, 37,9 por cento.

2. QUEM PAGA A EDUCAÇÃO INFANTIL?

Se a pré-escola se desenvolveu mais claramente no âmbito educacional, a creche esteve historicamente vinculada a diferentes órgãos públicos e fontes de financiamento. Aqui está uma das maiores debilidades das políticas sociais no Brasil: a compartimentação. Com efeito, os programas para a criança de até seis anos de idade continuam fragmentados (cf. Barreto, Almeida e Coelho, 2003). Apesar de, na década de 90, o governo

federal ter-se concentrado mais nas funções de coordenação que de execução (Castro, 1998; Chagas, Silva e Corbucci, 2001), com a extinção de ministérios e órgãos como a Legião Brasileira de Assistência, o Ministério da Previdência e Assistência Social de 1999 a 2002 teve a média de 1,573 milhão de beneficiários do Programa de Atenção à Criança, com atendimento em creches e pré-escolas. A Secretaria de Assistência Social repassava por mês ao setor privado sem fins lucrativos R\$ 8,51 para atendimento em creche, por criança, por quatro horas diárias e R\$ 17,02 para tempo integral (cerca de oito horas). O Ministério da Educação, por sua vez, prestava assistência às pré-escolas de municípios com Índice de Desenvolvimento Humano menor que 0,005, para aquisição de material didático-pedagógico. Os recursos repassados somaram cerca de R\$ 15 milhões anuais. Ele também oferecia apoio técnico e financeiro aos Municípios para a formação continuada de professores. As pré-escolas públicas e filantrópicas achavam-se contempladas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar à base de R\$ 0,06 por dia letivo, por criança, ou seja, menos da metade do destinado aos alunos do ensino fundamental público (R\$ 0,13), o que supunha complementação de outras fontes nos estabelecimentos. Aproximadamente R\$ 45 milhões eram destinados anualmente a essa finalidade (Barreto, Almeida e Coelho, 2003; Brasil, 2003). Em 2003 a merenda da pré-escola passou para o mesmo valor do ensino fundamental (R\$ 0,13 por aluno/dia letivo). Ao mesmo tempo, foram incluídas no programa as creches públicas e filantrópicas, com um repasse de R\$ 0,18 por criança/dia letivo.

Supondo-se que a mesma fragmentação da área social se verifique no nível de numerosos Estados e Municípios (cf., p. ex., Sousa, 2000), cabe verificar como se distribuem as responsabilidades entre os níveis de governo. A Constituição e a LDB atribuem a educação infantil à responsabilidade dos Municípios, que, por sua vez, devem aplicar pelo menos 25 por cento da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Desses 25, 15 são subvinculados ao ensino fundamental regular por meio do FUNDEF, restando, em princípio, dez por cento que podem financiar a educação infantil e o ensino fundamental via educação de jovens e adultos. As necessidades desta última são notórias no Brasil, onde a média de escolaridade da população situa-se em desvantagem quando comparada a diversos países em desenvolvimento latino-americanos e asiáticos. A tabela 2 caracteriza as mudanças recentes, ocasionadas pela implantação do referido FUNDEF. Como decorrência da apontada expansão dos anos 80, a dependência municipal predominava na matrícula em creches no ano de 1997, deixando à particular (parte lucrativa, parte não-lucrativa) cerca de um terço da matrícula. Em 1998, os Estados procuraram compensar as perdas de receita acarretadas pelo FUNDEF reduzindo a oferta da educação infantil. Com isso, a participação percentual dos Municípios foi recuando, ao passo que a dependência privada foi aumentando o seu quinhão. Na educação pré-escolar, os Estados foram ainda mais drásticos nos seus cortes, o que foi compensado pelas dependências municipal e particular. No entanto, apesar da reação dos Municípios, a participação do setor público recuou em relação ao particular, o que significa que provavelmente o primeiro não está atendendo satisfatoriamente ao incremento da demanda.

TABELA 2 – Brasil. Matrícula em Creches e Pré-escolas segundo a Dependência Administrativa (em %) 1997-2003

ANOS	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA				
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
C r e c h e s					
1997	0,1	4,7	62,3	32,9	100,0
1998	0,0	3,0	64,6	32,4	100,0
1999	0,1	2,0	62,8	35,1	100,0
2000	0,1	1,8	61,7	36,4	100,0
2001	0,1	1,7	60,7	37,5	100,0
2002	0,0	1,6	60,6	37,8	100,0
2003	0,1	1,5	60,5	37,9	100,0
P r é - e s c o l a s					
1996	0,1	17,8	58,3	23,8	100,0
1997	0,0	14,1	62,8	23,2	100,0
1998	0,0	9,6	66,3	24,1	100,0
1999	0,0	9,0	66,1	24,9	100,0
2000	0,0	7,6	62,7	24,7	100,0
2001	0,0	6,6	68,0	25,4	100,0
2002	0,0	6,1	68,4	25,5	100,0
2003	0,0	5,9	68,6	25,5	100,0

Fonte dos dados originais: MEC/INEP/SEEC. Censo de 2003: resultados preliminares.

Havendo uma controvérsia na literatura (cf. Guimarães e Pinto, 2001; Banco Mundial, 2003) sobre a adequação, em princípio, do mínimo de dez por cento da receita de impostos para a educação infantil e outras finalidades, pelo menos dois argumentos precisam ser considerados. Primeiro, os aumentos salariais dos professores da educação infantil, após a implantação do FUNDEF, foram idênticos aos dos professores do ensino fundamental, inclusive por princípios jurídicos, como o da isonomia (cf. Banco Mundial, 2003). Segundo, os Municípios procuraram preencher o vazio deixado pelos Estados, conforme mostra a tabela 3. Para isso devem ter contribuído as demandas populares. Ainda assim, a dependência municipal e o Poder Público como um todo perderam terreno para o setor privado nas creches, embora os Municípios tenham aumentado continuamente a sua participação na educação pré-

escolar, com exceção de uma freada do ritmo em 1998. Nesse nível as dependências municipal e particular preencheram o vácuo deixado pelos Estados, com a última tendo um ritmo de avanço pouco maior que a primeira. Desse modo, a matrícula da pré-escola voltou a crescer em 1999, ainda que apenas em 2000 tenha conseguido superar o número de 1997, anterior ao FUNDEF.

Conforme os dados da referida tabela 3, quanto às creches os Estados foram reduzindo gradativamente a sua participação a partir da implantação do FUNDEF. Entretanto, o maior ritmo de crescimento ficou com a iniciativa privada. De modo geral, o aumento foi mais rápido, tendo em vista sobretudo os modestos valores iniciais da matrícula em creches na série histórica elaborada. No campo da educação pré-escolar os Estados também se retraíram cada vez mais, enquanto os Municípios mantiveram a ascensão, aumentando as suas matrículas, em números absolutos, em proporção superior ao recuo dos Estados. Todavia, a iniciativa particular cresceu a um ritmo pouco mais elevado que a dependência municipal.

A tabela 3 merece uma palavra de precaução quanto ao aparente crescimento da matrícula na educação infantil, como é o caso da variação positiva de 117,9 por cento nas creches entre 1998 e 1999. Obviamente tais estabelecimentos não brotaram como cogumelos em todo o País. Ao contrário da pré-escola, cujos dados eram anteriormente coletados pelo sistema estatístico, as creches foram introduzidas nele após a Lei de Diretrizes e Bases, isto é, no Censo de 1997. A princípio foram coletados os dados de estabelecimentos que ofereciam serviços de creche e outros níveis e modalidades de educação e ensino e não exclusivamente de creche. Depois foi realizado um esforço considerável de aperfeiçoamento dos cadastros, inclusive com o Censo da Educação Infantil (2000), o que levou a um aumento aparente de matrículas. Portanto, o crescimento da educação infantil reflete em parte o incremento de matrículas e em parte a inclusão, nas estatísticas educacionais, de estabelecimentos que já existiam antes, especialmente nas dependências municipal e particular.

Neste sentido, outras luzes foram trazidas pelo Censo da Educação Infantil. Além das matrículas computadas ao Poder Público, este também subsidia uma parte do setor privado que se divide em estabelecimentos lucrativos e não-lucrativos. Vinte e sete por cento do total de estabelecimentos eram privados. Destes 69,8 por cento eram particulares no sentido estrito, isto é, lucrativos; 8,4 por cento, confessionais; 23,7 por cento, filantrópicos; 16,1 por cento, comunitários; 1,7 por cento, mantido por empresa do setor privado. Os estabelecimentos particulares no sentido estrito concentravam-se na faixa de até 50 alunos, enquanto os demais se situavam na de mais de 100 alunos. Dentre os estabelecimentos privados, 7,2 por cento tinham convênio ou parceria com a União; 10,1 por cento, com Estados; 23,1 por cento, com Municípios, 4,4 por cento, com empresas privadas; 5,7 por cento com instituições privadas e ONGs. Quanto à principal fonte de financiamento, 3,8 por cento declararam convênio com órgãos públicos federais; 4,3 por cento, com órgãos públicos estaduais; 11,3 por cento, com órgãos públicos municipais; 1,7 por cento, com instituições privadas; 62,8 por cento, cobrança de mensalidades; 2,4 por cento, cobrança de taxas e os demais, doações e contribuições monetárias, recursos arrecadados por meio de bazares/bingos e venda de serviços ou produtos. Não informaram 7,9 por cento. Portanto, mais de dois terços aparentavam caráter lucrativo e outro terço recebia a maior parte dos seus recursos do setor público e/ou privado.

Além das crescentes responsabilidades no campo da educação infantil, os Municípios ainda arcam com a redistribuição das matrículas do ensino fundamental via educação de jovens e adultos, cujo financiamento está legalmente fora do FUNDEF, e, portanto, concorre diretamente com o da educação infantil. Em 1997 os

Municípios eram responsáveis por 26,2 por cento das matrículas dessa modalidade de educação, os Estados por 65,9 por cento e a dependência particular por 7,8 por cento. Seis anos depois, embora a participação municipal no todo seja pouco menor que na educação infantil, fica claro que os Estados também estão transferindo as suas responsabilidades, nos termos da Constituição e da Lei. Em 2003 as proporções das dependências estadual, municipal e particular eram, respectivamente, de 39,4, 57,0 e 3,5 por cento. Ou seja, os Municípios passaram a atender à maior percentagem de alunos, enquanto a iniciativa privada encolhia na oferta de uma modalidade de educação dirigida em grande parte para camadas de baixa renda. O ritmo de crescimento foi, todavia, expressivo: as matrículas no ensino fundamental via educação de jovens e adultos como um todo cresceram 42,1 por cento em 1997-2003; as matrículas na dependência estadual diminuíram 16,4 por cento; na dependência municipal aumentaram 216,4 por cento e na dependência particular diminuíram 53,3 por cento.

Uma pesquisa abordou os impactos da implantação do FUNDEF numa amostra de sete municípios paulistas (Bassi, 2001). Esses entes federativos se encontram entre os que contam com melhores condições financeiras e institucionais para conduzir políticas públicas. No entanto, como o Estado se dedicava amplamente ao ensino fundamental regular, era de esperar que o aprisionamento dos recursos subvinculados viesse a prejudicar a expansão e a manutenção dos outros programas oferecidos. Com efeito, foi constatada a contenção das matrículas de educação infantil no ano da implantação do Fundo, mas as matrículas de ensino fundamental via educação de jovens e adultos continuaram a crescer. O gasto por aluno na educação infantil recuou fortemente em dois Municípios e o gasto com transporte e alimentação escolar se reduziu na amostra,

enquanto despesas de programas não-educacionais tiveram que ser cortadas em três Municípios. A educação infantil foi relegada a posição secundária, porém não se confirmou a hipótese de que a prioridade ao ensino fundamental redundaria em dificuldades orçamentárias naqueles municípios em que a pré-escola se aproximava da universalização da oferta. Igualmente foi rejeitada a hipótese de que os Municípios com alto grau de dependência das transferências governamentais seriam os mais afetados.

Por outro lado, Aguiar e colaboradores (2000) constataram, numa amostra de Municípios do Ceará, a aguda competição de recursos entre a educação infantil e o ensino fundamental, sobretudo na área da educação de jovens e adultos. Como resultado, apesar de despenderem em média 34,8 por cento da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, só 4,0 por cento eram dedicados à educação infantil, apesar de receberem complementação federal do FUNDEF. Se fossem gastos os dez por cento e acrescentada modesta contribuição estadual da ordem de 14,1 por cento dessa receita, a capacidade de atendimento dobraria e o custo criança/ano poderia elevar-se para R\$ 333.

Conclui-se, portanto, que os Municípios tiveram capacidade de reação, o que, porém, não significa que eles tenham capacidade de dar conta das metas do Plano Nacional de Educação, como se verá depois. Seu fôlego demonstrou ser forte, se bem que curto: seu quinhão, em 1997, era de cerca de 217 mil matrículas em creches e 2,7 milhões em pré-escolas (contra 12,4 milhões no ensino fundamental) e, em 2003, de 748 mil em creches e 3,5 milhões em pré-escolas (contra 17,9 milhões no ensino fundamental). No entanto, a cobertura da educação infantil é muito menor proporcionalmente ao ensino fundamental. Ao passo que a deste se aproxima dos 100 por cento, a

cobertura líquida até seis anos de idade era de 23,1 por cento em 2000.

Outro ponto interessante para reflexão e estudos ulteriores é que, se cotejarmos os Censos Escolares de 2002 e 2003 (este com resultados preliminares), a educação infantil no País teve um aumento de 267.243 matrículas, ao passo que o ensino fundamental teve uma redução de 430.856 matrículas, isto é, o recuo líquido foi de 163.613 alunos. Contudo, a matrícula municipal total cresceu 2,3 por cento, em virtude da assunção de responsabilidades na própria educação infantil, no ensino fundamental regular e via educação de jovens e adultos e na educação especial.

TABELA 3 – Brasil. Matrícula em Creches e Pré-escolas segundo a Dependência Administrativa e Variações Percentuais Anuais 1997-2003

ANOS	DEPENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS						TOTAL	
	ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		N°	%
	N°	%	N°	%	N°	%		
C R E C H E S								
1997	16.349	-	216.664	-	114.612	-	348.012	-
1998	11.585	-29,1	246.676	+13,9	123.356	+7,6	381.804	+9,7
1999	16.593	+43,2	522.703	+111,9	292.174	+136,9	831.978	+117,9
2000	16.373	-1,3	565.370	+8,2	334.626	+14,5	916.864	+10,2
2001	18.292	+11,7	663.508	+17,4	410.661	+22,7	1.093.347	+19,2
2002	17.955	-1,8	698.643	+5,3	435.204	+6,0	1.152.511	+5,4
2003	18.589	+3,5	748.325	+7,1	469.229	+7,8	1.236.814	+7,3
P R É - E S C O L A S								
1996	759.187	-	2.489.225	-	1.019.487	-	4.270.376	-
1997	606.858	-20,0	2.695.893	+8,3	987.432	-3,1	4.292.208	+0,5
1998	396.361	-34,7	2.725.755	+1,1	987.624	0,0	4.111.120	-4,2
1999	379.802	-4,2	2.799.420	+2,7	1.054.831	+6,8	4.235.278	+3,0
2000	335.682	-11,6	2.995.244	+7,0	1.089.159	+3,3	4.421.332	+4,4
2001	317.861	-5,3	3.275.406	+9,4	1.223.907	+12,4	4.818.803	+9,0
2002	302.234	-4,9	3.402.909	+3,9	1.270.953	+3,8	4.977.847	+3,3
2003	303.261	+0,3	3.538.060	+4,0	1.317.679	+3,7	5.160.787	+3,7

Fonte dos dados originais: MEC/INEP/SEEC. Censo de 2003: resultados preliminares.

No que se refere à distribuição dos chamados gastos públicos por nível de governo, estudos do IPEA indicaram que, em 1995, 24,9 por cento ficaram a cargo da União; 47,7 por cento, dos Estados e 27,4 por cento, dos Municípios (cf. Castro, 1998). Esses percentuais muito se aproximam da capacidade estimada de financiamento público, que, compreendendo fontes protegidas e flexíveis, foi de 24,4, 46,1 e 29,5 por cento, respectivamente, para a União, os Estados e os Municípios (Castro e Sadeck, 2003). Isso significa, em outros termos, que, para uma receita de impostos em parte descentralizada, a execução da educação é, proporcionalmente, também descentralizada. Na educação infantil a participação da União, dos Estados e dos Municípios foi, respectivamente, de 2, 23 e 75 por cento. Conforme a legislação, a educação infantil está prioritariamente a cargo da esfera municipal e, com efeito, a esta coube a maior parte do ônus. A questão, entretanto, é a profunda assimetria da distribuição regional dos recursos, em que o Estado de São Paulo realizou 92 por cento dos gastos da Região Sudeste e 75 por cento do Brasil (World Bank, 2001). Apesar das marcantes disparidades inter e intra-regionais, os governos federal e estaduais, sobretudo o primeiro, não chegaram a cumprir efetivamente o seu papel redistributivo, haja vista a sua pequena participação.

Ainda que não se tenha dados ano a ano, é interessante notar as diferenças entre o gasto público com educação por governo de origem e de realização da despesa. Em 1996 no programa orçamentário Educação da Criança de Zero a Seis Anos, o governo federal aparentemente transferiu 13,1 por cento dos seus recursos e os Estados, 3,0 por cento. Enquanto isso, os Municípios, como receptores, tiveram uma execução superior em 127,2 por cento aos seus recursos de origem. Sem se considerar que os problemas de redistributividade e correção das disparidades regionais

estejam solucionados no ensino fundamental, é interessante cotejar os dados acima com os do programa Ensino Fundamental: a União transferiu 70,8 por cento dos seus recursos, os Estados tiveram uma execução superior em 127,2 por cento aos seus recursos de origem e os Municípios, 100,2 por cento (dados calculados a partir de Biasoto e Semeghini, 1999). Fica claro, pelo volume de transferências, que: 1) no ensino fundamental a União promoveu maior distribuição de recursos, supostamente para corrigir as distorções acima, o que não ocorreu na educação infantil; 2) também no ensino fundamental, naquele exercício, os Estados foram mais aquinhoados que os Municípios. A esse perfil certamente deve-se atribuir a distribuição do salário-educação aos Estados, que, segundo a legislação, devem tomar a iniciativa de aprovar lei estabelecendo critérios para distribuí-lo com os Municípios, o que com freqüência não tem acontecido.

Fica, portanto, evidente que o papel dos Municípios se vem ampliando, não só com a expansão do ensino fundamental regular e via educação de jovens e adultos, como também da educação infantil. O ensino obrigatório conta com um processo corretivo de financiamento, o FUNDEF, em que a cada aluno corresponde certo valor. O mesmo não ocorre com a educação infantil, embora a demanda certamente continue intensa e crescente. Ela se reflete no Plano Nacional de Educação, que estabeleceu as seguintes metas de ampliação da cobertura por grupo etário: 1) em cinco anos, 30 por cento da população de até três anos e 60 por cento da população de quatro a seis anos de idade; 2) em dez anos, 50 por cento das crianças de até três anos e 80 por cento das de quatro e cinco anos. Eis aqui como a corda arrebenta do lado mais fraco: de um lado, os Municípios, excluindo a União, eram os que, em 2000, tinham a menor

capacidade de financiamento público para a educação. De outro lado, o ensino fundamental está protegido pela subvinculação, ao contrário da educação infantil.

Até o presente, portanto, os Municípios, segundo as suas competências constitucionais e legais, têm financiado a maior parte da educação infantil. Chegaram mesmo a reverter a tendência ao decréscimo provocada pela implantação do FUNDEF, que levou os Estados a perderem cerca de R\$ 2 bilhões para a esfera municipal e, portanto, a transferirem encargos da educação infantil para os Municípios. Pode-se afirmar ainda que a meta da matrícula na educação pré-escolar do Plano Nacional de Educação (PNE) para 2006 está perto de ser cumprida. A matrícula facultativa no ensino fundamental aos seis anos de idade se tem expandido em grande parte pelo incentivo financeiro do FUNDEF: quanto mais crianças na escola fundamental, maiores as transferências de verbas. Todavia, analistas indicam que o cumprimento das metas do PNE esbarram na limitada capacidade financeira municipal. O FUNDEF veio constituir o meio financeiro de concretizar o direito público subjetivo a que a Constituição elevou o ensino fundamental. Com efeito, se tudo é prioritário, nada é prioritário. Ocorre, porém, que o quadro hoje é diferente, com a universalização do ensino compulsório prestes a ser atingida, ao lado de demandas crescentes de educação e cuidado para a primeira infância. A corda, portanto, arrebenta do lado mais fraco: no conjunto dos níveis e modalidades da educação básica, a educação infantil tem fraco poder de barganha e cede o passo, tradicionalmente, ao ensino fundamental e outros. Afinal, trata-se predominantemente de crianças pequenas de baixa renda, enquanto o grau de prestígio de um nível educacional costuma ser contaminado pelo *status* dos seus beneficiários.

Na esfera tributária o elo mais fraco em face das funções usuais é o Município. Unem-se então duas vertentes de vulnerabilidade: o Município e a educação infantil.

Segundo Guimarães e Pinto (2001), considerados os recursos disponíveis e a universalização na faixa etária dos seis anos no ensino fundamental, além de 20 por cento da matrícula na rede particular, o valor disponível por criança/ano na educação infantil seria de R\$ 407 para o Brasil, com o mínimo de R\$ 178 para o Nordeste (valores nominais de 1998). Em dez anos esse valor seria ainda mais precário e insuficiente: pelas limitações municipais, aqueles valores cairiam, respectivamente, para R\$ 349 e R\$ 156. Tal decréscimo se deveria ao esforço de aumentar a matrícula na rede municipal em 150 por cento em relação a 1998 para atender às metas quinquenais do PNE e em 267 por cento para cumprir as metas decenais.

Barreto e Castro (2003), com base no financiamento público mínimo para a educação, estabeleceram um cenário conservador, em que o gasto *per capita* de 2006 seria o mesmo de 2000, isto é, a qualidade estaria congelada no nível daquele ano, renunciando aos objetivos e metas de melhoria do PNE. Nesse caso, os Municípios teriam que passar os gastos em educação infantil de R\$ 3.270,8 milhões em 2000 para R\$ 5.247,9 em 2006 e para R\$ 7.746,0 milhões em 2011, ou seja, 139 por cento dos recursos iniciais. Isso representaria, respectivamente, 9,8 e 14,4 por cento da receita de impostos municipal após transferências se considerados os dados do ano 2000 (cf. Castro e Sadeck, 2003). A distribuição dos gastos também mudaria: enquanto hoje os recursos para creches representam 13 por cento do total e a pré-escola, 86 por cento, em 2011 as creches passariam a 59 por cento do total e a pré-escola a 39 por cento. Portanto, o esforço financeiro maior precisará ser

feito no atendimento em creches. Ademais, os Municípios têm seus compromissos constitucionais com o ensino fundamental via educação de jovens e adultos, que não pode ser coberto pelo FUNDEF.

No segundo cenário, as disparidades regionais seriam mitigadas, isto é, o gasto *per capita* médio seria considerado o valor mínimo. Nesse caso os gastos em educação infantil implicariam R\$ 890 milhões a mais em 2006 e R\$ 1.309,3 milhões em 2011, o que significaria 17 por cento a mais de recursos ao fim do decênio. Esses incrementos supõem que os Estados manteriam a sua participação nos gastos, o que é pouco provável na prática. Tal esforço financeiro tende a ser maior que a capacidade dos Municípios. Considerando as receitas de 2000, esses valores representariam, respectivamente, 10,3 e 15,2 por cento. Eis aqui o nó górdio que limita a expansão e a qualidade da educação infantil. E o maior problema é que os Municípios variam entre si: em alguns a receita de impostos poderia eventualmente bastar, ao passo que em outros as carências seriam muito grandes. Ou seja, se aqui tratamos de médias, são amplas as variações em torno delas.

3. QUANTO CUSTA?

Para se tratar de questões de acesso, qualidade e democratização é preciso saber quanto custa a educação infantil. Nessa área, além de escassas, as pesquisas são pontuais e obedecem a variadas metodologias, de modo que serão usados aqui trabalhos selecionados a título ilustrativo. Para eventuais comparações, foi utilizada a conversão para o dólar americano de 2001, o que causa uma série de inconvenientes, tendo em vista a gangorra que tem marcado o valor da moeda nacional em virtude das mudanças da

política cambial. O ano de 2001 foi escolhido por ter tido menos oscilações que o de 2002, influenciado pela campanha eleitoral. A correção de valores pelos índices de preços a longo prazo apresenta também seus inconvenientes, visto que o Brasil sofreu uma inflação anual superior a 40 por cento durante 19 anos, além de um período de hiperinflação de quatro meses (taxa de inflação máxima de 6.821 por cento (Reinhart e Savastano, 2003).

Começando pelos custos, um trabalho pioneiro é o de Franco (1988), que seguiu a metodologia do Programa ECIEL e de pesquisa sobre o ensino técnico (Castro, 1972, 1980). Um sumário dos resultados aparece na tabela 4, indicando uma gama variada de creches comunitárias urbanas no Distrito Federal e Recife, todas localizadas em áreas de baixa renda. O custo por criança/ano variou de US\$ 405,14 a US\$ 96,23 para tempo integral (12 horas) e de US\$ 378,76 a US\$ 46,78 por período parcial (quatro horas). A autora considerou os dados incomparáveis entre si, visto que cada experiência tinha características próprias. É interessante a comparação com uma pesquisa nacional sobre custos de funcionamento das escolas públicas de ensino fundamental (Xavier e Marques, 1987), que podiam atender em dois ou três turnos diurnos. Subtraindo os custos do terreno e prédio das creches, verifica-se que o menor custo de creche em tempo parcial foi 2,3 vezes menor que o custo do ensino fundamental urbano (US\$ 105 a preços de 1986), enquanto o maior custo de creche em tempo integral foi 3,6 vezes superior ao custo do ensino fundamental. Em outras palavras, experiências de creche com maior ou menor qualificação podiam situar-se muito acima ou muito abaixo do custo do ensino fundamental, que à época se encontrava, aliás, em patamar quase igual à metade do mínimo recomendado pela UNESCO para países em desenvolvimento.

TABELA 4 – Custos de Creches Seleccionadas

ITENS	Creche Casulo N.S. Glória, Ceilândia, DF	Creche comunitária do Varjão, DF	Creche Casulo do Centro Social do Gama, DF	PROAPE da Escola Clotilde de Oliveira, Recife	PROAPE da Escola Maria Sampaio, Recife	Creche convencional, Mucuripe, Fortaleza	Creche Iar, Mucuripe, Fortaleza
Custos de pessoal	32,2	56,8	57,5	53,1	80,0	75,0	91,4
Material de consumo e pequenos reparos	45,2	24,2	32,0	28,5	12,6	14,5	5,6
Serviços de terceiros	0,8	0,8	1,8	3,1	1,0	1,7	0,6
Custos de capital	13,3	11,3	8,6	7,1	3,5	8,8	2,4
Custos arcados pela família	8,3	6,9	0,1	8,2	2,9	-	-
Custos correntes	79,0	81,8	91,3	84,7	93,6	91,2	97,6
Custos sociais globais	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nº de crianças atendidas	240	71	176	214	170	182	460
Nº de horas de atendimento/dia	4	12	12	4	4	12	12
Nº de refeições/dia	2	4	4	1	1	5	...
Custo total/criança:							
US\$ de 1983	46,78	223,87	378,76	35,50	40,00	405,14	96,23
US\$ de 2001	83,11	397,72	672,91	63,07	71,06	719,77	170,96
Exclusive terrenos e prédios, em US\$ de 2001	72,39	354,84	621,35	58,75	69,37	597,83	170,96

Fonte dos dados originais: Franco (1988).

Observação: A conversão do dólar norte-americano foi realizada pelo autor, com base no índice de preços ao consumidor (*International Financial Statistics*, International Monetary Fund).

O perfil dos custos mostra que a percentagem do pessoal variou de 32,2 a 91,4 por cento, dependendo das instalações e da utilização de monitoras leigas, o que, em muitos casos, segundo a autora, ocasionava deficiências do atendimento pedagógico (só num caso havia supervisão). Parece consagrar-se, assim, a educação pobre para o pobre. Os custos de capital geralmente eram baixos em virtude da modéstia dos prédios e do escasso grau de valorização dos terrenos em áreas periféricas. Assim, a pesquisa mostrou diferentes possibilidades de atendimento, às vezes de caráter regressivo, sendo o valor menor encontrado nas creches-les de Mucuripe, Fortaleza, onde mães crecheiras reuniam as crianças nas suas casas.

Em outra circunstância, numa municipalidade relativamente bem aquinhoadada, uma pesquisa apurou aparentemente os custos diretos de funcionamento das

creches de Curitiba (Sebastiani, 1996). Os dados revelaram que o custo por criança em 1992 foi de US\$ 576 (aproximadamente US\$ 718 em 2001).

Outra pesquisa pioneira (Distrito Federal, 1986), sobre custos diretos de funcionamento da rede pública, segundo a metodologia de Xavier e Marques (1987), revelou que o custo criança/ano na pré-escola era de US\$ 229 (a preços de 1985), correspondente a 81,5 por cento do custo/aluno nas séries iniciais do ensino fundamental e a 71,0 por cento do custo/aluno nas séries finais, sempre em escolas urbanas. O custo menor se devia à participação de monitoras na pré-escola. Quanto à composição de custos, o pessoal representava 81,8 por cento do total, menos que as demais faixas analisadas. Numa época de alta inflação e de recuperação do valor real dos salários, os custos de capital se reduziram a pouco mais de 5 por cento.

Merchede (1998), mais de uma década depois, analisou duas experiências singulares no Distrito Federal, aplicando, com adaptações, a citada metodologia de Castro (1972, 1980). Uma instituição pública (creche de tempo integral e pré-escola de tempo parcial), caso isolado, com elevada capacidade ociosa, atingia o custo criança/ano, incluindo os custos das famílias (da ordem de 0,5 por cento), de R\$ 4.079. Segundo simulações para redução da capacidade ociosa, esse valor poderia ser prontamente reduzido para 48,7 e 87,1 por cento do valor inicial, respectivamente nos casos da creche e da pré-escola, o que indica a relevância da boa gestão. A outra instituição pesquisada, uma creche comunitária alcançava o custo total de R\$ 1.738. Apesar dos altos valores, que refletem em grande parte o elevado nível local de preços, a conclusão do autor foi amplamente favorável à expansão da educação infantil, uma vez que a quantia necessária para prover creches corresponderia a apenas uma parte da educação superior.

Situação muito diversa foi a retratada por uma pesquisa por amostragem sobre o custo aluno/ano da rede estadual do Rio Grande do Norte (Rio Grande do Norte e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1997). A pesquisa utilizou amplamente dados da contabilidade pública e o aluguel simulado dos prédios (excluindo o valor dos terrenos). As estimativas foram sensivelmente menos elevadas, com R\$ 306 por criança para a pré-escola urbana e R\$ 237 para a pré-escola rural. No caso da área urbana, esse valor correspondia a 89,7 por cento do custo/aluno das séries iniciais do ensino fundamental e a 83,5 por cento no caso das séries finais. Para a área rural, o valor da pré-escola equivalia a 86,6 e a 81,7 por cento, respectivamente, da estimativa de custo/aluno para as séries iniciais e finais do ensino obrigatório. Como na pesquisa sobre a rede do Distrito Federal em 1986, o custo mais baixo da pré-escola se devia à utilização de pessoal menos qualificado que o do ensino fundamental. Parecia haver em geral uma pobreza franciscana não só quanto aos salários, mas também quanto aos equipamentos e material de consumo. Por outro lado, é interessante notar que o custo unitário da pré-escola rural foi igual a 77,6 por cento do mesmo custo na pré-escola urbana, valor ligeiramente inferior ao dos outros níveis pesquisados. Apenas para ilustração, cabe mencionar que, na pesquisa nacional de Xavier e Marques (1987) sobre o ensino fundamental público, o custo direto de funcionamento por aluno no ensino fundamental rural era igual a 71,7 por cento do urbano.

Seguindo com adaptações à metodologia de Xavier e Marques (1987), Aguiar e colaboradores (2000), com base numa amostra de municípios do Ceará, estimaram o custo médio de implantação de instituições de educação infantil em R\$ 682,76 por criança/ano e o custo de manutenção variando de R\$ 212,76 a R\$ 598,22. Excetuando este último valor, o custo era inferior ao do ensino fundamental público, no entanto, as condições das instituições com frequência eram muito modestas.

Se as pesquisas de custos são pontuais, o mesmo não acontece com os estudos de gastos públicos. Porém, se eles são abrangentes, cumpre recordar que o conceito contábil de gasto não se confunde com o econômico de custo (cf. Marques, 1995). Ademais, a inclusão dos gastos nos diferentes programas e subprogramas da contabilidade pública pode sofrer distorções por variados motivos (cf., p. ex., Gomes, 1998, 2000). O principal deles é que sobretudo a pré-escola muitas vezes funciona em instalações comuns ao ensino fundamental, compartilhando recursos. Por isso, o gasto pode ser subestimado para a pré-escola e superestimado para o ensino fundamental.

Todavia, ao contrário de duas pesquisas precedentes, os resultados de Castro (1998) indicam que o gasto por aluno na educação infantil era, em 1995, 2,2 por cento superior ao do ensino fundamental estadual (consideradas todas as séries, o que certamente eleva o valor) e 35,9 por cento mais alto que o do ensino fundamental municipal (tabela 5). Embora a média da educação infantil reflita sobretudo a pré-escola de tempo parcial, a maior responsabilidade sobre as creches recai sobre os Municípios, não sobre os Estados. Daí porque, aparentemente, a disparidade era maior no gasto municipal.

TABELA 5 – Gasto público médio por aluno/ano por nível de educação e ensino segundo o nível de governo e a região (em R\$, valores correntes de 1995)

REGIÃO	EDUCAÇÃO INFANTIL					ENSINO FUNDAMENTAL			ENSINO MÉDIO
	ESTADUAL		MUNICIPAL			ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL	TOTAL
	R\$	Índice em relação ao ens. fund. estadual	R\$	Índice em relação ao ens. fund. municipal	Total R\$				
BRASIL	513	102,2	568	135,9	557	502	418	460	682
Norte	356	101,7	226	108,1	285	350	209	302	499
Nordeste	410	114,8	239	113,3	276	357	211	278	502
Sudeste	706	121,5	1017	146,1	953	581	696	608	780
Sul	468	102,9	739	112,3	657	455	658	535	591
Centro-Oeste	468	106,4	517	103,6	643	440	499	457	808

Fonte dos dados originais: IPEA/DISOC *apud* Castro (1998).

Outra constatação a partir dos resultados é a das profundas disparidades regionais. O gasto/criança da educação infantil na Região Sudeste era mais de três vezes maior que o da região menos aquinhoada. Esse hiato era pouco menor para o ensino fundamental e muito menor no ensino médio.

Por outro lado, segundo a tabela 6, a diferença de gasto unitário entre os níveis de educação parece ter aumentado entre 1995 e 1998, já que os dados são até certo ponto comparáveis. É possível que o aumento da matrícula em creches, atendendo aos reclamos populares, tenha contribuído para ampliar esse distanciamento. Por outro lado, a diferença era marcante em face da educação superior. Com efeito, com o gasto unitário nesse nível educacional era possível manter mais de 14 alunos no ensino fundamental e mais de 11 na educação infantil.

TABELA 6 – Gasto público médio por aluno/ano por nível de ensino e educação segundo a região (em R\$, valores correntes de 1998)

REGIÃO	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO		EDUCAÇÃO SUPERIOR	
	R\$	Índices	R\$	Índices	R\$	Índices	R\$	Índices
BRASIL	877	100,0	668	100,0	701	100,0	9789	100,0
Norte	622	70,9	564	84,4	639	91,2	6.039	61,7
Nordeste	516	58,8	465	69,6	597	85,2	7.549	77,1
Sudeste	1263	144,0	800	119,8	732	104,4	12.874	131,5
Sul	764	87,1	750	113,3	689	98,3	6.216	63,5
Centro-Oeste	813	92,7	839	125,6	850	121,3	8.654	88,4

Fonte dos dados originais: IPEA/DISOC *apud* Brasil (2002)

No que tange ao ensino particular, foram encontrados dados de despesa média por criança/ano, a partir de planilhas oferecidas pelas escolas às autoridades encarregadas de controlar as mensalidades escolares (Verhine, 2002). Os dados, de 1998, referentes à Bahia, informavam que os

valores, respectivamente, para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio, eram de R\$ 1.451, R\$ 1.312 e R\$ 1.799. A despesa para a educação infantil, acompanhando o setor público, era 10,6 por cento superior à do ensino fundamental. Porém as médias para o ensino fundamental e a educação pré-escolar na dependência particular eram mais de quatro vezes superiores às da rede escolar estadual, sugerindo fortes disparidades sociais entre os grupos discentes.

Pode-se depreender, portanto, que, em média, a educação infantil tende a ser mais cara que o ensino fundamental e até que o ensino médio. Essa questão merece ser mais pesquisada em trabalhos posteriores. Entretanto, uma análise preliminar dos dados disponíveis evidencia que, segundo o Censo do Professor, de 1997 (Brasil, 1999), os salários de docentes da pré-escola e classes de alfabetização eram mais baixos que os da primeira à quarta série do ensino fundamental na dependência estadual e mais altos na dependência municipal. Todos eram mais baixos em relação à educação básica. Assim, a média foi de R\$ 419,48 para a pré-escolar, em valores correntes daquele ano, R\$ 496,14 na dependência estadual e R\$ 365,09 na dependência municipal. Para as séries iniciais do ensino fundamental, as médias foram de R\$ 517,84 e R\$ 303,51 nas redes estadual e municipal, respectivamente. No entanto, a desagregação regional dos dados mostrou que os professores de pré-escola e classes de alfabetização municipais tendiam a ganhar menos no Norte e Nordeste na dependência municipal e mais que os seus colegas das primeiras séries do ensino obrigatório em todas as regiões, exceto no Centro-Oeste.

