BÁRBARA POPP

**ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada como exigência parcial
para obtenção do título de Mestre na Faculdade
de Educação da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de
Camargo.

FEUSP

São Paulo – 2006

Agradecimentos

Este trabalho só pôde ser concluído graças ao apoio e auxílio de amigos e familiares. Agradeço à paciência e instrução de meu orientador, Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo.

Agradeço às professoras Maria Malta Campos e Lisete Regina Gomes Arelaro pelas contribuições essenciais dadas no exame de qualificação que ajudaram a aprimorar o trabalho.

Agradeço aos sempre presentes amigos, Regina, Renata e Alcimar, pelo incentivo e debates. Agradeço às minhas colegas da rede municipal, que sempre me compreenderam e auxiliaram, inclusive com trocas de experiências que enriqueceram este trabalho.

Agradeço a minha mãe, Elisabeth Victória Popp, pelo apoio incondicional e pela ajuda irrestrita nos momentos mais complicados.

Agradeço ao Fábio, pelo amor, carinho e incentivo que sempre me deu, principalmente nas horas de cansaço e desânimo.

Agradeço a todos que contribuíram com idéias, sugestões, apoio e incentivo para que este trabalho pudesse ser concluído.

SUMÁRIO

Índice das Tabelas	5
Glossário de Abreviaturas.....	6
Apresentação, Objeto e Problema de Pesquisa	9
Alguns Dados da Cidade de São Paulo	10
Educação Infantil: Argumentos Iniciais	14
1. Educação Infantil: um direito adquirido por meio das lutas por creches no município de São Paulo e no país.....	18
1.2. A Educação Infantil na Legislação Brasileira	25
1.3. Atendimento na Faixa Etária de 0 A 6 Anos: demanda atendida e não-atendida	33
2. Importância da Educação Infantil	44
2.1. A Importância da Educação Infantil para o Desenvolvimento Integral do Indivíduo: Estudos e Pesquisas.	47
2.2. Qualidade da Educação Infantil	52
2.3. Critérios Mínimos de Qualidade	58
2.4. A Qualidade do Ensino na Legislação Brasileira.....	64
2.5. Pesquisas Sobre Qualidade na Educação Infantil	66
3. Financiamento da Educação Infantil no Brasil	73
3.1. Histórico do Financiamento da Educação Infantil no Brasil.....	73
3.1.1. Primeira Fase (1930-1987).....	73
3.1.2. Segunda Fase (1988-2002).....	79
3.2. Gasto- Aluno, Custo-Aluno e Custo-Aluno Qualidade: conceitos e exemplos	87
3.2.1. Gasto-Aluno, Custo-Aluno e Gasto Público com Educação	87
3.2.2. Custo-Aluno Qualidade: um novo debate	94
3.3. Novos Desafios: propostas para o financiamento da Educação Infantil no Brasil	97
3.3.1. Plano Nacional de Educação	97
3.3.2. Proposta de Emenda à Constituição de Número 02 de 2002: extensão do salário- educação para a Educação Infantil	100
3.3.3. Proposta de Emenda à Constituição N. 37/03: criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério (Fundei)	101
3.3.4. Proposta de Emenda Constitucional N.112, de 1999: criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação.....	103
4. Simulações para o Município de São Paulo do Montante de Recursos acrescidos pelas 3 Propostas de Pecs	110
4.1.Extensão do Salário-Educação (Pec 02/2002)	110
4.1.1. Outras Simulações para a Pec 02/2002	111
4.2. Criação do Fundei (Pec 37/2003)	115
4.3.Criação do Fundeb (Pec 415/05)	116
5. Considerações Finais.....	119
Bibliografia.....	124
Documentos	124
Obras.....	125

Artigos	129
Anexo 1	132
Relação das Subprefeituras e Distritos.....	132
Anexo 2.....	133
Objetivos e Metas Propostas no Plano Nacional de Educação - Educação Infantil.....	133
Anexo 3.....	137
Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de Setembro de 1996.....	137
Anexo 4.....	141
Lei Nº 9.424, de 24 de Dezembro de 1996.....	141
Anexo 5.....	149
Proposta de Emenda à Constituição Nº 02, de 2002.....	149
Anexo 6.....	150
Proposta de Emenda à Constituição Nº 37, de 2003.....	150
Anexo 7.....	155
Proposta de Emenda Constitucional Nº 112, de 1999.....	155
Anexo 8.....	159
Proposta de Emenda à Constituição Nº 415/05.....	159

ÍNDICE DAS TABELAS

Tabela 1 - Município de São Paulo	10
Tabela 2 - Matrícula Inicial no Município de São Paulo – 2004.....	34
Tabela 3 - População de 0 a 3 anos no Município de São Paulo - 2000-2005.....	36
Tabela 4 - Evolução das matrículas de creche e pré-escola no município de São Paulo 2000/2004.....	36
Tabela 5- População de 0 a 3 anos e seu atendimento no município de São Paulo – 2004.....	37
Tabela 6 – População de 0 a 3 anos e seu atendimento na rede pública - 2004.....	37
Tabela 7 - Distribuição da população de 0 a 3 anos pelas subprefeituras do município de São Paulo - 2004.....	38
Tabela 8 - População de 0 a 3 anos nos distritos da Subprefeitura Sé - 1995 - 2004	40
Tabela 9 - População de 0 a 3 anos nos distritos de maior crescimento - 1996-2004.....	41
Tabela 10 – Principais fontes de recursos das creches analisadas	68
Tabela 11 – Média da Razão Adulto-Criança.....	69
Tabela 12 – Razão Adulto-Criança	71
Tabela 13 – Razão Adulto-Criança - Ceis e EMEIs	71
Tabela 14– Estabelecimentos de Educação Infantil com voluntários nas funções de professor e educador: Brasil e Grandes Regiões - 2001.....	77
Tabela 15 – Gastos do MEC por programas em 1988.....	78
Tabela 16 - Matrícula no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa no Município de São Paulo. 1997-2004.....	83
Tabela 17 - Gasto Público Brasil como % do PIB - 1994-2002.....	88
Tabela 18 - Gasto Público com educação como percentual do PIB - 2002.....	89
Tabela 19 - Gasto público Brasil por aluno, segundo níveis de ensino - 2002.....	90
Tabela 20 - Gasto público (em dólar convertido) em educação por aluno/ano e nível de ensino - 2002	91
Tabela 21 - Média de custo-aluno/ano (em reais) dos CEIs da rede municipal de Ensino de São Paulo - 2003..	92
Tabela 22 - Custo-aluno (em reais) em creches que oferecem condições de qualidade - 2003/2004.....	95
Tabela 23 - Custo-aluno creches USP - 2003.....	96
Tabela 24– Projeção da população de 0 a 3 anos residente no município de São Paulo x Matrículas na rede pública (0 a 3 anos) x Metas de atendimento estipuladas pelo PNE para a população de 0 a 3 anos	98
Tabela 25 - Taxa anual de crescimento da população residente total - 2000-2025	99
Tabela 26 - Recursos Necessários para atendimento em creches das metas no PNE	100
Tabela 27 - Total de receita de impostos da União x Despesa da União com Educação x Simulação da Despesa com Educação sendo 20% da receita de impostos - 2000-2004.....	106
Tabela 28 – Número de alunos matriculados na rede municipal de São Paulo - 2004.....	110
Tabela 29 - População total, população atendida e demanda não-atendida por faixa etária (0 a 14 anos) no município de São Paulo - 2004	112
Tabela 30 - População de 0 a 3 anos atendida no município de São Paulo e crescimento das matrículas da rede municipal direta - 2004-2016.....	114
Tabela 31 – Transferência de Recursos destinados ao estado de São Paulo/FUNDEI - 2004.....	115
Tabela 32 - Montante de recursos relativos ao estado de São Paulo/FUNDEB - 2004.....	117
Tabela 33 - Número de alunos matriculados na rede pública no Estado de São Paulo - 2004	118

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

CEI – Centro de Educação Infantil

CF – Constituição Federal

COEPRE – Coordenação de Educação Pré-Escolar

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

CONED - Congresso Nacional de Educação

CSLL - Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido

DNCr – Departamento Nacional da Criança

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental

EPPE - *Effective Provision of Pré-School Education*

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEI – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte interestadual, intermunicipal e de Comunicação

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI-EXP – Imposto Sobre Produtos Industrializados para Exportação

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

ITCM - Imposto de Transmissão Causa Mortis

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação e da Cultura

MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*

ONG – Organização Não Governamental

PIB – Produto Interno Bruto

PIS - Plano de Integração Social

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PNE – Plano Nacional de Educação

SEADE - Sistema Estadual de Análise de Dados

SEPRE – Serviço de Educação Pré-Escolar

SME – Secretaria Municipal de Educação

“É urgente que engrossemos as fileiras da luta pela escola pública neste país. Escola pública e popular, eficaz, democrática e alegre, com suas professoras e professores bem pagos, bem formados e permanentemente formando-se. Com salários em distância nunca mais Astronáutica, como hoje, frente aos de presidentes e diretores de estatais.”

PAULO FREIRE

ANÁLISE DO IMPACTO DAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Apresentação, Objeto e Problema de Pesquisa

Na perspectiva da construção da escola pública defendida por Paulo Freire, para conscientizar o oprimido de sua condição e instrumentalizá-lo para a luta, ela deve ser necessariamente uma escola de qualidade social. Para se atingir a qualidade social, é urgente discutir o financiamento da escola pública brasileira em todos os níveis.

Este trabalho aborda algumas questões relacionadas à qualidade e ao financiamento da Educação Infantil no Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.0

Meu interesse por este tema surgiu em 1999, quando iniciei meu trabalho como professora de Educação Infantil na comunidade São Remo, no bairro do Rio Pequeno, em São Paulo/SP e pude perceber a dificuldade das famílias em obter uma vaga nas escolas de Educação Infantil da região.

Como trabalhava numa Organização Não-Governamental - ONG, comecei, então, a questionar a capacidade de atendimento das diversas ONG's que oferecem educação para as crianças de 0 a 6 anos: por mais que essas entidades se multipliquem, será que conseguirão atender a demanda das comunidades carentes? E nos lugares onde não existem tais iniciativas? De quem é a obrigação de oferecer a Educação Infantil: do Estado, das ONG's, do setor privado ?

Estudando mais o tema da Educação Infantil, percebi que diversos autores, tais como Fúlvia Rosemberg, Maria Malta Campos, Sonia Kramer, destacavam em seus estudos a falta de recursos para a expansão da Educação Infantil, como um sério problema.

Aprofundando minha pesquisa, percebi que o tema do Financiamento da Educação Infantil era pouco explorado no Brasil, pois existem poucos artigos e livros que tratam do tema.