Os dados dos Censos Escolares (Brasil, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002) indicam idêntica qualificação dos professores das séries iniciais do ensino fundamental e da

pré-escola, o que sugeriria que os salários mais baixos nesta última poderiam resultar da desvalorização desta etapa da educação ainda que, tecnicamente, haja até necessidade de maior competência para trabalhar com crianças pequenas. Já a média de alunos por função docente (17,2 para as creches em 1999, 18,7 para a pré-escola e 24,9 para o ensino fundamental como um todo) sugere que o gasto mais alto na educação infantil se deve ao maior emprego de docentes. Todavia, é discutível o quanto estas médias se distanciam das condições pedagógicas ideais. A relação alunos/turma para a creche foi de 17,6; para a pré-escola, de 19,6 e para o ensino fundamental como um todo, 29,6 (1998). Cabe a mesma discussão pedagógica relativa à média anterior. Já a relação alunos/estabelecimento indica que as creches e pré-escolas abrigavam em média 44,7 alunos (1999) e 52,6 alunos (1998), contra 190,9 no ensino fundamental (1998). Em média, creches e pré-escolas não se diferenciam quanto ao porte. Portanto, é possível que a educação infantil, com estabelecimentos muito menores, não desfrute das mesmas vantagens da economia de escala que o ensino fundamental, elevando os gastos. Com efeito, considerando a relação alunos/turma, cada estabelecimento de educação infantil abrigava em média duas turmas. Esse ponto merece ser considerado pelas políticas de expansão, respeitadas as condições pedagógicas, inclusive porque as médias acima pouco têm variado nos últimos anos.

O que se pode verificar, pelo Censo da Educação Infantil (2000), é que não são abundantes os recursos dos estabelecimentos de educação infantil, apesar de os maiores terem infra-estrutura mais adequada. Desse modo, cerca de 15 por cento das crianças não eram atendidas em espaço escolar, mas em casas de professoras, salas de empresas, galpões etc. O espaço de lazer mais comum nas creches era

o quintal. Todavia, os brinquedos eram encontrados em mais de dois terços das creches e livros didáticos eram utilizados em quase dois terços dos estabelecimentos. O Censo não focalizou a qualidade, variedade e adequação desses brinquedos e livros, apenas a sua presença ou ausência dos estabelecimentos.

Os dados financeiros aqui analisados deixam claro que pode haver grandes variações em torno da média, visto que são adotadas diversas combinações de recursos para creches e pré-escolas. Como qualidade custa dinheiro (embora se possa gastar muito dinheiro sem qualidade), os resultados implicam variados níveis qualitativos. Assim, além da regressividade regional, já observada, esse nível educacional também pode caracterizar-se pela regressividade social, ou seja, a tendência da educação pobre para o pobre. Se a literatura indica que a educação infantil tem grande impacto para a superação da pobreza, necessitando para isso de qualidade (cf., p. ex., Barnett e Boocock, 1998), os dados sobre o Brasil são preocupantes.

Portanto, em face das diferenças de gasto/aluno da educação infantil, se tem as seguintes pistas:

- Salários frequentemente mais baixos na pré-escola que no ensino fundamental, embora não necessariamente em relação aos professores das séries iniciais do ensino fundamental;
- Relações alunos/função docente e alunos/turma mais baixas na educação infantil que no ensino fundamental como um todo;
- Pequeno porte das instituições de educação infantil, com a média de duas turmas por estabelecimento, o que impediria desfrutar de vantagens da economia de escala (embora se tenha que considerar fatores pedagógicos).

4. CONCLUSÕES

Superado o fatalismo que supunha ser a educação modelada irresistivelmente pela estratificação social, como barro mole num rígido molde, reconhece-se que os sistemas escolares são internamente diversificados e hierarquizados. Não só os componentes curriculares têm *status* diferenciado, como também os níveis e modalidades de educação e ensino (cf. Morrow e Torres, 1995; Young, 1988; Gomes, 1994). Em conseqüência dessas divisões, os sistemas escolares são arenas de luta onde se disputam recursos, prestígio social e poder e onde o valor dos diversos tipos de serviços prestados influencia os meios obtidos, assim como as instituições são contagiadas pelo *status* dos seus beneficiários. À semelhança da educação de jovens e adultos, destinada aos menos privilegiados que perderam a vez do ensino regular, a educação infantil se caracteriza pelos valores precários, isto é, sofrem de falta de nitidez e tendem a não ser incorporados claramente a objetivos e padrões existentes de grupos comprometidos (cf. o clássico Clark, 1978). Assim, a tradição assistencial da educação infantil é um elemento perturbador: para que serve uma creche ou uma pré-escola? Para guardar e alimentar crianças? Para educar? Para ensinar a ler e escrever? Para exercer função propedêutica em face do ensino fundamental? Ou tem ela um caráter formativo? A Lei elimina essas ambigüidades, o que não impede a persistência da confusão de valores em muitos grupos sociais. Portanto, a educação infantil no País se caracteriza por ser um setor frágil, o da educação da criança pequena, sobretudo de menor renda, entregue a um nível de governo também frágil, cuja receita tende a se tornar cada vez menos suficiente para assumir plenamente as competências que lhe cabem.

Seus principais problemas, resumidos no quadro 1, começam pela insuficiência da capacidade de financiamento municipal. Para esse mal a Constituição provê um remédio, não regulamentado até hoje: o regime de colaboração intergovernamental na organização dos sistemas de ensino e o papel redistributivo e supletivo da União, *“de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”* (Constituição Federal, art. 211, § 1º, na forma da Emenda Constitucional nº 14/96). Todavia, embora a literatura assinala que a União é relativamente o nível de governo que se encontra em situação mais confortável, em termos tributários, seria desejável que cumprisse mais efetivamente essa missão. Para isso contribui o elevado gasto com a educação superior, que se encontra dentro de casa e tem historicamente rivalizado, de modo bem sucedido, com a colaboração com outras esferas governamentais. Por sua vez, os Estados, apesar do seu quinhão na receita tributária, se sentem sobrecarregados, inclusive com a expansão acelerada do ensino médio e da educação superior, além de manterem parte do ensino fundamental, da educação de jovens e adultos, da educação especial e da própria educação infantil.

A falta do regime de colaboração torna mais séria a questão do progressivo aumento de recursos, ante a demanda popular, sobretudo numa instituição, a creche, de custos unitários mais elevados. Por envolver significativa participação de gastos que, segundo a Lei, não se enquadram na manutenção e desenvolvimento do ensino, deve ser financiada por uma espécie de orçamento social, onde entrariam recursos educacionais e de outras áreas sociais. No entanto, a tradição brasileira, a ser superada, é a de compartimentar as políticas sociais, com perda de eficiência e efetividade.

QUADRO I – Educação Infantil. Principais problemas e soluções.

PRINCIPAIS PROBLEMAS	SOLUÇÕES SELECIONADAS	ALGUNS OBSTÁCULOS
Insuficiência da capacidade de financiamento municipal a médio e longo prazos	Regime de colaboração Fundo comum para a educação básica	Regime de colaboração não regulamentado A União precisa exercer ação redistributiva e tem o encargo da educação superior Estados se sentem sobrecarregados
Alto custo relativo das creches, que constituem meio importante de combate à pobreza	Agregação de outros recursos aos de manutenção e desenvolvimento do ensino, num orçamento social	Tradição de compartimentação e multiplicidade de meios para fins idênticos ou equivalentes nas políticas sociais
Disparidades sociais no atendimento, em termos quantitativos e qualitativos	Adoção de padrões mínimos de qualidade Focalização na população de baixa renda Discriminação positiva	Baixo poder de barganha das camadas de baixa renda Limitações financeiras
Disparidades regionais no atendimento, em termos quantitativos e qualitativos	Regime de colaboração Fundo comum para educação básica, com mecanismos efetivos de correção das disparidades interestaduais e intermunicipais	Limitações políticas e financeiras dos governos para transferências, apesar do respaldo constitucional

Esses males se distribuem desigualmente nos espaços social e geográfico, onerando os estratos e as regiões que já são por si mais onerados. A educação infantil constitui poderoso instrumento de combate à pobreza, desde que tenha qualidade. A mera guarda de crianças minora, disfarça, ajuda, mas não combate a pobreza. Para isso há várias alternativas, como o cumprimento da Constituição (“*padrão mínimo de qualidade*”) e do Plano Nacional de Educação (entre as normas, a adoção de padrões mínimos de infra-estrutura, não estatuídos até hoje, embora o prazo legal tenha expirado

em janeiro de 2002). A focalização na população de baixa renda, quando se administram recursos escassos, e a discriminação positiva são outras alternativas.

Por fim, as disparidades regionais podem ser combatidas por meio de um fundo para a educação básica. Esse, porém, não pode dividir o escasso bolo entre os numerosos convidados, mas precisa conter mecanismos efetivamente cumpridos de equalização, isto é, cumpre reduzir gradualmente não só as desigualdades intra-estaduais, mas também as interestaduais. De qualquer forma, a vinculação de recursos, herança de João Calmon e de toda uma geração, é o pilar central do financiamento. Fixando pisos (e não tetos) para o ensino, o sistema precisa ser defendido e continuado por uma geração que leve essa bandeira adiante e o aperfeiçoe. Se as deficiências da educação persistem sendo tão graves, o que será dela se não dispuser de um dique mínimo de proteção?

O País tem vivido situação difícil em suas finanças públicas e, efetivamente, as metas do Plano Nacional de Educação exigem aumento das verbas educacionais. Contudo, a expansão e o aperfeiçoamento da educação infantil, bem como a função redistributiva da União, não constituem utopias inatingíveis. Para se ter uma idéia das proporções da despesa federal executada no orçamento fiscal em educação infantil pelo Ministério da Educação, é interessante observar os dados abaixo, extraídos do Balanço Geral da União.

Participação da educação infantil sobre outras despesas federais (2000):

- 0,4 por cento da despesa na função Educação
- 1,7 por cento da despesa em Educação Superior
- 6,4 por cento da despesa da maior universidade federal (orçamentos fiscal e da seguridade social)
- 0,30 por cento do refinanciamento e serviço da dívida externa
- 0,01 por cento do refinanciamento e serviço da dívida interna

Comparando as estimativas da capacidade mínima de financiamento protegido da educação (Castro e Sadeck, 2003), isto é, recursos vinculados, com o gasto esperado para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação para 2006 (Barreto e Castro, 2003), com despesas executadas pela União em 2000, segundo o seu Balanço Geral, encontram-se os resultados abaixo.

Relações entre o gasto projetado para o cumprimento das metas da educação infantil para 2006 e o cenário financeiro público em 2000 se, neste ano, fossem atingidas aquelas metas

O gasto total seria equivalente a

- 10,7 por cento da capacidade mínima total de financiamento protegido para a educação (considerando que esse total correspondia a 25,9 por cento da arrecadação total dos três níveis de governo)
- 8,2 vezes a despesa da universidade federal de despesa mais elevada
- 37,4 por cento do refinanciamento e serviço da dívida externa da União
- 1,4 por cento do refinanciamento e serviço da dívida interna da União

Sem dúvida, na arena dos orçamentos cada centavo tem seu pretense dono. Todavia, a educação infantil, apesar de exigente, parece liluputiana diante das proporções das finanças públicas nacionais. Merece ser tema de séria reflexão em face do compromisso assumido pelo Brasil ante as nações no Fórum Mundial de Dacar (2000):

“Expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, R. R. et al. *Limites e possibilidades das políticas municipais de desenvolvimento infantil*. Fortaleza: S.n.t., 2000.

AMARAL, R. A. M. do. *Educação infantil e gestão municipal: possibilidades e limites de financiamento – o caso de Herval d’Oeste*. Florianópolis: 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina.

BANCO MUNDIAL. Departamento de Desenvolvimento Humano. Brasil: Unidade de Gerenciamento do País. Região da América Latina e do Caribe. *Brasil: educação municipal no Brasil: recursos, incentivos e resultados*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003, 2 v. (Relatório; 24413-BR).

BARNETT, W. S.; BOOCOCK, S. S. (Orgs.). *Early care and education for children in poverty: promises, programs and long-term results*. Albany, NY: State University of New York, 1998.

BARRETO, A. M. R. *Educação infantil no Brasil: situação atual*. Brasília: MEC, 1994.

_____; ALMEIDA, A. C.; COELHO, R. de C. F. *Os serviços para a criança de zero a seis anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas*. Brasília: UNESCO, 2003.

_____; CASTRO, J. A. *Financiamento da educação infantil: desafios e cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação*. Brasília: IPEA, 2003.

BASSI, M. E. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas*. São Paulo: 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BIASOTO JR., G.; SEMEGHINI, U. Cidade: o gasto público com educação, 1996. In: CASTRO, M. H. G. de; DAVANZO, A. M. Q. *Situação da educação básica no Brasil*. Brasília: INEP, 1999, p. 21-36.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Básico. *Estilos de oferta de educação pré-escolar: subsídios de um perfil*. Brasília: MEC, 1989.

_____. _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo da educação infantil, 2000*. Disponível em : <http://www.inep.gov.br/basica/levantamentos/Infantil/educacao_infantil_brasil.htm>. Acesso em: 22 ago. 2003.

_____. _____. _____. *Censo do professor 1997: perfil dos docentes de educação básica*. Brasília: INEP, 1999.

_____. _____. _____. *Geografia da educação brasileira*. Brasília: INEP, 2002.

_____. _____. _____. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 97*. Brasília: INEP, 1998.

_____. _____. _____. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98*. Brasília: INEP, 1999.

_____. _____. _____. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 99*. Brasília: INEP, 2000.

_____. _____. _____. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2000*. Brasília: INEP, 2001.

_____. _____. _____. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2001*. Brasília: INEP, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acompanhamento de políticas e programas governamentais. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília: n. 6, p. 13-118, fev. 2003.

CAMPOS, M. M. As organizações não governamentais e a educação pré-escolar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: n. 67, p. 17-22, nov. 1988.

_____; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. *Creches e pré-escolas no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1995.

CASTRO, C. de M. *et al. Ensino técnico: desempenho e custos*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972.

_____. *A educação na América Latina: estudo comparativo de custos e eficiência*. Rio de Janeiro: FGV, IESAE, 1980.

CASTRO, J. A. de. Gastos públicos com a educação básica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: v. 79, n. 193, p. 135-147, set./dez. 1998.

_____; MENEZES, R. M. A gestão das políticas federais para o ensino fundamental nos anos 90. *Em Aberto*, Brasília: v. 19, n. 75, p. 78-97, jul. 2002.

_____; SADECK, F. *Financiamento do gasto em educação nas três esferas de governo em 2000*. Brasília: IPEA, 2003.

CHAGAS, A. M. de R.; SILVA, F. A. B. da; CORBUCCI, P. R. *Gasto federal com crianças e adolescentes: 1994 a 1997*. Brasília: IPEA, 2001.

CLARK, B. R. Adaptação das organizações e valores precários. ETZIONI, A. *Organizações complexas*: estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo: Atlas, 1978. p. 161-168.

CRAIDY, C. M. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, Brasília, 1994. *Anais*. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 18-21.

DEMO, P. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, Brasília, 1994. *Anais*. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 22-27.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria da Educação. Departamento de Planejamento Educacional. *Custo direto de funcionamento das escolas da rede oficial do Distrito Federal, 1985*. Brasília: Secretaria de Educação, Departamento de Planejamento Educacional, 1986.

FERRARI, A. R. Evolução da educação pré-escolar no Brasil no período de 1968 a 1986. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: v. 69, n. 161, p. 55-74, jan./abr. 1988.

FILGUEIRAS, C. A. C. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: n. 88, p. 18-29, fev. 1994.

FRANCO, M. A. C. *Da assistência educativa à educação assistencializada*: um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças pobres de zero a seis anos de idade. Brasília: INEP, 1988.

GOMES, C. A. *A educação em perspectiva sociológica*. 3. ed. São Paulo: EPU, 1994.

_____. *Quanto custa a expansão do ensino médio?* Brasília: UNESCO, 1998.

_____. *O ensino médio no Brasil ou a história do patinho feio recontada.* Brasília: Universa, UNESCO, 2000.

_____; AMARAL SOBRINHO, J. *Educação especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas.* Brasília: MEC-UNESCO, 1996.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. *Em Aberto*, Brasília: v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

GUSSO, D. A. Educação infantil: questões básicas para seu financiamento. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, Brasília, 1994. *Anais.* Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 44-56.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO; UNICEF. *A criança no Brasil: o que fazer.* Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

KLIKSBERG, B. *Falácias e mitos do desenvolvimento social.* São Paulo: Cortez, UNESCO, 2001.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce.* Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

MARQUES, A. E. S. O custo-aluno: tornando fácil um tema difícil. *Universa*, Brasília: v. 3, n. 1, p. 169-180, mar. 1995.

MERCHEDE, A. Custos da educação infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: v. 79, n. 192, p. 30-47, ago. 1999.

MIRANDA, P. de. Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda nº 1, de 1969. 2. ed. Revista dos Tribunais, São Paulo: v. 4, Arts. 160-200, 1972.

MORROW, R. A.; TORRES, C. A. *Social theory and education: a critique of theories of social and cultural reproduction*. Albany, NY: State University of New York, 1995.

REINHART, C. M.; SAVASTANO, M. A. Realidades de las hiperinflaciones modernas. *Finanzas y Desarrollo*, Washington, D.C.: v. 40, n. 2, p. 20-25, jun. 2003.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Educação, Cultura e Desportos; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE; FUNDAÇÃO NORTE-RIOGRANDENSE DE PESQUISA E CULTURA. *Custo-aluno escolar do Estado do Rio Grande do Norte*. Natal: Ed. da UFRN, 1997.

ROSEMBERG, F. Zero a seis: desencontro de estatísticas e atendimento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: n. 71, p. 36-48, nov. 1989.

SEBASTIANI, M. T. *Educação infantil: o desafio da qualidade – um estudo da rede municipal de creches em Curitiba – 1989 a 1992*. Campinas: 1996. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas.

SOUSA, A. M. C. de. *Educação infantil: uma proposta de gestão municipal*. 2. ed. Campinas: Papirus, 2000.

VERHINE, R. E. A gestão do financiamento da educação básica: um estudo longitudinal e comparativo no contexto do Estado da Bahia. *Em Aberto*, Brasília: v. 19, n. 75, p. 98-112, jul. 2002.

VIEIRA, L. M. F. *Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências rumo à construção de um projeto educativo*. Belo Horizonte, 1986. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais.

WORLD BANK. Human Development Department. Brazil Country Management Unit. Latin America and the Caribbean Region. *Brazil early child development: a focus on the impact of pre-schools*. Washington, D.C.: World Bank, 2001. (Report; 22841-BR).

XAVIER, A. C. da R.; MARQUES, A. E. S. *O custo/aluno nas escolas que os brasileiros freqüentaram*. Brasília: IPEA, 1987.

YOUNG, M. F. D. *Curriculum and democracy: lessons from a critique of the “new sociology of education*. Londres: Centre for Vocational Studies, Institute of Education, University of London, 1988.

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA DE PESQUISA¹²

*Ana Lucia P. B. Pacheco**

*Anne Meller***

*Carla G. de Moraes Teixeira***

1. INTRODUÇÃO

Atualmente a questão dos direitos infantis tem suscitado preocupação e recebido atenção especial em muitos países. Apesar de serem amplas as discussões a este respeito e a Convenção Internacional dos Direitos das Crianças ter sido aprovada por unanimidade em 1989, é sabido que os direitos das crianças continuam sendo sistematicamente violados. No Brasil, a maioria das crianças vive em condições bastante precárias e as iniciativas de proteção à infância não têm sido eficazes no sentido da garantia de um padrão de vida aceitável. Hoje, apesar dos avanços e direitos alcançados na legislação do país com a criação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, garantindo o atendimento a

* Professora e coordenadora do Laboratório de Práticas Sociais da UNESA e Doutoranda do Programa EICOS da UFRJ.

** Auxiliar de pesquisa do Laboratório de Práticas Sociais da UNESA e Mestranda no Programa de Psicologia Social da UERJ.

¹² Este trabalho é um dos resultados do Projeto Metodologia de Avaliação de Políticas Sociais/ IPEA, 2000, coordenado por Ricardo Paes de Barros (DIPES/IPEA).

crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas, este serviço, de fato, não é ainda acessível a todas elas. Por outro lado, mesmo que o objetivo da igualdade de oportunidades seja altamente desejável, é necessário que a discussão não focalize apenas a necessidade da provisão do serviço, mas se amplie e inclua a qualidade com que é ofertado.

Entretanto, o tema qualidade é bastante vasto e tem sido abordado por diferentes áreas do conhecimento, assumindo vários significados. Trata-se de um conceito construído, a partir de crenças e valores, sobre as variáveis de um determinado serviço/produto que se deseja avaliar e/ou melhorar. Ou seja, o entendimento sobre o que é qualidade e, conseqüentemente, sobre o que deve ser avaliado ou melhorado, é determinado pelo referencial teórico adotado e relativo a uma interpretação do real, e não referente a uma realidade objetiva partilhada igualmente por todos. Assim, quando se trata de avaliação de qualidade, é importante definir de que perspectiva se está partindo e quais são as variáveis componentes desse processo.

Então, quando falamos da qualidade do serviço oferecido pela creche, sabemos que esta irá depender da visão que se tem de educação e, conseqüentemente, de desenvolvimento infantil. Neste sentido, acreditamos que a creche deve ser um espaço que garanta à criança oportunidade para o seu desenvolvimento físico, psíquico e social. Ou seja, a criança deve ser vista como cidadã com direitos e singularidades que devem ser respeitados. É necessária a existência de uma educação libertadora, que não leve os indivíduos à submissão, mas à construção criativa de conhecimento.

No país, diversos estudos apontam que as creches públicas, de maneira geral, têm o seu funcionamento precário (escassez de recursos, falta de infra-estrutura,

despreparo de seus funcionários etc.) e interesse social orientado para o assistencialismo. Conforme ressalta Rossetti-Ferreira et. al. (1997):

na medida que o objetivo da creche se coloca como assistência e guarda de crianças pobres, há uma tendência a se atender ao maior número de famílias, de uma maneira emergencial, sem garantia de alguns critérios mínimos da qualidade desse atendimento (p.117).

Neste contexto, a criação de um sistema de avaliação é importante para a promoção da qualidade dos serviços oferecidos pela creche, pois ele nos fornecerá informações sobre as práticas, os recursos, as rotinas, os objetivos e as relações interpessoais, permitindo não só detectar dificuldades, como também extrair experiências e soluções. Além disso, promoverá maior transparência quanto aos recursos existentes e sua aplicação e às práticas instituídas, instrumentalizando funcionários e beneficiários para a construção de uma ação mais democrática. Este trabalho tem como objetivo principal discutir algumas questões sobre o processo de avaliação na educação infantil e trazer contribuições para a construção de uma metodologia de avaliação e promoção de qualidade em creche, a partir de uma pesquisa exploratória realizada com 109 creches da Prefeitura do Rio de Janeiro.

2. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO E PROMOÇÃO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS OFERECIDOS EM CRECHES

A importância de se discutir novas abordagens no âmbito dos programas educacionais e de se adquirir um

conhecimento apropriado para solucionar os problemas da infância pobre é reconhecida por diversos especialistas no assunto¹³. As iniciativas na educação infantil necessitam ser cada vez mais refinadas e as lições merecem ser coletadas no sentido de acumular experiência. Nessa perspectiva, a avaliação de políticas públicas ganha importância fundamental. É necessário que seja difundida uma cultura de avaliação sistemática que considere as diversas variáveis e implicações do processo de avaliação.

Quando falamos em avaliação de políticas públicas, podemos distinguir três tendências principais: 1) quanto à sua efetividade – impacto relativo ao sucesso ou fracasso no sentido de proporcionar efetivas mudanças sociais nas populações atendidas por ela; 2) quanto à sua eficácia – que pode ser traduzida como a relação entre as metas planejadas e alcançadas pela política; e 3) quanto à sua eficiência – relação entre o esforço empregado e os resultados alcançados, mais especificamente, o custo/ benefício para maior racionalização dos recursos públicos.

Entretanto, se de um lado consideramos que a avaliação de uma política pública possui grande importância no que se refere à construção de uma sociedade mais democrática, na medida em que permite informações sobre seus resultados, população atendida e recursos utilizados, por outro lado, essa concepção de avaliação vem recebendo diversas críticas no sentido de sua extrema objetividade, não levando em consideração fatores contextuais que influenciam seus resultados. Conforme Carvalho (1999),

¹³ Para maiores detalhes, ver Easton et al, 1994 e Blanc and contributors, 1994. Estes dois autores, a serviço da UNESCO, têm analisado programas e projetos na área de educação para crianças pobres urbanas (de rua e trabalhadoras) em países em desenvolvimento, sobretudo na África.

A avaliação tradicional tem sofrido fortes críticas (...) pela sua incapacidade de apropriar-se do conjunto de fatores e variáveis contextuais e processuais, que limitam ou potencializam resultados e impactos. E, especialmente, pelo baixo grau de relevância e de utilidade dos produtos avaliativos que não respondem às necessidades de informações dos agentes sociais envolvidos no programa (p. 87).

Assim, é importante que uma proposta metodológica para a avaliação da qualidade de uma política pública, considere a participação da comunidade envolvida. De acordo com a perspectiva de Demo (1995), pode-se diferenciar entre a qualidade formal, aquela referente aos instrumentos ou métodos – à tecnologia em si – e a qualidade política, que diz respeito à autonomia, participação, consciência crítica e política e, principalmente, à qualidade de vida. Essa só poderá ser obtida pela tomada de consciência do sujeito como ser histórico e construtor da realidade, capaz de gerenciar sua própria vida através de suas escolhas, não se permitindo ser massa de manobra política. Neste sentido, todos os atores envolvidos no programa, de forma direta ou indireta, deverão participar do processo de avaliação no âmbito da qualidade política.

Com isto, não é a intenção afirmar que a avaliação no âmbito da qualidade formal seja desnecessária. Ao contrário, acredita-se que essa pode auxiliar na construção do retrato objetivo de determinada política pública, pois trará uma diversidade e uma quantidade enorme de informações sobre o programa avaliado. Porém, conforme Pestana (1995), esta avaliação formal deverá trazer mais do que um banco de dados descritivo sobre o programa, possibilitando um diagnóstico preciso da situação.

Avaliar só para constatar uma realidade não é avaliar, é medir, é levantar dados. E dados são úteis quando se

convertem em informações, ou seja, significam uma qualificação que permite o diagnóstico de uma dada situação e a orientação da ação, trazendo, assim, a possibilidade de correção de deficiências, por meio da eliminação ou modificação de processos ou produtos indesejáveis (PESTANA, 1995; p. 62).

Nesse sentido, os resultados devem ser levados à comunidade, permitindo a ela uma apropriação reflexiva e socializada daqueles para a decisão conjunta de quais rumos seguir. Nesta perspectiva respeita-se, acima de tudo, a singularidade da comunidade e de cada sujeito, tornando o processo avaliativo uma prática emancipatória, conduzindo a uma aprendizagem social (PEREZ, 1999). Então, para a avaliação da qualidade dos serviços oferecidos nas creches, considera-se importante incluir neste processo a participação de pais, educadores e comunidade, tendo como compromisso principal fazer com que os sujeitos envolvidos escrevam sua própria história e criem suas próprias alternativas de ação.

3. RETRATANDO A EXPERIÊNCIA

Com objetivo de assegurar que a qualidade nos cuidados e na educação das crianças seja aprimorada de forma contínua nas creches é necessária uma estratégia de avaliação e de auto-avaliação constante. A metodologia que foi construída pretende oferecer, aos envolvidos no processo de avaliação da creche, uma estratégia para ajudar a determinar o padrão de qualidade oferecido pela instituição e, ao mesmo tempo, visa identificar se existem mudanças necessárias no padrão de serviço oferecido. Em caso afirmativo, o instrumental construído poderá auxiliar a equipe da creche a identificá-las, planejá-las e implementá-las. De fato, a metodologia

permite retratar as condições de serviço da instituição para, a partir daí, identificar quaisquer áreas que necessitem de melhorias, mostrando onde é necessário centralizar esforços para obter melhor qualidade nos serviços oferecidos. Parte-se, portanto, do princípio de que um sistema de avaliação sistemático e contínuo é indispensável a qualquer serviço que tenha compromisso com o pleno desenvolvimento da criança.

3.1. Procedimentos

Do universo das 450 creches atendidas pelo Programa Rio-Creches da prefeitura do município do Rio de Janeiro em 2000, foram escolhidas 111 creches. A escolha foi realizada através de um processo de estratificação, seguindo quatro tipos de critérios (área de localização, faixa etária das crianças atendidas, tipo de convênio e capacidade de atendimento). A estratificação gerou 40 grupos (substratos), sendo que em três deles não se concentrou nenhuma unidade. A partir dos 37 grupos estratificados foram selecionadas, aleatoriamente, 3 creches por grupo, totalizando 111 creches. Apenas 2 delas se recusaram a participar da pesquisa. O grupo estudado ficou composto, então, por 109 creches públicas, distribuídas por todas as regiões do município. A coleta de dados foi feita através de observação direta e entrevistas no local. Cada creche foi observada por 2 pesquisadores, devidamente treinados, durante um período de 2 semanas.

Para a viabilização do trabalho foram feitas parcerias com a Prefeitura, com as Coordenadorias Regionais – responsáveis pela supervisão das creches – e com a direção das creches, no sentido de mobilizar e implicar os diversos atores na pesquisa. Entretanto, envolvê-los na avaliação não foi uma tarefa fácil. Como estratégia de mobilização, foram realizadas reuniões e seminários, onde eram apresentados os objetivos e a metodologia de trabalho e discutidas algumas

questões relativas à qualidade de atendimento. Naquela oportunidade, os responsáveis pelas instituições eram convidados a participar da pesquisa, de forma a garantir a participação voluntária e a implicação de todos no trabalho.

3.2. Instrumentos

O instrumental utilizado foi construído baseando-se numa revisão bibliográfica sobre qualidade em práticas de cuidado infantil e numa extensa consulta aos setores da área. As variáveis selecionadas para o estudo foram organizadas na forma de questionários, cobrindo basicamente seis categorias: características gerais do serviço, características dos educadores, estrutura da creche, mobiliário e objetos pedagógicos, programa e práticas pedagógicas e percepções dos pais sobre os serviços oferecidos. Estas informações foram estruturadas de maneira dinâmica, visando facilitar os procedimentos de avaliação, não só em termos de conteúdo como também de processamento, preenchimento e digitação dos questionários. Além disso, foi elaborado um manual de instruções para cada um dos instrumentos utilizados.

3.2.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA INSTITUIÇÃO

Este item buscou identificar as condições de acesso ao serviço, os recursos humanos e financeiros existentes nas creches e a abrangência do serviço oferecido, considerando as seguintes variáveis: localização da creche, número de crianças atendidas, número de educadores, fonte de recurso, divulgação dos serviços e critério de admissão das crianças.

3.2.2. CARACTERÍSTICAS DOS EDUCADORES

Este bloco objetivou traçar o perfil profissional dos funcionários da creche, visando verificar se as características dos educadores correspondem à função desempenhada. Para

tanto, foram investigados os seguintes aspectos: sexo, escolaridade, habilitação para a função, situação de trabalho e renda, incluindo frequência, vínculo empregatício e remuneração.

3.2.3. ESTRUTURA DA CRECHE

Esta parte visou conhecer o espaço físico da creche, ou seja, a sua organização, número de dependências, o seu estado de conservação e de limpeza e as condições de segurança e de saúde ambiental.

3.2.4. MOBILIÁRIO E OBJETOS PEDAGÓGICOS

Neste item, pretendeu-se investigar a quantidade, a disponibilização, condição e uso dos materiais existentes na instituição, objetivando conhecer se atendem adequadamente as necessidades das práticas pedagógicas.

3.2.5. PROGRAMA E PRÁTICAS PEDAGÓGICAS

Na tentativa de abranger toda a complexidade relativa ao programa e às práticas pedagógicas e viabilizar a avaliação da sua qualidade, essa parte abordou os seguintes itens: práticas de higiene, de saúde, de segurança e de rotina; interações – criança/criança, adulto/criança, instituição/comunidade; atividades – criativas, psicomotoras e de comunicação – e as condições de trabalho dos educadores.

3.2.6. PERCEPÇÕES DOS PAIS SOBRE OS SERVIÇOS

Nesta seção, buscou-se analisar o grau de conhecimento e satisfação dos pais com relação ao atendimento prestado às crianças. Foram investigadas as seguintes questões: aspectos relacionados ao ingresso da criança na creche – motivo da matrícula, quem decidiu e qual o objetivo da creche; condições de serviço – carga

horária, turno, limpeza, espaço físico, equipamentos pedagógicos; percepção sobre a satisfação da criança; participação e conhecimento sobre as atividades realizadas; relacionamento da criança com o educador; percepção de mudanças e/ ou melhorias no desenvolvimento infantil.

4. PRINCIPAIS RESULTADOS

Os resultados encontrados, de maneira geral, apontam para um quadro bem precário em relação à qualidade dos serviços que vêm sendo oferecidos pelas creches pesquisadas. As creches apresentam carências em relação a quase todos os itens avaliados. Das creches visitadas, 55% estão localizadas em área favelada. A fonte principal de recursos em 35% delas é o Governo, em 20% a Igreja, em 15% ONGs e em 8% as mensalidades dos pais. De fato, as creches parecem sobreviver com poucos recursos pois, em grande parte delas, a maior ajuda recebida é para a alimentação – 41% recebe do governo apenas recursos nutricionais – ficando os salários dos funcionários, mobiliário, manutenção, entre outros, por conta da solidariedade da comunidade em geral.

Em relação ao número de crianças atendidas, os resultados mostram que é muito alto para o número de educadores existentes (ver tabela 1). No Berçário (0 a 24 meses) a razão é de 6,4 crianças por educador e no Maternal (24 a 48 meses) é de 10,3 por educador. Isso cria a necessidade do educador desempenhar muitas tarefas num pequeno espaço de tempo; conseqüentemente, suas atividades são realizadas de forma mecânica, automática e massificada, impossibilitando um atendimento que respeite a singularidade das crianças.

TABELA I – Razão criança/educador

Grupo	Crianças/ educadores
0 – 12	5,5
12 – 24	7,1
0 – 24	5,7
24 – 36	9,1
36 - 48	11,6
24 - 48	9,3
Outros arranjos	11,1

Quanto à formação dos educadores – aqueles que cuidam diretamente da criança – a maioria (64%) não possui habilitação para a função e 28% sequer ingressou no ensino médio. Porém, o que mais chama a atenção é que para eles o aumento da escolaridade não é percebido como uma possibilidade real de aquisição de conhecimento que os melhor instrumentalizem para a realização das atividades com as crianças.

Apesar da falta de qualificação dos educadores para o desempenho da sua função, as instituições estudadas, em sua maioria (69%), não investem em cursos, material e ambiente para os seus funcionários. Além disso, a média salarial encontrada para os educadores (R\$ 226,00) não é suficiente para, além de garantir a sobrevivência, financiar a própria qualificação.

Quanto à distribuição do espaço físico, observamos que este é bastante restrito (ver tabela 2), principalmente no caso das crianças do berçário. Nesse grupo, o espaço médio destinado a cada criança é menor do que o equivalente ao de um berço (0,46 m²). Em decorrência disso, a liberdade de movimentação e interação entre elas é limitada, permanecendo grande parte do tempo em seus berços. Os

espaços físicos destinados às diferentes atividades das turmas de maternal são, na maioria das vezes, reunidos em apenas uma sala. Assim, as atividades de recreação, sono e alimentação acontecem de forma alternada na mesma dependência, cumprindo horários fixados de maneira rígida para evitar a sobreposição das atividades. Desta forma, a escolha das crianças quanto às atividades que desejam realizar, fica exclusivamente centrada no educador e, portanto, limitada.

TABELA 2 – Distribuição de área

Ambiente	m² / criança	m² / criança recomendado*
Refeitório	0,68	1,20
Sala banho	0,02	0,50
Sala berçário	0,46	2,50
Sala maternal	1,88	2,00
Sala recreação	0,14	2,00
Solário	0,14	1,00

Nota: * Secretaria Municipal de Urbanismo, 2000: Manual para elaboração de projetos de creche na cidade do R. J.

Nas creches avaliadas, as condições de segurança e prevenção de acidentes, bem como de saúde ambiental, foram consideradas adequadas em apenas 47% e 59% respectivamente. Observou-se que somente 31% das creches possuem extintores de incêndio dentro do prazo de validade. Dos estabelecimentos que possuem escadas, em apenas 29% existe corrimão para as crianças.

Em relação às práticas de higiene e de saúde dos funcionários, estas não são muito valorizadas nas rotinas da creche. Ou seja, o uso rotineiro de cabelos presos e a utilização de toucas, a troca de uniforme, o hábito de lavar

as mãos, e a limpeza diária das salas do berçário, entre outros, não são freqüentemente observados. Em somente 41% das creches, a higiene foi considerada adequada e as práticas de saúde em 48%. Dentre os itens avaliados, o que chama atenção é a falta de práticas de higiene por parte dos funcionários, que foram consideradas inadequadas em 69% das creches. A higiene dos brinquedos obteve o percentual mais baixo (10%), seguida a do berçário (32%).

A organização e a distribuição dos espaços e do mobiliário das creches visitadas são feitas de forma padronizada para possibilitar um maior controle das crianças e das tarefas pelo educador. O arranjo das salas e a organização e uso do material foram considerados adequados em 36% e 51% respectivamente. Conseqüentemente, o tempo que cada criança utiliza para suas atividades, bem como os espaços necessários para cada uma delas, não são determinados pelas suas necessidades e particularidades, mas, fundamentalmente, em função de uma organização que possibilite ao número escasso de educadores com pouco conhecimento cuidar de muitas crianças ao mesmo tempo.

Quanto ao programa e práticas pedagógicas (tabela 3), as atividades que obtiveram as menores porcentagens foram: atividades criativas (38%), atividades psicomotoras (42%) e comunicação oral (50%). Na realidade, as atividades da creche raramente abrangem tarefas de faz-de-conta, livros e figuras, blocos e material de construção ou adotam uma perspectiva multicultural.

Pode-se pensar que o desconhecimento das educadoras sobre as questões referentes à educação infantil, mais especificamente as práticas educativas que devem ser realizadas nas creches, pode estar contribuindo para os baixos resultados encontrados, uma vez que as

práticas educativas que visam o desenvolvimento infantil são substituídas por atividades voltadas para o assistencialismo, ou seja, para a garantia da guarda e proteção das crianças.

TABELA 3 – Programa e práticas pedagógicas

Categorias	%
Estrutura do programa	52
Programa de atividade	45
Supervisão das atividades	51
Cooperação entre a equipe	66
Comunicação oral	50
Linguagem	61
Livros e figuras	40
Psicomotricidade	42
Coordenação viso-motora	42
Atividade física	42
Atividades criativas	38
Arte	64
Música e movimento	46
Blocos/materiais de construção	31
Faz-de-conta	22
Areia/água	10
Perspectiva multicultural	24
Desenvolvimento social	61
Interação criança - criança	43
Interação adulto - criança	68
Disciplina	61

Apesar do quadro desfavorável, se a avaliação tivesse sido realizada baseada unicamente na opinião dos beneficiários do programa (as famílias atendidas), os resultados teriam sido completamente diferentes. A grande maioria dos pais (98%) está satisfeita com os serviços e 97% deles observam mudanças favoráveis no desenvolvimento das crianças após o seu ingresso na creche. Devemos considerar, entretanto, que as famílias nem sempre conhecem as necessidades de formação e do desenvolvimento infantil e, portanto, não podem identificar quais deveriam ser os objetivos e atividades da creche. Apenas 38% acha que sua função é ensinar/educar. Além disso, suas condições de vida são extremamente precárias e o que a creche oferece, embora não tenha a qualidade necessária, torna-se a única possibilidade de cuidado e ajuda na sobrevivência dos seus filhos. Por fim, o não questionamento a respeito da qualidade dos serviços oferecidos deve-se, também, à posição de subalternidade que ocupam na sociedade, pois consideram que estão recebendo um favor e não tendo acesso a um direito adquirido.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência da adoção de um modelo mecânico, a função das creches públicas/comunitárias tem sido, prioritariamente, a de mediar a situação de miséria, sendo a ação educativa relegada e abandonada. Ainda hoje, é possível perceber que o tipo de atendimento dado à população de baixa renda é extremamente precário, necessitando contar com o apoio local para poder sobreviver aos pequenos salários, à falta de material, às instalações inadequadas e à ausência de orientação pedagógica

consistente. Essas iniciativas locais acabam por reforçar a orientação de guarda e proteção das crianças, principalmente nos aspectos ligados a alimentação, higiene e segurança. Neste contexto, a dimensão educativa é relegada ao bom senso ou a noções precárias sobre as atividades realizadas com as crianças, o que resulta em um empobrecido e distorcido significado do processo educacional.

Essas práticas educacionais instituídas acabam por legitimar uma visão de educação desvinculada de seus objetivos reais – a promoção do desenvolvimento infantil e a melhoria da qualidade de vida – fazendo com que os beneficiários deste tipo de programa acabem adotando tal modelo como o desejado para o atendimento dos seus filhos. Nesse sentido, é necessária a garantia das condições adequadas de funcionamento referentes à proporção adulto/criança, qualificação dos educadores, espaço físico, programas e práticas pedagógicas, entre outros.

Desta forma, um sistema de avaliação e promoção de qualidade que garanta as condições adequadas ao desenvolvimento da criança torna-se essencial na educação infantil, pois a avaliação é um instrumento fundamental no processo de formulação, implementação e promoção de qualidade do serviço. Não é uma tarefa fácil, pois é necessário definir quais são os parâmetros que orientam a política educacional, para então avaliar: como se chega, o quanto se conseguiu realizar e aonde se quer chegar. Só se poderá atingir este objetivo através de um estudo aprofundado que considere medidas tanto quantitativas como qualitativas, onde seja possível, além de construir um diagnóstico preciso da situação, promover uma aprendizagem social através da participação de todos os atores envolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANC, C. et al. *Urban children in distress: global predicaments and innovative strategies*. Florence, Italy: UNICEF, Gordon and Breach, USA, 1994.

CARVALHO, M. C. B. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

DEMO. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Editora Autores Associados, 1995.

EASTON, P. et al. *Asserting the educational rights of street and working children: lessons from the field*. New York: UNICEF, 1994.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

PESTANA, M. I. G. S. Avaliação educacional: o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez editora, 1999.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; AMORIM, K.,;VITÓRIA, T. Integração família e creche: o acolhimento é o princípio de tudo. *Estudos em saúde mental*, p. 109-131, 1997.

COMENTÁRIOS SOBRE A PESQUISA “UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DOS SERVIÇOS DE CRECHES NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”

*Maria Malta Campos**

Agradeço o convite para participar deste seminário¹⁴ e especialmente a oportunidade de poder comentar os resultados de uma pesquisa tão relevante e oportuna como esta que acabou de ser aqui apresentada. Penso que este diálogo entre economistas e uma pedagoga, como eu, pode levar a questões interessantes para este seminário; nós, da área de educação, geralmente nos detemos nos aspectos mais abstratos e difíceis de medir, os fenômenos educativos e o confronto com uma pesquisa que traz informações tão pormenorizadas e objetivas, apresentando um retrato das creches do Rio de Janeiro em toda sua concretude, pode ser bastante provocativo para nossa discussão de hoje.

Para não fugir ao hábito, detenho-me primeiro numa observação informal que foi feita pela equipe, relatando que os pesquisadores se sentiram mal em alguns dos ambientes das creches em que estiveram durante uma ou duas semanas.

* FCC e PUC/SP

¹⁴ Seminário Nacional “Financiamento da Educação Infantil” – Brasília, 8 e 9 de setembro de 2003. Promovido pela UNESCO, Comissão de Educação e Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e Ministério da Educação.

Esse é um indicador muito forte, mas que é difícil de ser identificado e não pode ser quantificado. Com efeito, essa sensação costuma ser relatada por muitos observadores em situações semelhantes, pesquisadores de classe média que vão até um ambiente que é o da pobreza. A creche no Brasil é um tipo de atendimento com essa marca da pobreza. A área à qual sempre esteve vinculada – assistência social –, seu histórico, o fato de ter sido sempre concebida como um serviço focalizado nas crianças mais pobres, mais destituídas, “em situação de risco”, como se diz, e não como atendimento universal, como a escola, lhe conferem características muito particulares e uma lógica diferente de outros níveis educacionais. Esse é um dado que traz muitas conseqüências para a qualidade desse atendimento, as quais não podem ser esquecidas na interpretação dos resultados de pesquisa e principalmente na definição de opções de políticas sociais para essa faixa etária.

O segundo ponto que eu gostaria de comentar é o fato de a pesquisa ter considerado, na medida de desenvolvimento das crianças, parâmetros internos ao próprio grupo pesquisado. Segundo entendi, as diferenças registradas quanto aos estágios de desenvolvimento infantil foram estimadas em meses. Quanto a isso, lembrei-me de uma pesquisa¹⁵ realizada na década de setenta em São Paulo, da qual participei, coordenada por Ana Maria Poppovic, que comparou crianças de 4 a 6 anos, matriculadas em pré-escolas municipais situadas em bairros de periferia, com crianças de mesma idade de

¹⁵ Os resultados dessa pesquisa encontram-se publicados no artigo “Marginalização cultural: subsídios para um currículo pré-escolar”, de Ana Maria Poppovic, Yara Lucia Esposito e Maria Machado Malta Campos, no número 14 da revista *Cadernos de Pesquisa* da Fundação Carlos Chagas, de setembro de 1975 (p. 7-73).

escolas particulares de bairros de classe média. Nessa pesquisa, a diferença encontrada entre os resultados apresentados pelas crianças dos dois grupos em um teste de desenvolvimento cognitivo foi de cerca de 2 anos (e não meses). Ou seja, os resultados das crianças de 4 anos de pré-escolas particulares eram, em média, equivalentes aos das crianças de 6 anos das pré-escolas municipais. Note-se que os dois grupos eram de crianças escolarizadas.

Adotar algum parâmetro externo seria importante, para não se cair na mesma perspectiva das famílias dessas crianças, que se mostraram aparentemente satisfeitas com aquelas creches. Essa satisfação pode ser explicada talvez pelo sentimento positivo de ter conseguido uma vaga para seus filhos, em uma situação de pouca oferta de vagas e pelo alívio que isso deve ter significado para a situação da família. Sabemos, por outras pesquisas, que essas mães geralmente possuem poucas informações sobre outros tipos de atendimento diferentes daquele que está disponível no seu bairro, para poder fazer comparações. São pessoas que, na sua infância, viveram sua curta escolaridade em escolas ainda mais precárias do que aquelas que seus filhos freqüentam. Assim, embora a satisfação das famílias seja um indicador importante, ele deve ser relativizado como critério de julgamento da qualidade da creche.

Quanto às variáveis internas aos estabelecimentos pesquisados, reparei que a existência de um plano ou programa pedagógico não foi enfatizada. Esse é geralmente um dos critérios de qualidade considerados em estudos realizados em outros países. Por outro lado, a variável “estrutura do programa” parece que pesou muito nos resultados obtidos pelas crianças. Talvez ela esteja medindo coisas parecidas, ou seja, se a creche formulou objetivos e estratégias para sua ação, se organizou algum planejamento

para seu trabalho, se há algum conhecimento sistematizado orientando seu cotidiano.

Esse aspecto liga-se a uma outra questão que, aparentemente, não foi considerada nos custos das creches computados pela pesquisa. São os custos indiretos, localizados fora das unidades, ligados ao trabalho externo de supervisão e suporte realizado por equipes das secretarias de governo ou pelas instituições mantenedoras dessas creches. Cobrem aquele trabalho de acompanhamento que é tão mais necessário quanto menos qualificado é o pessoal que trabalha nas unidades. Uma pesquisa pioneira realizada em 1983 sobre creches supervisionadas pela LBA mostrava que esses custos não eram desprezíveis, pois quanto mais despreparado o pessoal da ponta do serviço, mais as equipes de técnicos, muito melhor remuneradas, tinham de se desdobrar na orientação e formação em serviço das equipes das creches conveniadas com esse órgão federal¹⁶.

A formação em serviço também depende do trabalho interno desenvolvido pelas equipes: os educadores se reúnem para discutir seu trabalho? Estudam e discutem algum material de orientação? Há uma pequena biblioteca de referência na creche? Há um aporte externo que alimente esse trabalho da equipe? Existem oportunidades de troca de experiência com outras creches?

Evidentemente, tudo isso supõe que haja horas remuneradas de trabalho além daquelas horas ocupadas

¹⁶ Trata-se de pesquisa realizada por Maria Aparecida Ciavatta Franco, cujos resultados foram publicados pela autora no artigo “Lidando pobremente com a pobreza: análise de uma tendência no atendimento a crianças ‘carentes’ de zero a seis anos de idade”, no número 51 da revista *Cadernos de Pesquisa* da Fundação Carlos Chagas, em novembro de 1984 (p. 13-32) e no livro *Creche*, organizado por Fúlvia Rosemberg, editado pela Fundação Carlos Chagas e pela Cortez Editora, São Paulo, 1989, p. 179-210 (Coleção Temas em Destaque).

diretamente com as crianças, o que representa um gasto adicional, já incorporado na maioria das jornadas de trabalho dos professores de ensino fundamental e até de pré-escolas.

Nesse ponto, retomo a pergunta inicial da pesquisa, resultante daquele estudo anterior citado, que identificou um efeito positivo da frequência à pré-escola, no percurso dos indivíduos, mas não identificou efeito equivalente da frequência à creche. Seria preciso verificar se houve um controle sobre o nível socioeconômico das crianças, pois sabemos que a população que frequenta creche geralmente pertence a estratos mais pobres do que aquela que frequenta pré-escola (no caso dos atendimentos serem paralelos, como foram até há pouco tempo e continuam a ser, em muitos casos). Nesse caso, teríamos dois fatores se sobrepondo: as condições mais precárias de desenvolvimento no ambiente da família e no meio social, combinando-se com as condições mais precárias do atendimento de tipo creche em comparação com as pré-escolas.

Todas essas questões apontam para a necessidade de se contextualizar os resultados da pesquisa sobre as creches, levando-se em conta o lugar específico que esse atendimento tem ocupado na educação e nas políticas sociais. O que seria necessário garantir em um equipamento social, de caráter educativo, que atende os segmentos mais pauperizados da população? Quais seriam os padrões mínimos de qualidade que representariam um gasto compatível com a cobertura da população mais necessitada desse atendimento? E que ao mesmo tempo garantiriam condições mais favoráveis ao desenvolvimento infantil, do que se as crianças permanecessem sem atendimento? Como encontrar esse equilíbrio, nas condições presentes, entre o respeito aos direitos das crianças e a priorização de recursos para as creches, tradicionalmente um tipo de instituição desprestigiada e até estigmatizada na sociedade?

Para avançar na discussão de questões como essas, estudos de custo como esse realizado sobre as creches do Rio de Janeiro são fundamentais, principalmente em um quadro de restrição econômica como esse que atravessamos, no qual diversos tipos de prioridade competem pelos mesmos recursos na área social. Ao mesmo tempo, é importante que os estudos de custo levem em conta, de forma crítica, os parâmetros de atendimento adotados nos diversos tipos de serviço, confrontando-os com os direitos e as necessidades das crianças e de suas famílias. Sabemos que nem sempre gastos mais altos correspondem a melhores condições de funcionamento, como atestam, por exemplo, algumas experiências municipais que priorizam a grandiosidade arquitetônica dos prédios ou outros gastos não prioritários. No entanto, sabemos também que muitos atendimentos desenhados como “de baixo custo” comprometem justamente aqueles fatores que são estratégicos para garantir uma qualidade satisfatória de educação: formação do pessoal que atua junto à criança, condições ambientais salubres e estimulantes, oferta de material educativo suficiente, existência de um projeto pedagógico, participação da equipe e da comunidade.

PARTE 2

Financiamento das políticas e programas federais e a educação infantil

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO FEDERAL

*Maria Martha Cassiolato**

O Governo Federal não vem apoiando de forma adequada a Educação Infantil, seja em termos de formulação de um programa específico, seja com o aporte necessário de recursos para a sua expansão e melhoria. Aqui temos a intenção de, neste pequeno espaço, apontar os equívocos e as lacunas presentes na elaboração dos dois últimos Planos Plurianuais-PPA do Governo Federal e apresentar sugestões para a elaboração de um programa para a Educação Infantil. Pretende-se resgatar as recomendações já encaminhadas ao Congresso Nacional¹⁷ e ressaltar a necessidade de ser aplicada, com maior rigor, a metodologia oficial para a elaboração de programas.

1. O PROGRAMA ATENÇÃO À CRIANÇA NO PPA 2000-2003

O atendimento de crianças em creches e pré-escolas se inclui entre os direitos à educação desde a Constituição de 1988, e passou a integrar a primeira etapa da educação básica, denominada educação infantil, quando da aprovação da LDB

* Técnica de planejamento e pesquisa do IPEA – Ministério do Planejamento.

¹⁷ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2001 – Plano Plurianual 2000-2003; p. 552.

em 1996. O Governo Federal, no entanto, na gestão passada não contemplou a educação infantil com um programa específico, mas concebeu um programa multisetorial com ações da assistência social e da educação. O programa **Atenção à Criança**, com vigência para o período de 2000 a 2003, estabelecia como objetivo: *assegurar o atendimento de crianças carentes de até seis anos em creches, pré-escolas ou outras alternativas comunitárias.*” Esse programa acabou dando maior ênfase às ações de cunho assistencial, deixando em segundo plano a abordagem educacional que deveria marcar o conteúdo dessa iniciativa. Algumas evidências podem embasar essa afirmação: o programa ficou sob a gerência da Secretaria de Assistência Social, uma vez que passou a fazer parte de seu Plano de Ação; e as ações sob a responsabilidade do Ministério da Educação foram implementadas de forma parcial, com recursos financeiros representando 5% do total alocado ao programa, e destinados apenas às pré-escolas.

Por outro lado, 85% das dotações orçamentárias do **Atenção à Criança**, no período, destinou-se à ação *“Atendimento à criança em creche ou outras alternativas comunitárias”*, que utiliza recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), repassados aos Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social para garantir o acesso de crianças carentes a creches e pré-escolas públicas ou conveniadas. Caracteriza-se, assim, como um serviço assistencial de duração continuada, sendo executado de forma descentralizada pelos municípios, estados e instituições com eles conveniadas, que recebem a assistência financeira da União na forma de um valor monetário fixo por criança atendida. Essa é uma antiga iniciativa do Governo Federal que teve origem na década de 70 quando a então Legião Brasileira da Assistência criou e implementou o Projeto Casulo. Os recursos do FNAS também são utilizados para *“Construção, ampliação e modernização de creches”*, outra ação

do programa executada por força de emendas parlamentares, sob a supervisão do Ministério da Assistência Social.

As ações sob responsabilidade do MEC consistem na assistência financeira aos municípios com IDH inferior a 0,50 para aquisição de material didático para as pré-escolas e na assistência técnica e financeira para a formação continuada de professores, visando à implementação do referencial curricular nacional de educação infantil. Além de ser pequeno esse aporte de recursos, as ações restringiram-se ao segmento das pré-escolas e foram direcionadas a alguns municípios selecionados, o que revela uma inconsistência de critério vis à vis a definição do público alvo do programa que são **todas** as crianças carentes de até seis anos de idade.

O **Atenção à Criança** é, no período 2000-2003, o único programa federal que visa contribuir para ampliar o acesso à creche e pré-escola de crianças de zero a seis anos, pertencentes a famílias de baixa renda. Além da pequena abrangência (somente 16% do público alvo atendido), o fato de não se constituir em programa da área de educação retira a centralidade educacional que deveria marcar essa iniciativa do Governo Federal.

Anualmente, o Ministério do Planejamento elabora o “*Relatório de Avaliação do Plano Plurianual*” e no documento encaminhado ao Congresso, em 2002, está registrada a recomendação de que seja criado um programa de **Desenvolvimento da Educação Infantil** no Ministério da Educação, mantendo a concepção multissetorial, mas trazendo para o âmbito deste novo programa as ações da Assistência Social.

Tal recomendação também se justifica em resultados de pesquisas internacionais que mostram o impacto positivo de um atendimento de qualidade nesta etapa da educação sobre o desempenho nos demais níveis de ensino, especialmente pela redução da repetência e da defasagem idade-série. É necessário ampliar o apoio técnico e

*financeiro aos municípios, responsáveis pela oferta, de modo a garantir a expansão do acesso e a melhoria da qualidade, tornando-a mais equitativa*¹⁸.

Todavia, tal recomendação não foi considerada pelos dirigentes dos Ministérios envolvidos, que não reformularam seu programa de ações para aquele exercício nem na proposta a ser executada em 2003.

2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PPA 2004-2007

Inaugurado o novo governo, o MEC promoveu, ao início de 2003, uma ampla discussão interna para subsidiar o desenho das ações na área de educação para o primeiro ano de governo Lula, que, vale lembrar, integra o último ano do PPA definido no governo anterior. Esse foi o passo inicial do planejamento estratégico da Instituição, consolidado em documento intitulado “*Alinhamento Estratégico do MEC.*” Tal documento reorientou as ações vigentes e criou novas com vistas a alcançar objetivos consoantes com a Missão de “*Promover o processo de mudança no Brasil, por meio da educação de Qualidade para Todos.*”

Em continuidade, iniciando a formulação do PPA 2004-2007, o MEC definiu a Orientação Estratégica do Ministério que teve como referência o desafio de “*Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação*” que integra o Megaobjetivo de “*Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais*” da Orientação Estratégica de Governo.

¹⁸ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO– Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2001 – Plano Plurianual 2000-2003; p. 552.

A Orientação Estratégica do Ministério da Educação¹⁹ apresenta a Missão da Instituição, um breve diagnóstico dos problemas da educação no país e define os objetivos setoriais que irão nortear o desenho dos programas a serem implementados para realizar a política educacional do novo governo.

Ao tratar da educação infantil, esse documento ressalta a existência de problemas de qualidade e equidade na oferta desta que constitui a primeira etapa da educação básica e reconhece que:

Além da iniquidade evidenciada no acesso a esse atendimento, muito mais elevado para crianças de famílias de renda maior e com escolaridade dos pais mais alta, as condições de oferta também são desiguais. O espaço físico e as instalações, que muitas vezes são compartilhados com escolas do ensino fundamental, são precários e inadequados à faixa etária.²⁰

Após delinear um quadro do conjunto de problemas atuais na área de educação, são definidos os Objetivos Setoriais do Ministério. O primeiro apresentado é “*Assegurar a assistência educacional à primeira infância*” e para alcançá-lo, serão implementadas “*Iniciativas que assistem minimamente às crianças de zero a 3 anos de idade, que não têm condições de estar em creche ou escolas especializadas, como alimentação, brincar pedagógico, formação para as mães, etc.*”.

Essa opção, de cunho assistencial, pode ser mais bem compreendida ao se analisar a justificativa do programa **Educação na Primeira Infância** que integra o PPA do MEC. Na justificativa, embora reconheça que “*de acordo com*

¹⁹ Documento disponível no *site* do MEC, acessível pelo *link* *Elaboração do PPA 2004-2007*

²⁰ Orientação Estratégica do Ministério da Educação, p. 3

a legislação vigente, as crianças de zero a três anos de idade têm o direito de freqüentar uma instituição de Educação Infantil”, e que 89,4% delas não estão sendo atendidas (IBGE/Pnad 2001), o texto ressalta a atual dificuldade de atender essa demanda e apresenta uma proposta alternativa para a primeira infância, sugerindo um programa “que visa não só subsidiar financeiramente os pais na sua tarefa de educar e cuidar de seus filhos, como também orienta-los na forma como fazê-lo”²¹.

Uma disposição geral do governo foi promover o debate com a sociedade sobre as propostas elaboradas nos Ministérios, e o MEC realizou várias audiências públicas para apresentar diretrizes e objetivos da nova gestão e colher sugestões. Em audiência de 17 de junho de 2003, da qual participaram várias entidades governamentais e não-governamentais, representantes do Movimento Interfóruns de Educação Infantil, assim como vários outros participantes da audiência, manifestaram sua discordância pela opção assistencial da proposta apresentada pelo MEC para as crianças de zero a três anos. A defesa de um programa específico para a Educação Infantil, e não somente para a primeira infância, composto por conjunto de ações que visem ampliar e melhorar o atendimento de crianças em creches e pré-escola, foi contraposto à idéia de implementar iniciativas que não atendem a esse objetivo como a apresentada pelo MEC.

Uma crítica contundente foi feita por Fúlvia Rosemberg, que distribuiu um documento onde se lê: “O Brasil adota a menina dos olhos do Banco Mundial para a educação infantil dos pobres: educar as mães ao invés de ampliar vagas em creches” Mais à frente explica:

²¹ Espelho do Programa 1065 – Educação na Primeira Infância” – SigPlan, Ministério do Planejamento

*Minha crítica a essa proposta do PPA é que ela não promove a equidade social, de gênero e raça, como prometem seus defensores, mas redundante em atendimento incompleto, implantado como solução de emergência, porém extensivo, o que redundante, via de regra, baixa qualidade, e grande instabilidade, sendo destinado, exatamente, a populações pobres que, da ótica de políticas afirmativas, necessitam e têm direitos a programas completos e estáveis como medidas de correção das injustiças que vêm sofrendo histórica e sistematicamente.*²²

As críticas feitas a esse programa foram consideradas pelo Governo durante o processo de formulação do novo PPA. A tabela a seguir apresenta a evolução do desenho do programa **Educação na Primeira Infância**, desde a proposta inicial do MEC até seu formato final. A principal modificação, durante a validação qualitativa do programa, realizada no Ministério do Planejamento²³, foi justamente a exclusão da ação “Bolsa Primeira Infância”²⁴ por falta de amparo legal²⁵ e também porque, na mesma época, estava sendo formulado um Programa de Transferência de Renda com Condicionais, para unificar todas as ações de transferência em um único programa, o que retira o sentido de criação de uma nova modalidade de auxílio financeiro a famílias. Com isso a natureza e o conteúdo da

²² idem

²³ Participaram da etapa de validação de programas os técnicos da Secretaria de Planejamento do Investimento Estratégico – SPI, técnicos da Secretaria de Orçamento – SOF e técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, órgãos do Ministério do Planejamento

²⁴ A Bolsa Primeira Infância tem por finalidade “proporcionar às famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo e com crianças de 0 a 3 anos de idade condições de nutrição e meios de assegurar, por meio de atividades lúdicas e pedagógicas, o desenvolvimento cognitivo de seus filhos, necessário à preparação para a vida escolar”, Elaboração do PPA – Programação Qualitativa, SigPlan, Ministério do Planejamento.

²⁵ Propostas vinculadas à transferência de renda necessitam de legislação específica.

proposta encaminhada pelo MEC foram completamente alterados. Isto implicou mudança de objetivo, público alvo e o redesenho das ações do Programa.

Programa Educação na Primeira Infância		
Proposta MEC	Validação Min. Planejamento	Formato Final
<p>Objetivo: Ampliar o atendimento à educação infantil, assistindo financeiramente, provendo material instrucional e informações às famílias para o cuidado e educação de seus filhos de até 3 anos de idade</p> <p>Público Alvo: crianças de até 3 anos de idade, seus pais ou responsáveis</p> <p>Ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bolsa primeira infância 2. Formulação de políticas municipais para a educação de crianças de 0 a 3 anos de idade 3. Qualificação profissional do pessoal de apoio que atua nas instituições de educação infantil para crianças de 0 a 3 anos de idade 	<p>Objetivo: Ampliar o atendimento à educação infantil de crianças de até 3 anos de idade</p> <p>Público Alvo: crianças de até 3 anos de idade</p> <p>Ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bolsa primeira infância (ação excluída) 2. Apoio a Projetos municipais para a educação de crianças de 0 a 3 anos de idade (MEC) 3. Apoio à capacitação profissional nas instituições de educação infantil para crianças de até 3 anos de idade (MEC) 4. Apoio à Construção, Ampliação e Modernização de Creches (Min. Assistência) 5. Atendimento à criança em creche ou alternativas comunitárias (Min. Assistência) 	<p>Objetivo: Ampliar o atendimento à educação infantil de crianças de até 3 anos de idade</p> <p>Público Alvo: crianças de até 3 anos de idade</p> <p>Ações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apoio a Projetos municipais para a educação de crianças de 0 a 3 anos de idade (MEC) 2. Apoio à capacitação profissional nas instituições de educação infantil para crianças de até 3 anos de idade (MEC) 3. Apoio à distribuição de material didático para creche (MEC)

Fonte: SigPlan – Programação Qualitativa, Ministério do Planejamento

Em que pese tenha havido a concordância do MEC em relação à proposta reformulada do programa **Educação na Primeira Infância** durante a fase de validação no Ministério do Planejamento, o Ministério da Assistência Social não a avalizou e decidiu que as duas ações sob sua responsabilidade, destinadas ao atendimento de criança em creche e construção de creches, seriam incluídas em outro programa do próprio Ministério, **Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude**. Nesse programa as ações pré-existentes para as crianças carentes de até seis anos são redefinidas. A nova ação “Serviços de Proteção Socioassistencial à Infância e à Adolescência” tem por finalidade assegurar o desenvolvimento integral da criança de até seis anos em situação de pobreza e risco social, envolvendo o atendimento em jornada integral ou parcial nas modalidades de creches, pré-

escolas, brinquedotecas, creches volantes e atendimento domiciliar. Apesar de se manter próxima da finalidade da ação anterior, o título atual sugere uma modificação do público alvo, com a inclusão dos adolescentes, sem que haja uma descrição dos serviços de proteção a esses jovens. O mesmo ocorreu com a ação pré-existente para a construção de creches, que na nova formulação passou a denominar-se “Construção, Ampliação e Modernização de Centros Públicos de Atendimento a Crianças e Adolescentes”.

O que importa ressaltar é que, com a exclusão das ações sob a responsabilidade da Assistência Social, o programa **Educação na Primeira Infância** do MEC ficou esvaziado e as ações que agora o compõem são insuficientes para realizar seu objetivo e a meta de ampliar a taxa de frequência à escola de crianças de 0 a 3 anos, passando de 10,6% para 34% em 2007.

No que diz respeito à pré-escola, as novas ações programadas pelo MEC estão distribuídas em vários programas: **Brasil Escolarizado, Valorização e Formação de Professores e Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino** sendo que, em alguns casos, trata-se de ações destinadas à educação infantil que não foram desdobradas, e portanto também beneficiam as crianças de 0 a 3 anos de idade.

3. A REVISÃO NECESSÁRIA

A metodologia oficial para a elaboração de programas do PPA estabelece que:

Programa é o instrumento criado por Lei específica, de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações (projetos, atividades, operações especiais e ações não orçamentárias), pessoas e estruturas motivadas ao alcance de um objetivo comum. O programa é o resultado do casamento entre a necessidade identificada na sociedade

(problema) e a vontade política expressa nas Orientações Estratégicas de Governo. Seu objetivo é expresso em um resultado que é a solução de um problema ou atendimento de demanda da sociedade e medido pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando-se, assim, a avaliação objetiva da ação do Governo.²⁶

Em seu formato final, o programa **Educação na Primeira Infância** não articula as ações necessárias e suficientes para o alcance de seu objetivo que é “*Ampliar o atendimento à educação infantil de crianças de até três anos de idade*”, uma vez que ações relevantes e pertinentes estão em outro programa da Assistência Social. Além disso, ações como “Produção e distribuição de periódicos para a educação infantil”, “Fomento à pesquisa e desenvolvimento da educação infantil”, “Apoio à capacitação de professores da educação infantil”, “Apoio à capacitação de profissionais atuantes nas instituições de educação infantil”, que se encontram em outros programas do MEC, também contribuem para o alcance do objetivo do programa para a primeira infância e também deveriam ali estar localizadas. Porém essas ações destinam-se ao atendimento educacional de crianças de até seis anos, compreendendo creche e pré-escola, e não foram desdobradas para integrarem programas diferenciados por faixa etária. Na realidade isso vai de encontro ao que os profissionais da área defendem : formular um programa que articule as ações para a expansão e melhoria da Educação Infantil como um todo.

Nesse sentido, um novo programa poderia ser criado aproveitando ações já programadas, conforme constam na tabela a seguir.

²⁶ Manual de Elaboração de Programas, Ministério do Planejamento.

Valores em R\$ 1,00

Programa/ Ação para Educação Infantil	Valores orçados período de 2004-2007
Educação na Primeira Infância	17.933.942
Apoio à capacitação profissional nas instituições de educação infantil para crianças de até 3 anos de idade	7.479.225
Apoio à distribuição de material didático para creche	4.646.541
Apoio a Projetos municipais para a educação de crianças de 0 a 3 anos de idade	5.808.176
Brasil Escolarizado	14.825.753.407
Produção e distribuição de periódicos para a educação infantil	4.646.541
Apoio à distribuição de material didático para a pré-escola	23.232.704
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	725.455.944
Apoio à Capacitação de professores da educação infantil	71.733.684
Fomento à pesquisa e desenvolvimento da educação infantil	8.318.337
Concessão de Bolsa de incentivo à formação inicial de professores da educação infantil e fundamental	78.061.884
Certificação de professores da educação infantil e fundamental	85.031.696
Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	70.112.780
Apoio à capacitação de profissionais atuantes nas instituições de educação infantil	9.293.081
Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	995.438.405
Construção, ampliação e modernização de Centros Públicos de Atendimento a Crianças e Adolescentes	1.400.000
Serviços de proteção socioassistencial à infância e à adolescência	846.756.845

Fonte: PPA 2004-2007 – Projeto de Lei

Não cabe aqui neste artigo analisar se os recursos orçados para o período 2004-2007 serão suficientes para cumprir as metas estabelecidas pelo MEC para educação infantil: garantia de matrícula na pré-escola de todas as crianças de 4 e 5 anos até 2006 e ampliação da taxa de frequência à escola de crianças de 0 a 3 anos, passando de 10,6% para 34% em 2007. As informações sobre os recursos orçados para o período do Plano, contidas na tabela acima, foram apresentadas com intuito de subsidiar a reflexão sobre a necessidade de financiamento para a expansão e melhoria da educação infantil.

4. CONCLUSÃO

O processo de revisão do PPA 2004-2007, cuja proposta deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional em

abril de 2004, abre a oportunidade de se corrigirem as falhas assinaladas durante a concepção do programa **Educação na Primeira Infância** e pode ser o momento de resgatar uma proposta de um programa que articule ações para o desenvolvimento da Educação Infantil.

É importante salientar que programas multissetoriais do tipo proposto para a Educação Infantil, que compreendem ações desenvolvidas em Ministérios distintos, enfrentam o desafio de equacionar deficiências de gestão em virtude da inexistência de esquemas consolidados de coordenação intersetorial. Isso impede a convergência e a sinergia das ações implementadas em unidades separadas da Administração Pública Federal. Contudo, para que se possa efetivamente enfrentar um problema da sociedade que, em geral, necessita de ações que não estão circunscritas a apenas uma área da Administração Pública, é preciso avançar no aprimoramento dos esquemas de coordenação.

O DESAFIO DA GESTÃO COMPARTILHADA E A NECESSÁRIA ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO INFANTIL

*Valdete de Barros Martins**

É sempre importante registrar que os avanços mais significativos no processo de democratização e, conseqüentemente, de reconhecimento de direitos sociais no Brasil ocorreram nas décadas de 80 e 90. A Constituição de 1988 demarcou um novo momento, resgatou para o Estado o seu papel de provedor de políticas sociais, portanto, incluindo significativo número da população brasileira até então desprotegida do acesso aos direitos sociais básicos, como educação, saúde, assistência social, entre tantas políticas necessárias ao bem-estar da população.

Nessa direção, a regulamentação de leis específicas como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que vem reafirmar para as crianças brasileiras aspectos fundamentais já assegurados nos tratados internacionais (Convenções e outros), explicita as responsabilidades relacionadas com a família, a sociedade e o Poder Público em geral, quanto à garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

* Valdete de Barros Martins é Assistente Social, Mestra em Serviço Social, Diretora de Acompanhamento da Política de Assistência Social do Ministério de Assistência Social e a Atual Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social.

O paradigma da proteção integral determina o estabelecimento de um pacto entre a sociedade e o Estado, impondo novas responsabilidades, afirmando, portanto, a prioridade absoluta no atendimento a crianças e adolescentes, no acesso e permanência aos serviços públicos. O ECA, ao dar precisão e detalhar as garantias relacionadas a cada política pública, não deixa dúvida de que, ao serem regulamentadas, as mesmas deveriam expressar em seus conteúdos as ações e as medidas dirigidas à criança e ao adolescente. Desta forma, a política de saúde aprovada em 1990 (Lei nº 8.080), a de assistência social em 1993 (Lei nº 8.742) e a de educação em 1996 (Lei nº 9.394) consolidam um novo arranjo no atendimento dirigido às crianças e aos adolescentes.

Os princípios e as diretrizes, obedecendo a esse novo pacto instalado na Constituição de 1988, que privilegia uma relação cooperada entre as esferas de governo, estabelecem as competências comuns, e as privativas de cada ente federado preconizam ainda a relação do Estado com a sociedade, que ganha uma dimensão especial fundada na participação social, por meio de representações dos diversos segmentos envolvidos com cada política, mediatizada pelos conselhos e fóruns no decorrer do processo democrático instalado.

Dessa forma, a organização, a gestão, o controle social e o financiamento das políticas de seguridade social, educação, criança e adolescente, entre tantas outras, ganham um novo modelo, passam a constituir sistemas próprios para o desenvolvimento do seu conjunto de ações. Por outro lado, pressupõe uma intrínseca articulação de modo a atender os objetivos quanto à garantia dos direitos.

A intenção desta reflexão é resgatar brevemente o tratamento dispensado pelo Estado, especialmente pelas políticas de Educação e Assistência Social, quanto à responsabilidade na condução da política de Educação Infantil, considerando o

processo, por um lado transitório, e de outro, a intersectorialidade na responsabilidade do atendimento. É certo que desde a Constituição Federal e as legislações complementares acima citadas busca-se superar a visão assistencialista de não-direito, que predominou por muitos anos no atendimento aos direitos das crianças, particularmente, as mais pobres. Nessa direção, é preciso reafirmar o compromisso ético, político, institucional e técnico que busca encontrar caminhos na concretização de uma efetiva política de Educação Infantil.

1. OS AVANÇOS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

O inciso IV, do artigo 208 da Constituição Federal, inovou ao definir “o atendimento em creche e pré-escola” como dever do Estado, e concretiza, portanto, do ponto de vista legal e político, a ruptura com a visão do não-direito e assinala a responsabilidade da educação com a criança de zero a seis anos. Os sistemas educacionais instituídos com base no marco regulatório da política de Educação, trazem para seu campo de atuação o debate e conseqüente compromisso em pautar a educação infantil.

Na complementaridade dessa questão, a Constituição Federal atribui que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escola”, inclusive fixando percentuais mínimos de recursos a serem destinados pela União, Estados e Municípios. A Carta Maior, ao definir as competências concorrentes entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o faz com apoio no princípio do respeito à colaboração recíproca, orientada na direção da autonomia dos entes federados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no seu art. 89, define que as creches e pré-escolas existentes

ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos a contar da publicação desta lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino. Neste processo é enfatizado o protagonismo da educação.

É importante destacar que as políticas sociais e, entre essas, a Educação, devem constituir fundos especiais na perspectiva da visibilidade, do controle social e da possibilidade de qualificar as ações da área. No caso da Educação, ao criar o Fundef, objetivou-se concentrar recursos para o desenvolvimento do Ensino Fundamental. Nessa direção, o financiamento da Educação Infantil deveria figurar entre as ações financiadas por esse Fundo, o que não vem acontecendo. Observa-se aqui um conflito de legislação: a LDB, ao ampliar o conceito de Educação Infantil (creches e pré-escolas), avança. Por outro lado, a imprecisão do financiamento por parte da educação tem criado dificuldades enormes para a continuidade e manutenção da rede já existente. E, mais grave, não possibilita a ampliação da mesma.

Consta do Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 9/01/2001, o diagnóstico da Educação Infantil no Brasil. O retrato desse estudo comprova que a prioridade dos recursos está direcionada ao Ensino Fundamental, deixando no prejuízo o desenvolvimento das ações referentes à Educação Infantil. As dificuldades enfrentadas pela rede (governamental e não-governamental), que realizam atendimento de zero a seis anos, são inúmeras, tendo esse fato gerado, inclusive, o fechamento de algumas instituições que prestam atendimento às crianças de zero a seis anos.

O reconhecimento desse quadro exige dos gestores públicos um aprofundamento do debate na perspectiva de encontrar as “saídas” para garantir que a educação cumpra o seu papel sem prejuízos a qualquer faixa etária. A construção de outros instrumentos importantes para subsidiar a

estruturação da Educação Infantil, como componente da Educação Básica, já foi elaborada, a exemplo das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, e das Diretrizes Operacionais que orientam o processo de integração das creches nos sistemas de educação municipais, mas falta, no entanto, concretizá-las.