Também descobri que existiam, na ocasião, três Projetos de Emenda Constitucional (PEC)¹ em tramitação no Congresso Nacional, que versavam sobre o tema do financiamento da Educação Infantil. ,

Unindo as informações obtidas nas pesquisas preliminares, percebi que um estudo sobre o impacto das propostas de Financiamento da Educação Infantil para ampliação de vagas, em tramitação no Congresso Nacional, poderia contribuir sobre a importância destes projetos serem aprovados ou não.

A fim de delimitar meu objeto de estudo, decidi analisar as três propostas e verificar quais seriam os impactos da implantação desses projetos na expansão das vagas para crianças de 0 a 3 anos no município de São Paulo.

A escolha pelo município de São Paulo deu-se em função de ser este o município onde resido e atuo como professora da rede municipal de ensino, na área de Educação Infantil, e onde vivencio as dificuldades encontradas para garantir um ensino de qualidade para esta faixa etária.

Além disso, São Paulo se torna um caso à parte quando se trata da Educação Infantil em função de sua realidade demográfica e sócio-econômica. Tal situação gera uma demanda muito maior de serviços e infra-estrutura.

Alguns dados da cidade de São Paulo

A população estimada para o município de São Paulo, para julho de 2005, pelo IBGE, era de 10.927.985 habitantes, distribuídos pela área de 1509,0 km², resultando em uma densidade demográfica de 7.241,87 habitantes por km².

Tabela 1 - Município de São Paulo

ÁREA	Km ²
Município de São Paulo	1.509,0
Urbana	826,4
Rural	627,0
Represas	55,6

Fonte: SEMPLA/DEINFO/Cartografia Digital

¹ PEC 112/99 e 415/05 (FUNDEB), PEC 02/02 (uso do Salário-Educação para a Educação Infantil) e PEC 37/03 (FUNDEI).

A área urbana de São Paulo ocupa uma área aproximada de 826,4 km², ou seja, 55% do município, onde se concentra a maioria dessa população, aumentando a densidade demográfica.

A cidade de São Paulo, limita-se com os municípios de Caieiras e Mairiporã, a norte; Guarulhos a nordeste, Itaquaquecetuba, Poá e Ferraz de Vasconcelos a leste; Mauá, Santo André, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Diadema a sudeste; São Vicente, Mongaguá e Itanhaém a sul; Juquitiba, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Embu, Taboão da Serra, Cotia e Osasco a oeste e Santana do Parnaíba e Cajamar, a noroeste.

Figura 1 - Município de São Paulo: limites e localização na Região Metropolitana de São Paulo.

Fonte: Emplasa DIF/CIE 2002

Com outros municípios, quase totalmente conurbados, forma uma das mais importantes Regiões Metropolitanas do Brasil, gerando a necessidade de uma intensa política de desenvolvimento urbano integrado.

Até 1986, São Paulo era dividido em distritos e subdistritos, conforme legislação estadual. Hoje, oficialmente, o município encontra-se dividido em trinta e uma subprefeituras, cada uma delas, por sua vez, subdividida em distritos, muitos dos quais equivalentes às divisões anteriores, responsáveis por organizar e administrar essa imensa metrópole (ANEXO 1).

A figura 2 apresenta a nova distribuição geográfico-administrativa da cidade:

Figura 2 - Município de São Paulo - Subprefeituras

São Paulo não é só a maior cidade brasileira: é a mais rica da América do Sul, um grande centro cultural e de entretenimento e o maior centro de produção e mercado consumidor do país.

Além disso, a Região Metropolitana de São Paulo, ou Grande São Paulo, com seus 19,7 milhões de habitantes, é a terceira área urbana mais populosa do mundo, perdendo apenas para a Cidade do México e Tóquio.

Mas, esta imensa região urbana revela as mesmas disparidades sócio-econômicas que caracterizam as cidades dos países subdesenvolvidos, multiplicadas pelo enorme contingente humano que nela vive ou sobrevive.

De acordo com o professor da UNICAMP, Amilton José Moretto:

"a desigualdade de renda, de oportunidades, de trabalho, de acesso à saúde, à justiça, à escola, à cultura, ao lazer, à segurança, à escolha e cidadania política constituem, cada uma delas, faces de uma única questão (...), que se costuma chamar de exclusão social, capaz de combinar perversamente a convivência do novo com o velho e da pouca inclusão com a muita exclusão." (2003, p.15).

É só abrir os jornais ou assistir os noticiários locais para detectar estas contradições. O maior centro financeiro e produtivo da América Latina abriga uma imensa população de sem tetos, desabrigados, favelados e encortçados.

O processo de crescimento orientado por uma política pública de privilégios, deu origem a uma cidade com problemas agudos de transporte público e privado e de acesso aos equipamentos urbanos.

Eleita uma das "capitais mundiais da gastronomia", apresenta grande parte de suas crianças dependendo da alimentação escolar ou de doações de entidades filantrópicas para atender suas necessidades nutricionais básicas.

Como pólo de tecnologia médico-científica mais avançado do Brasil, possui hospitais com equipamentos médicos de última geração ao mesmo tempo em que mais da metade de sua população enfrenta grandes dificuldades para marcar simples consultas médicas ou morrendo nas filas de espera para procedimentos mais complexos nos serviços públicos de saúde.

Na educação, a metrópole paulista acumula a função de maior centro de produção técnico-científica da América Latina, com a presença de diversas instituições de pesquisa e ensino de renome internacional, como a Universidade de São Paulo, a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e a Universidade Federal de São Paulo.

Educação Infantil: argumentos iniciais

A cidade de São Paulo ainda está longe de resolver a questão do atendimento às crianças de 0 a 3 anos, como mostram os dados do Censo Escolar² de 2004. Das 749.342 crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, residentes no município de São Paulo em 2004, 18,42% (138.071) freqüentava instituições de Educação Infantil, sendo que apenas cerca de 6% (44.998) estavam matriculadas em instituições públicas.

Os dados apresentados pela pesquisadora Fúlvia Rosemberg mostram que as crianças de 0 a 6 anos pertencem ao grupo etário com condição de vida mais desfavorável:

“... constituem o mais alto contingente de brasileiros/candidatos a assistência social na medida em que 45,5% usufruem de uma renda per capita inferior a meio salário mínimo; a média de renda domiciliar para o contingente de crianças de 0 a 6 anos é inferior à dos demais grupos etários; suas condições de moradia são mais freqüentemente insatisfatórias; apresentam a menor taxa de escolarização dentre a população em idade escolar; ...” (2001, p.42)

Com base nestas considerações citadas, a relevância de uma análise acerca dos recursos financeiros destinados à Educação Infantil justifica-se ainda pela importância que a educação para as crianças de 0 a 6 anos tem para o desenvolvimento integral do indivíduo.

Entre as diferentes vozes em defesa da Educação Infantil, o vice-presidente da OMEP³, Vital Didonet, tem se dedicado a convencer os governantes de sua importância. No texto "Importância da Educação Infantil", apresentado por Vital Didonet, no Simpósio Educação Infantil, realizado em Brasília em 2002, são apresentados os argumentos que justificam a necessidade de políticas de ampliação do atendimento a Educação Infantil:

"1. Ela é uma necessidade da sociedade expressa por uma demanda social: com a urbanização, a saída da mulher para o mercado de trabalho e a redução do núcleo familiar, a ação educativa da família precisou ser complementada pelo Estado. As creches, pré-escolas e instituições equivalentes surgiram como resposta do Estado a essa demanda social crescente.

² Fonte: Censo Escolar 2004. MEC/INEP.

³ Organização Mundial de Educação Pré-Escolar

2. Ela responde a um imperativo da justiça social: *as crianças pertencentes às famílias de classe média e alta têm a oportunidade de freqüentar instituições pré-escolares que lhes ofereçam as condições necessárias para seu desenvolvimento. Já as crianças pertencentes às famílias mais pobres não têm a mesma oportunidade, sendo, muitas vezes cuidadas pelos irmãos mais velhos ou vizinhos, enquanto seus pais estão trabalhando, uma vez que não conseguiram uma vaga na rede pública de ensino. A maior parte das crianças de 0 a 6 anos (42%) vive em família com renda per capita igual ou menor que meio salário mínimo. Assim sendo, é pouco provável que estas famílias tenham condições de oferecer cuidados e ambiente educativo que correspondam às necessidades das crianças. Por isso, o oferecimento de Educação Infantil pública e gratuita é importante para contribuir com a diminuição das injustiças sociais.*

3. Ela produz resultados educacionais significativos: *avaliações dos programas de Educação Infantil, feitas em todo o mundo comprovam que as crianças que freqüentam programas de educação pré-escolar têm um melhor desempenho no Ensino Fundamental e até no Médio, além de contribuir para seu desenvolvimento integral como cidadão.*

4. As ciências desvelam a importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento, na aprendizagem e na formação da pessoa: *a Psicologia, a Biologia, a Antropologia, a Sociologia, a Psicanálise e a Neurociência têm desenvolvido pesquisas e estudos que trazem informações sobre a importância da educação nos primeiros anos de vida da criança. Descobertas como a de que a inteligência humana não é herdada, e sim construída pela pessoa, a partir do nascimento, através da interação com o meio cultural; que as experiências nos primeiros anos têm impacto decisivo na arquitetura do cérebro, e que o cérebro de uma criança é três vezes mais ativo do que o de um adulto têm contribuído para a construção de programas e políticas educacionais destinados às crianças de 0 a 6 anos.*

5. Existem benefícios sociais e econômicos significativos: *vários estudos, em diferentes países demonstram que a freqüência à Educação Infantil melhora o desempenho das crianças por toda sua vida escolar e permite também que elas obtenham maior nível de formação profissional, melhores empregos, menos delinquência e menor uso dos serviços de assistência social." (2003, p. 83-97)*

Uma vez que não é possível ter educação de qualidade sem recursos financeiros, os argumentos que demonstram a importância social da Educação Infantil contribuem para justificar a relevância deste trabalho.

A fim de se verificar qual seria o impacto financeiro para a expansão das vagas em creches no município de São Paulo, no caso da implantação das diferentes propostas de PEC no Congresso Nacional, serão feitas simulações utilizando-se dados estatísticos e orçamentários.

O primeiro capítulo, *Educação Infantil: um direito adquirido*, discute como o direito à Educação Infantil no Brasil deixou de ser um direito da mãe trabalhadora e passou a ser um direito da criança. No Brasil, esta mudança ocorreu quando a criança passou a ser reconhecida pelo Estado e pela sociedade como sujeito de direitos, sendo estes direitos garantidos pela legislação brasileira. Também apresenta a história da luta dos movimentos por creches em São Paulo, o histórico do atendimento na faixa etária de 0 a 3 anos, bem como a demanda não atendida nesta faixa etária para o ano de 2004.

O segundo capítulo, *A Importância da Educação Infantil*, apresenta argumentos das áreas da Educação, da Psicologia e da Medicina, que defendem a importância da Educação Infantil para o desenvolvimento integral do indivíduo. A qualidade da Educação Infantil é debatida como um conceito histórico, construído socialmente. Algumas pesquisas e estudos são apresentados a fim de delinear quais poderiam ser os elementos formadores de uma educação de qualidade. Também é apresentada a legislação brasileira no que tange à qualidade da educação.

Alguns elementos para a discussão sobre o *Financiamento da Educação Infantil no Brasil* são apresentados no terceiro capítulo, onde se procurou traçar o histórico do financiamento da Educação Infantil no Brasil e analisar o impacto do FUNDEF e de outras políticas de financiamento para a Educação Infantil. Estudos e estimativas acerca do custo-aluno/qualidade na Educação Infantil são tratados neste capítulo.

No quarto capítulo são feitas simulações para estimar quais seriam os *montantes de recursos previstos*, caso houvesse a aprovação de cada PEC. Além disso, simulações e análises dos montantes de recursos necessários para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação - PNE, relativas à faixa etária de 0 a 3 anos no município de São Paulo também são apresentados.

O quinto capítulo traz algumas *Considerações Finais* a respeito da qualidade e financiamento da Educação Infantil, desenvolvidas a partir dos dados e estimativas apresentadas ao longo do trabalho

1. Educação Infantil: um direito adquirido por meio das lutas por creches no município de São Paulo e no país

O direito à Educação Infantil foi, por muito tempo, direito apenas da mãe trabalhadora e não da criança. A legislação nacional só veio reconhecer a criança como portadora de direitos a partir da luta dos movimentos sociais. Apesar da garantia constitucional, a Educação Infantil ainda está longe de atingir a todas as crianças de 0 a 6 anos que dela queiram usufruir.

No Brasil, a ampliação dos direitos educacionais sempre foi acompanhada da pressão dos movimentos populares, conforme relata CAMPOS:

“O desenvolvimento do sistema educacional brasileiro indica que foi somente a partir da pressão da demanda que se concretizou, em alguma medida, a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino, prometidas a todos pelo discurso liberal. (...) Mesmo quando são criados mecanismos de financiamento da educação e órgãos especializados do Estado, que visam implementar as intenções expressas nas diversas leis e planos, a garantia de sua concretização, em termos de uma oferta real de matrículas a uma determinada parcela da população demandatária, só é dada na medida em que esta consegue encontrar alguma forma de reivindicação que obtenha para si as oportunidades prometidas para todos.” (1982, p. 81)

A luta por creches no município de São Paulo seguiu este mesmo caminho. Maria da Glória Gohn explica como a deterioração da qualidade de vida de parte da população de São Paulo fez com que as mulheres ingressassem no mercado de trabalho:

"Essa inserção não foi acompanhada de uma correspondente constituição de uma infra-estrutura mínima que lhe possibilitasse desenvolver as 'novas' atribuições. Neste sentido, houve um agravamento na situação da mulher que sempre teve um papel de subordinação e de objeto de opressão na sociedade. Por outro lado, a inserção no mercado de trabalho permitiu-lhes uma tomada de consciência dessa opressão, e forneceu-lhes condições objetivas de organização e luta por seus direitos. Algumas dessas lutas dizem respeito à maternidade, sexualidade, etc. Outras dizem respeito a questões gerais da sociedade, como, por exemplo, a questão da creche." (1985, p. 107-108)

Maria Malta Campos destaca que o movimento de luta por creches nasceu da articulação de três protagonistas principais: os grupos de mulheres nos bairros, que traziam a

demanda; os grupos feministas que incorporaram essa demanda à sua pauta de reivindicações e os técnicos da Secretaria do Bem Estar Social do Estado de São Paulo, que viram a oportunidade de apresentar seu projeto de creche, há muito tempo gestado.

Ainda de acordo com a autora, no início do século XX, as indústrias incluíam em seus benefícios a creche, organizada e gerida pela própria empresa.

Na década de 1930, a Prefeitura do Município de São Paulo criou os Parques Infantis, para atendimento das crianças entre 3 e 12 anos, com função recreativa e de assistência. As poucas creches existentes nesse período eram mantidas por entidades filantrópicas, mas isso não significa que não houvesse discussão sobre a criação de creches diretas (mantidas inteiramente pelo Poder Público) dentro da Prefeitura:

"A atuação direta do Estado junto a essa faixa etária continua a ser discutida dentro da prefeitura, sendo que alguns prefeitos preocupam-se especificamente com a creche. Faria Lima, eleito em 1965, constrói 13 creches para crianças de 0 a 4 anos de idade (os parques infantis aceitavam crianças a partir dos 4 anos), conveniando-as com entidade assistenciais particulares." (CAMPOS, 1990, p.217)

No entanto, nos anos 1970, ao serem adotadas as políticas de educação compensatória, não só em São Paulo, mas em todo o Brasil, viu-se aumentar o número de convênios, alguns destes já vinculados aos movimentos sociais emergentes, adiando a implantação de creches diretas.

A adoção dessas políticas acontece por influência dos Estados Unidos, onde começara a ser utilizadas na década de 60. Nesse período, algumas pesquisas norte-americanas indicavam diferenças entre as crianças que haviam ou não freqüentado a pré-escola:

"Uma série de pesquisas realizadas nos Estados Unidos indicavam que os resultados dos testes de inteligência aplicados às crianças que haviam freqüentado jardins de infância ou creches eram melhores do que os das crianças que não haviam tido tais experiências, independentemente da sua classe social de origem." (CAMPOS, 1995, p.28)

Essas pesquisas originaram a "Teoria da Privação Cultural", que afirmava que as crianças dos grupos minoritários da população norte-americana seriam "privadas" - educacional e culturalmente, devido à falta de estimulação em seu ambiente familiar e da pobreza de linguagem de seus pais. Por isso, essas crianças deveriam ser "compensadas" de

tais privações antes de ingressarem no ensino obrigatório, a fim de que pudessem ter maior possibilidade de êxito em seu percurso escolar.

A política de educação compensatória fora apenas uma das medidas da administração do presidente norte-americano Lyndon Johnson. Johnson, que governou os Estados Unidos de 1964 a 1969, implementou uma reforma constitucional a fim de garantir direitos sociais aos norte-americanos pobres. Seu maior projeto foi o "Grande Sociedade", o qual defendia apoio à educação, ataque às doenças, atendimento médico para idosos, reforma urbana, entre outros.

Maria Helena de Souza Patto explica que os programas desenvolvidos nos Estados Unidos podiam ser de dois tipos: preventivos e remediativos.

"A educação compensatória preventiva tem por objetivo impedir que o ambiente em que a criança se desenvolve produza as conseqüências negativas que costuma produzir. Neste sentido, a educação pré-primária seria utilizada como um 'antídoto' às influências nefastas dos ambientes pobres de estimulação cognitiva. (...)

A educação compensatória remediativa, dada a fase de desenvolvimento em que atinge as crianças, é menos recomendável e seria aplicada sempre que a educação preventiva não tivesse sido oferecida, por uma série de circunstâncias, ou, se oferecida, não tivesse produzido os efeitos desejados."
(1973, p.61-62)

O maior projeto de educação compensatória desenvolvido nos Estados Unidos, nos anos 60, foi o "*Head Start*". Em sua origem (1965), o programa abrangia 550 mil crianças de três a seis anos de idade e 100 mil adultos em 2500 Centros de Desenvolvimento Infantil. Os resultados do programa, já na década de 70, deixavam dúvidas de que as premissas usadas na Teoria da Privação Cultural fossem verdadeiras e que os programas de Educação Compensatória realmente resultassem em diferenças significativas:

"Os resultados encontrados podem ser assim resumidos: inicialmente foi constatada uma vantagem nítida das crianças HS (Head Start) sobre as demais; 64% delas, contra 40% das outras, foram classificadas no nível 1 da escala de ajustamento social. (...) Após seis a oito meses, as diferenças entre os grupos deixaram de ser significativas. (...)

Hyman e Kliman, por sua vez, não encontraram diferenças significativas no nível de prontidão revelado pelas crianças treinadas através do "Head

Start" quando comparado com o nível alcançado por crianças que não possuíam qualquer experiência escolar." (1973, p.67-68)

Os resultados pouco animadores dos programas de Educação Compensatória não impediram que os mesmos influenciassem fortemente a Educação Infantil brasileira.

Apesar do crescimento do número de convênios em São Paulo, após 1974, ganhou força, dentro da Coordenadoria do Bem-Estar Social, da Secretaria de Bem-Estar Social, uma proposta feita por assistentes sociais, de uma rede de creches municipais diretamente ligadas à Prefeitura:

"No entanto, no interior do órgão técnico, começa a ganhar corpo a proposta de implantação de uma rede municipal de creches diretamente geridas pelo Estado. Esse fato mostra-se, no período seguinte, fundamental, no sentido de conformar o tipo de resposta que o Estado vai dar aos movimentos de reivindicação." (CAMPOS, 1990, p.218)

Nesta época, ganharam força, também, os movimentos sociais urbanos que incluíam em sua pauta de reivindicações a creche, demanda trazida pelas mulheres que se juntaram aos movimentos. Somado a estes, os grupos feministas iriam ajudar a criar o Movimento da Luta por Creches, em 1979, que reuniu os movimentos de vários bairros populares paulistanos:

"... a articulação entre os vários grupos dispersos pela cidade e os grupos feministas e 'femininos' que se formaram principalmente após 1975 - Ano Internacional da Mulher - foi fator decisivo para o surgimento do Movimento da Luta por Creches como movimento amplo que integrava as lutas dos diferentes bairros." (CAMPOS, 1990, p.219)

CAMPOS ressalta, no entanto, que a luta por creches não era unânime dentro do próprio Movimento de Luta por Creches:

"A posição das creches junto às demais questões era, no entanto, objeto de disputas e divergências. No âmbito dos bairros muito participantes já se percebia a resistência da igreja em aceitar a proposta de creches; argumentava-se que, se os salários fossem mais altos, as mulheres não teriam motivos para sair de casa para trabalhar. Havia uma desconfiança em relação à creche, vista como algo ameaçador para a família. À medida que o Movimento do Custo de Vida se ampliava, ganhando mais adesões e apresentando uma organização mais complexa, os grupos de mulheres dos

bairros perdiam espaço e com elas a reivindicação por creche, que passou para um segundo plano." (1990, p.220)