2. OS AVANÇOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ATENDIMENTO À CRIANÇA DE ZERO A SEIS ANOS

A Assistência Social, ao ser incorporada como política de Seguridade Social de caráter não-contributivo, que deve prover os mínimos sociais a quem dela necessitar, apresenta com a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93) princípios, diretrizes, finalidade e objetivos que orientam a gestão da política, direcionando o atendimento prioritário a alguns segmentos como está elencado no art. 2º “A assistência social tem por objetivo: I – proteção à família, maternidade, velhice; II – o *amparo às crianças e adolescentes carentes*”. Por outro lado, o art. 23, reafirma o ECA, ao estabelecer prioridade no atendimento dirigido a crianças e adolescentes. Desta forma, a LOAS demarca em seu conteúdo a relação intrínseca com outras políticas setoriais para enfrentar as situações de vulnerabilidades sociais (art. 2º da LOAS).

Nesse sentido, pode-se traduzir o papel que a política de Assistência Social deve ter na garantia da inserção das crianças ao direito à educação, à saúde, assim como a outros serviços necessários à garantia da vida. É importante destacar que na organização e gestão dessa política, operacionalizada

por meio do Sistema Descentralizado e Participativo – constituído de Conselho, Órgão Gestor, Fundo e Plano – dá-se ênfase à municipalização das ações. Essa atribuição não desobriga os outros entes federados, União e Estados, especialmente do co-financiamento das ações, o que hoje é urgente para a implementação do atendimento integral à criança de zero a seis anos.

É preciso registrar que a participação da Assistência Social no atendimento às crianças de zero a seis anos, especialmente na modalidade creche, é histórica, data da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), passando pela Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), posteriormente, Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS). Tem-se observado que,

a partir de 1995/96, ações do governo federal destinadas ao atendimento a crianças em creches da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e da Fundação Centro Brasileiro (FCBIA) foram assumidas não pelo MEC, mas pela SAS/MPAS e avançou-se no processo de municipalização dos serviços (Almeida, 2002).

Em documento intitulado “Proposta para Atendimento de Criança em Creche e Pré-Escola na área da Assistência Social no período 1996/1998”, a SAS declara que em 1996 firmou 5.767 convênios, realizados em 3.402 municípios. Das 9.499.363 crianças de zero a seis anos pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, a Secretaria apoiou o atendimento de 16,25%, com valor *per capita* de R\$14,84 – prevendo, como uma das metas até 1998, que esse valor deveria chegar a R\$28,73 (vinte e oito reais e setenta e três centavos) por meio de parceria com os Ministérios da Educação e do Desporto e da Saúde. Na mesma direção, é

proposto como meta repassar 100% das creches para os *sistemas educacionais municipais*. A gestão desse processo seria conduzida em parceria com os referidos ministérios. Os recursos transferidos em 1996 foram da ordem de R\$209.714.404,00, para atender a 1.543.629 crianças.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da resolução 207, de 1998, no item 4.1.1 – afirma que

o atendimento integral à criança de zero a seis anos de idade é prestado em creches e pré-escolas e apoiado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social por meio da Secretaria de Assistência Social, em estreita relação com os Estados e municípios, entidades e organizações de assistência social.

Em 1999, o MPAS/SEAS publica cartilha “Ação compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos”. O propósito do documento mais uma vez está na direção de reafirmar o papel da Educação e explicitar a responsabilidade da Assistência Social. As competências da Assistência Social, junto às creches e pré-escolas, devem ser:

- identificar no município as famílias com crianças de zero a seis anos demandatárias da Assistência Social;
- identificar e apoiar tecnicamente, em parceria com a educação, as demandas existentes nas localidades que não possuam as devidas estruturas (físicas, de recursos humanos, pedagógicas e administrativas), conforme normas emanadas dos conselhos estaduais ou municipais de Educação;
- apoiar as famílias destinatárias da Assistência Social que possuem filhos em creches e pré-escolas, por meio da inclusão em programas oficiais de auxílio, de geração de renda, de mecanismos de

encaminhamento, de esclarecimento sobre acesso a programas de enfrentamento à pobreza, garantido às crianças inclusão e promoção social;

- articular e planejar programas e cursos de apoio socioeducativo às famílias;
- garantir que os recursos oriundos da Assistência Social, aplicados em creches e pré-escolas, sejam destinados ao seu público-alvo.

Nesse sentido, em 2000, a SEAS, com a edição das Portarias nº 2.854/00 e 2.874/00, busca compor novas ações dirigidas à criança de zero a seis anos, apresenta modalidades de atendimento assim denominadas: atendimento em unidades de jornada integral ou parcial por meio de creches e pré-escolas, brinquedotecas, atendimentos domiciliares e ações socioeducativas de apoio à família, inclusive estabelecendo novo *per capita*, que inclui as três últimas modalidades.

Entretanto, nos anos de 2001/2002, a SEAS continua a financiar ações dirigidas ao atendimento em creche, registrando-se um pequeno aumento no número de metas. Constata-se, ainda, que o orçamento da SEAS destinado às crianças de zero a seis anos tem um importante peso dentro do conjunto dos serviços assistenciais de caráter continuado do Ministério. “Essas constatações reforçam a tese da identidade historicamente assumida pela Assistência Social, no campo de zero a seis anos” (Almeida, 2002).

A SEAS, ao regulamentar as modalidades de atendimento, em nada inova: as ações propostas caminham na direção da precarização dos padrões de serviços já existentes na rede de creches. O debate não foi suficientemente instalado nos municípios, a participação das instâncias colegiadas (Conselhos de Assistência Social e Educação) foi insuficiente, a desarticulação entre as esferas

de governo e dessas com a sociedade não contribui para avançar-se na efetivação dos direitos devidos às crianças. O acompanhamento na alteração da rede por parte da Assistência Social pressupõe um processo de monitoramento e avaliação que também deixou a desejar. Dados de 2003 da gerência de zero a seis, indicam que das 1.669.322 metas pactuadas, 156.956 estão na modalidade “ações socioeducativas de apoio à família”, o que pressupõe que estas crianças já estejam sendo atendidas na rede de educação.

A cobertura de provisões/serviços da Política de Assistência Social, na realização do atendimento de zero a seis anos, deve ser norteada por um padrão de inclusão social que garanta a acolhida e equidade no desenvolvimento das novas ações, afirme principalidade do direito, rompendo com ações focalistas e de baixo padrão de qualidade. A primazia do Estado evidencia-se já que este assume o compromisso de conduzir um processo amplo, democrático e articulado na direção de alcançar a dimensão de um atendimento digno, legítimo e justo às crianças brasileiras.

3. O DESAFIO PERMANECE

Neste novo momento, com a criação do Ministério da Assistência Social (MAS), é a oportunidade de se resgatar todas as ambigüidades e indefinições que envolvem o atendimento à criança de zero a seis anos. A tão urgente e necessária articulação com o Ministério da Educação deve ser retomada de imediato, no sentido de aprofundar o debate e subsidiar intervenções acerca dos seguintes pontos:

- o papel da assistência social, buscando resgatar os princípios da convivência familiar e comunitária (art. 4º da LOAS), da prioridade à infância em

situação de risco pessoal e social (art. 23 da LOAS), na direção do cumprimento do art. 4º do ECA.

- o desenvolvimento de estudos, de modo a identificar a situação atual do co-financiamento realizado pela assistência social no atendimento de zero a seis anos. Nessa direção, torna-se necessário rever os instrumentos que orientam esse processo, especialmente as Portarias nº 2.584 e 2.874/2000;
- a necessidade de instituir grupo de trabalho permanente entre os Ministérios da Educação e da Assistência Social, incluindo outros atores fundamentais para avançar na direção da construção de uma agenda mínima, de coordenação intersetorial. Por outro lado, fica evidenciado que a complexidade da questão colocada extrapola as competências da Assistência e da Educação e não se resolve de forma definitiva pelos mecanismos de gestão compartilhada. É importante que se coloque em perspectiva um tratamento mais estrutural para o formato de planejamento das ações do governo federal no atendimento da criança de zero a seis anos, envolvendo também a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Reconhece-se a complexidade desse debate, mas é urgente uma definição que explicita as medidas/provisões da Assistência Social nesse campo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. C. A política de assistência social e os programas federais destinados às crianças de zero a seis anos:

avanços, constrangimentos e desafios, relatório final. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Crianças de zero a seis anos: suas condições de vida e seu lugar nas políticas públicas.*[Brasília]: Ipea, 2002. (Pesquisas do Ipea). Mimeografado.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente 8069/90.* Brasília, 1990.

_____. *Estatuto do Idoso 10741/2003.* Brasília, 2003.

_____. *LOAS: Lei Orgânica de Assistência Social 8.742/93.* Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. *LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.* 2. ed. Brasília: MEC/Centro de Documentação de Publicações, 2001.

_____. *Plano Nacional de Educação.* Brasília: MEC/Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 2001.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Ação compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos.* Brasília: SEAS, 1999.

_____. *Proposta para atendimento de crianças em creches e pré-escolas na área da assistência social no período 1996-1998.* Brasília: MPAS, SAS, 1996.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. *Creches e pré-escolas no Brasil.* 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PENSAR BH. Ed. temática. *Política social,* Belo Horizonte, n.3, maio/jul. 2002.

PARTE 3

A educação infantil no financiamento da educação básica

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – FUNDEF

*Francisco das Chagas Fernandes**

A questão da educação nacional, oferecida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente a educação básica, constitui um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto da política de inclusão social que norteia as ações do atual governo. A ampliação do alcance do FUNDEF – mais importante mecanismo de redistribuição de recursos vinculados à educação – constitui a principal medida a ser implementada no conjunto das prioridades educacionais presentes, por promover a imediata e efetiva redistribuição dos recursos da educação.

A implantação do FUNDEF a partir de 1998 contribuiu para a ampliação do atendimento apenas no âmbito do ensino fundamental, deixando, porém, à margem do processo de inclusão, as crianças em idade escolarizável na educação infantil e os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, numa escala crescente de demanda, dentre outras razões, pelo impulso que o FUNDEF promoveu no segmento do ensino fundamental público. E desconsiderou a demanda de quase 50 milhões de jovens e adultos que não têm o ensino fundamental completo.

* Secretário de Educação Infantil e Fundamental do Ministério da Educação.
Ex-diretor do FUNDEF.

Na Educação Infantil apenas 18,5% da população de zero a seis anos é atendida nas escolas públicas estaduais e municipais, no ensino fundamental 97% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculadas e no ensino médio cerca de 40% dos jovens de 15 a 17 anos são atendidos. O descompasso existente no atendimento dos três níveis de ensino que compõem a educação básica, decorre da ausência de uma política que concorra para a indistinta universalização do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem melhoria qualitativa do ensino oferecido, com valorização dos profissionais da educação. O FUNDEB vem preencher essa lacuna como mecanismo que incentiva, democratiza e assegura o acesso à Educação Básica.

1. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

A Constituição Federal atribui à União uma responsabilidade direta em relação à garantia do ensino superior, ficando a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios o oferecimento da Educação Básica, contudo, sob a ação normativa, supletiva e redistributiva da União, que assegura assistência técnica e financeira a esses entes federados, concorrendo, dessa forma, para a redução das acentuadas desigualdades existentes e para a universalização do ensino, com melhoria qualitativa. É urgente a promoção da equidade no tratamento dado a todos os segmentos do ensino que compõem a educação básica, assegurando aos governos estaduais e municipais, pela via da redistribuição dos recursos e pelo aporte de verbas federais suplementares, igualdade na capacidade financeira de promoção do atendimento em todos os níveis

de ensino que oferecem e, conseqüentemente, garantindo a todas as crianças e jovens brasileiros igualdade de oportunidades de acesso à educação, independentemente da localização geográfica de suas residências e do ente governamental a que se encontram vinculadas as escolas públicas que irão atendê-los.

É importante destacar que a atuação dos Estados e Municípios, no âmbito da Educação Básica, ocorre de forma diferenciada, recaindo sobre os Municípios a quase totalidade do atendimento nas Creches (98%), Pré-Escolas (92%) e 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental (71%), enquanto a atuação dos Estados concentra-se no Ensino Médio (97%), 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental (64%) e Educação Especial (57%), verificando-se um certo equilíbrio apenas na Educação de Jovens e Adultos, em que Municípios e Estados atendem, respectivamente, a 48% e 52% dos alunos matriculados, conforme dados do Censo Escolar de 2002.

Essa diferenciação de participação no atendimento decorre da própria divisão de responsabilidades dos entes federados, imposta pela Constituição Federal em relação à garantia dos diversos segmentos da formação básica do cidadão. A proposta de criação do FUNDEB mantém essa diferenciação de responsabilidades, nos aspectos estruturais, organizacionais e de gestão dos respectivos sistemas de ensino, entretanto promove uma ampla redistribuição dos recursos financeiros vinculados à educação básica, adotando como critério o número de alunos matriculados por nível de ensino no âmbito de cada rede (estadual ou municipal) e a garantia de um investimento mínimo por aluno/ano, a ser fixado anualmente, que assegure efetivas condições de se alcançar um adequado padrão de qualidade do ensino.

2. ASPECTOS FÍSICO-FINANCEIROS

Atualmente são atendidos pelo FUNDEF 32 milhões de alunos. Com a criação do FUNDEB, serão atendidos mais de 47 milhões de alunos matriculados na educação infantil, no ensino fundamental e médio das redes Estaduais e Municipais, em todas as modalidades de ensino, inclusive na Educação de Jovens e Adultos, não considerados na redistribuição dos recursos do atual FUNDEF.

Para viabilizar o atendimento desse contingente de alunos, no projeto de criação do FUNDEB devem ser asseguradas:

- a composição do Fundo com os recursos vinculados à educação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- uma maior participação financeira da União na sua composição, a título de complementação;
- a fixação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um valor por aluno/ano diferenciado por nível e modalidade de ensino, associada à garantia de um valor nacional mínimo de investimento que assegure qualidade do ensino.

A equalização financeira promovida pelo Fundo, em razão das diferenças, tanto nas participações no atendimento, quanto na composição de custos por nível de ensino, provocará diferenciados impactos financeiros junto aos Estados e Municípios, em função do grau de participação de cada ente governamental no atendimento do segmento do ensino em que atua de forma predominante. Entretanto, é importante destacar que serão beneficiados aqueles governos que, por um lado, contam com uma reduzida capacidade de financiamento da educação e, por outro, atuam com significativa participação no atendimento aos alunos da Educação Básica.

Esse efeito financeiro que se verifica, tanto no atual FUNDEF, quanto no novo FUNDEB, decorre da aplicação do mecanismo redistributivo, baseado na transferência dos recursos em função do número de alunos atendidos. A equalização promovida em cada Estado, pela redistribuição apenas dos recursos do Governo Estadual e dos seus Municípios, entretanto, não é suficiente à promoção da necessária redução das enormes desigualdades existentes e da melhoria qualitativa do ensino. Por isso, é de fundamental importância uma significativa participação financeira da União, em caráter complementar ao Fundo, pela necessidade natural de se aportar recursos adicionais que alavanquem a melhoria e a universalização do atendimento na Educação Básica e minimizem os efeitos da redução de receitas dos entes governamentais “transferidores” de recursos do âmbito do Fundo.

3. FUNDEB – INSTRUMENTO DE VALORIZAÇÃO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO

A educação é um setor intensivo em mão-de-obra, fazendo com que os custos com pagamento de pessoal representem cerca de 70% dos custos do ensino oferecido pelo poder público. Essa situação há de perdurar por muito tempo, em que pese a evolução tecnológica que, de forma célere, tem contribuído para a introdução de novos recursos didáticos e o aperfeiçoamento dos métodos e técnicas utilizadas no processo ensino-aprendizagem.

A presença do professor em sala de aula não apenas continuará a ser necessária, como exigirá desse profissional uma atuação, tanto mais interativa e participativa quanto

mais atualizada em relação aos avanços e conhecimentos tecnológicos, além de um adequado nível de formação acadêmica, consoante dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ao estabelecer como meta qualitativa para o docente a formação superior para todos aqueles que vierem a ingressar na carreira do magistério.

De outro lado, a crescente complexidade das escolas exige outros profissionais habilitados para a educação alimentar, a administração escolar, a manutenção de infra-estruturas operacionais e o manuseio pedagógico de novos recursos tecnológicos.

O Governo Federal não assume a responsabilidade de disciplinar a carreira, nem a remuneração dos profissionais da educação nos Estados e Municípios. Entretanto, estabelecer diretrizes é dever da União, em parte já contemplado pelo art. 67 da LDB. Mais ainda: criar condições e referenciais mínimos a serem observados contribuirá para a concretização das medidas que assegurarão a necessária valorização do magistério, particularmente tornando condigna sua remuneração.

A legislação do atual FUNDEF prevê que pelo menos 60% dos recursos do Fundo sejam aplicados na remuneração do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental. Essa parcela de recursos permitiu que houvesse, sobretudo no âmbito dos municípios, uma real evolução dos aviltantes e inadmissíveis níveis salariais praticados no passado. Contudo, com a experiência do FUNDEF, pode-se constatar que a questão salarial do magistério não logrou êxito com a simples garantia de um limite mínimo de recursos financeiros que assegure a cobertura e a melhoria da remuneração praticada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. É necessário que, além do limite mínimo de recursos, seja garantido um piso

salarial para a categoria, assegurando importante componente da valorização do magistério.

O FUNDEB deverá prever que pelo menos 80% dos seus recursos sejam destinados à valorização dos professores e demais profissionais da educação, criando condições de propiciar para todos uma formação sólida de nível médio ou superior e uma efetiva elevação da remuneração, pela garantia de piso salarial nacional, a ser regulamentado em Lei específica.

4. MEDIDAS PARA CRIAÇÃO

Para criação e implantação do FUNDEB faz-se necessário aprovação de Emenda Constitucional, seguida de regulamentação por meio de Legislação infraconstitucional. O correspondente projeto de Emenda encontra-se em fase de análise e conclusão no âmbito do Governo, por um Grupo de Trabalho Interministerial criado por Decreto de 21.10.2003, formado por representantes dos Ministérios da Educação, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil, sendo prevista a conclusão dos trabalhos e a apresentação do respectivo projeto, até o final do presente exercício.

ESTUDO SOBRE AS POSSIBILIDADES DE CONTINUIDADE DO FUNDEF E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PAÍS

*Mariza Abreu**

1. LEGISLAÇÃO VIGENTE

1.1. Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996:

a) Vinculação constitucional de recursos (CF, art. 212, *caput*): mínimo de 18% para a União e de 25% para Estados, DF e municípios da receita resultante de impostos para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), definidas pela LDB (arts. 70 e 71).

b) Subvinculação de recursos para o ensino fundamental (art. 60, *caput*, do ADCT): por dez anos (1997 a 2006), mínimo de 60% dos recursos dos Estados, DF e municípios previstos no art. 212 da CF (= 15% dos impostos) para o ensino fundamental público.

c) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (art. 60, § 5º): por dez anos (1997 a 2006), em cada Estado, Fundo de natureza contábil, constituído por 15% do FPE, FPM,

* Consultora Legislativa da Área XV Educação, Cultura, Desporto, Bens Culturais, Diversões e Espetáculos Públicos

ICMS, IPI-Exp e recursos da Lei Kandir; redistribuição dos recursos entre governo estadual e os municípios, de acordo com a matrícula nas respectivas redes de ensino fundamental, apurada pelo Censo Escolar do ano anterior, realizado pelo Inep/MEC; complementação pela União dos recursos dos Fundos, cujos valores anuais por aluno não alcançarem um valor mínimo por aluno definido nacionalmente; subvinculação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo em cada UF para o pagamento do magistério do ensino fundamental público.

1.2. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996: dispõe sobre a vigência automática do Fundo a partir de 1998 (art. 1º), a complementação da União e a fixação do valor nacional por aluno (art. 6º, § 1º), a operacionalização do Fundo (art. 3º), a diferenciação de valor por aluno, considerando 1ª a 4ª série, educação especial e escolas rurais (art. 2º), os conselhos sociais de acompanhamento e controle social (art. 4º), a elaboração de novos planos de carreira para o magistério (art. 9º), etc.

2. AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

2.1. É amplamente majoritária, na sociedade, a avaliação positiva do Fundef como mecanismo redistributivo para financiamento do ensino fundamental público.

2.2. Várias polêmicas verificadas na implantação do Fundo foram superadas ou, ao menos, adequadamente encaminhadas. Como exemplo, podemos citar as possibilidades de utilização dos recursos subvinculados ao magistério para o pagamento apenas dos docentes ou também dos profissionais de educação em exercício das

chamadas funções de suporte pedagógico direto à docência (hoje, poucos Tribunais de Contas mantêm a interpretação mais restritiva).

2.3. As principais polêmicas não resolvidas referem-se a: definição do valor mínimo nacional por aluno pelo governo federal; diferenciação do valor por aluno para as escolas rurais; e previsão de ajustes progressivos das contribuições ao Fundo para garantir valor por aluno correspondente a padrão de qualidade do ensino.

2.4. No Relatório Final do grupo de trabalho instituído pelo MEC, neste ano, para realizar Estudo sobre a Definição do Valor Mínimo Nacional por Aluno/Ano do Fundef para 2003, conclui-se que o valor por aluno para 2003 não repõe a inflação de 2002 e foi fixado aquém das possibilidades atuais. O documento apresenta alternativas para aumento desse valor ainda este ano, considerando ou a disponibilidade financeira atual para a complementação da União (395,0 milhões de reais), ou a dotação orçamentária (657,5 milhões de reais), ou, ainda, o aumento dos recursos previstos no orçamento federal de 2003. O documento traz à luz a recomendação do TCU no sentido de revisar, via projeto de lei ou medida provisória, o dispositivo legal com a fórmula de cálculo do valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundef, de forma a compatibilizar o valor da complementação nacional com as condições financeiras da União.

2.5. Nesse Relatório, o GT do MEC reconhece a falta de dados para fixar a diferenciação do custo-aluno e afirma que, na segunda etapa de implantação do Fundef (2002-2006), o valor mínimo deveria corresponder ao custo-aluno-qualidade, tornando-se, portanto, mais significativo, no contexto atual, a realização de estudos para definir esse custo-aluno-qualidade do que a aplicação da fórmula de cálculo da Lei nº 9.424/96.

3. PECs APRESENTADAS NO CONGRESSO

3.1. Após a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, novas PECs foram apresentadas no Congresso Nacional, relativas ao financiamento da educação básica.

3.2. Várias dessas PECs evidenciam a preocupação com o financiamento da educação infantil, prevendo a inclusão dessa etapa da educação básica no Fundef sem alterar sua composição – PECs nº 570/98 do Deputado Severiano Alves (PDT/BA) e nº 342/01 da Deputada Ana Maria Corso (PT/RS) – ou a subvinculação de recursos para a educação infantil – PEC nº 415/01 do Deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE).

3.3. Outras PECs tratam especificamente da vigência do Fundef – a PEC nº 467/01 do Deputado Armindo Abílio (PSDB/PB) prorroga a vigência do Fundo por mais dez anos, ou seja, até 2016, e a PEC nº 522/02, do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), transforma o Fundef em mecanismo permanente de financiamento do ensino fundamental público, ao transpor para os parágrafos do art. 212 da Constituição Federal o conteúdo do art. 60 do ADCT, então revogado. No Senado Federal, foi apresentada a PEC nº 29/02 pelo Senador Francisco Escórcio (PMDB/MA), que inclui o § 8º no art. 60 do ADCT duplicando o prazo de vigência previsto no *caput* do artigo, *caso, ao seu término, persistam as deficiências do ensino fundamental público*, ou seja, prorroga a vigência do Fundef também por mais dez anos.

3.4. Ao mesmo tempo, foi oferecida à apreciação do Congresso a PEC nº 112/99 pelo Deputado Padre Roque (PT/PR) e outros parlamentares do Partido dos Trabalhadores, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), desarquivada neste

início de nova legislatura e apensada à PEC nº 78/95, que propõe a ampliação do percentual de recursos vinculados da União de 18% para 25%.

3.5. No Senado Federal, foi apresentada a PEC nº 34/02 pelo Senador Ricardo Santos (PSDB/ES), que modifica o art. 212 da Constituição Federal, destinando o salário-educação para a educação básica, acrescenta o art. 212-A, criando o Fundeb (com definição dos recursos que o compõem, que não a totalidade dos recursos vinculados dos Estados e municípios, valor nacional por aluno não inferior à razão entre a receita total do Fundo no País e a matrícula nacional total da educação básica pública, redistribuição dos recursos de acordo com a matrícula na educação básica e 60% dos recursos subvinculados para pagamento dos professores da educação básica pública) e altera o art. 60 do ADCT, estabelecendo progressividade para atingir a regra permanente para o cálculo do valor nacional por aluno (70% no primeiro ano até chegar a 100% no quarto ano). Desde 28 de fevereiro deste ano, essa PEC encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, para parecer.

3.6. Entre as PECs já apresentadas em 2003, na área da educação, a maioria delas refere-se ao financiamento do ensino superior, mediante concessão de bolsa de estudo a estudantes carentes e compra de vagas pelo Poder Público em instituições confessionais ou comunitárias – PECs nº 12/03 do Deputado Oswaldo Biolchi (PMDB/RS), nºs 27/03 e 28/03 do Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) e nº 55/03 do Deputado Wilson Santiago (PMDB/PB).

3.7. A PEC nº 37/03, do Deputado Severiano Alves (PDT/BA), cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério, em âmbito estadual e em caráter permanente, por meio de modificação do art. 212 da Constituição Federal.

3.8. Lembre-se que outras PECs em tramitação no Congresso Nacional tratam da ampliação da possibilidade de utilização do salário-educação. A PEC nº 428/01, do Deputado Eduardo Seabra (PTB/AP), prevê a possibilidade de utilização do salário-educação na pré-escola. A PEC nº 232/00, apresentada pelo Executivo federal, propõe a possibilidade de utilização do salário-educação no ensino médio. Por fim, oriunda do Senado Federal, a PEC nº 23/03, que altera o § 5º do art. 212 da Constituição Federal, para estender a aplicação do salário-educação à educação infantil, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, apensada à PEC nº 428/01.

3.9. Sobre as propostas de extensão da aplicação do salário-educação, por solicitação da Presidência da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, a Consultoria Legislativa elaborou Nota Técnica.

Conteúdo	PECs
Fundef (vigência)	nº 467/01 do Dep. Armindo Abílio (PSDB/PB) nº 522/02 do Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) nº 29/02 do Sen. Francisco Escórcio (PMDB/MA)
Educação Infantil no Fundef	nº 570 do Dep. Severiano Alves (PDT/BA) nº 342/01 da Dep. Ana Maria Corso (PT/RS)
Fundo para a Educação Infantil	nº 37/03 do Dep. Severiano Aves (PDT/BA)
Fundeb	nº 112/99 do Dep. Padre Roque (PT/PR) nº 34/02 do Sen. Ricardo Santos (PSDB/ES)

Observação: Arquivada apenas a PEC nº 570/98.

4. A PROPOSTA DO FUNDEB

4.1. Embora conste do programa de governo do Presidente Lula, das manifestações e documentos do ministro da Educação, e dos pronunciamentos de vários parlamentares do PT, até este momento o Executivo federal não apresentou à sociedade brasileira Proposta de Emenda à Constituição que institua o Fundeb.

4.2. Ao mesmo tempo, por intermédio da Secretaria de Educação Fundamental/Departamento de Acompanhamento do Fundef, o MEC encaminhou ofício a várias entidades como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), e provavelmente a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), também consultadas durante o estudo do valor por aluno do Fundef para este ano, solicitando *considerações e sugestões* acerca da criação e implantação do Fundeb, em substituição ao Fundef, *para avaliação e consideração pelos técnicos que estão desenvolvendo o projeto no âmbito do MEC.*

4.3. Nesse ofício, o MEC adianta que, considerada uma das mais importantes medidas do atual governo em favor da educação básica oferecida pelos Estados, Distrito Federal e municípios, o Fundeb prevê a expansão do contingente de beneficiários (alunos matriculados) que constitui a base para distribuição e utilização dos recursos, de forma a incluir todo o alunado da educação básica (e não apenas do ensino fundamental, como ocorre no atual Fundef), bem como a ampliação do percentual dos recursos da educação que passarão a integrar o Fundo, além da base de incidência que, necessariamente, será objeto de redimensionamento, de forma a tornar o novo Fundeb compatível com o objetivo a que se

propõe, qual seja de concorrer para a universalização de toda a educação básica, com qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação.

4.4. Uma vez que o governo Lula ainda não apresentou sua proposta de Fundeb, apresentamos a seguir uma síntese da PEC nº 112/99, oferecida à apreciação do Congresso por parlamentares do PT. Assim, esta proposta de alteração da Constituição Federal:

(Art. 208) – Introduz progressiva universalização da educação infantil.

(Art. 211) – Introduz a responsabilidade da União pelo ensino superior e educação profissional tecnológica.

(Art. 211) – Inverte a ordem da atuação prioritária dos municípios (no texto atual, ensino fundamental e educação infantil; na PEC, educação infantil e ensino fundamental).

(Art. 211) – Substitui a colaboração entre Estados e municípios na oferta do ensino fundamental pela colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e municípios na oferta da educação básica.

(Art. 211) – Introduz, na CF, princípios presentes na LDB – distribuição de recursos conforme demanda (definida como população de 0 a 17 anos, mais jovens e adultos que não completaram a educação básica) e receitas de impostos, e assistência técnica da União para suplementar custo-aluno-qualidade, cujas diretrizes serão definidas em lei complementar.

(Art. 211) – Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com totalidade dos recursos vinculados dos Estados, Distrito Federal e municípios.

(Art. 211) – Subvincula 80% do Fundeb para valorização dos profissionais da educação (magistério ou todos os trabalhadores em educação?).

(Art. 211) – Dispõe sobre conselhos gestores do Fundeb, com representantes do poder público estadual e municipal e da sociedade civil.

(Art. 212) – Amplia a vinculação de recursos da União de 18% para 20% da receita de impostos.

(Art. 60 do ADCT) – Modifica as metas do período de 10 anos – erradicação do analfabetismo, universalização da educação básica e do ensino obrigatório, garantia de permanência na escola.

(Art. 60 do ADCT) – Define prazo de cinco anos para Estados e municípios retirarem financiamento do ensino superior dos 25% vinculados à MDE pelo art. 212.

4.5. Em resumo, pela proposta de 1999, o Fundeb seria constituído pelos 25% de toda a receita resultante de impostos vinculados para despesas com MDE dos Estados e municípios, e seria destinado ao financiamento de toda a educação básica, incluindo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Em outras palavras, o Fundeb consistiria em fundos estaduais com a totalidade dos recursos vinculados para a totalidade dos alunos da educação básica pública.

4.6. Ao mesmo tempo, a PEC n°112/99 prevê a substituição dos conselhos sociais de acompanhamento e controle social por conselhos gestores, a fixação de custos-aluno-qualidade diferenciados para as etapas e modalidades da educação básica, e destinação de 80% para pagamento de professores e outros profissionais da educação.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUNDEB

5.1. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que, em decorrência de o Fundeb ter vigência até 2006 e considerando

sua absoluta aceitação como mecanismo de financiamento do ensino fundamental, será necessária a alteração da Constituição Federal durante o atual governo, qual não seja apenas para dar continuidade ao Fundef ou torná-lo permanente.

5.2. Hoje, o debate centraliza-se na avaliação das possibilidades de instituição do Fundeb, surgindo, entretanto, iniciativas que apontam, no sentido da implementação de Fundos diferenciados, para o financiamento das diferentes etapas da educação básica.

5.3. Na comparação entre o Fundef e a proposta de Fundeb, de acordo com a PEC nº 112/99, são centrais as questões relativas aos beneficiários (alunos do ensino fundamental público ou da educação básica pública) e dos recursos constitutivos do Fundo (15% de parte da receita de impostos, a saber, do FPE/FPM, ICMS, IPI-Exp e recursos recebidos à conta da Lei Kandir, ou 25% da totalidade da receita de impostos). Passamos a abordar estas duas questões.

5.4. Ao direcionar-se ao financiamento do ensino fundamental, o Fundef promove redistribuição de recursos entre os governos dos Estados e seus municípios em relação a um nível de ensino que, pela Constituição Federal e pela LDB, consiste em responsabilidade concorrente ou compartilhada desses dois níveis de governo. No Fundeb, a totalidade dos recursos vinculados às despesas com MDE seria redistribuída entre os Estados e seus municípios, em relação a etapas da educação básica, pelas quais eles não são co-responsáveis, visto ser a educação infantil incumbência apenas dos municípios, e o ensino médio, apenas dos Estados. Sobre isso, Paulo Sena observa:²⁷

²⁷ SENA, P. *Os nós do financiamento à educação* : nota técnica. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, abr. 2003.

A bem da transparência no debate, é preciso assinalar que o aspecto positivo da proposta – ampliação para todos os níveis do esquema redistributivo-equitativo do Fundef – talvez não esteja sendo bem compreendido por algumas prefeituras que esperam que o Fundeb estanque perdas de recursos. Não é bem assim. Se, de um lado estas prefeituras entrarão com suas matrículas de educação infantil, todas as prefeituras de municípios pobres também o farão. Além disso, o Estado entrará com as matrículas do ensino médio. Haverá a necessidade do aperfeiçoamento do controle sobre as matrículas-fantasma e sobre as matrículas-“cometa” (o aluno que aparece uma vez, faz a matrícula, conta para a base de cálculo do Fundef e não frequenta).

5.5. A inclusão de todas as etapas da educação básica, em um mesmo Fundo, gera a necessidade de definição de valores por aluno diferenciados por nível de ensino. Lembre-se que o GT do MEC sobre o valor por aluno do Fundef reconhece que os resultados das pesquisas até então realizadas (em 2000 e 2002) não apontam uma definição segura de diferenças, seja em relação ao custo-aluno entre 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série, seja em relação ao custo entre escolas rurais e urbanas. Sobre isso, Paulo Sena (op. cit.) observa que a lei do Fundef prevê coeficientes, para diferentes subníveis de ensino e tipos de estabelecimento. Sua implantação não foi nem imediata, nem consensual, nem plena – uma vez que as escolas rurais permanecem excluídas da diferenciação, mesmo no governo Lula. A definição por níveis promete um forte conflito de interesses federativos. (...) (Já que no Fundef) muitas vezes o regime de colaboração é substituído por conflitos federativos abertos, como nos casos de fixação de

coeficientes e da definição pela responsabilidade do transporte escolar.

5.6. Por fim, ainda sobre a questão dos beneficiários. O Fundef foi instituído quando o atendimento educacional no ensino fundamental à população de 7 a 14 anos encontrava-se próximo da universalização. Como, neste nível de ensino, a taxa de escolarização bruta ainda é superior a 100% devido ao atraso escolar (que a sociedade vem enfrentando com mecanismos como a aceleração de aprendizagem e a redução das taxas de reprovação e abandono), e como vem se reduzindo a taxa de crescimento demográfico da população no País, no momento da formulação do Fundef (1995/1996) já se previa a futura redução da matrícula no ensino fundamental regular, o que efetivamente começou a se verificar a partir do Censo Escolar do ano 2000. Assim, assegura-se a tendência ao crescimento do valor anual por aluno, pois mesmo na hipótese irrazoável da estagnação da produção social e da arrecadação de impostos, o Fundef implicava uma razão na qual um mesmo volume de recursos seria dividido por um número de alunos a cada ano menor. Na realidade, de acordo com o GT do MEC, como de 1998 a 2002 a receita do Fundef cresceu 76,5%, e as matrículas no ensino fundamental público aumentaram 5,3%, o valor *per capita* aluno/ano cresceu 67,6%.

5.7 Não é essa a realidade nem da educação infantil, nem do ensino médio, cujas matrículas vêm crescendo ano a ano e tendem, ainda, a um aumento significativo no futuro próximo. Nesse caso, dividir recursos por matrículas traz em si o risco de um valor por aluno decrescente, com prejuízos evidentes para a qualidade do ensino, o que de resto aconteceu na expansão do atendimento no ensino fundamental.

5.8. Por exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul, um estudo publicado na imprensa em 1999²⁸ demonstra que, entre os governos de 1975/1978 e 1995/1998, a educação não só perdeu participação relativa nas despesas do Estado, como manteve seu montante de gastos praticamente inalterado. Em 1975/1978, despendia-se por ano, em média, um bilhão de reais com educação. Isso ocorreu mesmo com a elevação da renda estadual e o crescimento das matrículas, o que implicou a redução do valor de recursos públicos disponíveis por aluno, com a conseqüente queda na qualidade do ensino oferecido à população.²⁹ O que aconteceu no Rio Grande do Sul deve ter sido repetido, em maior ou menor medida, em todo o País.

5.9. Ainda, para tornar a questão mais complexa, são diferentes as demandas e as condições de ampliação da oferta na educação infantil e no ensino médio. Em primeiro lugar, a demanda na educação infantil é mais facilmente quantificável, pois no máximo corresponderia à totalidade da população na faixa etária de zero a seis (ou zero a cinco) anos, já que não se apresenta o problema do atendimento fora da idade apropriada (para caricaturar, não há educação infantil para jovens e adultos). Sem falar no fato de que o

²⁸ BRUNET, J. E. G.; CALAZANS, R. B. Aonde vai a educação do Rio Grande do Sul? *Gazeta Mercantil*, 28 jun. 1999.

²⁹ A participação relativa média das despesas com educação no período 1975/1978 foi de 25,1% no conjunto total da despesa, reduzindo-se para 13,9% em 1995/1998, numa queda de 11,2 pontos percentuais. Em relação ao PIB estadual, essa participação era de 2% contra 1,4% no período 1995/1998, acusando queda de 0,6 ponto percentual. O Estado inverteu a ordem de suas prioridades essenciais, canalizando recursos para assistência e previdência e para os poderes Judiciário e Legislativo, em detrimento da educação e da segurança. Considerando-se os mesmos períodos, os gastos com inativos ampliaram-se de 12,5% em relação à despesa orçamentária global para 25,65%, e nas funções legislativa e judiciária, os gastos cresceram de 4,2% para 9,5%.

número absoluto de crianças nessa faixa etária é, hoje, decrescente no Brasil. Ao contrário, a demanda apresenta-se mais elástica no ensino médio, pois trata não apenas de assegurar o acesso a esse nível de ensino aos jovens entre 15 e 17 anos que tenham concluído o ensino fundamental, mas também a todos os jovens e adultos que não completaram sua formação nessa etapa da educação básica, na chamada idade escolar. A meta nº 16 do Capítulo de Educação de Jovens e Adultos do Plano Nacional de Educação (PNE) consiste em: “Dobrar em cinco anos e quadruplicar em dez anos a capacidade de atendimento nos cursos de nível médio para jovens e adultos”.

5.10. Em segundo lugar, a sociedade não precisa, ou não deve, colocar-se como objetivo de universalização do atendimento em instituições educacionais na educação infantil, especialmente à população na faixa etária de zero a três anos (o que não dispensa o Estado e a sociedade da responsabilidade pelo bem-estar e desenvolvimento integral das crianças, mediante, por exemplo, ações de apoio e assistência às famílias e iniciativas pedagógicas e recreacionais na forma de atendimento em espaços públicos como praças ou associações de bairro). Ao contrário, é objetivo, das sociedades contemporâneas, a universalização do atendimento no ensino médio, e mesmo a extensão da obrigatoriedade a esse nível de ensino, hoje ainda definida apenas em relação ao ensino fundamental. Em decorrência, questiona-se a possibilidade de extensão, para as demais etapas da educação básica, do critério vigente no Fundef de redistribuição dos recursos entre os governos estadual e municipais, de acordo com a matrícula existente a cada ano.

5.11. Sobre a *mistura* num mesmo fundo de recursos para financiamento de toda a educação básica, Paulo Sena (op. cit.) ainda observa:

(...) o ensino médio conta com cerca de 7,6 milhões de matrículas públicas, está em expansão, e por suas características tem o custo mais elevado – o que certamente será trazido à Mesa pelos Estados quando das discussões referentes (à definição dos coeficientes diferenciados por nível de ensino) – enquanto a educação infantil tem cerca de 4,4 milhões de matrículas públicas. Isto é, o financiamento da educação infantil pode até ser prejudicado. Há o risco de os municípios serem atropelados pelos Estados neste debate.

5.12. Além da redução do valor por aluno, outras conseqüências indesejáveis poderiam advir, como a indução à escolarização de crianças de zero a três anos em situações socialmente não recomendáveis (como na zona rural – também para caricaturar, imaginemos o problema do transporte escolar dessas crianças no trajeto residência–creche–residência). Ou, em face do limite de crescimento do bolo de recursos, em decorrência da também limitada capacidade de complementação da União, o surgimento de obstáculos à expansão do atendimento educacional no ensino médio.

5.13. Quanto aos recursos constitutivos do Fundeb, duas considerações. Em primeiro lugar, é difícil acreditar que governadores e prefeitos, e seus secretários de finanças, *independentemente de agremiação partidária*, venham a aceitar a capturação pelo Fundeb da totalidade dos 25% dos impostos constitucionalmente vinculados às despesas com MDE. De fato, esse procedimento limitaria os espaços de autonomia dos entes federados e consistiria num mecanismo de equalização absoluta dos recursos hoje disponíveis, o que poderia implicar aporte significativo de novos recursos em entes federados mais pobres mas também retração de recursos disponíveis em entes federados mais ricos. Assim, embora “pela média”, principalmente em municípios mais ricos

pareceria um nivelamento “por baixo”. Sobre isso, no documento de apresentação do Fundeb assinado pelo Deputado José Pimentel (PT/CE), afirma-se *respeito à autonomia estadual e municipal no uso em educação de recursos vinculados acima de 25%* (grifo nosso).

5.14 Em segundo lugar, a constituição de fundos com a totalidade dos recursos vinculados implicaria um problema de operacionalização do Fundeb. No Fundef, como integram os Fundos apenas recursos de receitas de impostos já compartilhadas entre os níveis de governo por determinação constitucional, quando da transferência da receita-mãe, os 15% do Fundef são automaticamente capturados, redistribuídos de acordo com os coeficientes de matrícula, e diretamente depositados nas contas específicas do Fundef de cada ente federado. Como será operacionalizada a redistribuição da totalidade da receita de impostos entre o governo do Estado e seus municípios?

5.15. Para termos idéia das dificuldades que poderão advir, na Agenda Legislativa da Indústria, publicação de 2003, na parte relativa à educação, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) posiciona-se de forma divergente à PEC nº 522/02 do Dep. Luiz Carlos Hauly, com a seguinte argumentação:

Ocorre que a aquiescência dos Estados e Municípios à vinculação de tais receitas se deu pelo seu caráter transitório. Sua perenização comprometerá por tempo indeterminado a autonomia de Estados e municípios na aplicação dos recursos da arrecadação em conformidade com as especificidades locais. Deste modo, a medida poderá ter, como conseqüência, a necessidade de criação por parte dos Estados e municípios de outras fontes de receitas, o que repercutirá de forma negativa no setor produtivo. Por fim, ainda não decorridos sete anos do prazo inicial estabelecido

pela EC nº 14/96, já se pretende tornar permanente instrumento, que, a princípio, foi criado para alcançar objetivos em determinado período de tempo, o que, na verdade, é indício de insucesso.

5.16. Responda-se a essas considerações que, ao contrário, é o sucesso do Fundef que torna a sua prorrogação uma necessidade da educação pública brasileira. Isto porque as desigualdades de riqueza e renda entre regiões e Estados e, dentro de cada Estado, entre municípios podem ser reduzidas, mas dificilmente eliminadas, o que implica a necessidade do caráter permanente desse instrumento redistributivo dos recursos vinculados a despesas com MDE.

6. A ALTERNATIVA DE TRÊS FUNDOS

6.1. Já indicada nas propostas de continuidade do Fundef e de instituição de um fundo específico para a educação infantil, essa possibilidade é apresentada por Paulo Sena no trabalho já referido:

O Plano Nacional de Educação consagrou como diretriz (Lei nº 10.172/2001, item 11.2) para o financiamento, *a gestão de recursos da educação por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas.*

A proposta de gestão por fundos não é nova. Remonta à Constituição de 1934, que previa fundos por esfera da Federação, constituídos por sobras das dotações orçamentárias. A Constituição de 1946 menciona um fundo para o ensino primário, apenas na esfera da União. A antiga LDB (Lei nº 4.024/61) previa fundos por nível (art. 92), mas apenas na esfera federal. Destes fundos restritos à União, apenas o referente ao então ensino primário prosperou,

tornando-se o gérmen do FNDE. Ficou abandonada a idéia de fundos por níveis.

Pela primeira vez, com o Fundef, a questão dos fundos parece estar concebida de maneira mais consistente. O problema das tentativas anteriores era a sua vinculação a fontes de recursos pouco expressivas (sobras orçamentárias ou limitadas ao âmbito da União no exercício da função supletiva). Daí a dificuldade de ‘saírem do papel’. Há a necessidade da união dos mecanismos de vinculação genérica de recursos com a gestão por fundos. Anísio Teixeira³⁰ teve esta percepção e lutou por esta idéia, argumentando que, se a Carta de 1946 recriara a vinculação de recursos à Educação, “não seria forçar a Constituição afirmar que a mesma criou deste modo fundos especiais para o ensino”, através da “Administração especial desses recursos”.

Se o Fundef trouxe estes benefícios, por que não estendê-los aos demais níveis da educação básica? Esta é a questão levantada pelos defensores do Fundeb, entre os quais alguns dos mais sérios e notáveis estudiosos do financiamento da educação. A partir da mesma preocupação, reapresento esta velha nova idéia, inspirada em Anísio Teixeira: por que não *três fundos distintos*, nos moldes do Fundef – para a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio? Estes teriam valores mínimos, complementação da União e contas específicas e conselhos de acompanhamento.

Parece-me que três fundos (o **Fundef-Pleno** e os fundos para a educação infantil e ensino médio) teriam algumas vantagens em relação a um fundo único:

- não haveria mistura, num mesmo fundo, de recursos de entes diferentes, quando as competências são

³⁰ TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, p. 24-25, 1957.

diferentes, o que traz potenciais enfrentamentos federativos, com risco dos entes politicamente mais fortes (estados) sobrepujarem os mais fracos (municípios). Entre as dificuldades, estaria a definição de coeficientes por nível. Como indicado (antes), o peso das matrículas do ensino médio pode beneficiar este nível em relação à educação infantil;

- menos burocracia, uma vez que o fundo da educação infantil envolveria as esferas municipal e, federal, como complementadora e o fundo do ensino médio, apenas as esferas estadual e federal, como complementadora;
- acompanhamento de cada um dos três fundos por (três) conselhos compostos de maneira mais representativa de cada nível – um pai de aluno da educação infantil é diferente de um pai de aluno do ensino médio. Um professor do fundamental pode ter interesses diferenciados de um professor do ensino médio, etc.;
- negociação separada com a União para o estabelecimento dos mínimos de cada fundo que, em meu entendimento, melhora as possibilidades de ganhos;
- melhor possibilidade de composição de fontes, isto é, de trazer para o Fundo, da educação infantil, vinculados recursos da saúde e assistência e, para o fundo do ensino médio, recursos do trabalho – setores que estariam representados nos conselhos de acompanhamento.

Além dos fundos, entendo necessária a existência, com recursos definidos, de dois grandes programas complementares: a correção de fluxo e a diminuição dos desníveis regionais.

6.2. Por Fundef-Pleno, Paulo Sena (op. cit.) entende:

É importante assinalar que o Fundef é um mecanismo de financiamento *cuj*a execução não se completou. A sua abrangência focalizada não é um elemento interno do mecanismo – Fundef, mas resultado da utilização que o Executivo vem fazendo da “válvula” do valor mínimo – contrariando, aliás, o disposto na lei. Para se ter o “*Fundef-Pleno*”, tal como já previsto na legislação, são necessários:

- aumento imediato do valor mínimo nacional, de acordo com o que dispõe o art. 6º, caput e art. 1º da Lei nº 9.424/96;
- ajuste do valor mínimo nacional a um padrão de qualidade (art. 60, §4º ADCT e Macroobjetivos da Lei nº 9.989/2000 – PPA);
- definição do coeficiente em benefício da escola rural (art. 2º, §2º, IV – Lei nº 9.424/96).

Com estes ajustes entendo que o Fundef – sem dúvida um marco positivo na história do financiamento da educação – pode ser mantido, ao lado de outros dois fundos, para os demais níveis da educação básica.

7. CONCLUSÕES

7.1. Tanto a proposta de Fundeb quanto a de instituição de três fundos diferenciados para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, não estão ainda suficientemente aprofundados, do ponto de vista dos municípios, dos Estados e das possibilidades de complementação desses fundos pela União. Pois, de nada adianta ampliar os mecanismos redistributivos hoje vigentes se não existir, por parte do governo federal, a vontade política e as condições reais de assegurar maior participação

da União, no exercício de suas funções constitucionais supletivas e redistributivas, no financiamento da educação básica pública em todo o País.

7.2. Especialmente, é necessário que essas propostas sejam fundamentadas com simulações e análises orçamentárias e financeiras, de forma a avaliar o impacto que cada uma delas poderá ter nos Estados e municípios, nas diferentes regiões brasileiras.

7.3. Por fim, afirmamos que o debate sobre as possibilidades de financiamento da educação básica no Brasil – se criação do Fundeb ou aperfeiçoamento do Fundef e instituição de outros dois fundos específicos para a educação infantil e o ensino médio – somente avançará quando o governo federal apresentar, para a discussão com a sociedade, sua proposta concreta de Fundeb.

O FUNDO DE EDUCAÇÃO BÁSICA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

*João Antonio C. de Monlevade**

I. ANTECEDENTES

Em junho de 1994, durante as discussões do Plano Decenal de Educação para Todos, foi instalado o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica. Eram integrantes do Fórum, o MEC, como coordenador, o Ministério do Trabalho, o Consed, a Undime, a CNTE, o Crub, a Anfope e o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação. Seu objetivo era uma reflexão urgente sobre a relação **valorização do magistério – qualidade da educação escolar**. No horizonte, pensava-se na construção de um Acordo Nacional para viabilizar mecanismos políticos, administrativos e pedagógicos de valorização do magistério que resultassem na melhoria da qualidade de todas as etapas da educação básica.

Havia já um acúmulo de diagnósticos que apontavam a necessidade urgente da melhoria de qualidade da educação como condição de inserção do País no mundo globalizado e na sociedade do conhecimento, e se presumia que grande parte das deficiências qualitativas do ensino derivavam do fraco desempenho dos professores, causado por uma formação deficiente e por jornadas estafantes de trabalho, frutos ambas da deterioração salarial ocorrida nas últimas décadas.

* Consultor Legislativo da Área da Educação do Senado Federal.

Foi este Fórum que construiu o Acordo Nacional, de 2 de setembro, e o Pacto Nacional, de 19 de outubro, que continham vários compromissos dos governos federal, estaduais e municipais – entre eles, a elaboração, em 1995, de novos planos de carreira do magistério, com a implantação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) de R\$ 300,00 para uma jornada semanal de tempo integral, ou seja, de 40 horas. Esse Piso – quantia abaixo da qual não se poderiam fixar as remunerações iniciais dos professores com habilitação de nível médio em início de carreira – seria viabilizado por meio da instituição de Fundos Articulados nas esferas de Poder, toda vez que o Município ou o Estado não tivesse capacidade de pagamento com os recursos de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE). A União, para tanto, usaria de metade dos 18% destinados à MDE por força do art. 212 da Constituição Federal – calculada, à época, em R\$ 3 bilhões.

O mais importante deste registro é enfatizar que todo esse esforço político e financeiro era destinado a qualificar não somente uma etapa da educação escolar, mas **toda a educação básica, incluindo a educação infantil, ou seja, das crianças até seis anos de idade.**

Talvez mesmo por essa ousadia, uma vez na Presidência e no Ministério da Educação os novos mandatários do País, o Acordo e o Pacto foram desfeitos, e substituídos pela pálida proposta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef – que viria a afetar somente uma das três etapas da educação básica, a sua modalidade mais “domável”, a da “oferta regular”, que, *grosso modo*, se desenvolve na “idade própria”, ou seja, dos sete aos catorze anos.

É importante que relembremos as datas: 1994 e 1995, bem antes da aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Só então o País passou a ter consciência, lentamente, de que o ensino fundamental era somente uma etapa provisoriamente obrigatória da educação básica a que todo cidadão tem direito, antecedido pelos seis anos da educação infantil e completados pelo ensino médio. Mais lentamente ainda, está caminhando a tomada de consciência de que, como integrante da educação básica, a educação infantil precisa ser financiada pelo Poder Público e se integrar em suas políticas macroeconômicas.

A PEC 233/95, que encaminhou o Fundef, se converteu na Emenda à Constituição nº 14, de 12 de setembro de 1996, após competentes debates, onde se elogiou sua audácia distributiva e se denunciou sua timidez inclusiva: e, no momento da sanção da Lei nº 9.424, em 24 de dezembro do mesmo ano, pela qual se regulamentou o Fundef, cortou-se a participação no Fundo das matrículas existentes (3 milhões) e potenciais (60 milhões) dos jovens e adultos. Ou seja, a dívida social não cabia no financiamento federal da educação.

O Fundef foi implantado no Pará em agosto de 1997 e nos outros Estados em 1º de janeiro de 1998. No Distrito Federal, não se implantou até hoje. Imediatamente se percebeu que não só o passado tinha sido cortado; o futuro também ficou comprometido.

Por que e como ?

Pela LDB, a responsabilidade pela oferta de creche e pré-escolas – que compõem a educação infantil e que eram encargos tanto das redes estaduais como das secretarias de ação social – passou praticamente para os Municípios, mais precisamente para as secretarias municipais de educação. Ora, como dos 25% de impostos vinculados à MDE, os Municípios tinham que destinar agora, obrigatoriamente, 60% (ou seja,

15% do total) para o ensino fundamental, sobravam 10%, ou menos, quando os salários valorizados dos professores ultrapassassem o “salário-médio” previsto pelo Fundef, para dividir entre os encargos da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Isso, na melhor das hipóteses, porque havia ainda a necessidade de acomodar o pagamento dos inativos da educação em alguma rubrica “disponível” – quase sempre a de MDE.

Além dos malabarismos para a acomodação da oferta de creches e pré-escolas já existentes – que resultaram em muitos casos na “derrapagem” do percentual orçado para MDE para níveis bem acima do legal – os anos de 1998 e 1999 assistiram a uma escancarada “priorização” do ensino fundamental, em detrimento da educação infantil, por meio da “corrida pelas matrículas”, que representavam aumento certo de recursos do Fundef para o próximo ano. Nesta onda, celebraram-se também convênios de municipalização das séries iniciais do ensino fundamental em vários Estados, com cobertura legal da Lei do Fundef, que impuseram o ritmo de “paralisa” na maior parte das redes de educação infantil do País. Os Censos do Inep, a despeito da pressão da demanda por creches e pré-escolas, só irão captar aumento de matrículas na educação infantil a partir de 2000.

II. O FUNDO DE EDUCAÇÃO BÁSICA – FUNDEB

Esses e outros desdobramentos da implantação do Fundef – como a multiplicação dos casos de desvios de verbas e ineficácia dos Conselhos, a lentidão no processo de melhoria salarial dos professores, o não-cumprimento do Valor Mínimo, a explosão das demandas por ensino médio sem

cobertura do Fundo – motivaram a que várias entidades e partidos políticos resgatassem as idéias que haviam circulado em 1994, no Fórum Permanente, e em 1995 e 1996, na tramitação da PEC 233/95. Essas idéias se aglutinavam em torno da sugestão do Fundeb, ou seja, de um Fundo de Manutenção da Educação Básica.

A concepção central não é muito diferente da do Fundef: em vez de se destinar 15% dos impostos mais significativos (FPE, FPM e ICMS) dos Estados e Municípios a um Fundo Estadual que redistribuísse suas receitas automaticamente ao governo estadual e aos governos municipais de acordo com as matrículas de ensino fundamental nas respectivas redes – o Fundeb captaria **25% de todos os impostos** estaduais e municipais para redistribuí-los para os governos estadual e municipais, segundo suas matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Por que 25% de todos os impostos ? Pelo simples fato de que a nova demanda potencial (que incluiria as crianças de creche e pré-escola, os adolescentes do ensino médio e os jovens e adultos do ensino fundamental e médio) acrescentaria às 33 milhões de matrículas do ensino fundamental regular público, de imediato, 15 milhões de matrículas das outras etapas da educação básica, e, mais à frente, **pelo mecanismo da inclusão automática na fonte de recursos**, de 30 a 40 milhões de alunos então fora da escola. Ora, como seria indesejável, para não dizer impraticável, pagar a expansão de matrículas com redução de salários ou ampliação de carga horária dos professores, o Fundeb teria que nascer com a perspectiva de usar todos os recursos vinculados à MDE nos Estados e Municípios, além de uma substancial complementação da União, pelo menos enquanto subsistisse a demanda reprimida de jovens e adultos.

Veio então à luz a PEC 112, de 1999, resultado da mobilização de várias forças sociais, de autoria dos deputados do Partido dos Trabalhadores. Esperava-se que sua tramitação seria tumultuada – já que seus mecanismos afetavam o financiamento da educação superior nos Estados e provocariam protestos dos Municípios mais desenvolvidos, cujos impostos próprios, frutos de penoso esforço fiscal, seriam em parte “catapultados” em benefício dos estudantes do ensino médio das redes estaduais e da educação infantil dos Municípios menores.

Na realidade, não houve tumulto algum. No Parlamento, o rolo compressor do Governo, que dispunha da vontade da maioria e da má vontade do Presidente da Câmara, impediu a tramitação da PEC. Nos Municípios, prosperou um perverso e bem sucedido mecanismo de acomodação: os pais e mães com crianças até seis anos as matricularam em creches e pré-escolas privadas, formais e informais, segundo sua capacidade financeira, restando para os excluídos os esquemas precários de “mães crecheiras” ou de entidades filantrópicas, muitas delas apoiadas com recursos humanos ou financeiros públicos. As estatísticas da educação infantil, a partir dos censos do MEC, cujos dados citamos abaixo, revelam e escondem os fatos: revelam um pequeno crescimento de matrículas na educação infantil municipal de 1998 a 2002; escondem um aumento maior de alunos nas escolas privadas, formais e informais, de educação infantil. Esses anos, seguramente, aceleraram a privatização da educação infantil no País.

Atualmente, além da PEC n° 112, de 1999, reapresentada na Câmara dos Deputados em 2003, existe a PEC n° 34, de 2002, do Senador Ricardo Santos, tramitando no Senado Federal, apensada à PEC 82/99. As três diferenças básicas são:

- a) a PEC 34/02 inclui a totalidade da receita do salário educação de cada Estado no seu Fundo;
- b) a PEC 34/02 destina somente 18% do FPE, ICMS e IPI-Exportação estadual e 20% do FPM e ICMS municipal para o Fundeb, deixando os outros impostos estaduais (IPVA, ITCM e IRRFSE) e municipais (ITR, IPVA, IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM) bem como os 7% e 5% restantes dos primeiros, para aplicação em MDE fora do Fundeb;
- c) a PEC 34/02 destina 60% para pagamento dos professores, e não 80% para a remuneração de todos os profissionais da educação, não garantindo o Piso Salarial Profissional indicado pela PEC 112/99.

A PEC nº 34, de 2002, está ainda no Senado, em compasso de espera pela aprovação da Reforma Tributária.

Ambas dependem, para sua aprovação, da apresentação de detalhes fundamentais para sua operacionalização. Dois são imprescindíveis, porque irão determinar os montantes de verbas municipais, estaduais e federais necessários para a implantação do Fundeb: quais os critérios de diferenciação de custos nas várias etapas e modalidades da educação básica e quais as fontes de financiamento da complementação federal.

Na realidade, é muito difícil se aprovar uma PEC desta natureza a partir da iniciativa de um deputado ou senador, por mais bem intencionado, bem informado e bem assessorado que esteja. Pois o financiamento da educação é uma política pública executiva, que depende de planejamento e se insere nos planos globais da economia e do desenvolvimento. Neste sentido, é fundamental que se exponham a demanda potencial e a demanda ativa por educação infantil pública no País e se analise a oferta atual e futura de recursos públicos, para se ter uma idéia clara da viabilidade do Fundeb como mecanismo institucional de financiamento da educação infantil.

Neste sentido, todos estão ansiosos pela apresentação, por parte do atual Governo Federal, da proposta do Fundeb, que consta da plataforma do Presidente Lula para a educação.

A seguir, apresentamos o que consideramos essencial para a educação infantil no Fundeb: as fontes de financiamento, os critérios de distribuição, os diferenciais de custo-aluno- qualidade e os critérios para fixação do Investimento Mínimo por Aluno.

III. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO FUNDEB

Para que esta seção do texto ganhe a dimensão próxima de sua importância, convém que sejam expostos os números aproximados das demandas por creche e pré-escola e as estatísticas de atendimento.

Nos últimos anos têm nascido por ano entre 3.300.000 e 3.500.000 bebês no Brasil, representando entre 1,7% e 2,2% da população total de cada Estado, dependendo de seu grau de urbanização. Assim, nas quatro coortes de creche (0 a 3 anos de idade), existem cerca de 13.600.000 crianças. O Censo Escolar de 2003 registrou 18.589 matrículas em creches estaduais, 748.325 em creches municipais e 469.229 em estabelecimentos privados, totalizando 1.236.143 alunos. Na suposição (incorreta) de que todos tivessem até 3 anos, o atendimento não alcança 10%. Dados da PNAD de 2001, que se baseiam em declarações colhidas por amostra nas residências, apontavam que 10,6% das crianças dessa idade são atendidas em creches. O que mais importaria, entretanto, era descobrir a **demanda ativa**, ou seja, o quantitativo de crianças que os pais desejam de fato matricular em creches. Nos minicensos que se têm realizado em Municípios que estão elaborando seus Planos Municipais de Educação e que tenho acompanhado(MT,

PE, CE, DF) a demanda ativa na zona urbana varia de 60 a 80% da população infantil e na zona rural cai para até menos de 30%, dependendo, neste último caso, da densidade populacional e do tipo de trabalho dos pais.

De qualquer forma, é imperioso registrar que mesmo os dados do censo escolar têm mostrado um forte crescimento das matrículas em creche: em 1999 elas eram 16.593 nas redes estaduais, 522.703 nas municipais e 292.174 no setor privado – o que mais cresceu.

Registre-se também que as metas do PNE para o atendimento em creche, no Brasil como um todo, são de 30% da demanda em 2005 e 50% em 2010.

Focalizemos agora os números da pré-escola.

Como uma boa parte dos alunos matriculados na primeira série ou ciclo do ensino fundamental ainda não completou os sete anos – e, portanto, embora fossem da demanda potencial da educação infantil, na realidade já a superaram – podemos considerar 2,5 coortes etárias como propriamente constitutivas da demanda por pré-escola, o que soma 7.750.000 crianças no País. Esclareça-se: demanda ativa quase igual à demanda potencial, porque a procura por matrícula depois dos quatro anos é universal nas zonas urbanas e crescente nas comunidades rurais. O Censo Escolar de 2003 registra como matriculadas em pré-escolas estaduais 303.261 crianças, 3.538.060 em municipais e 1.317.679 em particulares, totalizando 5.159.000, ou seja, 66,57 % da demanda. A situação do atendimento é bem diferente: quanto à pré-escola, a meta do PNE para 2005, de 60%, já estaria ultrapassada e a de 80%, para 2010, já estaria quase atingida, se considerarmos que em escolas privadas não-oficiais possam estar matriculadas cerca de um milhão de crianças entre quatro e seis anos: na verdade, já haveria pelo menos 6.000.000 de crianças matriculadas em educação infantil

(77,42% da clientela), sem contar outras 1.500.000 frequentando o ensino fundamental.

Registre-se que os últimos números são fruto de cálculos estimativos do autor e incluem uma margem de erro considerável, principalmente em vista das metodologias diferentes dos levantamentos e da dificuldade de estabelecer os limites de idade nas pesquisas. Essas considerações são fundamentais para entendermos melhor o problema de financiamento da educação infantil. Se partirmos do princípio de que ao Estado caberia financiar somente a parte já atendida pelas redes públicas e as crianças cujas famílias não têm condições de pagar mensalidades (mantendo mais ou menos os percentuais de atendimento privado, como dá a entender o PNE), poderíamos dizer que a **demanda ativa por educação infantil pública se resume a 8.000.000 de crianças em creches e 5.000.000 em pré-escolas**. Considerando-se as metas finais do PNE, a demanda de educação infantil pública seria ainda menor: **6.800.000 em creches e 5.540.000 na pré-escola**.

Passemos agora ao cerne da discussão: como financiar uma educação infantil de qualidade para 13.000.000 de crianças?

Em primeiro lugar é preciso repetir que a educação infantil é uma política pública de atendimento da criança, centrada na educação, sim, e não mais em assistência social às mães trabalhadoras, mas que engloba ações de saúde, de alimentação e de outras áreas sociais. Portanto, seu financiamento não se esgota em verbas de “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE), disciplinadas pelos artigos 70 e 71 da LDB. Sabiamente, a mesma LDB nomeou a primeira etapa da educação básica de “educação infantil” e não de “ensino infantil”, como nos casos do fundamental e médio.

Em segundo lugar, embora possamos estabelecer custos a partir de parâmetros do que atualmente se gasta em creches e pré-escolas, não é proibido sonhar e desejar o melhor para nossos filhos. No desenho de um Fundo, é essencial estudarmos os componentes do serviço, calcularmos o preço de cada um, para chegarmos a um “Custo-Aluno-Qualidade” (CAQ).

No caso de uma creche de tempo integral em zonas urbanas, a preços de 2003, computados todos os insumos, permanentes e de custeio, o meu cálculo, desenvolvido em estudos, cursos e seminários, é que o CAQ anual chegue a R\$ 3.000,00. Desse total, pode-se arbitrar que R\$ 2.000,00 seriam financiados por recursos de impostos vinculados à MDE.

No caso de uma pré-escola nas mesmas circunstâncias, mas de tempo parcial, calculo que o CAQ atinja R\$ 1.700,00, dos quais R\$ 1.500,00 se comporiam da fonte de MDE.

Simulemos agora as contas: para manter 8.000.000 de crianças em creches, o País gastaria no máximo R\$ 24 bilhões em recursos públicos, R\$ 16 milhões dos quais oriundos da MDE; e para manter 5.000.000 de alunos de pré-escola seriam R\$ 8,5 bilhões, R\$ 7,5 dos quais da MDE. No total, para 13.000.000 de alunos, R\$ 23,5 bilhões da MDE – quantia bem superior à despendida hoje com 5.000.000 de crianças, cerca de R\$ 8 bilhões da MDE. Observe-se, contudo, que os custos-médios não são tão diferentes: R\$ 1.600,00 hoje e R\$ 1.811,00 na simulação.

Para se ter a visão do conjunto do Fundeb, estamos estimando o CAQ do ensino fundamental em R\$ 1.500,00; o do ensino médio em R\$ 1.700,00 (tendo ambos um financiamento de 90% da MDE); e o da EJA em R\$ 1.400,00 – dos quais R\$ 800,00 a cargo das verbas de MDE e R\$ 600,00 financiados pelos recursos da educação profissional.

Vamos, agora, examinar o potencial das fontes de recursos previstas para o Fundeb: os 25% de todos os impostos estaduais e municipais.

Nossa estimativa parte da observação da relação entre a receita por aluno do Fundef e a receita total – estadual ou municipal – das verbas de MDE. Com raras exceções (alguns Estados do Nordeste, para menos, e S.Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, para mais), a receita total representa o dobro da do Fundef. Ora, em 2003, a receita geral do Fundef chegará a R\$ 25 bilhões – portanto, a receita total do Fundeb seria de aproximadamente R\$ 50 bilhões, sem contar R\$ 4 bilhões do salário educação. Uma leitura mensal do quadro de receitas do Boletim do Fundef, publicado pela STN do Ministério da Fazenda e acumulado desde janeiro de 1998 em seu sítio na internet permite afinar estas estimativas Estado por Estado.

Quais seriam as demandas a ser financiadas pelos recursos estaduais e municipais do Fundeb?

Em primeiro lugar, as matrículas atuais do ensino fundamental, ensino médio, educação infantil e educação de jovens e adultos nas redes públicas:

Matrículas e Gastos Aproximados na Ed.Básica Pública – 2003

Etapa	Matrícula	Gasto (R\$1.000)	Gasto/Aluno
Ed. Infantil – creche	1.000.000	2.000.000	2.000,00
Ed. Infantil – pré-escola	4.000.000	6.000.000	1.500,00
Ensino Fundamental	32.000.000	30.000.000	937,50
Ensino Médio	8.000.000	9.000.000	1.125,00
Ed. de Jovens e Adultos	4.000.000	3.000.000	750,00
Educação Básica	49.000.000	50.000.000	1.020,40

Fonte: Cálculos do autor, aproximados a mais pela tendência

Obs: As matrículas da Educação Especial estão incluídas nas respectivas etapas.

Como se observa, se fosse garantido pelo governo federal um Investimento Mínimo por Aluno (IMA) com valor

igual aos referenciados aos CAQ acima simulados para creches e pré-escolas (R\$ 2.000 e R\$ 1.500, respectivamente), a complementação da União não seria tão grande, a não ser que persistissem enormes diferenças de arrecadação *per capita* do Fundeb entre os Estados. Dependendo do valor do IMA para as outras etapas, a complementação da União ao Fundeb chegaria – com as matrículas atuais – a perto de R\$ 6 bilhões.

Implantando-se o Fundeb (com a persistência do critério de distribuição de recursos baseada nas matrículas de cada rede no ano anterior), haveria, segundo meus cálculos e estimativas, a seguinte dinâmica de evolução gradativa das matrículas, considerando-se 2003 como “ano zero”:

1. As matrículas públicas de creche aumentariam pelo menos 20% ao ano, passando de 1 para 4 milhões em oito anos.
2. As matrículas públicas em pré-escolas aumentariam no máximo 5% ao ano, de 4 para 5 milhões em cinco anos.
3. As matrículas públicas de ensino fundamental diminuiriam 3% ao ano, de 32 para 29 milhões em quatro anos.
4. As matrículas públicas de ensino médio aumentariam 3% ao ano, de 8 para 10 milhões em oito anos.
5. As matrículas de educação de jovens e adultos (EJA) aumentariam 20% ao ano, de 4 para 17 milhões em oito anos, desacelerando o crescimento dali em diante.

De qualquer forma, é preciso se entender que, para ampliar o atendimento e melhorar a qualidade, é forçoso haver um crescimento de gasto. O que houve por muito tempo foi um aumento de matrículas em ritmo maior que o crescimento de gastos – tendência que foi interrompida recentemente, com a diminuição do número global de alunos no ensino fundamental e regulação dos gastos pelo Fundef. É claro que no ensino médio e no ensino superior estadual ainda persiste

esta tendência perversa, que tem motivado o aumento de alunos por turma, a multiplicação de jornadas dos professores e o arrocho salarial dos trabalhadores em educação.

Com os dados acima da provável evolução das matrículas – continuando igual à capacidade de arrecadação de impostos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios – a complementação da União tenderá a crescer cerca de 10% ao ano, atingindo a R\$ 12 bilhões dentro de oito anos, passando então a decrescer em decorrência da queda geral de matrículas. Entretanto, tem-se observado durante os últimos anos que a arrecadação de impostos estaduais e municipais, mesmo com pequeno crescimento do PIB, tem aumentado em termos reais, o que nos autoriza a prever uma menor necessidade de complementação da União ao Fundeb. Registre-se, contudo, que a previsão de matrículas em creches públicas só incorpora metade da demanda ativa, por força do baixo atendimento atual e do mecanismo do Fundeb que limitaria seu crescimento anual a 20%.

Além disso, é preciso orientar a política tributária e fiscal para diminuir as diferenças de arrecadação *per capita* dos impostos, seja por uma melhor distribuição do FPE e FPM, seja pelo incremento de receita dos impostos próprios dos Estados e Municípios. Como a complementação do Fundeb varia de acordo com a variação dos gastos médios estaduais por aluno em relação ao Valor Mínimo (igual ao valor médio nacional), é de se esperar que uma política macrofiscal contribua para a redução das desigualdades, dispensando aos poucos uma excessivamente custosa intervenção da União.

Não podemos terminar este texto sem aludir a outras hipóteses de financiamento da educação infantil com desenhos diferentes do Fundeb. O primeiro é o que não inclui os 25% de impostos municipais próprios no Fundeb e o considera como política de financiamento somente das

matrículas a partir dos quatro anos, ou seja, excluindo as creches. Essa alternativa procura resolver ao mesmo tempo dois problemas: o da dificuldade de transferir impostos arrecadados pelos Municípios para o uso do Fundeb e o das perdas que os grandes municípios certamente teriam com estas transferências. Outro é o da PEC 34/02 – que reduz os percentuais aplicados no Fundeb, para resguardar os gastos dos Estados com a educação superior e dos Municípios com suas próprias redes. No primeiro desenho a educação infantil volta ao dualismo que a LDB procurou superar; no segundo, reduz-se demais a receita do Fundeb em cada Estado, exigindo-se maior complementação da União, o que pode complicar sua implantação – mesmo com o mecanismo, previsto na PEC, de um Valor Mínimo que parte de 70% do Valor Médio para atingir 100% em três anos.

IV. CONCLUSÃO

Embora tenha havido discussões interessantes entre alguns acadêmicos, administradores e políticos acerca do Fundeb, elas não têm atingido a profundidade necessária de análise para se enraizar na sociedade como uma alternativa de financiamento da educação básica como um todo, muito menos da educação infantil, onde aumenta a complexidade da questão. Tem circulado com intensidade a alternativa de um fundo específico para a educação infantil.

A experiência do Fundef – desde seus antecedentes, sua proposta, discussão e implantação – nos ensina que é preciso ampliar o debate a partir de propostas concretas. E, tal como no caso do Fundef, a proposta do Fundeb só vai conquistar a necessária atenção se feita pelo Executivo. A PEC 112/99 e a PEC 34/02 são ilustres desconhecidas,

mesmo porque, como estão, sem as regras de operação que deverão ser baixadas por Lei ou Decreto, são quase ininteligíveis. Esperamos com este texto ter propiciado uma aproximação à questão. Para a abordagem e aprofundamento do tema e do debate, resta torcer pela mobilização da sociedade e por uma saudável ousadia do MEC e do Governo Lula.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: O FUNDEB É A SOLUÇÃO?

*Paulo Sena**

I. INTRODUÇÃO

Decorridos nove meses do governo do presidente Lula, cujo programa para a área da Educação previa a implantação de um fundo único para a Educação básica – o FUNDEB, é chegada a hora de enfrentar sem rodeios o debate : o FUNDEB é a solução para o financiamento da Educação Básica, em especial para a educação infantil?

Na contracorrente de grande parte dos mais respeitados estudiosos de financiamento, entendemos que o FUNDEB não trará vantagens financeiras para a educação infantil e pode mesmo apresentar algumas dificuldades políticas e operacionais para sua implantação. Não corresponde ao mecanismo de financiamento ideal para a Educação brasileira.

Procuramos neste texto justificar nossa opção por um fundo específico para a educação infantil e outro para o ensino médio, com a manutenção do FUNDEF para o ensino fundamental, com alguns ajustes.

* Consultor Legislativo da Área da Educação da Câmara dos Deputados.

II. RESPONSABILIDADES PELO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

1. O arcabouço legal

1.1. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONSTITUIÇÃO

A Constituição Federal define que a Educação é direito de todos e dever do Estado(art.205), que será efetivado mediante a garantia, entre outras ações, de “*atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade*”(art.208,IV).

O Brasil é um Estado Federal. Daí a tendência dos intérpretes mais apressados, ao referir-se ao financiamento da educação infantil, de indagar **qual** esfera é responsável . Ao verificar o disposto no art. 211,§2º – “*os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil*” – concluem : a educação infantil é responsabilidade dos Municípios.

Trata-se de armadilha, que olvida que a Constituição não é interpretada em retalhos, mas de forma sistemática e integrada e desconsidera a concepção de federalismo cooperativo. Desta forma esquecem que:

a) o art. 30,VI, da Carta Magna prescreve:

“Art. 30.Compete aos Municípios:

.....
VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.”:

b) Conforme dispõe o art.211,*caput*, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar seus sistemas de ensino **em regime de colaboração**;

c) A União exerce **função supletiva** e redistributiva, em todos os níveis, mediante **assistência técnica e financeira** (art.211,§1º).

Portanto deve-se indagar, não **qual** a esfera federativa responsável por determinado (sub)nível de ensino, uma vez **todas o são** – apenas com funções diferentes, mas **em que medida** determinada esfera é responsável.

As esferas devem atuar prioritariamente em determinada etapa ou (sub)nível. Não quer dizer que não possam atuar nos demais – ao menos no nível de colaboração, nem que devam fazê-lo sozinhas no nível sob sua responsabilidade como função própria.