Apesar das divergências, CAMPOS relata que as Associações de Amigos de Bairro foram criando seus espaços “comunitários”. Esses novos locais encontravam apoio na Secretaria do Bem-Estar Social, que procurava ampliar ou modificar os critérios para estabelecimento de convênios, a fim de incorporá-las. Porém, dentro de pouco tempo estas instituições descobririam que seria muito difícil conciliar o custo das creches comunitárias com o anseio por um espaço de qualidade, o que permitiu que a reivindicação por creches diretas ganhasse mais força:

"A experiência de gerenciar e trabalhar nas creches comunitárias colaborou para amadurecer, no seio de muitos grupos, uma discussão sobre o tipo de educação que se queria para aquelas crianças e o obstáculo que representavam as dificuldades materiais que essas 'escolinhas' enfrentavam para a concretização desses projetos educativos. Ganhava força, juntos aos grupos, a proposta de creches diretamente administradas pelo município, que deveriam contar com boas instalações, quadro de pessoal adequadamente remunerado, material pedagógico, alimentação balanceada, etc." (1990, p.221)

A reivindicação do movimento coincidiu com a proposta de creche gestada pelos técnicos da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social:

"..a demanda popular encaminhava-se na direção da proposta que já existia, e que agora já era hegemônica no próprio órgão oficial: até que ponto a interação com técnicos da prefeitura, que ocorria em certos casos, contribuiu para isso, é difícil avaliar." (1990, p.221)

A Prefeitura de São Paulo respondeu à pressão exercida pelos movimentos populares, definindo em 1979, como meta, a instalação de 500 creches diretas. Foi a primeira vez que um governo municipal comprometeu-se publicamente a instalar uma rede de creches diretas. A estrutura e funcionamento dessas creches, bem como, seus locais de instalação, foram objeto de disputa e divergência entre os grupos diretamente relacionados à demanda por creches:

"Iniciava-se, ao mesmo tempo, um processo de reorganização interna do órgão de bem-estar responsável pelas creches. Esta reestruturação, que conferia maior espaço para a participação dos técnicos dos vários escalões

nas decisões da secretaria e canais de comunicação entre os núcleos regionais e o órgão central, abriu, nessa mesma medida, um espaço de manobra e negociação, e até mesmo de colaboração, para o movimento popular. A implantação da rede de creches diretas seria, como um todo, acompanhada de perto pelos grupos de bairro e pelo movimento como um todo, o que não excluía, evidentemente, os conflitos e divergências." (1990, p.222-223)

A importância dos movimentos populares na luta por creche pode ser constatada nos iniciados anos 80, quando a situação das creches no município estava consideravelmente mudada:

"No final desse governo, com a aproximação das primeiras eleições para governador, em 1982, a situação das creches na cidade estava consideravelmente mudada. A rede municipal era uma realidade, apesar de muito menor do que o anunciado previamente. Por outro lado, houve um crescimento e melhoria de condições nos convênios com as creches de entidades não-governamentais. O impacto do movimento social não podia ser negado. A questão da creche estava legitimada, dentro e fora do aparelho do Estado; o direito à guarda e educação da criança pequena consolidava-se de fato, apesar das leis nada preverem sobre ele: a história andava mais rápido que os legisladores." (1990, p.224)

Uma importante conquista obtida com a ajuda dos movimentos populares, foi a inserção da Educação Infantil na Constituição Federal de 1988 e depois no Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Deste período em diante, surgiram outros movimentos organizados em defesa da criança e da Educação Infantil.

Um dos maiores e mais organizados movimentos atuando hoje no Brasil, na área da Educação Infantil, é o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).

O MIEIB nasceu da articulação dos participantes dos Fóruns de Educação Infantil, realizados em diferentes estados brasileiros. Seu primeiro encontro aconteceu simultaneamente em Belo Horizonte, Caxambu, Rio de Janeiro e São Paulo, em 1999.

Em 2004, o Movimento contava com a participação de 19 unidades da federação, que promovem debates e encontros relacionados à situação de atendimento da criança de 0 a 6 anos no Brasil.

Segundo seus próprios documentos, são dois os objetivos do Movimento:

"- Promover mobilização e articulação nacional no campo da educação infantil, junto aos organismos responsáveis ou representativos do setor no plano nacional;

- Divulgar para a sociedade brasileira uma concepção de educação infantil comprometida com os direitos fundamentais das crianças e com a consciência coletiva sobre a importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento do ser humano."

A fim de atingir seus objetivos, o Movimento busca parcerias com outras organizações, tais como Ação Educativa, ANPED e outras que defendem a Educação Infantil.

Em 2002, o movimento divulgou sua primeira publicação, *"Educação Infantil: construindo o presente"*. Nela, todos os fóruns regionais contribuíram com textos relacionados à temática da Educação Infantil, como a de formação de professores, a do financiamento, etc.

Movimentos como os descritos neste capítulo auxiliaram e continuam auxiliando para que o direito da criança à educação se consolide também na legislação.

1.2. A Educação Infantil na Legislação Brasileira

A década de 80, apesar de ser considerada "perdida" economicamente, trouxe grandes transformações do ponto de vista social e político. A ditadura militar começa a apresentar sinais de desgaste. Ganham cada vez mais força os movimentos sociais, sindicais, estudantis e do campo. Todo esse clima de reivindicação procura o restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República (que seria realizada em 1989) e a promulgação de uma nova Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 é considerada "cidadã" pelos direitos sociais que ela assegura que só puderam vir a compor a Carta Magna brasileira devido às lutas dos movimentos sociais e organizações civis.

Lisete Arelaro descreve que, neste momento:

"... a reorganização dos movimentos sociais se consubstancia em entidades e instituições e se completa o processo de transição 'negociada' do governo militar para o governo civil, com o restabelecimento das eleições diretas e secretas". (2003, p.15)

A Constituição Federal de 1988 transformou a Educação Infantil em um dever do Estado e um direito da criança:

(...)

Art. 6 - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

...

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas;

(...)

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

(...)

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

...

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

(...)

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

...

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.(grifo nosso)

O artigo 208 da Constituição Federal permite que os Ministérios Públicos dos Estados a exijam que existam vagas para todas as crianças de 0 a 6 anos que desejem freqüentar a Educação Infantil. Esta ação tem pressionado muitos municípios, incluindo São Paulo, a expandirem suas redes municipais de Educação Infantil, inclusive por meio de convênios com entidades da sociedade civil organizada.

Em 13 de julho de 1990, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8069). Lisete Arelaro relata o momento histórico da aprovação do ECA em que o espírito da Constituição Federal de 1988 ainda está presente e a cidadania é a base para a formulação das políticas sociais. Para a autora, a participação popular é condição para a viabilização e legitimação de qualquer projeto educacional:

"É neste contexto histórico que a Lei que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente é aprovada, após passeata de meninos e meninas de todos o Brasil em Brasília (DF), inclusive com a consolidação da entidade "Meninos e Meninas de Rua do Brasil", que realiza congressos locais e nacionais e participar de encontros internacionais, com apoio oficial".
(2003, p.15)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) vem reafirmar os direitos das crianças e adolescentes já assegurados pela Constituição de 1988.

(...)

Capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer

Art.53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

...

V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Art.54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

...

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. (grifo nosso)

(...)

Uma das questões que interessa diretamente à Educação Infantil, está no inciso V, onde o Estatuto assegura a escola pública e gratuita "próxima à residência". O acréscimo desta expressão possibilita à família da criança a exigir vaga perto de sua casa e, no caso de falta da mesma em curto prazo, pode-se exigir transporte escolar gratuito, o que é de extrema importância para a efetivação do direito à Educação.

No entanto, o ECA evidencia uma forte tendência municipalista, porque determina, explicitamente, uma política de atendimento por parte dos município:

(...)

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

(...)

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; (grifo nosso)

(...)

O discurso descentralizante que aparece no Estatuto não é novo. Nasceu na década de 70, nos países capitalistas desenvolvidos, exatamente quando o modelo do Estado de Bem-Estar Social entrou em crise, supostamente causada por seu gigantismo e intervencionismo. Tais argumentos justificavam a necessidade de se criar um Estado com menos atribuições, que se ocuparia apenas dos serviços básicos (saúde, educação, segurança, etc), deixando as demais áreas e serviços para a sociedade civil ou iniciativa privada. Segundo MENEZES, o discurso em prol da descentralização surge neste contexto, com o objetivo de tornar o Estado mais racional e eficiente:

“A argumentação de seus apologistas fundamenta-se na hipótese de que ao transferir para a ponta do sistema a responsabilidade pela execução dos programas estar-se-ia criando as condições para uma maior eficiência e, conseqüentemente, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos.” (2001, p.59-60)

No Brasil, a defesa da descentralização ganhou força na década de 80, justamente quando a Ditadura Militar estava chegando ao fim. O discurso da descentralização veio se contrapor ao até então regime militar centralizador e autoritário:

“Os móveis, que justificavam essa vinculação entre redemocratização e descentralização, não são difíceis de serem identificados, pois, se o período autoritário tinha sido sinônimo de centralismo, o triunfo de uma alternativa de governo inspirada em ideais democráticos favorecia a preferência por propostas mais próximas da descentralização, que expandissem e ampliassem os centros de poder.” (MENEZES, 2001, p.61)

Quando os pressupostos do neoliberalismo passam a orientar as políticas econômicas e sociais no Brasil, na década de 90, as áreas que sofreram maior impacto com a descentralização foram as políticas sociais. No bojo das medidas neoliberais, além da descentralização em prol do "melhor gasto dos escassos recursos", ganhou força o direcionamento dos recursos através das "políticas de focalização e a regionalização", ou seja, deveriam ser aplicados recursos em determinados setores, segmentos e regiões a fim de "diminuir as desigualdades nacionais". A política nacional que melhor espelha esse conteúdo neoliberal é a criação do FUNDEF em 1996 e sua implantação nacional em 1998.