Identificam-se, portanto, cinco funções dos entes federativos quanto ao financiamento da Educação:

a) Função própria – correspondente ao nível ou níveis de atuação definido(s) como prioritário(s) pela Constituição Federal. A União deve manter as instituições públicas federais, atuando na educação superior e no nível médio-técnico(art.211,§1º). Os Estados atuam nos níveis fundamental e médio(art.211,§3º). Os Municípios, no nível fundamental e na educação infantil(art.211,§2º) e o Distrito Federal, em toda a educação básica(embora uma interpretação literal do §3º não inclua a educação infantil, não é forçar demais a interpretação considerá-lo como um híbrido de Estado e Município, e portanto, abrangido também pelo §2º – o que foi notado pelo legislador da LDB, que prevê que ao DF aplicam-se as competências de Estados e Municípios referentes à organização da educação– cf. art.10,parágrafo único);

b) Função supletiva – Exercida pela União, com relação aos demais entes e pelos Estados em relação aos Municípios, mediante a assistência técnica e financeira, para **suprir necessidades**. Supletivo não se confunde com residual. A função é exercida pela União, por exemplo, ao

complementar o valor do FUNDEF para que atinja o mínimo nacional, ou ao financiar a compra de veículo para o transporte escolar.

c) Função redistributiva – Exercida pela União, com relação aos demais entes, pelos Estados em relação aos Municípios(quando, por exemplo distribuem recursos da cota estadual do salário-educação) e por estes com relação a suas escolas(como determina o art.11,II da LDB), de maneira a garantir um dos **objetivos fundamentais** da República **Federativa** do Brasil(art.3ºIII,*in fine*): **reduzir as desigualdades sociais e regionais**. É exercida pelos FUNDEFs nos âmbitos estaduais, ao redistribuir recursos de acordo com as matrículas(vale dizer, também os Municípios, ao contribuir para o FUNDEF, exercem a função redistributiva, com relação aos demais Municípios e mesmo com relação a seu Estado).

d) Função cooperativa ou de colaboração – que garante a integração dos sistemas e a divisão da oferta no caso de responsabilidade comum (nível fundamental, para Estados e Municípios);

e) Função normativa – exercida pela União, no que se refere às **normas gerais** (por exemplo ao editar a Lei do FUNDEF ou a lei nº9766/98,que determina que leis estaduais fixem critérios de redistribuição dos recursos da cota estadual do salário-educação)e por todos os entes ,no âmbito de sua autonomia, para seu sistema de ensino.

Desta forma, no que se refere à educação infantil:

- o Município exerce as funções próprias, de cooperação, normativa e redistributiva(em relação a suas escolas.Com a aprovação do FUNDEB ou de fundo específico para a educação infantil passaria a exercê-la também em relação aos demais Municípios – e ao Estado no caso do FUNDEB, se

este ganhasse recursos do fundo em função das matrículas nos níveis fundamental e médio) ;

- os Estados e a União exercem as funções supletivas, mediante assistência técnica e financeira, e de cooperação. Com a aprovação do FUNDEB, o Estado passaria, em alguns casos, a exercer a função redistributiva, quando perdesse recursos para o fundo. A União exerce função normativa, no que se refere às normas gerais. Os Estados poderão exercer a função normativa, se os Municípios se integrarem ao sistema estadual (art.11, parágrafo único, LDB);
- O DF exerce as funções próprias (em nossa interpretação), de cooperação, normativa e redistributiva (em relação a suas escolas).

Há ainda um dispositivo importante que corresponde ao art.7º, XXV da Constituição Federal que inclui entre os **direitos sociais** dos trabalhadores em suas relações individuais de trabalho, a assistência gratuita a seus filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos, em creches e pré-escolas. Os direitos sociais dos trabalhadores são exercidos face ao empregador. Desta forma, a responsabilidade para com a educação infantil vai além do setor público.

1.2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA LDB

A LDB contém alguns dispositivos importantes para o financiamento da educação infantil.

O art. 11 da LDB dispõe:

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

.....
*II – exercer **ação redistributiva** em relação a suas escolas*

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

Com essa redação a LDB faz algo que não está contido no mandamento constitucional: hierarquiza prioridades entre os níveis já definidos como prioritários pela Constituição, colocando a educação infantil em segundo plano face ao ensino fundamental, no que se refere à atuação do Município. Para a Carta Magna a atuação municipal na educação infantil é **tão prioritária quanto** no ensino fundamental. Para a LDB, a prioridade municipal é o ensino fundamental.

A oferta da modalidade “educação especial” tem início no nível educação infantil (art.58,§3º), caso em que é de responsabilidade do Município.

Na LDB a responsabilidade do empregador é apenas inferida, a partir da previsão do salário-educação e de **outras contribuições sociais** como fontes de recursos destinadas à educação (art.68,III).

O art.69, *caput* pretende limitar os recursos vinculados ao ensino público.

Os artigos 70 e 71 da LDB indicam os gastos admitidos ou não como despesas de MDE, e são válidos para todos os níveis. No caso da educação infantil pode haver alguma polêmica em torno da aplicação do art. 71,IV que dispõe:

“Art. 71.Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

.....
IV – programas suplementares de alimentação.”

Na educação infantil, entendem alguns, a alimentação é essencial e não suplementar, podendo ser considerada como gasto de MDE. Seria inaplicável o dispositivo supramencionado, como também a vedação constante no art. 212,§ 4º da Constituição, porque este remete ao art.208,VII, que se refere apenas ao ensino fundamental. Não partilhamos dessa visão, embora reconheçamos ser uma interpretação engenhosa e válida. Trata-se de questão que merece consulta aos Tribunais de Contas.

A União tem as funções normativa, redistributiva e supletiva (art. 8º, §1º), devendo prestar assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 9º, III) para o **desenvolvimento de seus sistemas de ensino** e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Também no que se refere ao exercício da função supletiva aparece, nesse dispositivo, uma hierarquização que não está prevista no art. 30,VI ou no art. 211,§1º da Constituição Federal. O art. 75 da LDB, entretanto, prevê, sem distinguir níveis, que a **ação supletiva** da União e dos estados **será** exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de **acesso** e o padrão mínimo da **qualidade** do ensino. O art. 76 condiciona o exercício das funções supletiva e redistributiva ao cumprimento do beneficiário das disposições da LDB. Assim, por exemplo, o não cumprimento das prioridades nos termos do art.11 poderia ter como sanção a suspensão das ações supletivas e redistributivas. Essa limitação da LDB não está prevista na Carta Magna e nos parece inconstitucional.

1.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE

O PNE registra , no capítulo referente às diretrizes para a educação infantil:

“Quanto às esferas administrativas, a União e os estados atuarão subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio

técnico e financeiro aos municípios, consoante o art.30,VI da Constituição Federal". Essa co-responsabilidade é reafirmada nas metas, treze das quais contêm os dois asteriscos, que na metodologia do PNE indicam a necessidade de **colaboração** da União. A meta nº 5 indica a necessidade de colaboração da União em seu texto. Duas metas contêm um asterisco, que indica a necessidade de **iniciativa** da União.

Mesmo na ausência de asteriscos as metas de responsabilidade dos Municípios – excluídas as de caráter regulatório, no exercício de sua função normativa – devem contar com o apoio de Estados e União, face ao disposto no art.30,VI das Constituição.

O conjunto de metas estabelecidas neste capítulo do PNE (25 em vigor e uma dependendo de análise do veto) requer uma capacidade de financiamento condizente, pressionando por mais recursos.

Neste capítulo, há cinco metas mais diretamente relacionadas ao financiamento da educação infantil:

“1.3.Objetivos e Metas(Educação Infantil)

.....
11.*Instituir mecanismos de colaboração entre os setores da **educação, saúde, e assistência** na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de zero a três anos de idade.***

12.*Garantir a alimentação escolar para as crianças atendidas na educação infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados , com a **colaboração financeira** da União e dos estados.*

20. *Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no art.7º,XXV, da Constituição Federal.** Encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando a regulamentação daquele dispositivo.*

21. *Assegurar que, em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados prioritariamente na educação infantil.*

.....
23. *Realizar estudos sobre **custo da educação infantil** com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento.***

.....
25. *Exercer a **ação supletiva da União e do Estado** junto aos municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts.30,VI e 211,§1º,da Constituição Federal.**”*

No capítulo referente ao financiamento são estabelecidas as metas:

“11.3.1. *Objetivos e Metas(Financiamento)*

.....
6. *Garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão de **suporte financeiro** às metas constantes deste PNE.**

.....
8. *Estabelecer, nos municípios, a educação infantil como **prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados** à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.”*

.....
12. *Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, de sorte a garantir o acesso e permanência na escola a toda a população em idade escolar no País.***

.....
14. *Promover a eqüidade entre os alunos dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino.*

.....
17. *Assegurar recursos do Tesouro e da Assistência Social para programas de renda mínima associados à educação; recursos da Saúde e Assistência Social para a educação infantil.....”*

2. Os Recursos para a Educação Infantil

Com as metas fixadas pelo PNE passa à ordem do dia a necessidade de definição de identificação dos recursos disponíveis e – para usar uma expressão do plano – estratégias de ampliação dos recursos, inclusive através de novas fontes.

2.1. RECURSOS DISPONÍVEIS

Os Municípios são responsáveis pelo financiamento da educação infantil (como função própria), mas devem contar com o apoio financeiro da União e Estados que exercem, nesse nível de ensino, a função supletiva. Também aos empregadores cabe colaborar com o esforço.

O Município conta, atualmente, com os seguintes recursos para financiar a educação infantil :

a) **até 10% da receita resultante de impostos** próprios (IPTU,ISS,ITBI) e transferências recebidas – A meta

nº 11.3.1.8 define que a aplicação desses recursos dar-se-á **prioritariamente** na educação infantil. Há prioridade, **mas não vinculação**, isto é, os recursos podem ser direcionados ao ensino fundamental. Observe-se que os outros 15% – mesmo os dos impostos não vinculados ao FUNDEF, estão vinculados ao ensino fundamental, por força do disposto no art.60, *caput*, ADCT. A meta nº 1.3.21 do PNE pretende assegurar que sejam aplicados os 10% dos recursos de MDE não vinculados ao FUNDEF. Na verdade, essa formulação já está contida na anterior.

Relatório do Banco Mundial³¹ mostra (tabela 1.3), que em 2000, os Municípios gastavam 18,1% de seus recursos com a educação infantil. Considerado o teto de gasto (10%, dos 25% = 40% sobre os recursos de MDE) os Municípios aplicam pouco menos da metade do que pretende o PNE. Isso não ocorre por desleixo dos Municípios, mas porque a educação infantil disputa recursos com:

- o ensino fundamental regular – é comum que o FUNDEF cubra apenas a folha de pagamento desse nível, sendo utilizados os 10% para outras despesas;
- a educação de jovens e adultos – ainda que o PNE tenha procurado direcionar para essa modalidade, os 15% dos impostos próprios, que não integram a cesta do FUNDEF (meta nº11.3.1.10);
- o pagamento dos inativos;
- despesas administrativas da secretaria da educação, que frequentemente trata de outros temas como esporte, cultura, turismo, lazer e juventude. Na prática é difícil fiscalizar a utilização de recursos da educação para ações administrativas destas áreas.

³¹ Educação Municipal no Brasil - BRA nº 24.413-BR, Banco Mundial.

b) **recursos provenientes da cooperação financeira da União e do Estado** – esses recursos nem sempre estão disponíveis para a totalidade dos Municípios. O PNE (meta nº 1.3.25) indica o exercício da ação supletiva junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras. Também a Resolução nº 12/03 do FNDE prevê a assistência financeira a projetos no âmbito da educação pré-escolar, para formação continuada de professores e distribuição de material didático. Há tetos de atendimento, segundo o critério do IDH .

2.2. ALTERNATIVAS PARA AMPLIAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

O aumento de recursos para a educação infantil, cuja responsabilidade pelo financiamento como função própria é do Município, pode se dar nas seguintes dimensões :

1) **da arrecadação própria** – O aumento da arrecadação automaticamente beneficia a Educação, uma vez que ela é financiada por recursos vinculados à receita de impostos. Os caminhos para tanto são:

- o aumento da carga tributária, que já é alta no Brasil e implica custo político e social;
- a melhor arrecadação através de uma gestão tributária mais eficiente, que combata a sonegação e a elisão fiscais. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF esse objetivo deve contar com o apoio técnico e financeiro da União (art.64). A mesma lei estabelece que é requisito essencial da responsabilidade fiscal, a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente. Pesquisas do IBGE e do BNDES indicam que os Municípios não exploram plenamente sua base tributária;

2) **da participação da distribuição no bolo tributário nacional**, que depende da reforma tributária;

3) **do aumento da participação do setor educacional no bolo orçamentário municipal** – Este depende da negociação política interna do governo municipal. Pode-se tentar previamente assegurá-la através do aumento, pela lei orgânica municipal, do percentual **mínimo** previsto no art.212 da Constituição Federal, vinculado à **manutenção e desenvolvimento do ensino** -MDE, que corresponde à proposta **aparentemente** mais óbvia . **A título de exemplo**, uma análise do comportamento dos gastos da União em MDE, desde a aprovação da Constituição de 1988 mostra que esta saída, apesar de demandar um enorme esforço de articulação política, com a forte oposição da área econômica, teria um resultado pífio. A partir de 1991, jamais a União aplicou menos de 20%, superando freqüentemente o patamar de 25% (1991,1992,1994,1995,1997,2000,2001 e 2002).É verdade que a partir de 1994, com o Fundo Social de Emergência-FSE e seus sucedâneos (Fundo de Estabilização Fiscal-FEF e Desvinculação das Receitas da União-DRU), houve uma redução da base de cálculo, que tornou ainda mais fácil o cumprimento por parte da União. Entretanto, como indicado, em 1991 e 1992 – antes do advento do FSE – a aplicação superou os 25%, e em 1993 correspondeu a 23,8%. A situação dos Estados e Municípios não é muito diferente. Há sempre uma tendência a tentar inserir gastos no conceito de MDE, inflando-o com gastos socialmente justos, mas que deveriam ser atendidos por outras fontes. Em conclusão, rigorosamente nada seria alterado, com o aumento do percentual da União, de 18% para, por exemplo 20%, como propõe a PEC 112/99, que propõe o FUNDEB. Essa mudança, ao contrário do que se pode imaginar, não representa a geração de novos recursos para a complementação da União ao FUNDEF ou FUNDEB.

Ademais, a tendência não tem sido de aumentar a vinculação. No caso de Estados e Municípios, ao contrário, as pressões na Reforma Tributária são para desvincular também nos entes subnacionais. O projeto dos prefeitos nem sempre coincide com o dos secretários de educação.

Outro caminho para aumentar a participação é a garantia de previsão de mais recursos no plano plurianual do Município;

4) **do recebimento de recursos da União e dos Estados no exercício de sua função supletiva** – Proposta recorrente é a criação de um mecanismo análogo ao salário-educação, portanto uma contribuição social a ser criada, denominada **salário-creche**, que seria repassada pela União aos Municípios, já que, somente a União arrecada contribuições sociais. Estas são vistas como possíveis fontes de novos recursos para a educação, através de vinculações de parte das contribuições já existentes.

É verdade que o PNE fixa como meta o encaminhamento de projeto de lei que regulamente o art.7º, XXV, que trata do direito dos trabalhadores à assistência a seus filhos em creches e pré-escolas – o que pode fundamentar o salário-creche. Entretanto, pode-se esperar por parte do setor privado uma forte oposição, na linha do que este considera “custo Brasil”³².

³² É interessante registrar a posição da Confederação Nacional da Indústria-CNI, em relação, por exemplo, à PEC nº522/02, que traz o FUNDEF para o corpo permanente da Constituição: “ Ocorre que a aquiescência dos estados e municípios `a vinculação de tais receitas se deu pelo seu caráter transitório. Sua perenização comprometerá por tempo indeterminado a autonomia dos Estados e Municípios na aplicação dos recursos da arrecadação em conformidade com as especificidades locais. Deste modo, a medida poderá ter como consequência a **necessidade de criação por parte de Estados e Municípios de outras fontes de receita, o que certamente repercutirá de forma negativa no setor produtivo**”(grifo nosso).Cf. Agenda Legislativa da Indústria,2003.CNI,p.146.

Outra proposta similar é a ampliação do **campo de abrangência do salário-educação**. Estados e Municípios vêm travando uma disputa em torno dos recursos do salário-educação, no que se refere à possibilidade de aplicação nas demais etapas da Educação Básica. No período do mandato do presidente Fernando Henrique os Estados saíram na frente, ao obterem apoio do governo federal, que foi o autor de PEC nº232/00, que propõe a aplicação dos recursos no ensino médio. Em resposta, os Municípios se articularam em torno da PEC nº 2/02, que estende o alcance para a educação infantil.

O mais preocupante é que não há previsão de aumento de recursos, isto é, esses recursos que financiam a qualidade no nível fundamental seriam fragmentados. Desorganizar-se-ia o financiamento de um nível, sem resolver o problema dos demais.

Cabe aos Municípios lutar, como preconiza o PNE, pelo fortalecimento da função supletiva da União (e dos Estados) necessária à construção de um autêntico regime de colaboração. Essa temática remete aos fundos, sejam os fundos por nível ou o FUNDEB. Em ambas as hipóteses há necessidade de uma participação maior da União como ente que complementa. Há espaço para tanto. Recente estudo do Banco Mundial mostra que a participação da União no esforço de gasto com educação vem caindo, enquanto crescem os encargos municipais, segundo o quadro abaixo:

bilhões

Distribuição dos gastos com educação por nível de ensino										
Esfera Federativa	1995		1997		1998		1999		2000	
	Valor R\$	%	Valor R\$	%	Valor R\$	%	Valor R\$	%	Valor R\$	%
Federal	10.96	24,9	10.85	21,3	11.98	20,2	12.74	20,9	11.41	17,9
Estadual	20.99	47,7	24.65	48,4	27,48	46,3	26.61	43,6	28.46	44,6
Municipal	12.02	27,3	15.47	30,4	19.85	33,5	21.63	35,5	23.98	37,6
Total	43.97	100	50.97	100	59.31	100	60.98	100	63.81	100

Fonte: IPEA(1995);FIPE(para gastos subnacionais de 1997-2000);PRODASEN, para gastos federais, de 1997-2000 -Tabela2.2 do estudo “Educação Municipal no Brasil”, do Banco Mundial(Relatório nº 24413-BR)

Com a criação do FUNDEB ou de fundo específico para a educação infantil, haverá para alguns Municípios um retorno, a exemplo do que ocorre atualmente com o FUNDEF. Ao mesmo tempo outros Municípios perderão recursos para o novo fundo.

5) **da gestão educacional** – Cabe, de um lado eliminar eventuais desperdícios, e de outro fiscalizar a aplicação dos recursos e punir os desvios.

III. MUNDOS E FUNDOS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

1. Mundos

No plano dos discursos e compromissos eleitorais genéricos a Educação habita o melhor dos mundos. A medida da prioridade que adquire dá-se, entretanto, a partir da disposição de investimento dos governos das três esferas. Isso pode ser imediatamente verificado nos planos plurianuais – que deveriam dar suporte às metas do PNE e planos estaduais e municipais de educação.

Nesse contexto foi um anticlímax a fixação do valor mínimo do FUNDEF – indicador do esforço da União no exercício da função supletiva – num patamar proporcionalmente abaixo dos dois últimos anos do governo anterior. A situação é mais desconfortável ao se verificar que **houve sobra na dotação orçamentária**, isto é, mesmo que se atribua ao governo anterior algum tipo de herança, era possível estabelecer um valor maior. Para finalizar, o contingenciamento atingiu essa dotação. Tudo isso a despeito do bem elaborado e sério trabalho da equipe técnica do FUNDEF, que apontou caminhos para a majoração do valor

mínimo³³. Mas, infelizmente as posições da Fazenda e do Planalto não coincidiram com a do grupo técnico do MEC.

Na proposta de PPA 2004-2007, há previsão de evento acerca da preparação para implantação do FUNDEB (ação 6334, do programa gestão da política de educação). O tema do FUNDEB não consta das orientações estratégicas. A complementação ao FUNDEF (ação 0304 do programa Brasil Escolarizado) equivale a R\$ 2.250.986.103,00 – em quatro anos, isto é cerca de 563 milhões/ano, que é o tamanho da dotação atual. Somente em um ano, o cumprimento da lei do FUNDEF requer cinco bilhões de reais.

Esse é um nó do sistema de financiamento. A condição prévia para o estabelecimento do FUNDEB ou o aperfeiçoamento do FUNDEF (para que possa ser mais efetivo nas dimensões da equidade e qualidade) e criação de dois novos fundos depende do montante de recursos da complementação da União.

Não vislumbramos nos Estados e Municípios a perspectiva de PPAs que aumentem significativamente os recursos da educação.

2. Fundos

A idéia da criação de fundos para gerir os recursos educacionais já estava contida na Constituição de 1934 (previa fundos por esfera federativa). As tentativas anteriores ao FUNDEF fracassaram porque as fontes de recursos eram pouco expressivas ou limitavam-se ao âmbito da União, no exercício de sua função supletiva. Com a união do mecanismo

³³ O grupo de trabalho foi criado pela Portaria MEC nº71/03 e 212/03. Seu relatório está disponível na *internet*, página do MEC.

de vinculação genérica à receita de todos os impostos e a gestão por um fundo, o FUNDEF deu consistência à concepção, passando a ser uma referência, de modo que o PNE consagra como diretriz do financiamento a gestão da educação por meio **de fundos** (no plural) de natureza contábil e contas específicas.

Neste texto não discutiremos o funcionamento do FUNDEF, suas virtudes e insuficiências ou seus impactos nas dimensões do acesso (muito positivo), da equidade (importante no contexto intra-estado, mas pouco significativo na redução de desigualdade entre os Estados, uma vez que vem sendo praticado um valor mínimo nacional baixo) e da qualidade (na qual tem efeito apenas indireto).

Interessa-nos, no momento, a discussão dos Fundos – **três fundos**, um para cada etapa da educação básica ou um fundo único -FUNDEB .

Maria Malta Campos³⁴ considera a lei do FUNDEF uma exceção no cenário de pobreza de idéias operacionais, uma vez que *“foi explícita e operacional o suficiente para permitir sua aplicação em prazo surpreendentemente curto para nossa tradição nesse terreno”* . Recorde-se que esse prazo curto requereu uma negociação política, com os governadores de Estados que perdiam receitas para seus Municípios, que adiou por um ano a implantação automática do fundo (art. 1º, lei do FUNDEF).

Apesar de seu sucesso neste aspecto o FUNDEF não deixou de ter problemas operacionais, inevitáveis na medida em que misturou recursos de Estados e Municípios. Mas, ao

³⁴ CAMPOS, Maria Malta – A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios, *in* – Encontros e Desencontros em Educação Infantil.Org. MACHADO, Maria Lucia de A. Cortez Editora,2002,p.28.

menos o objetivo é financiar o nível que é de sua competência comum. Mesmo assim, o regime de colaboração é substituído por conflitos federativos. São exemplos:

- a fixação de coeficientes de diferenciação por (sub)níveis de ensino e tipos de estabelecimento, prevista no art.2º,§1º da lei do FUNDEF . Os Estados que se concentram nas últimas quatro séries e na educação especial foram beneficiados, com o coeficiente de 1,05 (embora a educação especial reivindique um coeficiente maior). Para as quatro primeira séries – nas quais se concentram em geral os Municípios – foi fixado o coeficiente 1,00. O caso em que os Municípios poderiam ser beneficiados – escolas rurais – previsto na lei, não foi inserido nos decretos. Aliás, mesmo as demais diferenciações ocorreram apenas a partir do exercício de 2000.
- a definição pela responsabilidade do transporte escolar.

O FUNDEB é uma proposta importante quando se olha para seu objetivo: a organização de um sistema consistente de **financiamento para toda a educação básica**. Nossa tese é de que **este mesmo objetivo** é atingido, com vantagem, por três fundos específicos.

O aspecto operacional – lembrado por Maria Malta Campos – é determinante para a nossa objeção ao FUNDEB. Por outro lado, são normalmente apontadas as seguintes fragilidades pelos críticos do FUNDEF :

- **a prática de valor mínimo baixo** – esta não é uma questão derivada do que prevê a lei – ao contrário – mas da prática do executivo, que não vem respeitando a lei, inclusive no governo atual;
- **a competição entre entes federativos** – que pode ocorrer no FUNDEB, talvez em maior grau;

- **a ineficiência dos conselhos de acompanhamento e controle social** – que independe de ser o mecanismo de financiamento o FUNDEF ou o FUNDEB, e pode ser corrigida em ambas as alternativas.

O problema referente à não-cobertura pelo FUNDEF da educação infantil e do ensino médio é sanada pelo FUNDEB **ou pela adoção de três fundos**.

É importante assinalar que:

a) O FUNDEB mistura, num mesmo fundo, recursos para o financiamento de ações cuja competência como função própria não é do mesmo ente federativo.

Isso detonará uma guerra de critérios de fixação de coeficientes. Se no sistema FUNDEF é reconhecido que o segmento de 5^a à 8^a séries é mais caro, certamente os Estados alegarão que o ensino médio, com seus equipamentos, laboratórios, diversificação de disciplinas é mais caro.

O exemplo do FUNDEF é expressivo: fundos lastreados por matrículas são indutores de matrículas. Pode haver uma corrida de matrículas deflagrada, pelos governos em busca de recursos, nos níveis médio e infantil – níveis não obrigatórios – que sobrecarregarão o sistema de financiamento;

b) Os governos estaduais reúnem maior poder de pressão junto à União, como se infere, por exemplo, do fato de ter esta assumido a autoria da proposta que permite a utilização de recursos do salário-educação no nível médio.

O ensino médio conta com 8 milhões de matrículas públicas, enquanto a educação infantil tem cerca de 4,6 milhões. É verdade que, segundo dados preliminares do censo escolar – 2003, o número de matrículas nas creches aumentou 7,02% enquanto no nível médio o crescimento foi de 5,64%. Ocorre que esse é um percentual sobre um número absoluto

que representa quase o dobro da educação infantil, e **principalmente**, não considera a ação indutora dos governos estaduais a partir da aprovação do FUNDEB e o grande estoque de pessoas que poderão voltar ao ensino médio. Estudo do IPEA³⁵ estima que as matrículas da educação infantil devem chegar a cerca de 6,8 milhões em 2006 e 10,1 milhões em 2011 enquanto o ensino médio conterà com 10,2 milhões em 2006 e 15,1 milhões em 2011;

c) A implantação do FUNDEB vai requerer o aumento da alíquota de recursos capturados de Estados e Municípios, de 15% para, provavelmente, o total dos recursos vinculados – 25%, **incluindo os impostos que não compõem a cesta do FUNDEF**. Essa proposta tem escassa possibilidade de ser assimilada pelos secretários de Fazenda/Finanças, prefeitos e governadores **dos entes que perderão recursos**, independentemente da agremiação partidária. Barjas Negri costuma dizer que o FUNDEF representou uma minirreforma tributária, com critério educacional. O FUNDEB vai um pouco além, tendo que recomeçar as negociações do zero, para aprovar emenda constitucional. Como se verifica ao acompanhar as discussões da Reforma Tributária, quando está em jogo o perde-ganha de recursos a proposta tem grande chance de estacionar.

É necessário um esclarecimento a bem da transparência no debate. Um aspecto positivo e ousado da proposta do FUNDEB seria generalizar para todos os níveis o esquema redistributivo-equitativo do FUNDEF. Isso talvez não esteja sendo bem compreendido por prefeitos que vêm no FUNDEB uma forma de deixar de perder recursos para o

³⁵ CASTRO, Jorge Abrahão de e BARRETO, Ângela Rabelo – Financiamento da Educação Infantil: Desafios e cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação. Texto para discussão nº 965.IPEA.Brasília, julho de 2003.

FUNDEF. Ocorre que, se os Municípios que perdem recursos entrarão com suas matrículas de educação infantil para ganhar, **todos os demais Municípios**, sobretudo os pobres, também o farão e o Estado entrará com as matrículas do ensino médio. Provavelmente o Município que perde, continuará perdendo, sobre uma base maior. Daí serem necessárias simulações para avaliar o impacto do FUNDEB.

Com este cenário seria necessário o aperfeiçoamento do controle sobre as “matrículas -fantasma” e sobre as ‘matrículas-cometa” (nas quais o aluno é matriculado, conta para a base de cálculo do FUNDEB, mas não freqüenta).

Com esses obstáculos, dificilmente a proposta do FUNDEB teria uma aprovação rápida.

Parece-me que a manutenção do FUNDEF, com alguns ajustes, e a criação de fundos específicos para a educação infantil e o ensino médio, nos moldes do FUNDEF (com valor mínimo nacional, repasse automático, complementação da União, contas específicas e conselhos de acompanhamento e controle social) teriam algumas vantagens em relação à criação do FUNDEB:

- o FUNDEF já está constitucionalizado, podendo os ajustes ser feitos, conforme o caso, em lei (aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social) ou simplesmente por decreto (caso da majoração do valor mínimo de acordo com a lei e da melhor definição de coeficientes, inclusive para a educação rural) ;
- com a criação de fundos específicos a União teria apenas uma esfera federativa como interlocutora (Estados para o ensino médio e Municípios para a educação infantil). Não se misturaria na mesma negociação entes subnacionais com interesses conflitantes, para aprovar emenda constitucional;

- não haveria mistura num mesmo fundo, de recursos de entes diferentes, quando as competências são diferentes, o que traz potenciais conflitos federativos, com risco dos entes mais fortes (Estados) sobrepujarem os mais fracos (Municípios);
- haveria menos burocracia, na medida em que o fundo da educação infantil envolveria as esferas municipal e federal, como complementadora e o fundo do ensino médio, apenas as esferas estadual e federal, como complementadora;
- negociação em separado com a União dos valores mínimos de cada fundo, melhorando as possibilidades de ganhos;
- acompanhamento de cada um dos três fundos por conselhos compostos de maneira mais representativa de cada nível;
- melhor possibilidade de **composição de fontes**, isto é, de trazer para o fundo da educação infantil, como preconiza o PNE, recursos da saúde e assistência (que é uma janela importante para o acesso a contribuições sociais) e para o fundo do ensino médio, recursos do trabalho – setores que poderiam estar representados nos conselhos;
- a aprovação de novos fundos poderia se dar de maneira mais célere.

Uma última questão merece alguns comentários. Trata-se da suposta “fragmentação” de recursos que seria uma desvantagem dos três fundos em relação ao FUNDEB, que possibilitaria a integração da educação básica. Temos dificuldade de entender essa objeção. Os recursos, seja qual for o modelo de fundo adotado devem ser **distribuídos**, segundo algum critério. Distribuição não é fragmentação. Apenas vislumbramos a possibilidade de, com três fundos,

reduzir conflitos federativos no momento e no processo da distribuição, além de abrir uma janela para a composição de fontes, que pode ser inibida com a adoção de um fundo único.

Cabe ressaltar que, quando discutimos financiamento, discutimos meios, e não fins. Não é a lei do FUNDEF ou a lei do FUNDEB que realizará a integração – simplesmente porque não é este seu papel. A integração deve ser feita **a partir dos planos de educação** em todas as esferas. Estes são os diplomas legais que contêm os fins, a partir das diretrizes e metas positivados. Além disso faz-se com as ações concretas dentro do espírito do regime de colaboração.

CONTRIBUIÇÕES DA UNDIME AO DEBATE DO FUNDEF

*Adeum Sauer**

O problema do financiamento para a educação infantil sempre foi uma constante nas reuniões da Undime e em seus fóruns nacionais. As cartas dos 7º, 8º fóruns nacionais e do Fórum Nacional Extraordinário da Undime, realizados respectivamente em 1999, 2001 e 2002, atestam a gravidade da situação. Em junho de 1999, a plenária exigia a definição de novas fontes e mecanismos de financiamento para a educação infantil.

Em 2001, a plenária denunciava que os “três anos de Fundef mostraram seus limites e aprofundaram seus efeitos colaterais (...). Dentre eles, a retenção do crescimento da educação infantil é o mais angustiante, principalmente porque o Fundef acelerou o processo de municipalização já existente, apressando, com isso, a retirada dos Estados dessa faixa de ensino, em que sua presença ainda era sentida”. E, também, reivindicava que fosse promovida “uma rediscussão dos mecanismos de financiamento da educação no Brasil, garantindo fontes claras de financiamento da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação indígena e educação especial, revendo-se, principalmente, o papel supletivo da União”.

* Dirigente Municipal de Educação de Itabuna-BA. Presidente da UNDIME.

Consta da carta do Fórum Nacional Extraordinário, em 2002, que “a educação infantil é vista, atualmente, numa concepção ampla, que envolve o cuidar e o educar, nas diversas dimensões humanas – sociais, cognitivas, afetivas e físicas – como fator de desenvolvimento e de formação para o exercício pleno da cidadania. A educação infantil, que tem uma especificidade própria, não deve mais ser tratada como subordinada à escolarização do ensino fundamental, concepção equivocada, ainda hoje, predominante. É imprescindível a adoção de uma política que inclua o necessário financiamento e considere, de fato, a criança como sujeito de direitos, para reverter a grave situação em que vivemos. ‘É preciso desmitificar a idéia da criança como cidadã do futuro. A criança é no hoje, no aqui e no agora, cidadã plena de direitos’”. O aumento do valor *per capita* da merenda escolar para alunos da educação infantil também foi reivindicado pela plenária do Fórum.

No discurso de abertura do 9º Fórum Nacional, no mês de maio p.p., novamente foi abordada a expectativa quanto a uma ação urgente do atual governo para o financiamento da educação infantil e da educação de jovens e adultos. A Undime aprova a idéia de um Fundo que englobe toda a educação básica, cobrindo a lacuna de financiamento da educação infantil, como a proposta do Fundeb. A importância de recursos para a educação infantil é maior em países como o nosso e em outros países da América Latina, em que as condições de miséria de grande parcela da população exigem atendimento social como pré-condição para as crianças estudarem.

As creches têm o custo mais elevado das modalidades de educação básica, equiparando-se à educação especial. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, em seus artigos 3º, 74, 75, estabelece a necessidade de a União,

em colaboração com os Estados e os municípios, definir o custo-aluno-qualidade – CAQ. Mesmo assim, o CAQ ainda é uma realidade muito distante da maioria dos municípios. Pelo parágrafo quarto do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo para definição do CAQ expirou em 12 de setembro de 2001. O Tribunal de Contas da União já recomendou ao Ministério da Educação a adoção de providências para se discutir o cálculo do CAQ no Congresso Nacional. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação – movimento que reúne mais de 120 entidades educacionais, entre as quais a Undime, está capitaneando a discussão do CAQ e acompanhando as ações governamentais para tal definição.

Para a Undime, um padrão de qualidade deve contemplar: democratização do acesso; inclusão educacional tratando os alunos em sua singularidade; infra-estrutura escolar agradável e adequada às necessidades da comunidade; formação continuada dos trabalhadores em educação; autonomia institucional, administrativa, financeira e pedagógica das escolas; avaliação institucional de indicadores; avaliação do desempenho; gestão democrática na construção da proposta pedagógica da escola, na eleição de diretores, na discussão e na elaboração dos planos municipais de educação, na atuação dos conselhos municipais de educação – que apesar de possuírem uma sistemática semelhante à dos outros conselhos de educação federal ou estadual, devem assumir uma feição própria que reflita a realidade de cada município, com uma gestão autônoma.

A educação infantil tem uma especificidade própria, não subordinada aos demais níveis, como geralmente se acredita. A própria LDB diz que o desenvolvimento biopsicossocial da criança é o objeto da educação infantil. Tanto é, que não se pode falar propriamente, *stricto sensu*, em ensino infantil, como

se ouve ocasionalmente, porque a idéia não é de ensinar, ou de se transmitir conhecimentos. Não se deve ter por objetivo para a educação infantil essa visão antecipatória da escolaridade. Não se deve ensinar a criança da creche ou da pré-escola a ler, escrever, mas sim, tem-se de proporcionar a vivência da infância em suas peculiaridades, como um direito de todos, tanto nos grandes centros urbanos, quanto nas cidades menores.

No Brasil há desigualdades entre Estados quanto à educação básica, sobretudo nas creches. Essa grande desigualdade está na diferença de desenvolvimento econômico e social, na distribuição de recursos, sobretudo, e na arrecadação do ICMS. O prof. João Monlevade demonstra, em um estudo, que sessenta por cento do financiamento da educação provêm do ICMS, cuja distribuição difere de região para região, de acordo com o desenvolvimento econômico do país. A disponibilidade de recursos por aluno/ ano varia de menos de R\$ 300,00 para mais de R\$ 1.300,00. É uma disparidade muito grande. Para corrigir tais disparidades, há a necessidade de o Estado intervir, repactuando acordos de cooperação entre os diferentes níveis de governo.

O direito de todos à educação é uma obrigação compartilhada com os três entes da federação. Alguns Estados estão impingindo o processo de municipalização do ensino fundamental, dizendo que a oferta às quatro primeiras séries do ensino fundamental cabe aos municípios e não aos Estados, a partir de uma compreensão totalmente equivocada do artigo 211 da Constituição Federal. A municipalização não significa o Município absorver, integralmente, as matrículas de ensino fundamental e de educação infantil. Municipalizar significa, a priori, a organização do Sistema Municipal de Ensino.

O Fundef ocasionou um efeito colateral indesejado e, em um ambiente de escassez de recursos, desestimulou os

municípios a aumentarem a oferta da educação infantil, ou a expansão das vagas, em creches e pré-escola, pois essas matrículas não geravam e não geram recursos, como ocorre no ensino fundamental. O quadro se agravou com o não cumprimento, pela União, do artigo 6º, da Lei 9424, ao fixar um valor mínimo anual por aluno abaixo do valor legal. Isso levou ao aumento das desigualdades que poderiam ter sido corrigidas por esse mecanismo.

Além disso, quando os municípios integraram as creches e/ ou as pré-escolas comunitárias no gerenciamento da educação, apesar de a LDB ter previsto recursos adicionais, não foram aportadas novas fontes, e os recursos da assistência social que antes as sustentavam passaram a ser divididos com outras modalidades de atendimento à criança. Houve acréscimo da responsabilidade do município com a educação e redução da capacidade de financiar.

Em 98, a complementação do Fundef que a União fez, representou apenas 3,2% do total dos recursos do Fundef; em 2002 a União complementava apenas 2,3%. Os gastos de educação dos municípios passaram de 27,6% para 37,6%, segundo Paulo Sena, e os da União minguaram de 24,9% para 17,9%. Os Estados mantiveram uma certa estabilidade de 47,7% para 44,6%. As incumbências dos municípios aumentaram sem a necessária ampliação de recursos para fazer frente a elas.