A década de 90 é marcada pela disputa de dois projetos de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, num momento histórico de forte tensão social e educacional:

"A discussão do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) mantém o tom de defesa do direito à educação para todos e a promessa de uma gestão educacional que envolvesse e considerasse as propostas das entidades educacionais, as científicas e as da sociedade civil em busca de um grande pacto nacional que viabilizasse a superação das condições de funcionamento de nosso lamentável educação - tratava-se do PL "Jorge Hage" (PL n.º1.258/88), como era conhecido, pelo empenho do então deputado federal em consultar os diferentes segmentos - públicos ou privados - envolvidos com Educação no Brasil". (ARELARO, 2003, p.17)

ARELARO relata que o primeiro embate entre os diferentes grupos que defendiam a Educação se deu quando foi apresentado um outro projeto de LDB, em 1995, pelo então Senador pelo Rio de Janeiro, Prof. Darcy Ribeiro, com o apoio do Ministério da Educação, formulado sem nenhuma discussão com os setores da sociedade civil organizada, e que alterava partes importantes do texto apresentado por Jorge Hage e Florestan Fernandes. A partir deste momento, ficou claro que a disputa se daria entre dois projetos que continham concepções diferentes de Educação, que perduram até hoje. No entanto, o projeto de lei aprovado foi o defendido pelo Prof. Darcy Ribeiro com o apoio do Ministério da Educação.

A inclusão da Educação Infantil, como primeira etapa da Educação Básica, apresentada pela nova LDB é fruto deste embate:

(...)

Título V- Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino

Capítulo I - Da Composição dos Níveis Escolares

(...)

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

(...)

Título III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar

(...)

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

...

IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; (grifo nosso)

(...)

A LDB reitera e amplia o que a Constituição estabeleceu quanto às competências dos entes federativos:

(...)

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

...

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.

Seção II - Da Educação Infantil

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 as crianças de quatro a seis anos de idade.

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

Com base no Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, a LDB dispõe de um título específico sobre recursos financeiros (Título VII). Nele existe especificação da porcentagem mínima que cada ente da federação deverá destinar à educação, prazos para o repasse dos valores, quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e outras determinações relativas ao financiamento da educação (que serão detalhadas no capítulo 3).

O Título IX, das Disposições Transitórias, estabelece em seu artigo 89, que as creches e pré-escolas teriam um prazo de 3 anos, a partir da promulgação da lei, para deixar a Assistência Social e integrar os sistemas de educação.

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 ao respectivo sistema de ensino. (grifo nosso)

Portanto, a Educação Infantil passa a ser considerada como despesa do orçamento da Educação e não mais da Assistência Social.

O primeiro parágrafo do artigo 87 do mesmo título, estabelece a obrigatoriedade do Plano Nacional de Educação:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º. A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Após outro processo de disputas entre projetos diferentes para a educação nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 10.172, foi promulgado em 9/1/2001 e contém metas que visam melhorar a qualidade e o acesso ao ensino até 2011. Nele estão estabelecidas

diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e valorização do Magistério e para o financiamento e gestão na educação.

O PNE estabelece diretrizes e metas específicas para a Educação Infantil e reconhece seu importante papel no estabelecimento das bases da personalidade humana complementares à ação da família⁴.

No entanto, o cumprimento das metas definidas pelo PNE, principalmente no que tange ao atendimento da faixa etária dos 0 aos 3 anos, não tem acontecido devido à grande distância entre o número de vagas oferecidas e a demanda existente nessa faixa etária. Esse tema será detalhado no item a seguir.

⁴ Anexo 2.

1.3. Atendimento na faixa etária de 0 a 6 anos: demanda atendida e não-atendida

Trabalhar com estatísticas em Educação Infantil não é tarefa fácil. Autoras como Kappel, Kramer, Campos e Rosemberg têm apontado em suas pesquisas a dificuldade de se encontrar dados relativos à faixa dos 0 aos 6 anos, bem como informações a respeito das instituições que fazem o atendimento dessa faixa etária:

"De modo geral, as estatísticas sobre educação infantil são relativamente recentes nos países da América latina. No Brasil, só passaram a figurar no Anuário Estatístico em 1974." (KAPELL, 2001, p.36)

Apenas em 2001 foi realizado o 1º Censo de Educação Infantil, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com dados referentes às instituições de educação infantil. Porém, alguns trabalhos haviam contribuído para que se conhecesse quem era a criança de 0 a 6 anos no Brasil em 1996. Neste sentido, o trabalho de Maria Dolores Kappel, Maria Cristina Carvalho e Sonia Kramer, com dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), traça um perfil da situação da criança de 0 a 6 anos brasileira nos anos de 1996 e 1997.

O quadro a seguir resume algumas das informações apresentadas pelas autoras:

Figura 3 - Perfil das crianças de 0 a 6 anos que freqüentam a Educação Infantil

Idade e cor	6 anos (40%).
	Cor Branca (57,7%).
Região onde vivem	Nordeste (46,7%).
	Sudeste (53,3%).
Zona	Urbana (82%).
Condições de Moradia	Casas (88%).
	Próprias (65,8%).
	Água encanada (79,2%).
	Luz Elétrica (94,4%).
	Casas de três a seis pessoas (82,3%).
Situação Familiar	Filhas do chefe da casa (87,6%).

<i>Situação Familiar</i>	Moram na mesma casa que o pai (82%) e a mãe (96,6%).
	Pai (35,9%) e mãe (36,3%) concluíram os quatro primeiros anos de escolaridade.
	Mãe que trabalha fora (56,8%)

Pelos dados apresentados pelas pesquisadoras, é possível constatar que a grande maioria das crianças matriculadas na Educação Infantil no Brasil pertence à faixa etária dos 6 anos. Este dado se confirma ao se observar o número de matrículas em creches e pré-escolas no município de São Paulo em 2004:

Tabela 2 - Matrícula Inicial no Município de São Paulo – 2004

CRECHE		
Instituição Mantenedora	Número de matrículas	Porcentagem
União	170	0,12%
Estado	32	0,02%
Município	44.796	32,44%
Total Rede Pública	44.998	32,59%
Iniciativa Privada	93.073	67,40%
Total	138.071	100%
PRÉ-ESCOLA		
União	146	0,03%
Estado	0	0%
Município	275.875	73,63%
Total da Rede Pública	276.021	73,67%
Iniciativa Privada	98.627	26,32%
Total	374.648	100,00%

Fonte: Censo Escolar de 2004, INEP/MEC.

Observando-se os dados da Tabela 2, percebe-se a predominância da esfera privada no atendimento de crianças de 0 a 3 anos e da esfera municipal no atendimento de crianças de 4 a 6 anos.

O conceito de instituições de iniciativa privada está definido no Art 19 e 20, da LDB:

Art. 19º. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.(grifo nosso)

Art. 20º. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

Embora o maior atendimento na faixa etária dos 0 aos 3 anos seja feito pela iniciativa privada, é salutar o atendimento realizado pela rede pública na faixa etária de 4 a 6 anos: cerca de 74%. No entanto, é importante considerar que nem sempre as crianças atendidas em creches e pré-escolas estão na faixa etária dos 0 aos 6 anos, o que pode causar uma impressão de demanda atendida nessa faixa etária que não condiz com a realidade:

"... vale mencionar que no contexto do problema da distorção idade/série, enfrentado no nosso sistema educacional, a área da Educação Infantil apresenta uma peculiaridade: é elevado o número de crianças da faixa

etária de 7 e 8 anos que freqüentam classes de pré-escola quando já deveriam estar nas primeiras séries da escola fundamental." (2001, p.37)

Feita essa observação, a partir dos dados da Fundação SEADE, pode-se obter a população de 0 a 3 anos no Município de São Paulo:

Tabela 3 - População de 0 a 3 anos no Município de São Paulo - 2000-2005

	ANOS					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
População 0-3 anos	711.894	721.452	730.884	740.183	749.342	758.346

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE/Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Embora a taxa de natalidade venha caindo no Brasil, pelos dados de população, é possível perceber que, a cada ano, nascem cerca de 9 mil de crianças no município de São Paulo. Em consequência, a matrícula em Educação Infantil tem aumentado em todo o país, como destaca a Sinopse do Censo Escolar 2004:

"A educação infantil foi o nível de ensino que apresentou a maior taxa de crescimento no último ano: de 7,9%, passando de 6,4 milhões de alunos, em 2003, para 6,9 milhões em 2004. Na creche, com 1,3 milhão de matrículas, o aumento foi de 8,9%, e na pré-escola, que contabiliza 5,6 milhões de crianças, de 7,7%."

São Paulo acompanhou esse crescimento, como é possível constatar nos dados abaixo:

Tabela 4 - Evolução das matrículas de creche e pré-escola no município de São Paulo - 2000/2004

	ANOS				
	2000	2001	2002	2003	2004
Matrículas em creche	101.013	100.999	103.000	123.235	138.071
Matrículas em pré-escola	285.761	324.546	343.652	349.391	374.648

Fonte: INEP, CIE, SEADE.

As matrículas em creche aumentaram 36% em 4 anos e as matrículas em pré-escola 31% no mesmo período. Porém, como a demanda não-atendida ainda é muito grande, embora a população de 0 a 3 anos tenha crescido apenas 6% de 2000 a 2004, o percentual de crianças atendidas ainda é bastante baixo, principalmente se considerarmos a demanda atendida pela rede pública:

Tabela 5- População de 0 a 3 anos e seu atendimento no município de São Paulo – 2004

População de 0 a 3 anos	Número	%
Total	749.342	100
Atendida	138.071	18
Não atendida	611.271	82

Fonte: MEC/INEP.

Tabela 6 – População de 0 a 3 anos e seu atendimento na rede pública - 2004

População de 0 a 3 anos	Número	%
Total	749.342	100
Atendida na rede pública	44.998	6
Não atendida	704.344	94

Fonte: MEC/INEP.

Com os dados da Fundação SEADE e com os dados divulgados pela Prefeitura do Município de São Paulo, em 2004, é possível conhecer algumas características dessa demanda, isto é, em que distritos vivem essas crianças, a taxa de atendimento por subprefeitura, o percentual de chefes de família sem rendimento ou com rendimentos de até 5 salários mínimos:

Tabela 7 - Distribuição da população de 0 a 3 anos pelas subprefeituras do município de São Paulo - 2004

Subprefeitura	Vagas em Ceis	População de 0 a 3 anos	% da população de 0 a 3 anos atendida pela rede municipal	% dos chefes de família sem rendimento	% dos chefes de família com rendimento de até 5 salários mínimos
Aricanduva	2.482	14.533	17%	6,95%	46,33%
Butantã	6.153	24.485	25%	9,41%	38,88%
Campo Limpo	6.235	34.258	18%	13,94%	55,96%
Capela do Socorro	7.881	48.942	16%	16,09%	57,01%
Casa Verde	2.508	21.607	11%	10,33%	51,02%
Cidade Ademar	3.516	30.389	11%	15,83%	57,13%
Cidade Tiradentes	2.873	19.973	14%	15,62%	64,11%
Ermelino Matarazzo	2.052	8.146	25%	6,35%	57,82%
Freguesia do Ó	4.621	31.704	14%	12,92%	55,72%
Guaianases	3.007	24.364	12%	15,58%	66,19%
Ipiranga	4.341	25.682	16%	8,85%	43,61%
Itaim Paulista	3.805	32.194	11%	15,42%	63,70%
Itaquera	5.028	37.577	13%	12,19%	54,54%
Jaçanã	2.589	19.620	13%	9,21%	53,30%
Lapa	3.163	11.788	26%	4,85%	26,92%
M'Boi Mirim	9.484	43.546	21%	17,02%	61,32%
Moóca	3.071	13.782	22%	5,66%	35,62%
Parelheiros	1.753	11.955	14%	22,74%	61,12%
Penha	4.244	28.759	14%	8,56%	49,48%
Perus	1.149	10.973	10%	13,61%	63,55%
Pinheiros	1.148	11.905	9%	4,34%	11,56%
Pirituba	5.106	28.811	17%	10,08%	52,79%
Santana	2.426	15.322	15%	5,64%	32,33%
Santo Amaro	1.856	9.728	19%	6,32%	22,52%
São Mateus	6.853	32.960	20%	13,61%	59,06%

Subprefeitura	Vagas em Ceis	População de 0 a 3 anos	% da população de 0 a 3 anos atendida pela rede municipal	% dos chefes de família sem rendimento	% dos chefes de família com rendimento de até 5 salários mínimos
São Miguel	3.765	32.764	11%	9,58%	66,29%
Sé	4.675	15.518	30%	5,94%	27,45%
Vila Maria	3.618	18.405	19%	8,57%	52,73%
Vila Mariana	1.287	11.246	11%	4,62%	14,50%
Vila Prudente	6.136	34.287	17%	10,62%	53,07%
Total	116.825	749.342	15%		

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE/Sumário de Dados Estatísticos, 2004.

Obs: As vagas em Ceis referem-se a rede direta e a rede conveniada.

A primeira observação a ser feita diz respeito à grande diferença existente entre os dados do IBGE (Censo Escolar) e os divulgados no site da Prefeitura do Município de São Paulo, em seu Sumário de Dados Estatísticos.

Enquanto o IBGE apresenta como matrícula inicial na esfera municipal para o ano de 2004, aproximadamente 45 mil matrículas, a Prefeitura apresenta um dado que é quase quatro vezes maior: 116 mil matrículas em Centros de Educação Infantil, considerando os atendimentos por rede conveniada.

Pelos dados divulgados pela Prefeitura, a média de atendimento em creches municipais é de 15%. A menor taxa de atendimento é a da Subprefeitura de Pinheiros, com 9% e a maior taxa de atendimento é a da Subprefeitura da Sé, com 30%.

Algumas suposições podem ser feitas para explicar tais taxas de atendimento em São Paulo, pois pode ser que a Subprefeitura de Pinheiros tenha a menor taxa de atendimento em creches por ser essa a Subprefeitura com maior rendimento médio dos chefes de família da cidade: R\$4.402,84. Dessa informação poderia se deduzir que as famílias com tal poder aquisitivo não desejam colocar seus filhos em creches diretas e conveniadas ou preferem as escolas privadas e, conseqüentemente, haveria pouca demanda na região.

Seguindo a mesma lógica da faixa de renda, a maior taxa de atendimento deveria ser na região de maior população de baixa renda, o que não é verdade. A Subprefeitura que concentra maior percentual de chefes de família sem rendimento é a de Parelheiros, com

22,74%. No entanto, a média de atendimento nessa região é inferior à média do município, com 14% das crianças atendidas em creches diretas e conveniadas.

Já a região que possui maior atendimento na cidade é da Subprefeitura da Sé, com 30% das crianças de 0 a 3 anos atendidas em creches municipais. Uma possível explicação para essa taxa pode vir do fato da região central ter visto sua população de 0 a 3 anos diminuir nos últimos anos, o que ocasionou a possibilidade de um maior atendimento da demanda:

Tabela 8 - População de 0 a 3 anos nos distritos da Subprefeitura Sé - 1995 - 2004

Distrito/ Anos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sé	1.511	1.448	1.384	1.321	1.263	1.204	1.172	1.144	1.110	1.080
Santa Cecília	3.463	3.377	3.292	3.202	3.116	3.025	2.969	2.912	2.856	2.795
Bom Retiro	1.789	1.739	1.692	1.638	1.593	1.539	1.500	1.459	1.419	1.378
República	2.428	2.359	2.289	2.220	2.152	2.082	2.045	2.009	1.972	1.935
Consolação	2.161	2.043	1.929	1.822	1.717	1.616	1.583	1.549	1.515	1.481
Bela Vista	3.105	2.988	2.874	2.762	2.651	2.542	2.510	2.473	2.439	2.402
Cambuci	1.761	1.691	1.621	1.552	1.485	1.417	1.382	1.348	1.313	1.275
Liberdade	3.455	3.300	3.154	3.007	2.865	2.724	2.672	2.621	2.568	2.515

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE/Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Essa mesma tendência de queda da população de 0 a 3 anos pode ser observada na maioria dos distritos da cidade. No entanto, a população total do município continua aumentando devido ao grande crescimento populacional de algumas regiões, que serviu para elevar a população total de 0 a 3 anos na cidade:

Tabela 9 - População de 0 a 3 anos nos distritos de maior crescimento - 1996-2004.

Distrito/ Anos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Brasilândia	19.779	20.265	20.754	21.239	21.712	22.157	22.576	22.991	23.393	23.787
Capão Redondo	18.655	18.870	19.083	19.281	19.454	19.585	19.987	20.378	20.764	21.137
Cidade Tiradentes	12.984	13.876	14.814	15.805	16.840	17.897	18.915	19.973	21.082	22.230
Grajaú	22.663	23.997	25.423	26.905	28.427	29.945	31.352	32.799	34.273	35.782
Iguatemi	7.053	7.406	7.771	8.153	8.544	8.938	9.339	9.746	10.160	10.595
Itaim Paulista	17.035	17.323	17.609	17.890	18.151	18.385	18.818	19.254	19.682	20.108
Jaraguá	9.532	9.977	10.441	10.917	11.399	11.883	12.323	12.768	13.225	13.688
Jardim Ângela	19.191	19.866	20.552	21.250	21.944	22.627	23.284	23.944	24.615	25.284
Lajeado	12.904	13.247	13.597	13.944	14.284	14.615	15.045	15.481	15.914	16.359
Parelheiros	7.103	7.619	8.168	8.759	9.378	10.021	10.537	11.069	11.629	12.211
Pedreira	8.930	9.324	9.727	10.134	10.554	10.975	11.347	11.721	12.103	12.487
Perus	4.869	5.131	5.403	5.689	5.979	6.279	6.501	6.727	6.951	7.185
São Rafael	9.138	9.520	9.913	10.317	10.721	11.133	11.452	11.763	12.083	12.399
Tremembé	10.803	11.176	11.551	11.935	12.319	12.691	12.970	13.247	13.519	13.787
Vila Andrade	4.872	5.170	5.492	5.829	6.178	6.549	6.850	7.153	7.465	7.793
Vila Jacuí	10.536	10.856	11.187	11.514	11.841	12.153	12.508	12.859	13.213	13.571

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE/Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

A região no município de São Paulo com maior população na faixa etária de 0 a 3 anos é a de Capela do Socorro, com 48.942 crianças em 2004. Nesta região, a taxa de atendimento na rede direta ou conveniada é de 16%.

Já a região de menor população nessa faixa etária é a de Ermelino Matarazzo com apenas 8.146 crianças de 0 a 3 anos, sendo que a taxa de atendimento nessa região é uma das mais elevadas do município: 25%.

De qualquer forma, a constatação de que o atendimento em São Paulo, incluindo a rede privada não chega a 20% da população na faixa etária de 0 a 3 anos, abre espaço para a discussão acerca da focalização das políticas sociais, principalmente na Educação.

Estudo feito por Ricardo Barros e Miguel Foguel usando indicadores da Pesquisa Nacional sobre Padrões de Vida (1996) e metodologia desenvolvida pelos mesmos, discute, entre outras políticas, o acesso à creche:

"... o acesso à creche não está focalizado nos pobres, grande parte dos beneficiados concentra-se na parte intermediária da distribuição de renda."
(2001, p.110)

Tais percentuais e pesquisas como de Barros e Foguel e de Kappel dão argumento para os defensores das políticas focalistas, defendendo que as vagas em creche deveriam ser, prioritariamente, das crianças mais pobres.

No entanto, ARELARO alerta para as possíveis conseqüências de se admitir que "alguns" não poderão ser atendidos:

"Promove-se, desta maneira, uma ressignificação do direito social à educação, como direito de todos, substituindo-se sutilmente o conceito de 'igualdade' de direitos pela 'equidade' de direitos, a medida que se admite que 'alguns' - poucos ou muitos- não poderão ou deverão ser atendidos, seja por falta de capacidade, talento, condição sócio-econômica, recursos financeiros ou administrativos do poder público ou das famílias". (2003, p. 21)

Por isso, neste trabalho, defende-se mais recursos para a Educação Infantil, a fim de se atender a todas as crianças de 0 a 3 anos, cujas famílias desejarem uma vaga numa instituição pública de educação infantil, independente da condição sócio-econômica da família. A justificativa de tal escolha está amparada pelos diversos instrumentos legais que garantem a toda criança o direito à educação de qualidade, fruto da luta dos movimentos sociais, como já apresentado anteriormente e é resumida por KAPPEL:

"Do nosso ponto de vista, a questão se situava (e se situa) mais na dimensão política do que em evidências estatísticas: trata-se do direito de todas as crianças de 0 a 6 anos à educação infantil, preceito constitucional, fruto de muitas lutas da sociedade civil no Brasil, no decorrer dos anos 80 e 90."
(2001, p.38)

Todas as famílias que desejarem vagas, devem ser atendidas pelo Estado, uma vez que diversas pesquisas e estudos já comprovaram os benefícios desta etapa da educação no desenvolvimento da criança. Alguns estudos e pesquisas que alertam para a importância da Educação Infantil serão apresentados no próximo capítulo.

2. Importância da Educação Infantil

Há mais de três séculos, pensadores e pesquisadores vêm desenvolvendo teorias e estudos acerca da importância da educação nos primeiros anos de vida do indivíduo.

Marieta Nicolau em sua obra, *Educação Pré-escolar: fundamentos e didática*, cita alguns dos educadores que influenciaram a Educação Infantil: Rousseau, Pestalozzi, Fröebel, Decroly, Montessori e Piaget.