O Plano Nacional de Educação – PNE estabeleceu como metas para creche, uma cobertura de trinta por cento, em 2005 e uma cobertura de cinquenta por cento, em 2010. Comparando os dados do censo demográfico do IBGE de 2000 e os do censo escolar de 2000, isso significará mais de três milhões de matrículas novas até 2006. Para a pré-escola, as metas de cobertura são de sessenta por cento, em 2005 e de oitenta por cento, em 2010. O que, seguindo os mesmos

parâmetros, significará mais de 1,4 milhão de matrículas até 2006. As desigualdades regionais também estão presentes no quadro de matrículas de 2000. Na faixa de atendimento às crianças de até três anos, Maranhão, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Sul e os Estados da Região Norte, exceto Roraima, possuem cobertura menor de quatro por cento.

Para atingir essas e as outras metas propostas pelo PNE e para que não haja solução de continuidade no processo de universalização da educação básica é primordial equacionar a questão do financiamento. Em relação ao financiamento público global, o município é a instância com menor capacidade de aporte, aproximadamente, trinta por cento da totalidade dos recursos públicos.

Discute-se a idéia do Fundeb como mecanismo para corrigir as imperfeições do Fundef e garantir a qualidade da educação básica. Na preocupação e na escassez dos recursos disponíveis para fazer frente a essa demanda social, ainda não atendida, os municípios são adeptos políticos a uma proposta que venha oferecer uma possibilidade de financiamento de educação infantil. Assim, muitos aderiram, do ponto de vista ideológico, à proposta de um Fundeb que venha a oferecer um horizonte de financiamento para a educação infantil.

Formular uma proposta de Fundeb, significa considerar um substancial incremento nos recursos da educação por parte da União. Sem isso, não é possível se pensar em um Fundeb que venha a solucionar problemas e que seja aceito politicamente pelos municípios. Apesar desse consenso, não há previsão orçamentária para 2004 para o cumprimento do artigo 6º do Fundef. Certamente em uma mudança de governo, há um teste importante para que se mostre se a prioridade da educação vai ser uma prioridade conseqüente. Sem isso não é possível avançar.

A Undime vem fazendo estudos sobre o Fundeb para subsidiar a discussão, tanto pelos municípios quanto pelos prefeitos, com várias simulações. Foram levantadas, primeiramente, cinco alternativas:

a) um fundo geral, aproximado à PEC 112/ 99 que está em tramitação;

b) a criação de um Funcreche e de um Fundeb, sem essa modalidade;

c) três fundos separados – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

d) um Fundeb de menor abrangência e menos recursos, por retirar de sua base de cálculo as despesas com creche e educação de jovens e adultos;

e) um Fundeb com os recursos vinculados à educação, excetuando-se os 25% das receitas municipais próprias.

Na primeira alternativa (PEC 112/ 99), 25% de todos os impostos estaduais e municipais, incluídas as transferências, seriam reunidos em um fundo contábil, no âmbito de cada Estado, e redistribuídos para os governos estadual e municipais, proporcionalmente às matrículas, ponderadas por valores diferenciados dos custos-qualidade de creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, ensino técnico, educação especial, educação de jovens e adultos. O Estado cujo custo-qualidade-médio não alcançasse um investimento mínimo por aluno definido em nível nacional teria seu Fundo complementado por recursos federais oriundos de parte dos 20% dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e, se necessário, de algum outro tributo.

Essa primeira alternativa tem por vantagem a superação radical dos efeitos perversos oriundos da priorização do ensino fundamental em detrimento dos outros níveis e modalidades. Outra vantagem é a exigência de um maior envolvimento e compromisso financeiro da União. A opção

garantiria uma escola unitária e um piso salarial profissional unificado nacionalmente para os educadores estaduais e municipais, sem colocar limites a possíveis ganhos nas remunerações em Estados que arrecadassem mais ou destinassem mais recursos à educação básica pública. Os recursos seriam ampliados – com aumento do custo-aluno-médio – para o atendimento das matrículas da educação básica; além do mecanismo de redistribuição baseado nas matrículas do ano anterior – caso se aplicasse, por força de lei, a atual sistemática do Fundef – poder servir como torneira reguladora tanto para limitar o crescimento das matrículas globais no Estado como o aumento das matrículas em cada rede, nível e modalidade de ensino.

Mas a alternativa também possui alguns problemas. A exigência de novas fontes de financiamento para a educação superior nos Estados, acima dos 25% de impostos que ficariam comprometidos com a educação básica. Uma mudança muito radical de redistribuição de impostos, puxando 25% do IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM cobrados em um município para o Fundo Estadual e realocando-os para o conjunto, provocando possíveis perdas e ganhos que podem gerar conflitos. Problemas no controle da contribuição dos impostos municipais próprios para o Fundo Estadual. Além do risco, a médio prazo, de não se contar com suficiente complementação da União para sustentar os aumentos quantitativos e as exigências qualitativas da educação básica, uma vez que a arrecadação dos impostos estaduais e municipais nem sempre crescerá, em termos reais, em proporção maior que as matrículas.

Para superar os problemas com os impostos municipais, pode-se pensar em um Fundeb (segunda alternativa) com a mesma concepção e os mesmos mecanismos da alternativa anterior, mas que considere educação básica menos as

creches (crianças com até três anos) e fosse composto de 25% dos impostos estaduais e 25% das transferências municipais (FPM, IPI-Exportação, ITR, ICMS, IPVA), deixando-se exatamente os 25% dos impostos municipais (IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM) para atender às creches do próprio município – por meio de um Fundo Municipal composto por estes 25% da MDE e outras fontes oriundas da saúde, justiça, assistência social, a ser complementado, quando insuficiente para atender à demanda municipal, por um Fundo Nacional de Creches (Funcreche) alimentado por recursos da Cofins e PIS/ Pasep.

Essa alternativa também possui suas vantagens e seus problemas. As vantagens seriam as mesmas da primeira alternativa, embora se crie no âmbito dos municípios uma possível diferenciação de tratamento das creches. Em compensação, abre-se a possibilidade de ampliação dos recursos locais por meio da sensibilização de outros atores e da captação de verbas extra-educação. É preciso registrar que os municípios, com mais demanda por creches, são os de maior população e mais urbanizados – exatamente os que já arrecadam ou podem arrecadar mais.

Porém com a segunda alternativa, também não se resolve a questão do financiamento das universidades estaduais. Outra dificuldade é que em muitos municípios grandes, que já usam os quinze por cento de impostos próprios para o ensino fundamental, haja um certo desequilíbrio orçamentário para acudir a essas despesas sem contar mais com esses recursos, mesmo sabendo-se que a integração ao Fundeb estadual poderá suprir essa perda.

A terceira alternativa seria a de coordenar três fundos específicos, mantendo-se o Fundef e criando-se mais dois: um fundo para educação infantil e outro fundo para o ensino médio. À semelhança do Fundef, seria estabelecido um

percentual de impostos vinculados para atendimento de cada um dos dois níveis, bem como a complementação necessária no caso de Regiões/ Estados com arrecadação insuficiente para o atendimento dentro de um padrão de custo exigido, a ser fixado.

Essa alternativa seria de fácil implantação, na medida em que os fundos seriam adequados a cada um dos três níveis, de acordo com as incumbências de municípios e Estados, já existentes: as obrigações dos primeiros na oferta de educação infantil e as dos Estados na oferta do ensino médio, além da obrigação concorrente das duas esferas na oferta de ensino fundamental – já regulado pelo Fundef. A vinculação diferenciada do percentual de impostos, no âmbito dos municípios para educação infantil, e no âmbito dos Estados para o ensino médio, facilitaria o processo de redistribuição dos recursos entre os entes federativos, inibindo eventuais conflitos no processo; a regulação do financiamento observando-se a incumbência já estabelecida provocaria menos atritos, acarretando vantagens operacionais.

Porém, com a multiplicidade de fundos reforça-se uma tendência já existente de fragmentação nos três níveis de educação básica, que deveriam ser fortemente integrados. Perde-se, também, a oportunidade de reformulação do Fundef que haveria, no caso da constituição de um fundo único para os três níveis, diante dos problemas já experimentados em seu funcionamento.

Outra alternativa é a de um Fundeb com menor abrangência e menos recursos. Dos atuais 25% dos impostos estaduais, incluídas as transferências, cinco por cento seriam destinados para a educação superior estadual e vinte por cento integram o Fundeb estadual. Nos Municípios, dos 25% dos impostos, dez por cento seriam gastos em suas creches e quinze por cento ficariam livres para aplicação nas escolas

municipais de educação infantil e ensino fundamental; e 25% das transferências se depositariam no Fundeb estadual. O Fundeb estadual, por sua vez, atenderia a toda a educação básica menos as creches e os programas de alfabetização de jovens e adultos. As creches teriam um financiamento adicional oriundo do Funcreche da segunda alternativa.

As vantagens dessa quarta alternativa é que diminuem as desvantagens das alternativas anteriores e tornam mais fáceis a transição gerencial e a aceitação política da proposta, principalmente porque resguarda os recursos estaduais para a educação superior em valores bem próximos aos atualmente despendidos.

Entretanto, para se garantir um custo-qualidade maior e o piso salarial nacional, o valor da suplementação da União deverá ser bem maior que nas outras alternativas. Mesmo elevando-se o percentual de MDE da União a 25% dos impostos e se reservando 75% deles para a educação superior, resultaria numa disponibilidade potencial de somente R\$ 3,5 bilhões para o Fundeb – o que exigiria a destinação de recursos de outra fonte. Além disso, o financiamento para educação de jovens e adultos continuaria sem cobertura, ficando dependente da captação de recursos em empresas e sociedade em geral que se tem revelado muito pontual, ao contrário do caráter universalista, como direito. Os municípios que já têm dificuldades para financiar a educação básica, especialmente a educação infantil, que não vem sendo atendida na abrangência exigida, passariam, nessa alternativa, a contribuir no financiamento do ensino superior, o que provocaria, obviamente, rejeição por parte deles.

A quinta alternativa é a de se criar um Fundeb que atendesse toda a educação básica, composto de 25% dos impostos estaduais, incluídas as transferências, e de 25% das transferências municipais: FPM, IPI-Exportação, ITR, ICMS,

IPVA. Os recursos próprios dos municípios – IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM – não ficariam, portanto, vinculados a nenhum nível, ou modalidade de ensino, oferecendo margem maior para atender os níveis mais necessitados.

A implementação dessa quinta alternativa dependeria de um expressivo aumento na disponibilidade de recursos por parte do governo federal – pois a carga sobre a União aumentaria à medida que Estados, com menor capacidade de arrecadação, passassem a se tornar dependentes das complementações. Além disso, haveria a dificuldade no controle dos recursos de impostos municipais próprios e seriam exigidas novas fontes de financiamento para a educação superior nos Estados.

Esses são os componentes para a discussão política da implementação dos fundos e para a construção do pacto necessário. Os Estados têm universidades estaduais e querem recursos para elas. Os municípios já estão cheios de encargos na área social e não querem ceder recursos próprios para a participação nesse Fundo. Essa é a discussão política que precisa ser pactuada. É preciso deixar bem claro para todos, de onde podem provir esses recursos. São necessárias simulações das diversas fontes – que as leis hoje consagram como fontes para a educação – discriminando quem arrecada quanto, e quanto cada um desses entes pode se responsabilizar.

A explicitação das cinco alternativas mostra a complexidade da tarefa de construção do Fundeb. Na realidade, parte do problema deriva da questão federativa: a demanda e os desafios são nacionais, mas diferenciados regionalmente; e a oferta de soluções é federal, estadual e municipal. Além disso, existem demandas reprimidas que exigem uma excepcionalidade de tratamento no tempo: um investimento maior durante cinco a sete anos para se

pagar a conta da “desescolaridade” dos jovens e adultos e “desqualidade” do ensino fundamental e médio, seguido de um tempo com mais estabilidade de gastos para manutenção e desenvolvimento de um sistema educativo público de qualidade.

Não há um consenso na Undime, em relação às diferentes alternativas e possibilidades, mas, o maior pendor, a maior inclinação é para o estabelecimento de um fundo geral. A concepção mais integrada, de um só fundo, garantiria uma escola unitária, no sentido da igualdade de condições e de oportunidades da oferta na educação básica. Com a multiplicidade de fundos, seria reforçada a tendência existente de fragmentação entre os três níveis da educação básica, que deveriam ser fortemente integrados, mas não o são. A criação de três fundos separados, compartimentalizados, do ponto de vista prático e político, é de implementação mais fácil, mas do ponto de vista de concepção não é a melhor escolha.

Certamente, a criação de um Fundeb que contemple todas as modalidades de ensino da educação básica demandará mais tempo. Porém, com fundos específicos, a educação básica não estará integrada. Um fundo único permitirá o necessário remanejamento interno, devido às tendências de crescimento de matrículas, pois no ensino fundamental as matrículas vão decrescer, mas vão aumentar as matrículas no ensino médio e na educação infantil. Na educação básica, com a dinâmica, inclusive demográfica, do crescimento e do decréscimo de matrículas em um ou outro nível da educação, há a necessidade de um maior remanejamento de recursos.

Com a tão falada era do conhecimento, a educação básica deve ser um parâmetro de direito de todos. Deve ser um parâmetro a ser atingido. A possibilidade de se retirar a educação infantil do Fundeb e instituir um Funcreche, talvez,

politicamente, seja uma solução. Assim como deixar recursos de fora para os Estados atenderem suas universidades, talvez seja politicamente mais fácil, do ponto de vista da implementação. Mas essas soluções isoladas ou fragmentadas, em termos de concepção, não caminham na direção de uma concepção mais global da educação básica.

Essa integração, como dito, exigirá um maior comprometimento da União. Temos de aprender com a experiência do Fundef. O Fundef foi um caminho, um mecanismo de equalização que, devido ao seu não cumprimento, além de não atingir seus objetivos primordiais, gerou um passivo de cerca de onze bilhões da União para com os municípios e os Estados. Muitos Estados e municípios estão entrando com ações contra a União. Com o Fundef, pôde-se aprender muito e, o que, certamente, possibilitará que se coloque em prática um Fundeb melhor. A União tem de entrar com recursos, precisa sinalizar no orçamento. Precisa dizer claramente, para dissipar essa desconfiança que o Fundef gerou.

Do ponto de vista dos municípios, existem problemas de implementação que precisam ser negociados. Não se pode simplesmente encaminhar um projeto sem negociação. O Congresso Nacional, certamente, será o espaço adequado para essa discussão democrática, com todos os entes da federação, dentro do que se considera regime de colaboração. Talvez a discussão do Fundeb seja uma excelente oportunidade de dar mais substância ao regime de colaboração. Os pactos daí resultantes devem ser mais consistentes do que têm sido, até então os pactos realizados no país em relação à educação. Com os diversos fundos, esse “empurra-empurra” de responsabilidades e de matrículas se acirraria ainda mais.

Há uma grande heterogeneidade na estrutura de arrecadação tributária nos municípios. Essa discussão demanda pactos políticos e discussão aprofundada. Alguns têm dificuldade de arrecadação. Outros quase não

arrecadam IPTU. Tem de haver uma prática educativa de arrecadação. Tem de haver mecanismos para garantir que os municípios repassem recursos da arrecadação própria. Essas hipóteses têm de ser discutidas, porque na implementação política vão dizer “Não tem recursos” “De onde vamos tirar?!”. Fundo específico? A realidade em muitos Estados é a oferta da educação superior. Esses recursos têm de ser considerados. Não é educação básica, mas é educação.

Não se podem diminuir as expectativas e as considerações referentes à educação. Não se pode abdicar de um fundo mais amplo em função do pragmatismo da aprovação política, renunciando cada vez mais, ficando com migalhas, com aquilo que é viável politicamente. É necessário sensibilizar a sociedade sobre quanto a educação deve ser valorizada. Tem de se lutar politicamente para a criação de fundo ideal para a educação. A educação básica como direito do povo brasileiro, é importante para o desenvolvimento político, econômico e social.

Há uma tensão com os recursos que são escassos. É necessário se verificar como fazer para conseguir mais recursos. Estudos mostram que, em épocas de crise, se os recursos estiverem protegidos, a educação estará assegurada. Evidentemente que a área social, com tanta carência, vai ser a primeira a sofrer os prejuízos de recursos. Mas, é importante que em um país como o nosso em que se fazem reformas e se cumprem tarefas do século XIX, como a universalização da educação, se privilegie a área social. Proteger a educação com a vinculação é importante. A Undime defende isso.

A discussão macropolítica também se faz necessária. Realmente a reflexão que se deve fazer é essa, sobre o modelo econômico. Evidentemente, não se tem mais recursos porque,

no modelo seguido, faz-se uma canalização da mais valia social para pagar juros. A nação faz um esforço muito grande e sobra muito pouco dinheiro. A pressão se dá em todos os níveis. A discussão macropolítica deve ser feita em médio prazo para responder melhor às necessidades, definindo-se as prioridades diante das responsabilidades fiscal e social.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E QUESTÕES DA REFORMA TRIBUTÁRIA

*Jorge Abrahão de Castro**

1. INTRODUÇÃO

Ao situar-se no âmbito das responsabilidades do Poder Público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social, a educação absorve quantidade expressiva dos recursos orçamentários. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos Municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro, tendo como fundamento o regime de colaboração entre essas instâncias federadas.

Em momentos como o atual, em que se pretende realizar uma Reforma Tributária, com inevitáveis impactos para a área, é importante se identificar as competências e responsabilidades das unidades federadas no tocante ao financiamento das ações educacionais, de modo a se aferir possíveis perdas e ganhos decorrentes das mudanças que uma eventual reforma possa gerar.

Além disso, pretende-se com o presente texto mensurar as disponibilidades orçamentárias, potencial resultante do respeito às normas jurídico-institucionais

* Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e pesquisador associado do Departamento de Contabilidade da UNB.

vigentes, apontar questões relevantes para o financiamento da educação das propostas de reforma tributária, em tramitação no Congresso Nacional e, por fim, apresentar alguns dos principais itens da atual discussão a respeito do financiamento da educação no Brasil.

2. ESTIMATIVA DA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA A EDUCAÇÃO

O financiamento público do gasto em educação estrutura-se a partir de duas modalidades. A primeira que é aqui denominada financiamento protegido, pois conta com respaldo constitucional direto. Uma outra modalidade, de caráter flexível e de natureza instável e incerta, depende de negociações políticas e é fortemente condicionada por oscilações conjunturais, sejam econômicas, sociais ou políticas.³⁶

A denominação financiamento público protegido diz respeito à parcela das receitas públicas (impostos e Contribuição Social do Salário-educação) arrecadadas pelas três esferas de governo, que a Constituição brasileira assegura à educação, mediante a aplicação de percentuais mínimos incidentes sobre essa arrecadação³⁷. Cabe ressaltar que essas

³⁶ Esse tipo de financiamento público, no caso da União, é constituído de recursos provenientes das Contribuições Sociais que financiam principalmente os programas de Assistência ao Educando, operações de crédito realizadas com organismos internacionais, pelos recursos diretamente arrecadados, principalmente pelas Ifes, e por recursos de convênios, entre outros. No caso de Estados e Municípios, é composto pelas operações de crédito realizadas com organismos nacionais e internacionais, por recursos diretamente arrecadados, convênios e demais fontes.

³⁷ A legislação Constitucional estabeleceu um teto mínimo, ou seja, um delimitador inferior, o que não quer dizer que os dirigentes não possam gastar mais do que esse valor.

disposições constitucionais já foram objeto de regulamentação ordinária (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e regulamentações do Salário-educação).

Os recursos provenientes das Contribuições Sociais, as operações de crédito realizadas com organismos internacionais, os recursos próprios que são arrecadados por algumas instituições, entre outros, compõem o que se denominou de financiamento flexível.

Para efeito da estimação dessa capacidade de financiamento público associado à área de educação, admite-se como premissa que os três níveis de governo respeitem as disposições contidas no artigo 212 da CF, pelo qual a União deve aplicar na área de educação 18% dos recursos oriundos da receita de impostos federais a ela destinados, já descontados os 20% da DRU, enquanto que aos Estados e Municípios caberia a vinculação de 25% das receitas de impostos que arrecadam e daquelas que lhes são transferidas.

A partir dos resultados da arrecadação das receitas de impostos, em 2000 – assumindo-se a premissa de que as três esferas de governo estariam atendendo ao dispositivo constitucional supracitado –, da arrecadação do Salário-educação e das receitas das demais contribuições sociais e das fontes próprias, chegou-se aos valores apresentados na Tabela a seguir.

Conforme se observa na tabela que segue, a disponibilidade mínima de recursos públicos protegidos para a área de educação, em 2000, teria sido de aproximadamente R\$ 48,8 bilhões, caso estivessem sendo respeitadas as disposições legais vigentes³⁸.

³⁸ Para tanto, considera-se a existência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este fundo propiciou o reordenamento federativo dos recursos destinados ao Ensino Fundamental, principalmente entre Estados e Municípios. Prevaleceu a descentralização de recursos entre esses entes, de modo que um conjunto de Estados perdeu recursos em favor dos Municípios. Em 2000, essa perda foi da ordem de R\$ 2,2 bilhões.

Os recursos que compõem a reserva de mínimos orçamentários vinculados pela CF somaram cerca de R\$ 46,1 bilhões, correspondendo a 94,4% do financiamento protegido ou, ainda, a 87,0% de todo o potencial de financiamento, o que evidencia a importância da vinculação constitucional para a educação. No caso dos municípios, a totalidade do financiamento protegido é proveniente dessa fonte.

TABELA I – Estimação da capacidade de financiamento público protegido e flexível para a educação. 2000

Em R\$ milhões

Tipo	Receita	Esfera governamental	Próprios*	Transferências			Total
				União	Estados	Total	
Financiamento público protegido	Impostos/ Vinculações	União	7.777	-	-	-	7.777
		Estados	16.501	6.163	-	6.163	22.664
		Municípios	3.245	4.403	8.032	12.435	15.680
		Total	27.522	10.567	8.032	18.599	46.121
	Salário-educação	União	905	-	-	-	905
		Estados	1.819	-	-	-	1.819
		Total	2.725	-	-	-	2.725
	Total	União	8.682	-	-	-	8.682
		Estados	18.320	6.163	-	6.163	24.484
		Municípios	3.245	4.403	8.032	12.435	15.680
		Total	30.247	10.567	8.032	18.599	48.846
Financiamento público flexível	Demais Contribuições sociais e outras fontes	União	4.315	-	-	-	4.315
		Estados	n.d.	-	-	-	-
		Municípios	n.d.	-	-	-	-
		Total	4.315	-	-	-	4.315
TOTAL		União	12.997	-	-	-	12.997
		Estados	18.320	6.163	-	6.163	24.484
		Municípios	3.245	4.403	8.032	12.435	15.680
		Total	34.562	10.567	8.032	18.599	53.161

Fonte: COTEPE e STN/MINFAZ

* O valor da Dev/ICMS e do IRRF dos servidores estaduais e municipais foram computados como recursos arrecadados pela União e transferidos para Estados e Municípios.

Elaboração: Castro, J. A & Sadeck, F.

A outra fonte de recursos que compõe o financiamento protegido é o Salário-Educação, o qual correspondia aos 5,6% restantes do financiamento protegido global, mas com

participações diferenciadas entre as esferas de governo: cerca de 10,0% dos recursos protegidos aplicados pela União e 7,4% do volume de recursos dos Estados. Os municípios, por sua vez, não contam com recursos dessa fonte.

Outro resultado que chama a atenção, na tabela anterior, refere-se à participação majoritária dos estados na composição do financiamento público mínimo global da área de educação (50,1%). Aos Municípios caberiam cerca de 32,1% dessa capacidade de financiamento e, à União, apenas 17,8% do gasto público estimado.

Cabe ressaltar, no entanto, que o volume estimado de recursos federais para a área de educação não incorporou o que teria sido transferido aos governos do Distrito Federal e de ex-territórios, bem como os gastos sob a responsabilidade de outros Ministérios que desenvolvem ações na área de educação, principalmente o Ministério da Ciência e Tecnologia e os Ministérios militares. Além disso, a maior parte dos recursos movimentados pelo MEC destina-se ao financiamento da educação superior, principalmente nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), conforme previsto na CF, o que limita sua capacidade de intervenção na educação básica.

Os dados relativos ao financiamento flexível revelam que essa modalidade responde por apenas 8,0% do financiamento da educação. Além disso, Castro e Sadeck (2003) demonstram que apesar de ser proveniente de uma certa diversidade de fontes, tem suas maiores expressões nos recursos das Contribuições Sociais alocados ao MEC. Em 2000, foram cerca de R\$ 2,5 bilhões, o que representa 58% da capacidade de financiamento flexível. Nessa categoria, a principal fonte é a Cofins (40,9%). Em geral, esses recursos são alocados aos programas destinados à assistência ao educando, principalmente para financiar a merenda escolar.

Outra fonte relevante salientada por esses autores foram os Recursos Diretamente Arrecadados, com cerca de 24,3% do total. Esses recursos são, em sua maioria provenientes das Ifes, como resultado da produção de bens e da prestação de serviços à comunidade, empresas etc. As demais fontes, como Operações de Crédito, Títulos do Tesouro, crédito educativo e convênios foram responsáveis por apenas 12,3%.

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, o financiamento público da educação, sem considerar as contribuições sociais, correspondeu a cerca de 4,5% daquele total. Quando desagregados por esfera de governo, verifica-se que os recursos do Estados representam cerca de 2,3%, os dos municípios correspondem a 1,4% e os recursos do governo federal a apenas 0,8% do PIB. Acrescendo-se as receitas das contribuições sociais e as demais receitas próprias desse percentual, a capacidade de financiamento público da educação, em 2000, corresponderia a 4,9% do PIB.

Quando se comparam os valores do financiamento da educação e a Carga Tributária Bruta que, em 2000, representou 32,9% do PIB, observa-se que a capacidade de financiamento da educação, composta apenas por fontes dessa ordem, seria equivalente a 14,0% da arrecadação tributária bruta, ou seja, algo em torno de 1/6 do total arrecadado é destinado à educação em nível nacional.

Se a educação tem esse peso para o esquema de financiamento tributário do Estado, isso se deve à vinculação de recursos de impostos para a área. Historicamente, esse dispositivo continua sendo uma das medidas políticas mais eficazes de mobilização de meios para o cumprimento de um vasto elenco de responsabilidades do Poder Público, na área da educação.

A despeito das críticas que atribuem à vinculação de impostos a responsabilidade pela rigidez e engessamento na

gestão orçamentária e financeira do Governo, segundo Castro (1996), esse mecanismo foi determinante para que, mesmo sob o impacto de crises econômicas, os gastos do MEC tivessem ampliado sua participação no PIB, no período 1980-1989, de 1,2% para 1,9% do total.

3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E QUESTÕES DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

A eventual adoção de mecanismos que venham a reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, algo como uma Desvinculação de Recursos para os Estados, de cerca de 20%, no escopo do projeto de Reforma Tributária, tem colocado sob alerta segmentos organizados da área de educação³⁹, para o risco que essa desvinculação representaria, ou mesmo a redução da base de cálculo dos percentuais a serem aplicados nos sistemas públicos de ensino. Tal proposta tem sido motivada pelo fato de os estados e municípios encontrarem-se endividados.

³⁹ Em evento realizado na Câmara dos Deputados, denominado “Debate Público em Defesa dos Recursos destinados à Educação”, reuniram-se representantes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Campanha Nacional pelo Direito à Educação entre outras entidades e associações representadas. Deste encontro resultou a elaboração da “Carta da Educação” e a montagem de uma comissão encarregada de monitorar o processo de reforma tributária em curso no país.

No intuito de aferir os impactos que uma desvinculação dessa monta traria consigo, foi realizada simulação, tendo-se como referência o ano 2000, pela qual ficou evidenciado que o orçamento da educação poderia ser reduzido em até R\$ 8,9 bilhões, ou seja, os recursos disponíveis para a área poderiam sofrer redução de 16,7%, o que corresponde a mais da metade de tudo o que os municípios gastam com educação.

Esses mesmos segmentos argumentam que grande parte dos avanços na educação é devida à vinculação de recursos, introduzida pela Emenda Calmon e, posteriormente, confirmada e ampliada pela Constituição de 1988, assim como pela subvinculação estabelecida pela Emenda Constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef). Esses avanços são evidenciados na melhoria de grande parte dos indicadores educacionais, principalmente daqueles que se referem ao ensino fundamental.

Por sua vez, a reforma do sistema tributário nacional poderá impulsionar o desenvolvimento econômico, com o conseqüente aumento da arrecadação tributária. Desse modo, a área de educação seria beneficiada, principalmente no caso de o aumento da arrecadação ser devido ao recolhimento de impostos.

Mudanças na legislação que venham a inibir a evasão fiscal e a aumentar a base de contribuintes, especialmente pela incorporação daquelas empresas que se utilizam dessa evasão como vantagem competitiva, também podem reverter-se em ampliação de recursos para a área de educação. Do mesmo modo, alterações que visem diminuir a guerra fiscal, principalmente pela padronização da legislação do ICMS e a redução das mais de quarenta alíquotas para cinco, podem trazer como conseqüência diminuição da sonegação e maior transparência e facilidades para que as empresas possam recolher o tributo.

Caso a Reforma amplie recursos a estados e municípios, mesmo que em detrimento de perdas para a União, como é o caso da redistribuição da CIDE e da CPMF, esse fato pode favorecer o financiamento da educação, uma vez que são aquelas esferas de governo os principais responsáveis pelo financiamento da educação, como apresentado na tabela anterior⁴⁰.

A despeito da importância que se atribui à desoneração das exportações, para o aumento da competitividade externa dos produtos brasileiros, deve-se ter em mente que a perda expressiva de arrecadação via ICMS, principalmente nos estados com maior poder exportador, também terá impactos sobre o financiamento da educação. Vale lembrar que esse é o principal imposto que financia a área. Como forma de compensar eventuais perdas de arrecadação está sendo discutida a montagem de um Fundo de compensação para a educação. Neste caso, alerta-se para a necessidade de que os recursos que venham compensar tais perdas também sejam computados para efeito da vinculação, pois, do contrário, a educação perderá 25% do volume de incentivos fiscais.

A proposta de se alterar a forma de recolhimento do ICMS, da origem, como é realizado atualmente, para o destino, também poderá afetar o financiamento da educação, em virtude da existência de diferenças regionais e locais de produção, o que poderá acarretar vantagens para alguns entes federados e desvantagens para outros.

⁴⁰ Isto porque o escopo e escala de cobertura dos bens e serviços sociais que podem ser ofertados mediante Políticas Educacionais pelo Estado estão diretamente relacionados às condições econômicas estruturais e conjunturais que determinam a disponibilidade de recursos e ao arranjo político de uma sociedade, pois é justamente a tensão entre o arranjo político e a escassez de recursos que define opções de ação, direção e cobertura financeira às ações sociais do Estado que resultam no Gasto Público Social.

Por fim, o interessante mesmo para a educação seria uma reforma que reordenasse a relação impostos *versus* contribuições sociais na estrutura de arrecadação tributária, de forma que os impostos voltem a ganhar maior peso. Os impostos federais não aumentaram sua arrecadação durante os anos 90 (ficando em torno de 9,0% PIB). Por outro lado, as contribuições para a seguridade social, que representavam 9,2% do PIB, em 1990, crescem constantemente na década até chegar a 13,1% do PIB, em 2002. Sendo uma das principais responsáveis pela ampliação da Carga Tributária Bruta. No entanto, grande parte deste esforço é retirada mediante a Desvinculação de Receitas da União (DRU) para outras atividades de governo que não as sociais. Qualquer rearticulação do sistema (não um aumento da carga) pode favorecer a educação, uma vez que a grande fonte de financiamento da educação são os impostos. Por exemplo, qualquer reordenação que favoreça a arrecadação de impostos que gire em torno de 1,0% do PIB pode gerar cerca de 0,2% de recursos para a educação.

4. O DEBATE ATUAL SOBRE O FINANCIAMENTO EDUCAÇÃO

Um dos requisitos para que não haja solução de continuidade no processo de universalização da educação básica com qualidade, refere-se ao equacionamento da questão do financiamento. Indo de encontro ao que está sendo veiculado acerca da Reforma Tributária, setores organizados da área de educação defendem, por intermédio da Carta da Educação, a derrubada dos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação (PNE); a ampliação dos recursos públicos para a área, em cerca de 7% do PIB; o

cumprimento do valor mínimo por aluno, estabelecido pelo Fundef; a definição do custo aluno/qualidade; o atendimento da educação infantil e a progressiva obrigatoriedade do ensino médio; bem como a aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) na universalização das tecnologias da informação e da comunicação nos estabelecimentos públicos de ensino.

Grande parte dos atores sociais vinculados à educação tem criticado a União que estaria contribuindo cada vez menos na composição dos recursos do Fundef. Se, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% dos recursos desse Fundo, em 2002, esse índice havia sido reduzido a 2,3% do total. Esse declínio na participação da União tem sido atribuído ao baixo ajustamento do gasto mínimo *per capita* que, desde a sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a própria legislação de regulamentação do Fundo, como também não acompanhou o crescimento da arrecadação de estados e municípios. A redução relativa, da participação da União na composição do Fundef, configurou, para alguns, uma forma de desobrigação do Ministério para com o ensino fundamental.

Devido a isto se estima a necessidade de uma correção expressiva do valor mínimo, o que implicará um aporte significativo de recursos por parte do MEC. Como esse aporte adicional não está previsto no orçamento, resta saber se a ampliação desse valor *per capita* será financiada pelo remanejamento interno de fontes de recursos, com implicações para o cumprimento de determinadas funções, ou se o orçamento da educação será efetivamente ampliado.

A instituição de um Fundo para a Educação Básica (Fundeb) constitui outra reivindicação de parte dos atores sociais ligados à área de educação, principalmente daqueles

segmentos vinculados à educação infantil e ao ensino médio. No entanto, um dos principais óbices à concretização dessa idéia refere-se à disponibilidade de recursos financeiros necessários à sua implementação. Algumas simulações realizadas indicam que o financiamento desse Fundo dependerá dos cenários que venham a ser configurados em relação ao gasto aluno/ano mínimo que se adote. Por exemplo, em um cenário de manutenção das estruturas de gasto atuais – gasto aluno/ano no nível do que se esperaria para o Fundef – o Fundeb deveria contar com cerca de 3,5% do PIB, em 2003, com a complementação da União chegando a 0,09% do PIB. Porém, sob um cenário de amplas melhorias os recursos do Fundo deveriam ser de 5,09% do PIB e a complementação de 1,73% do PIB, que é mais que o orçamento atual do ministério [Cf. Castro (2003)].

Por outro lado, os resultados das estimativas mostram que o Fundeb, assim como o Fundef, pode representar no interior de cada estado uma mini-reforma tributária, que deve gerar impasses e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais mais atingidos e os dirigentes do MEC, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais mediante a alocação de recursos federais. No conjunto, observa-se que em todas as regiões devem ocorrer movimentos nas duas direções, predominando o processo de descentralização de recursos dos estados para os municípios, não ocorrendo processo de centralização.

Por fim, a instituição do Fundeb demandará grande quantidade de recursos para fazer face à complementação, pela União, assim como poderá acarretar transferência de recursos financeiros dos estados para os municípios. Se, por um lado, essa medida favoreceria a consolidação de um volume razoável de recursos para a educação básica, por outro poderia comprometer a capacidade de gasto dos estados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais chama-se a atenção para alguns aspectos da capacidade de financiamento público do gasto em educação, em 2000: (i) a área de educação é bastante importante no financiamento dos gastos públicos, cerca de 4,9% do PIB, reafirmando sua posição de constituir-se em um dos pilares da proteção social brasileira; (ii) a distribuição intergovernamental da capacidade de financiamento do gasto é correspondente às competências específicas determinadas a cada esfera do Poder Público, revelando o caráter descentralizado das ações governamentais da área. Os Estados e Municípios são as instâncias federadas que mais se ocupam com a área, respondendo pela grande maioria do poder de financiamento e comprometendo parcela razoável de seus recursos não-financeiros; e (iii) a capacidade de financiamento do gasto na área convive de fato com dois tipos de financiamento, um que protege a área e outro incerto e flexível. O tipo protegido é responsável por 91,9% da capacidade de financiamento e os restantes são de responsabilidade da parte flexível.

Considera-se, também que vincular recursos de impostos é a medida política de maior peso na mobilização de meios para o cumprimento das responsabilidades do poder público na área de educação. Por isso, seria importante para a área de educação um reordenamento da relação impostos *versus* contribuições sociais na estrutura de arrecadação tributária, de forma que os impostos voltem a ganhar importância.

Apesar da opinião de alguns economistas sobre rigidez e engessamento na gestão orçamentária e financeira do governo, esse mecanismo é, de fato, uma forma de proteção à área de educação que garantiu, mesmo nas crises econômicas

mais graves, os valores mais expressivos para a área. Qualquer proposta para desvinculação de recursos comprometerá essa proteção e reduzirá os recursos para educação.

Por outro lado, chama-se a atenção que qualquer modificação que venha ocorrer na estruturação tributária brasileira, principalmente se isso ocorrer no ICMS, vai atingir a educação, dado o peso específico da área no esquema de financiamento público brasileiro.

Por fim, argumenta-se que um dos requisitos para que o Brasil possa continuar seu processo de expansão dos direitos relativos à universalização da educação básica com qualidade e a expansão da educação superior, é o equacionamento da questão do financiamento. Nesse sentido, contrariamente ao que está sendo ventilando na discussão da reforma tributária, o que se faz necessário é justamente a ampliação dos recursos para educação, de forma a permitir o enfrentamento dos problemas educacionais brasileiros, sobretudo no que tange à qualidade da educação. Além disso, a demanda por educação vem crescendo em todos os níveis e modalidades de ensino, tanto pelo desejo das famílias e dos próprios estudantes, quanto pelas exigências de mais conhecimento e competências num mundo competitivo e globalizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. *A Capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*. Brasília: BNDES, jun. 2001.

ARAUJO, E. Carga tributária: evolução histórica, uma tendência crescente. *Banco Federativo*, Brasília: BNDES, n. 29, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

_____; OLIVEIRA, P. Tributação municipal : desigualdades na carga tributária local, 1996. *Banco Federativo*, Brasília: BNDES, n. 15, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

BOLETIM CONJUNTURAL TRIMESTRAL. Brasília: IPEA, n. 52. jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo escolar, 2000*. Brasília: MEC, 2000. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>.