A autora introduz seu texto destacando como Jean-Jacques Rousseau, ao chamar a atenção para as necessidades da criança e as condições de seu desenvolvimento, contribuiu para começar a alterar a idéia, que até então vigorava, de que a criança era um adulto em miniatura:

"A contribuição de Rousseau para a educação infantil é inestimável. O método da natureza vale para todas as coisas; lembrou às mães acerca do valor de amamentarem seus filhos. Salientou que não se deveria moldar o espírito das crianças de acordo com um modelo estabelecido. Mostrou que a criança devia fazer, sem a ajuda dos outros, aquilo que ela é capaz de fazer por si mesma; o período do nascimento aos 12 anos é a época em que nascem os vícios; os afagos excessivos provocam vícios." (1997, p.27)

João Pestalozzi, influenciado pela obra de Rousseau, também desenvolveu idéias acerca de como deveria ser a instituição escolar, inovando ao criar um ambiente onde alunos e professores permaneciam juntos o dia inteiro, inclusive durante as refeições e na hora de dormir:

"Para Pestalozzi, o desenvolvimento é orgânico, sendo que a criança se desenvolve por leis definidas; os poderes infantis brotam de dentro para fora; os poderes inatos, uma vez despertados, lutam para se desenvolver até a maturidade; a gradação deve ser respeitada; o método deve seguir a natureza; o professor é comparado ao jardineiro que providencia as condições para a planta crescer; a impressão sensorial é fundamental e os sentidos devem estar em contato direto com os objetos; a mente é ativa." (1997, p.29)

Tendo trabalhado com Pestalozzi, Friedrich Fröebel é o fundador dos jardins de infância, tendo aberto o primeiro deles em 1837, na Prússia. A expressão "jardim de infância" vem da concepção de que as crianças seriam "plantinhas", que deveriam ser cuidadas por um

"jardineiro", que seria o professor. Apesar dessa concepção, Fröebel foi o primeiro educador a valorizar o uso do brinquedo e das histórias nas atividades educacionais para a infância:

"Nessa fase, os brinquedos adquirem características mais intencionais, contribuindo para a formação das qualidades morais. As histórias, os mitos, as lendas, os contos de fadas e as fábulas eram valorizados por Fröebel. Enquanto os brinquedos físicos davam força e poder ao corpo, as histórias desenvolviam os poderes da mente. As excursões a montanhas e vales eram semanais, na escola de Fröebel. Para ele, a natureza é uma poderosa auxiliar para o menino compreender-se a si mesmo e aos outros." (1997, p.32)

A utilização dessas e de outras atividades introduzidas por Fröebel, como o uso de blocos de construção e atividades de conhecimento a partir do corpo da criança, ainda se faz presente nas creches e pré-escolas do mundo.

Outro educador que contribuiu para mudar a visão da educação como preparação para a vida adulta foi Ovide Decroly. É dele a idéia dos centros de interesse, tão usados hoje na Educação Infantil,:

"Os centros de interesse aplicam-se às diferentes idades: dos três aos seis anos, no jardim, os centros surgiam do contato com o meio. (...)

Nos centros de interesse, a criança passava por três momentos: o de observação, o da associação e o da expressão.

A seriação de elementos não era obrigatória. De algo simples para a criança, como comer, poderia surgir o estudo da alimentação, a origem e classificação dos alimentos, os preços, quem os produz e onde, como são preparados." (1997, p.35)

Na Itália, Maria Montessori foi uma das educadoras que desenvolveu um método de ensino individualizado, observando como era feita a educação de crianças consideradas anormais. Seu trabalho veio se contrapor aos métodos tradicionais, que não respeitavam o tempo e o desenvolvimento de cada criança. Seu material é voltado para a estimulação sensorial e intelectual e ainda é bastante usado atualmente, tanto na Educação Infantil como nos primeiros anos do Ensino Fundamental. A livre escolha é pressuposto básico para o uso dos materiais:

"A livre escolha do trabalho ou exercício pela criança, na escola montessoriana, é fundamental para que haja concentração e para que a atividade seja formadora e imaginativa. Esta escolha se dá sem desordem. É a base da ordem e da disciplina." (1997, p.41)

Um dos educadores de maior importância e que causou grande repercussão na Educação Infantil foi Jean Piaget. Seus trabalhos sobre o desenvolvimento infantil trouxeram uma nova forma de ver a criança e seu desenvolvimento:

"A criança é concebida como um ser dinâmico que a todo momento interage com a realidade, operando ativamente com objetos e pessoas. Essa interação constante com o ambiente faz com que a criança construa estruturas mentais e adquira maneiras de fazê-las funcionar." (1997, p.49)

Na educação pré-escolar, Piaget contribuiu com sua teoria psicogenética e apoiou as atividades espontâneas. Constance Kamii e Rheta Devries, grandes estudiosas da obra de Piaget, arrolam algumas das implicações pedagógicas da teoria piagetiana:

"1. Encorajar a criança a tornar-se progressivamente autônoma, frente aos adultos.

2. Encorajar as crianças a interagir e a resolver conflitos.

3. Encorajar a criança a ser independente e curiosa, a tomar iniciativa na prossecução dos seus interesses, a ter confiança na sua capacidade de fazer uma idéia própria das coisas, a exprimir as suas idéias com convicção, a acabar com os seus medos e as suas angústias de maneira construtiva e a não se desencorajar facilmente." (1997, p.59)

Mais recentemente, as pesquisas de Emília Ferreiro, sem dúvida, causaram grande impacto na educação em geral, sobretudo nos primeiros anos do Ensino Fundamental. Em *Psicogênese da Língua Escrita*, FERREIRO discute os processos e as formas pelas quais as crianças adquirem conhecimentos da língua escrita. Dessa forma, a autora coloca sob um novo ângulo também a Educação Infantil, uma vez que afirma que a criança começa a aprender sobre a língua muito antes do ingresso no Ensino Fundamental:

"Psicogênese da língua escrita demonstrou, incontestavelmente, que a aprendizagem iniciava muito antes e sem a mediação do ensino formal e sistemático de um adulto, pois a criança, ao participar dos contextos sociais

de produção e da interpretação da língua escrita, espontaneamente a tinha explorado, havia refletido sobre ela e iniciado a reconstrução dos princípios que a regem." (2001, p.8)

A partir do momento em que se passa a considerar a bagagem trazida pelas crianças ao ingressarem no Ensino Fundamental, a Educação Infantil ganha maior importância, uma vez que seria o ambiente ideal para que as crianças pudessem entrar em contato com o conhecimento.

2.1. A importância da Educação Infantil para o desenvolvimento integral do indivíduo: estudos e pesquisas.

Várias pesquisas vêm sendo desenvolvidas na Europa e nos Estados Unidos a fim de se verificar a contribuição da Educação Infantil no desenvolvimento das crianças pequenas.

CAMPOS, em artigo intitulado "*Educação Infantil: o debate e a pesquisa*", resume as principais pesquisas realizadas na Europa, Estados Unidos e América Latina a respeito dos impactos positivos ocasionados pela Educação Infantil. Embora a maior parte das pesquisas analisadas refira-se aos benefícios resultantes da frequência das crianças à pré-escola, a autora cita alguns estudos relacionados especificamente a frequência à creche.

Uma das pesquisas citadas por CAMPOS, é a que foi realizada por Osborn e Milbank, na Grã-Bretanha, nos anos 1970. O estudo acompanhou treze mil crianças, avaliando-as aos cinco e aos dez anos de idade:

"Aos cinco anos de idade as crianças que haviam freqüentado escolas maternas (nursery school) apresentavam melhor desempenho em linguagem do que as demais; aos dez anos, seus resultados em comunicação eram melhores e as crianças que haviam freqüentado outro tipo de pré (hall playgroups) obtinham melhores resultados em matemática." (1997, p.118)

O *National Day Care Study*, estudo realizado nos Estados Unidos na década de 1980, cobriu a população de crianças entre três e cinco anos que freqüentavam as creches mantidas pelo governo federal, além de destacar os benefícios proporcionados pela frequência à creche, também levantou os fatores que influenciam na qualidade da mesma:

"Esse conjunto de investigações chegou à conclusões bastante interessantes: os fatores mais associados com bons resultados apresentados pelas crianças

foram o tamanho dos grupos de crianças - o que é diferente da proporção geral de crianças por adulto na creche -, o conhecimento específico que os adultos possuíam sobre educação de crianças pequenas e a intensidade de suas interações com as crianças nas creches." (CAMPOS, 1997, p.120)

Outra pesquisa realizada nos Estados Unidos, o *Carolina Abecedarian*, acompanhou quatro coortes⁵ de 28 crianças, durante cinco anos:

"O grupo experimental foi atendido em um programa de creche de qualidade, cinco dias por semana, durante oito horas diárias, desde os três meses de idade. O relatório sobre 54 crianças das duas primeiras coortes, testadas aos doze, 24, 36, 48 e sessenta meses, constatou diferenças significativas no desempenho do grupo que permaneceu em casa, em todas as fases, com exceção da primeira, aos doze meses." (CAMPOS, 1997, p.120)

Marieta Nicolau, em texto sobre a importância dos primeiros anos de vida da criança, cita as pesquisas do norte-americano Bloom e do francês Henri Dieuzeide:

"Do ponto de vista do desenvolvimento intelectual, as pesquisas mais recentes parecem indicar que, em relação ao nível de inteligência geral, possuído aos 17 anos, cerca de 50 por cento do acervo intelectual acumulado já estão fixados aos 4 anos, enquanto os 30 por cento seguintes são adquiridos entre os 4 e 8 anos." (1997, p.20)

Tais descobertas fizeram com que a Educação Infantil, por um período, fosse tratada como sendo uma fase preparatória para que a criança pudesse ter melhor desempenho no Ensino Fundamental, evitando repetências e evasões. Tal concepção da Educação Infantil, como preparatória para o Ensino Fundamental, pôde ser superada quando se passou a enxergar a Educação Infantil como tendo seus próprios objetivos:

"A pré-escola deve ser concebida como uma ação educativa, formal ou informal, que tem um fim em si mesma e que, portanto, não se destina, nem pode ser mantida para resolver os problemas de 1º grau, embora colabore, em muito, para a criança apresentar um melhor comportamento de entrada naquele nível de ensino." (1997, p.20)

⁵ No sentido estatístico, coorte é um conjunto de pessoas que tem em comum um evento que se deu no mesmo período. (Extraído de <http://pt.wikipedia.org/wiki/Coorte>)

Outra pesquisa abrangente é *The Effective Provision of Pré-School Education (EPPE) Project*, que vem sendo desenvolvida pelo Instituto de Educação na Universidade de Londres.

O EPPE é o maior estudo que vem sendo desenvolvido na Europa, com uma amostra nacional, acompanhada de 1997 a 2003, com o intuito de verificar o desenvolvimento intelectual e o comportamento social de 3.000 crianças entre 3 e 7 anos.