_____. _____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 1998.

_____. Ministério da Fazenda. Comissão Técnica Permanente do Conselho Nacional de Política Fazendária. *Rosemberg*. Brasília: COTEPE, 2001. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/Cotepe/index.html>>.

CASTRO, J.A. *Financiamento da educação: necessidades e possibilidades de financiamento*. Brasília: out. 2003 (mimeografado).

_____; SADECK, F. *Capacidade de financiamento do gasto público em educação no Brasil*. Brasília: TD, 2002. (TD; 955).

IBGE. *Dados do censo demográfico*. Brasília: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Notas Metodológicas*. Brasília: IBGE, 1999.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano Editora, 2000.

PARTE 4

Algumas Propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 112, DE 1999⁴¹

Modifica os art. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação.

(Apense-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 78 de 1995)

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É dada nova redação ao inciso IV, do artigo 208 da Constituição Federal:

Art. 208 –

.....

IV - progressiva universalização da educação infantil, especialmente da pré-escolar, com atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

⁴¹ **Proposição:** PEC 112/1999 – **Iniciativa:** Deputado Padre Roque e outros. **Arquivada** em 31/01/2003, nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno. **Última ação:** 1/4/2003 – **Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.** Desarquivada em razão do desarquivamento da PEC 553/1997.

Art. 2º É dada nova redação ao art. 211 e seus parágrafos da Constituição Federal:

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão o sistema de ensino em regime de colaboração.

§ 1º – A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, cabendo-lhe oferecer prioritariamente o ensino superior e a educação profissional tecnológica, além de exercer função redistributiva e supletiva aos demais entes da federação, de forma a garantir através de assistência técnica e transferência de recursos financeiros, a equalização de oportunidades de acesso e o padrão mínimo de qualidade da educação.

§ 2º – Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 3º – Os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

§ 4º – As disposições dos parágrafos 3º e 4º deste artigo se aplicam ao Distrito Federal.

§ 5º – O sistema de ensino de educação básica será organizado em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de modo a assegurar a sua universalização e a garantia do ensino obrigatório.

§ 6º A distribuição de responsabilidades e recursos financeiros em educação básica entre a União, os Estados e Municípios, na forma do disposto neste artigo, tomará por base a população de zero a dezesseis anos de idade mais a população de jovens e adultos que não teve educação na idade própria, as matrículas iniciais, a permanência do aluno na escola e as receitas de impostos nos termos a serem definidos em lei complementar e nos Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação.

§ 7º – A assistência financeira da União, referida no § 1º deste artigo, será feita aos Estados e ao Distrito Federal de acordo com a necessidade de suplementação e equalização dos custos-aluno-qualidade da educação básica, de modo a garantir o padrão mínimo de qualidade.

§ 8º – As diretrizes para o padrão mínimo de qualidade e para os custos-aluno-qualidade, serão definidas na forma da lei complementar prevista no parágrafo 6 deste artigo.

§ 9º – A totalidade dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios previstos no *caput* do artigo 212, assim como a suplementação da União destinada ao cumprimento das responsabilidades previstas neste artigo, constituirão Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais de Educação de natureza contábil.

§ 10 – Dos recursos do Fundo previsto no parágrafo anterior, 80% deverão ser aplicados na valorização dos profissionais da educação, de acordo com o que estabelece o inciso V do artigo 206 da Constituição Federal.

§ 11 – Os Fundos previstos no parágrafo 9º deste artigo serão geridos por Conselhos Gestores formados por representação do poder executivo estadual e municipal e da sociedade civil, na forma da lei complementar a que se refere o parágrafo 6º deste artigo.

Art. 3º É dada nova redação ao *caput* do artigo 212 da Constituição Federal

Art 212 – A União aplicará nunca menos de 20%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% ou mais, da receita resultante de impostos,

compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 4º É dada nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 60 – Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda Constitucional os Fundos previstos no parágrafo 9º do artigo 211 da Constituição Federal, com o aporte de outras fontes além daquela estabelecida no *caput* do artigo 212 da Constituição Federal, deverão garantir a eliminação do analfabetismo, a universalização da educação básica e do ensino obrigatório e a garantia da permanência na escola.

§ 1º – Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão e interiorizarão suas atividades, tendo em vista a expansão de suas vagas.

§ 2º – Os Estados e Municípios que mantiverem ensino superior, no prazo máximo de cinco anos, somente poderão financiar este nível de ensino com recursos que excederem o previsto no *caput* do artigo 212.

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Emenda Constitucional que ora apresentamos cria os Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica - Fundeb - visando assegurar a todos os brasileiros o direito à cidadania, corrigindo uma grave distorção na atual política de financiamento da educação brasileira.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério criado

pela Emenda Constitucional 14 financia apenas o ensino fundamental, distribuindo os recursos entre os estados e seus municípios na proporção do número de matrículas oferecidas no ensino fundamental, nas respectivas rede de ensino.

Inúmeros municípios vinham oferecendo, crescentemente, o ensino infantil e a educação de jovens e adultos. A partir da implantação do Fundef não tiveram outra opção a não ser a oferta do ensino fundamental, em detrimento daqueles níveis de ensino, sob pena de perder recursos para o Fundo.

Tem sido generalizada a grita por parte de estados e municípios por uma distribuição de recursos mais adequada, de tal forma a cobrir as necessidades de atendimento da educação infantil, de jovens e adultos e do ensino médio.

Considerando a importância da educação infantil na formação e desenvolvimento da criança, possibilitando um melhor aproveitamento do ensino fundamental e seguramente evitando a evasão e a repetência, nossa proposta prevê a progressiva universalização deste nível da educação básica, em especial da educação pré-escolar.

Para evitar a dispersão de esforços e garantir o fortalecimento do sistema educacional brasileiro, propomos a organização do sistema de ensino de forma solidária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esta proposta implica na existência de um Sistema Nacional de Educação que contemple as diversidades regionais e ao mesmo tempo garanta a integralidade de um projeto nacional para a educação brasileira.

Nossa proposta prevê também, a ampliação dos recursos federais para a educação. Além de propiciar uma justa distribuição de recursos entre estados e municípios, com gestão compartilhada entre estes entes da federação, de tal modo a atender às necessidades de toda a educação básica. Assim, torna-se possível o planejamento em função da realidade

regional, permitindo atender as diferentes necessidades existentes e eliminar as desigualdades presentes nos Estados, além de evitar a competição entre os Estados e seus Municípios na disputa por recursos, traduzidos na oferta de matrículas.

A União ficará responsável pela suplementação financeira do Fundeb para garantir a equalização dos custos-aluno-qualidade de modo a garantir o padrão mínimo de qualidade a ser definido em lei complementar. A proposta se refere a “custos-aluno-qualidade” no plural, na medida em que se faz necessário o atendimento das diferentes necessidades de financiamento segundo os diferentes níveis da educação básica.

Com a criação do Fundef, ficaram excluídos os professores de educação infantil, do ensino especial e médio e da educação de jovens e adultos além da total exclusão dos servidores não docentes da área da educação, uma vez que tal Fundo só prevê recursos para pagamento dos professores do ensino fundamental. Nossa proposta pretende resgatar a valorização de todos os professores da educação básica e dos profissionais não docentes, entendendo que sua exclusão é prejudicial à educação.

Finalmente, a criação dos Fundos de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação vem resgatar o princípio constitucional da educação que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Esta proposta de Emenda Constitucional contempla também a questão da ampliação de vagas nas universidades públicas federais e sua interiorização, no sentido de responder a necessidade premente do ensino superior público e gratuito, para que possa atender à crescente demanda.

Acreditamos que com esta Proposta de Emenda Constitucional estaremos propiciando respostas aos grandes desafios que a educação brasileira coloca.

Sala das sessões, em 2 de setembro de 1999 – **Padre Roque, Esther Grossi, Pedro Wilson, Iara Bernardi, Fernando Marroni, Gilmar Machado, Avenzoar Arruda, Babá, Maria do Carmo, Professor Luizinho, Ben-Hur Ferreira.**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 34, DE 2002⁴²

Modifica o art. 212 da Constituição Federal, acrescenta a seu texto o art. 212-A e altera o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a dispor sobre o financiamento da educação básica.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto Constitucional:

Art. 1º O *caput* do art. 212 da Constituição Federal e seu § 5º passam a vigorar com a seguinte redação:

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

.....
§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

⁴² **Proposição PEC 34/2002 – Iniciativa: Senador Ricardo Santos.**
Última Ação: 7/11/2003 – Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado.
Agendado para o dia 19/11/2003 o requerimento nº 1076/2003 de tramitação conjunta das PECs nº 82/99; 29 e 34/2002 e 45/2003.

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 212-A:

Art. 212-A. A distribuição de responsabilidades e recursos entre a União, os Estados e seus Municípios, a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§º 1º Os Fundos de que tratam este artigo terão a seguinte constituição mínima:

I – dezoito por cento dos recursos a que se referem os art. 155, inciso II; e 159, inciso I, alínea **a**, e inciso II;

II – vinte por cento dos recursos a que se referem os art. 158, inciso IV; e 159, inciso I, alínea **b**;

III – os recursos da complementação federal, conforme disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo.

IV – a totalidade dos recursos da contribuição social a que se refere o art. 212, § 5º.

§ 2º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere este artigo sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 3º O valor de que trata o parágrafo anterior será fixado em lei, conforme cálculo do Tribunal de Contas da União, e não será inferior à razão entre a previsão da receita nacional total para os Fundos e a matrícula nacional total da educação básica pública no ano anterior, acrescida do correspondente total estimado de novas matrículas, observadas as, variações de que dispõe o § 4º.

§ 4º A totalidade dos recursos de cada Fundo de que trata este artigo será distribuída, entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de educação básica, observadas as variações de custo de cada uma de suas etapas, bem como de suas modalidades.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido neste artigo será destinada exclusivamente ao pagamento dos professores da educação básica pública em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

Art. 3º Dê-se ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias a seguinte redação:

Art. 60 A razão a que se refere o § 3º do art. 212-A será atingida gradualmente, observando-se setenta por cento de seu valor, no primeiro ano de vigência do Fundo, oitenta por cento no segundo ano, noventa por cento no terceiro, até atingir sua integralidade no quarto ano.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições aos Fundos, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente, nos termos do Plano Nacional de Educação.

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

JUSTIFICATIVA

A presente Proposta de Emenda Constitucional tem em vista estabelecer os fundamentos financeiros para uma nova etapa de desenvolvimento da educação brasileira. A década de 90 e os primeiros anos do século XXI têm sido marcados pela expansão quantitativa tanto da educação básica quanto da educação superior. Na primeira, o ensino fundamental se aproxima da universalização, com declínio das matrículas de primeira à quarta série, obedecendo a fatores demográficos, e incremento acelerado das matrículas de quinta a oitava série, rumo ao cumprimento da escolaridade compulsória de oito anos, no mínimo, e à conseqüente elevação do modesto nível médio de escolaridade da população nacional.

Como conseqüência, inclusive, do desrepresamento dos efetivos discentes pelo ensino fundamental, o ensino médio, sobretudo público e estadual, tem alcançado elevadas taxas de expansão, começando a despontar o caminho para que o mesmo venha a alcançar a sua progressiva universalização. Ao mesmo tempo, a educação infantil, depois do declínio das suas matrículas, imediatamente após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), tende a ganhar fôlego, rumo à expansão reclamada pela sociedade.

Por sua vez, a educação superior tem sido o desaguadouro de parte significativa dos concluintes do ensino médio, cujo número continua crescendo e demandando continuidade dos estudos. Ao contrário da educação básica, a expansão desse nível educacional tem sido predominantemente particular.

Pode-se afirmar que as grandes conquistas educacionais brasileiras do período em tela foram marcadas antes de tudo pela expansão quantitativa, embora a qualidade também tenha

sido alvo de inúmeras políticas nos diversos níveis e modalidades de ensino e educação. Embora ainda mantendo hiatos, a nossa velha pirâmide educacional ganhou contornos novos e se aproximou do perfil educacional de vários países latino-americanos. Foi tônica também a prioridade do financiamento à escolaridade obrigatória, materializada pelo FUNDEF, que tem concretizado a compulsoriedade do ensino fundamental como direito público subjetivo. É possível afirmar que, em especial pelas conquistas do acesso e democratização, esse Fundo de natureza contábil é uma experiência proveitosa, cujas limitações devem ser corrigidas e cujas lições devem ser aprendidas.

Olhando para a frente, a educação nacional passa a viver mais de perto os desafios da qualidade, que são eminentemente caros e exigentes de políticas rigorosas. Não basta aumentar o número de anos de escolaridade da população, mas aumentar o proveito que se pode extrair do tempo passado na escola, em favor dos indivíduos e da coletividade. Ao mesmo tempo, cumpre preencher carências importantes no ensino médio e, sobretudo, na educação infantil, ou seja, construir a educação básica como um todo, conforme as diretrizes e bases da educação nacional.

Embora educação de qualidade não se faça sem dinheiro (embora se possa fazer educação ruim com muito dinheiro), a Proposta de Emenda Constitucional procura maximizar o aproveitamento de recursos num único Fundo destinado à educação básica. Em vista das disparidades regionais e da necessidade de se dar corpo ao pacto federativo também na educação, é elevado o percentual dos recursos federais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal incremento, entretanto, situa-se ligeiramente acima do nível médio de despesas já efetivamente realizadas, tornando mais concreta a proteção constitucional ao setor.

Com essas providências, visa-se realisticamente a prover os recursos necessários para uma educação que acompanhe o cenário internacional. Se possível, assumindo a dianteira, mas, pelo menos, acompanhando as tendências gerais.

Por isso mesmo, a presente Proposta de Emenda Constitucional se caracteriza por atender à visão do século XXI, de construir um País onde a sociedade tenha atendida a sua demanda por educação infantil, com prioridade para as crianças socialmente menos privilegiadas; onde o ensino médio possa alcançar a maioria que o seu contingente de matriculados requer, sem ser um filho dependente e mais ou menos enfeitado do ensino fundamental; onde os mecanismos de financiamento não sejam transitórios, mas constituam solução sólida para toda a educação básica, e, finalmente, onde o padrão de qualidade da educação não seja letra morta da Carta Magna.

A questão da qualidade está relacionada não só às exigências da competição internacional, da corrida tecnológica e econômica em que a América Latina está ficando para trás, mas sobretudo às exigências da cidadania. Por isso, a qualidade avulta cada vez mais nos horizontes da educação brasileira. Coerentemente, esta Proposição situa como alvo o padrão mínimo de qualidade do ensino, nos termos do Plano Nacional de Educação. Este é, aliás, o Plano de Estado que convém fortalecer, pela sua coerência entre a duração de longo prazo e os frutos que a educação oferece. Os planos de governo devem, coerentemente, seguir as suas metas, dando a continuidade necessária ao setor.

Nesse sentido, a Proposta aqui apresentada abre caminhos para a concretização dos compromissos assumidos pelo Brasil em Jomtien (1990) e em Dacar (2000), rumo à educação para todos, sob a égide da UNESCO. Cabe lembrar que, entre esses compromissos firmados, inclui-se não só a

universalização da educação obrigatória, mas também a sua qualificação, bem como o incremento da oferta e o aperfeiçoamento da educação infantil. Aliás, a Declaração Mundial de Educação para Todos, assinada em 1990, foi um divisor de águas em face de documentos anteriores, que fixavam metas de expansão de matrículas e de inclusão de crianças e adultos na escola. De Jomtien em diante importa não uma educação qualquer, mas uma educação de qualidade, que atenda às necessidades básicas de aprendizagem. Eis porque o País não pode ficar indiferente ante às exigências de qualidade, inclusive por que todos os países presentes se comprometeram a buscá-la. O custo de ficar para trás passa, portanto, a ser muito maior.

No que tange à educação infantil, incluída com a necessária qualidade nos sistemas de ensino e no bloco da educação básica, cabe assinalar que esta Proposta de Emenda Constitucional visa a dar uma resposta coerente à Carta-Compromisso do Simpósio Educação Infantil: Construindo o Presente, realizado no Senado Federal em 23 e 24 de abril de 2002, promovido pela Comissão de Educação do Senado Federal, pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, pela UNESCO, pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, pela Universidade de Brasília, pela Confederação Nacional da Indústria e pelo Serviço Social da Indústria, com o apoio, ainda, do Unicef, do Conselho Nacional de Secretários de Educação e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação. A teleconferência, que abrangeu todo o Brasil, envolvendo milhares de participantes, frisou que a criança de zero a seis anos “passou a ser reconhecida como sujeito de direitos, destacando-se, em particular, seu direito a ser cuidada e educada em um meio ambiente adequado e saudável, de poder brincar, apropriar-se de sua cultura, construir sua identidade

como cidadã e ampliar seu universo de experiências e conhecimentos em creches e pré-escolas, instituições inseridas no sistema educacional”. Para isso, segundo ainda a Carta-Compromisso firmada, é preciso alocação de recursos e a transparência na aplicação dos mesmos.

Por outro lado, o estudo das metas do Plano Nacional de Educação quanto a esse nível da educação básica revela que, sendo ele de competência municipal, depende intimamente da arrecadação municipal, cujas projeções revelam ser a mesma insuficiente para as necessidades do futuro. Cabe, portanto, na moldura do regime constitucional de colaboração, que a União e os Estados exerçam a sua ação supletiva e redistributiva, para que as demandas possam ser atendidas. Deve ficar claro que, apesar de a Constituição e a Lei clarificarem as competências por nível de governo, a educação, pela sua natureza, tem previsto um sistema de solidariedade, pelo qual níveis de governo diferentes devem entrosar suas ações em favor do cidadão.

Em vista das razões expostas, solicitamos o apoio dos Senhores Congressistas para a aprovação desta mudança constitucional.

Sala das Sessões, **Ricardo Santos, Presidente – Luiz Pastore – Benício Sampaio – Chico Sartori – Antero Paes de Barros – Juvêncio Fonseca – Romeu Tuma – Lindberg Cury – Antônio Carlos Júnior – Gilberto Mestrinho – Ney Suassuna – Moreira Mendes – Bello Parga – Geraldo Cândido – Romero Jucá – Tião Viana – Luiz Otávio – Fernando Ribeiro – Nabor Junior – Antonio Carlos Valadares – José Jorge – Maria do Carmo Alves – Emilia Fernandes – Geraldo Althoff – Carlos Wilson – Gilvan Borges – Carlos Patrocínio – Casildo Maldaner.**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 37, DE 2003⁴³

Modifica o art. 212 da Constituição Federal⁴⁴.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art.1º São acrescentados ao art. 212 da Constituição Federal os §§ 6º,7º, 8º, 9º e 10º nos seguintes termos:

Art.212
§ 6º Fica instituído, no âmbito de cada Estado, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério, de natureza contábil, constituído por cinco por cento dos recursos a que se referem os arts. 158, inciso IV; e 159, inciso 1, alínea b; inciso II, § 3º, da Constituição Federal, e será distribuído entre os Municípios de cada Estado, proporcionalmente à população residente de O a 6 anos de idade e ao

⁴³ **Proposição:** PEC-37/2003 – **Iniciativa:** Deputado Severiano Alves. **Última Ação:** 29/10/2003 – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) – Não Deliberado.

⁴⁴ **Explicação da Ementa:** Criando o Fundo de Manutenção da Educação Infantil e Valorização do Magistério, de âmbito estadual; alterando a nova Constituição Federal.

número de crianças matriculadas nas respectivas redes de educação infantil.

§ 7º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 6º sempre que, em cada Estado, seu valor por criança não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 8º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 6º será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades nas instituições municipais de educação infantil.

§ 9º A União aplicará na manutenção e no desenvolvimento da educação infantil inclusive na complementação a que se refere o § 7º, nunca menos do que o equivalente a dez por cento dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo.

§ 10 A lei disporá sobre a organização dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle social bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por criança na educação infantil

JUSTIFICATIVA

Estamos apresentando à apreciação do Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição Federal que institui o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério, desta forma introduzindo um mecanismo redistributivo e automático para financiamento da educação infantil à semelhança do que representa para o ensino fundamental o FUNDEF, instituído por emenda constitucional em 1996.

Inicialmente, não será demais lembrar a importância decisiva para o indivíduo e para a sociedade do atendimento adequado às crianças na chamada primeira infância. Estudos desenvolvidos no Brasil e no mundo comprovam que investimentos realizados na educação e na saúde da criança pequena resultam, por exemplo, no aumento do número médio de anos de estudos, na melhoria do nível de renda, da produtividade e da saúde dos futuros adultos e de suas famílias. Ao mesmo tempo, contribuem para a redução dos índices de fracasso escolar, de pobreza, de criminalidade e de pessoas assistidas pelo serviço social.

O atendimento educacional às crianças pequenas cresce de forma acelerada no mundo inteiro em função da incorporação da mulher ao mundo do trabalho, que gera a *necessidade para a família* de uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação dos filhos pequenos. Além disso, as *ciências que investigam o processo de desenvolvimento humano* indicam a primeira infância como período crítico desse processo, fornecendo argumentos sobre a necessidade da oferta de educação infantil.

No Brasil, a educação das crianças menores de sete anos cresceu principalmente a partir dos anos 70 e vem se acelerando. A Constituição Federal de 1988 constitui marco decisivo na mudança de concepção do atendimento às crianças pequenas. Na legislação vigente até 1988, o atendimento às crianças até 6 anos não era concebido como atividade de natureza educacional, e sim de caráter assistencial.

A partir de 1988, consagra-se a concepção segundo a qual o atendimento às crianças de zero a seis anos de idade inscreve-se entre os deveres do Estado para com a educação. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a educação infantil consiste na primeira etapa da

educação básica. Apesar da reconhecida importância da educação infantil, no Brasil, o atendimento educacional às crianças na faixa etária de zero a seis anos ainda é insuficiente. Conforme dados sobre população do IBGE e de matrículas do Censo Escolar do INEP/MEC, no ano 2000, havia no País 13 milhões de crianças entre zero e três anos e pouco menos de um milhão de crianças matriculadas em creches. Na faixa etária de quatro a seis anos, a situação é um pouco melhor – numa população de cerca de 10 milhões de crianças, pouco mais de cinco milhões encontravam-se matriculadas na pré-escola ou em classes de alfabetização.

Na medida em que a Constituição Federal e a LDB dispõem ser a oferta da educação infantil responsabilidade dos Municípios, é nesta esfera de governo que tem se verificado a expansão das vagas nas creches e pré-escolas. Em conseqüência, é no âmbito dos Municípios que se vivem os principais problemas relativos ao financiamento da educação infantil.

De fato, os Municípios vêm enfrentando dificuldades para ampliar a oferta de matrículas na educação infantil por falta de recursos financeiros em quantidade suficiente, em parte, como efeito do FUNDEF. Senão vejamos.

Em Municípios que ofereciam quase exclusivamente atendimento em creches e pré-escolas e que, em decorrência, perdem recursos com o FUNDEF – como a maioria dos Municípios paulistas –, as Prefeituras passam a contar com um volume bastante inferior de recursos para manter a rede de instituições de educação infantil que mantinham antes da implantação do FUNDEF.

Em Municípios que recebem uma quantidade significativa de novos recursos por meio do FUNDEF – como a maioria dos Municípios do Nordeste e do Norte, mas também de Municípios grandes e pobres nas regiões

metropolitanas em todo o País –, as Prefeituras passam a enfrentar dificuldades para financiar a educação infantil em função da diferença de valor por aluno nessa etapa da educação básica e no ensino fundamental.

Em consequência dessa situação, apesar do crescimento ocorrido desde 1994, verificou-se, pela primeira vez na história da educação brasileira, redução das matrículas na educação infantil entre os Censos Escolares de 1997 e 1998, voltando a crescer em 1999. De fato, as matrículas na pré-escola decresceram de 4.292.208 em 1997 para 4.111.153 no ano de 1998, correspondendo a – 4,2%.

Portanto, é urgente o encaminhamento de soluções para o financiamento da expansão e manutenção da educação infantil pelos Municípios brasileiros.

Com essa preocupação já havíamos oferecido, em 1998, à consideração dos ilustres congressistas a PEC nº 570, que “acrescenta parágrafo ao art. 208 e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por meio dessas alterações do texto constitucional, inscreve-se entre os deveres do Estado para a educação a garantia de que “o atendimento em pré-escola das crianças de 4 a 6 anos de idade é obrigatório e gratuito”, e se transforma o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento *da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Entretanto, a PEC nº 570, de 1998, mantinha inalterados os recursos que compõem o FUNDEF.

De fato, o mecanismo redistributivo introduzido pelo FUNDEF no financiamento do ensino fundamental público no País tem sido considerado positivo pelo conjunto das forças políticas com representação na Câmara dos Deputados,

em sucessivos debates e seminários de avaliação do Fundo promovidos nos últimos anos pela Comissão de Educação desta Casa Legislativa.

Em conseqüência, há na sociedade a compreensão de que o FUNDEF, instituído como mecanismo transitório pelo prazo de dez anos, ou seja, de 1996 a 2006, precisa tornar-se modelo permanente de financiamento público da educação escolar, uma vez que as desigualdades entre Estados e regiões do País e entre as redes de ensino estadual e municipais no interior de cada Estado brasileiro não são passíveis de serem eliminadas de forma definitiva.

Da mesma forma, a comunidade educacional vem discutindo a necessidade de ampliar o mecanismo redistributivo representado pelo FUNDEF para as demais etapas da educação básica, a saber, a educação infantil e o ensino médio.

Com esse propósito, foi apresentada na legislatura anterior a PEC nº 112, de 1999, do Deputado Padre Roque (PT/PR) e outros, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB.

Ao mesmo tempo, também na legislatura ora finda, a Deputada Ana Corso (PT/RS) e outros, ofereceram à apreciação do Congresso Nacional a PEC nº 342, de 2001, com o mesmo conteúdo da PEC nº 570, de 1998, ou seja, incluindo a Educação Infantil no FUNDEF, sem alterar sua composição.

O FUNDEB reuniria em um único Fundo, formado com recursos de Estados e Municípios, níveis de ensino que não consistem em responsabilidade concorrente desses dois níveis de governo. Em outras palavras, enquanto o FUNDEF direciona-se ao financiamento do ensino fundamental que é responsabilidade de Estados e Municípios, o FUNDEB seria

constituído pela totalidade dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e se direcionaria para o financiamento também da educação infantil, responsabilidade dos Municípios, e do ensino médio, responsabilidade dos Estados.

Ao mesmo tempo, a proposta de FUNDEB ainda está insuficientemente fundamentada em simulações e análises orçamentárias e financeiras, do ponto de vista dos Municípios, dos Estados e também da União.

Por essas razões, entendemos como mais pertinente a proposta de instituição de um fundo específico para o financiamento da educação infantil, nos moldes do que é FUNDEF para o ensino fundamental.

Em conseqüência do exposto, apresentamos proposta de emenda constitucional com as seguintes características:

- 1º Instituição de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento *da Educação Infantil* e de Valorização do Magistério, como mecanismo redistributivo permanente para financiamento da primeira etapa da educação básica – portanto, por meio do acréscimo de parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal.
- 2º Constituição desse Fundo á semelhança do FUNDEF concorrendo para sua composição recursos provenientes das mesmas transferências que integram o Fundo do ensino fundamental – entretanto, somente os Municípios contribuirão para o Fundo da educação infantil, instituído em âmbito estadual.
- 3º Assim, constituição do Fundo da educação infantil com cinco por cento dos recursos a que se referem os art. 158, inciso IV (parcela do ICMS transferida aos Municípios); e 159, inciso 1, alínea *b* (FPM);

inciso II, § 3º (parcela do IPE-Exp transferida aos Municípios), da Constituição Federal.

- 4º Manutenção da mesma subvinculação de recursos para o pagamento do magistério, com substituição da expressão “professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério”, da Emenda Constitucional nº 14/96, pela expressão “profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público”, da Lei nº 9.424/96, de forma a uniformizar a interpretação segundo a qual os profissionais em funções de suporte pedagógico podem ser remunerados com esses recursos.
- 5º Previsão da redistribuição dos recursos entre os Municípios de cada Estado não apenas de forma proporcional ao número de crianças matriculadas nas respectivas redes de educação infantil mas também à população residente de 0 a 6 anos de idade.
- 6º Proposição de que a União destine à educação infantil nunca menos do que o equivalente a dez por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

Tal como ocorreu quando da instituição do FUNDEF, após a aprovação e promulgação desta Emenda Constitucional, o Congresso Nacional deverá desenvolver o trabalho legislativo necessário à elaboração da lei prevista no parágrafo 10 acrescido ao art. 212 da Constituição Federal proposto pela PEC que ora oferecemos á análise dos ilustres parlamentares.

Sala das Sessões,
Deputado Severiano Alves

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 105, DE 2003⁴⁵

Inserir novos parágrafos no art. 212, instituindo o Fundo Nacional da Educação Infantil (FUNAEI) e fundos municipais para atendimento a crianças de até três anos, e dá nova redação ao art. 239 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Acrescentam-se ao art. 212 da Constituição Federal os seguintes parágrafos:

Art.212.....

§ 6º Os Municípios instituirão fundos específicos para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil, com o objetivo de assegurar o atendimento às crianças de até três anos de idade.

§ 7º Os fundos a que se refere o parágrafo 6º serão constituídos, entre outros recursos, por não menos de vinte e cinco por cento dos impostos a que se refere o art. 156.

⁴⁵ **Proposição: PEC-105/2003 – Iniciativa: Deputada Janete Capiberibe. Apensados: PEC 160/2003.**

Última Ação: 23/10/2003 Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) – Parecer do Relator, Dep. Maurício Quintella Lessa, pela admissibilidade desta, e da PEC 160/2003, apensada.

§ 8º O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Infantil, destinado a complementar os recursos municipais voltados para o financiamento da educação infantil, será constituído por:

I – um por cento da receita do imposto a que se refere o art. 153, III;

II – um por cento da receita do imposto a que se refere o art. 153, IV;

III – seis por cento dos recolhimentos das contribuições a que se refere o *caput* do art. 239.

§ 9º A lei disporá sobre os componentes, a gestão, a fiscalização e os critérios de distribuição dos recursos vinculados aos fundos a que se referem os §§ 6º e 8º. (NR)”

Art. 2º O art. 239 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, a assistência em creches ao dependente de trabalhador e o abono de que trata o § 3º deste artigo.
..... (NR)”

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor no primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal, no capítulo dos direitos sociais, em seu art. 7º, XXV, preceitua que “são direitos dos

trabalhadores urbanos e rurais (...) a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas”.

No capítulo da educação, cultura e desporto, estabelece, no art. 208, IV, que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”.

Tradicionalmente, as crianças em idade de creche que necessitem de um cuidado extra-familiar são atendidas em instituições públicas ou comunitárias, ligadas administrativamente aos programas de assistência social, com apoio de autoridades de outras áreas, como a saúde, a justiça e a educação.

Um pequeno número de crianças, geralmente de estratos sociais superiores, tinha o privilégio de freqüentar creches – na maioria privadas e, portanto, pagas – onde o enfoque não era mais o da assistência à mãe trabalhadora, mas o do direito da criança ao desenvolvimento integral, dentro de um projeto pedagógico que incorporava crescentemente os avanços científicos da puericultura, da pediatria, da psicologia, da nutrição e de outras ciências.

Durante a tramitação dos projetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional, pouco a pouco se criou a consciência de que todos os brasileiros, independentemente de sua condição social ou familiar, têm direito à educação básica integral, do nascimento à maioridade.

Assim, a educação infantil, destinada às crianças até seis anos de idade, por força da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.294, de 20 de dezembro de 1996, passou a integrar a educação escolar básica, na qualidade de sua primeira etapa de oferta em estabelecimentos públicos e privados.

A mesma lei esclarece, em seu art. 4º, inciso IV, que “o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”.

A educação infantil, pela primeira vez na história do País, mereceu um capítulo próprio na lei máxima da educação, com os seguintes artigos:

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

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.

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

Não obstante a importância que a Constituição e a LDB dão à educação infantil, é muito tímido o avanço de matrículas das crianças em estabelecimentos públicos, principalmente nas creches. Em 2002, de aproximadamente 14 milhões de crianças até três anos, somente 717.307 estavam matriculadas em escolas públicas. Os dados sobre matrículas em instituições privadas, inclusive comunitárias, são frágeis, porque prevalece a oferta de serviços em instituições não cadastradas no censo escolar do Ministério da Educação (MEC). Calcula-se que mais de 2 milhões de crianças de até três anos possam frequentá-las. Os números oficiais do censo escolar registram, porém, somente 435.204 matrículas.

Note-se que a competência de oferta da educação infantil passou, por força do art. 11 da LDB, para a esfera municipal, embora a responsabilidade por seu financiamento caiba, de forma suplementar, aos Estados e à União.

Tornou ainda mais complexa a questão do dispositivo das disposições transitórias da LDB:

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se aos respectivos sistemas de ensino.

Na verdade, as creches administradas e financiadas pela secretaria de ação ou assistência social dos Estados e Municípios foram deslocadas para as estruturas das secretarias municipais de educação, muitas vezes transferindo-se também o ônus para as verbas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), previstas no art. 212 da Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, pela Emenda à Constituição (EC) nº 14, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 60% dos 25% dos impostos vinculados à MDE nos municípios ficaram reservados exclusivamente ao ensino fundamental.

Se foi bom para a etapa obrigatória da educação básica, o Fundef acabou cortando ou limitando as fontes de financiamento da educação infantil. Tanto isso é verdade que, de 1997 para 2002, as matrículas em creches e pré-escolas públicas pouco avançaram. Pior, deslocaram-se para as redes municipais, comprimindo ainda mais seus gastos dentro dos 10% de impostos vinculados à MDE que, legalmente, poderiam ser aplicados na educação infantil.

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação, procurou contornar a dificuldade, na meta nº 8 do capítulo sobre financiamento:

Estabelecer, nos Municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.

Esta proposta nem resolve a situação dos municípios com melhor arrecadação, que já vivem os apertos da EC nº 14, de 1999, e das pressões da demanda da população por ensino fundamental e dos professores por melhores salários, nem muito menos a dos municípios pobres, cuja receita é insuficiente diante das necessidades da educação de suas crianças, jovens e adultos.

De outro lado, aumenta na sociedade a demanda por educação infantil, por duas razões principais:

- a) a urbanização e o ingresso das mulheres na força de trabalho as obrigam a contarem com as creches para o cuidado de suas crianças;
- b) a crescente falta de qualidade no ensino fundamental exige, em contrapartida, a matrícula das crianças na rede escolar em idade cada vez mais precoce, sob pena de aumentar o fosso das diferenças sociais que aparecem gritantes no desempenho dos alunos na alfabetização.

Essa situação, além de obrigar a difusão cada vez maior de alternativas de educação e cuidado das crianças menores, tem levado a vários tipos de propostas de financiamento. Algumas são muito tímidas, como a extensão da aplicação da receita do salário-educação à educação infantil. Calcula-se que poderia haver uma injeção de no máximo R\$ 500

milhões anuais, a serem retirados do ensino fundamental e divididos entre 5.561 municípios, para atender às crianças até seis anos. Outras são muito ousadas, como a extensão do mecanismo do Fundef à educação infantil e ao ensino médio, o que oneraria a União com altas suplementações financeiras, dificilmente suportáveis, no momento, dentro dos recursos dos 18% de seus impostos vinculados à MDE.

A solução que trago à consideração dos membros do Congresso Nacional, por meio da presente Emenda à Constituição, visa concentrar a aplicação do esforço fiscal próprio dos municípios no atendimento de sua clientela de creche e criar, em nível federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Infantil (Funaei), que aglutine recursos de diversas fontes para suplementar os municípios no financiamento de suas creches.

Assim, dentro do marco tributário vigente, cada município passaria a contar com 25% da receita do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda Retido na Fonte de Servidores Municipais (IRRF-SM) para, obrigatoriamente, investir em creches ou instituições equivalentes que matriculassem crianças até três anos de idade. Esse dispositivo não somente faria crescer as verbas específicas para as creches municipais como criaria um vínculo mais imediato entre os contribuintes dos tributos municipais e os beneficiados. Já as receitas oriundas das transferências de impostos federais e estaduais – Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação (IPI-Exportação), Lei Complementar (LC) nº 87, de 1996, Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto Sobre Veículos Automotores (IPVA) – continuariam regidas pelas regras

atuais: 60% obrigatoriamente para o ensino fundamental e 40% para as duas primeiras etapas da educação básica, incluindo toda a educação infantil e o ensino fundamental de jovens e adultos.

O Funaei seria constituído, essencialmente, por uma percentagem da receita bruta do Imposto sobre a Renda (IR) e por outra que incide na arrecadação da contribuição social que alimenta o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja soma fosse suficiente não para a manutenção, mas para a complementação do financiamento das creches nos Municípios. Estes tributos, por sua natureza, se destinam às políticas sociais e de superação das desigualdades sociais e regionais, dentro do pacto federativo. No caso de 2003, 1% do IR geraria aproximadamente R\$ 650 milhões e 6% do PIS alcançaria cerca de R\$ 770 milhões, o que resultaria na disponibilidade para as creches de R\$ 1.420 milhões no Funaei. A lei federal que regulamentará o Fundo poderá ampliar as fontes de suas receitas – incluindo mesmo outros tributos de arrecadação menor ou menos estável que não cabem no texto constitucional – e, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, legislação própria poderá também disciplinar sua participação específica no financiamento das creches, cumprindo o princípio do regime de colaboração.

A participação de cada município nos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Infantil dar-se-á por critérios objetivos, na proporção direta da demanda ativa de cada um e na proporção inversa da arrecadação, considerando, como preceitua a LDB, em seu art. 75, § 1º, o esforço fiscal do ente federado, na forma da lei que irá regulamentar o Fundo. É desejável que a receita desse Fundo seja a maior possível – preservada a prioridade do ensino obrigatório –, de forma a que não somente haja uma significativa suplementação para aumento de cobertura,

como também de qualidade dos serviços de educação e cuidado. Para tanto, observou-se o princípio de que a educação infantil, como política pública, transcende a função ensino e abrange uma gama mais ampla de setores de responsabilidade social do Estado – e, portanto, merece recursos de várias fontes.

Esperando de todos o acolhimento às idéias centrais desta proposta, confio na sensibilidade das senhoras e dos senhores parlamentares, para que transformem em realidade o Fundo que poderá se tornar instrumento de inclusão efetiva de todas as crianças não somente na sociedade brasileira mas na comunidade escolar, a família ampliada que fundamenta nossa cidadania.

Sala das Sessões,
Deputada Janete Capiberibe