Além das crianças, o projeto também vem estudando seus pais, o ambiente familiar e os vários modelos de pré-escolas, públicos e privados, além de uma pequena amostra de "escola em casa"⁶:

Figura 4 - Amostra do EPPE - 1997-2003

Os principais resultados encontrados por este projeto são discriminados a seguir:

- **Impacto do atendimento em centros pré-escolares**
 - As crianças que tiveram a experiência pré-escolar comparadas com as que não tiveram, desenvolveram-se melhor.
 - A duração da educação pré-escolar é importante e parece estar relacionada com um melhor desenvolvimento intelectual, promovendo independência, concentração e sociabilidade: a pesquisa concluiu que as crianças que ingressam na pré-escola antes dos 3 anos apresentam melhor desenvolvimento intelectual e melhores relações sociais aos 3 anos. Tais benefícios continuam quando as crianças ingressam no Ensino Fundamental.

⁶ No original, *home learning*.

- O atendimento das crianças em período integral não assegura que essas terão maior desenvolvimento do que aquelas atendidas em meio-período.
- Crianças com dificuldades de aprendizagem⁷, em particular, podem se beneficiar significativamente de uma boa experiência em uma pré-escola de qualidade, especialmente se suas escolas tiverem crianças pertencentes a diferentes classes sociais: o estudo constatou que, no início da pré-escola, 1 em cada 3 crianças apresentavam dificuldades de aprendizagem, número que caiu de 1 em cada 5 crianças no ingresso ao Ensino Fundamental. Isso sugere que a pré-escola pode ser uma intervenção eficaz para reduzir o número de crianças com necessidades educacionais especiais.
- A qualidade da pré-escola está diretamente relacionada a um melhor desenvolvimento intelectual, cognitivo, social e de comportamento (a questão da qualidade será abordada no próximo item).
- A boa qualidade pôde ser encontrada em todos os modelos educacionais. Entretanto, a qualidade é maior em centros integrados⁸ e em escolas maternas⁹.
- Os modelos de pré-escola com pessoal altamente qualificado e com boa proporção de professores capacitados na equipe apresentam qualidade superior e suas crianças têm maior progresso.
- Nos modelos onde a parte educacional tem igual importância que o desenvolvimento social, as crianças se desenvolveram mais em todos os aspectos.

- **Tipos de pré-escolas**

- Existem diferenças significativas entre os modelos de pré-escola individuais e seu impacto nas crianças. Alguns modelos são mais eficientes em promover ganhos positivos para as crianças.
- As crianças tendem a ter maiores progressos intelectuais em centros integrados e escolas maternas.

⁷ O texto original traz o termo *disadvantaged children*, que foi traduzido como crianças com dificuldades de aprendizagem.

⁸ No original *integrated centres* são aqueles que combinam educação e cuidado.

⁹ No original, *nursery schools* e *nursery classes*.

- **A importância do ensino em casa (*Home learning*)**

- A qualidade de um ensino em casa (quando os pais estão efetivamente engajados em atividades com as crianças) promove um desenvolvimento intelectual e social em todas as crianças. Embora o nível social e educacional dos pais esteja relacionado com o desenvolvimento da criança, a qualidade do ensino em casa é fator preponderante.
- O desenvolvimento no ensino em casa é apenas moderadamente associado com a classe social: o que os pais fazem é mais importante do sua formação.

Nos países subdesenvolvidos, uma das mais recentes pesquisas acerca do impacto da Educação Infantil no desenvolvimento das crianças foi realizada no Nepal, entre 1998 e 2002, em 30 comunidades que possuíam programas de Educação Infantil.

Mais de 200 programas de Educação Infantil foram desenvolvidos em 12 distritos do Nepal, numa parceria entre a UNICEF, várias ONGs (*Save the Children, PLAN International*) e governos locais, atendendo cerca de 13.000 crianças, entre 3 e 5 anos.

Esses programas de Educação Infantil, dirigidos por mulheres das comunidades locais, promoveram um leque de experiências a fim de desenvolver habilidades necessárias às situações de aprendizagem. Os materiais utilizados eram de baixo custo e as atividades oferecidas mesclavam atividades de livre-escolha com atividades dirigidas.

Os resultados do programa, tanto para as crianças quanto para suas famílias, foram acima do esperado segundo pais, professores e outros que acompanharam as crianças. Uma série de tabelas comparativas foi apresentada com estatísticas das crianças que frequentaram ou não os programas de Educação Infantil. De maneira geral, foram analisadas habilidades de comunicação, "prontidão" para a escola, entusiasmo, autoconfiança e habilidades sociais.

Um dado bastante relevante nos resultados, considerando o contexto do Nepal, é o número de crianças pertencentes ao programa que continuaram seus estudos: 95%. Outro dado é a diminuição da diferença do número de meninas e meninos ingressantes no ensino primário: indicadores nacionais do Nepal apontavam, em 1999, que havia quase duas vezes mais meninos nas escolas. No grupo de crianças provenientes do programa, houve igualdade: para cada menino ingresso havia também uma menina. Também as estatísticas referentes aos grupos minoritários tiveram melhorias significativas no ingresso à escola: crianças pertencentes à etnia "dalit" (os "sem-casta" da sociedade indiana): 95% das crianças "dalit" pertencentes ao programa ingressaram no primário, contra 30% da mesma etnia que não frequentaram o programa.

No que diz respeito às habilidades escolares, os professores do ensino primário relataram que as crianças oriundas do programa estavam familiarizadas com números, letras e outros conceitos. Suas experiências e sua paciência para a resolução de problemas juntamente com sua vontade de aprender, permitiam que estas crianças ficassem em posição vantajosa frente às outras.

As diferenças também podem ser notadas se analisadas as notas dos exames finais. Em 2000, foram coletadas notas em 24 escolas na Siraha¹⁰, das quais 20 receberam alunos oriundos do programa. De acordo com os dados, 81% das crianças oriundas do programa foram bem sucedidas nos testes de final de ano do primário, contra 61% das crianças não-oriundas do programa. As estatísticas relativas à repetição e a evasão também foram analisadas: 5,5% das crianças oriundas do programa foram reprovadas contra 36% das crianças não-oriundas; 11% das crianças pertencentes ao programa abandonaram a escola contra 21% das não-oriundas.

Além de dados estatísticos e da análise das habilidades e comportamentos das crianças, a pesquisa também analisou o comportamento dos pais na escola. De acordo com o relato dos professores, os pais das crianças do programa são mais ativos, mais dispostos a conversar com os professores, mostram mais interesse no desenvolvimento da criança e são engajados na comunidade escolar. Essa participação também aparece na forma de diálogo com a escola, uma vez que os pais comparam os dois modelos de ensino e tendem a achar que a criança aprende muito mais no programa do que na escola formal.

Os pesquisadores atribuem o sucesso do programa e seus bons resultados a uma parceria bem -sucedida entre as comunidades locais, os membros do programa, a *Save the Children*, ONGs e governos locais. Alegam que estas parcerias são a chave para milhares de crianças e famílias no Nepal, ajudando-as a reconhecer e defender seus direitos.

Todas as pesquisas analisadas enfatizam os resultados positivos obtidos pela frequência a creche de qualidade, tema esse que será debatido no item a seguir.

2.2. Qualidade da Educação Infantil

O conceito de qualidade da Educação apresenta-se com diferentes significados, conforme a época e o país.

¹⁰ Siraha é um dos 75 distritos do Nepal.

Quando da época do Estado do Bem-Estar na Europa, a qualidade dos serviços públicos era entendida no mundo, segundo ENGUITA, como:

"... a dotação em recursos humanos e materiais dos sistemas escolares ou suas partes componentes: proporção do produto interno bruto ou do gasto público dedicado à educação, custo por aluno, número de alunos por professor, duração da formação ou nível salarial dos professores." (1995, p.98)

Nesse conceito, a qualidade está associada aos recursos, pois quanto maiores os recursos materiais e de pessoal, maior a qualidade.

No entanto, com a crise do Estado do Bem-Estar e a adoção de políticas de cunho neoliberal, a qualidade passou a significar maior eficácia com menos recursos, eficácia essa medida pelos resultados obtidos pelos alunos em vários tipos de indicadores: taxa de repetência, de promoção, egressos em cursos superiores, comparações internacionais, entre outros.

No Brasil, o debate acerca da qualidade da educação básica vem sendo travado desde a década de 80, segundo Maria Malta Campos. Os estudos que se iniciaram naquele momento mostravam que, além da falta de vagas no ensino público, as crianças que conseguiam entrar na escola primária¹¹ sofriam com discriminações e com sucessivas repetências até, finalmente, abandonarem a escola. De acordo com esta autora, os números de repetência e de evasão escolar passaram a ser vistos como indicadores de ineficiência da escola pública. CAMPOS mostra que alguns governos comprometidos com a política educacional, além de construírem novas escolas, implantaram medidas que visavam a melhoria da qualidade de ensino, como o sistema de ciclos, a abertura de novos canais de participação das famílias, concursos para a seleção de professores, entre outras.

A autora afirma que o fim da Ditadura Militar e o aumento na participação da sociedade civil organizada no processo de abertura política no Brasil, levaram à promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantia, em seus artigos, muitos dos direitos sociais há tempos reivindicados. Embora os direitos sociais passassem a ser garantidos na Lei Magna, o Estado atravessava uma grave crise econômica, levando-o a enxugar as suas despesas pois, segundo os governantes daquele momento, era preciso tornar o Estado eficiente.

¹¹ O termo escola primária refere-se às antigas 1ª a 4ª série do 1º grau, hoje chamada de Primeiro Ciclo do Ensino Fundamental.

No início da década de 90, a questão da qualidade da Educação passou a ser discutida a partir de diferentes aspectos, pontos de vista e conceitos. Para dar suporte ao discurso da eficiência do Estado, em alguns lugares introduziu-se na educação pública um programa utilizado pelas empresas e pelas escolas particulares: o Programa de Qualidade Total. Oriundo das empresas privadas, e depois adaptado para um sistema educacional, o Programa de Qualidade Total previa o monitoramento das escolas através de sistemas externos de avaliação, a fim de otimizar os gastos e permitir que as unidades educacionais tivessem uma melhor relação custo-benefício. (Gentili, Silva, 1995)

Para se contrapor a essa lógica, os educadores começaram a conceituar um outro tipo de qualidade, que passou a ser chamada de Qualidade Social da Educação. Lisete Arelaro aponta alguns critérios que podem ser utilizados para se avaliar a qualidade social da educação: a democratização do acesso e permanência dos alunos; a qualidade do ensino e a gestão democrática da educação.

Sobre o conceito de qualidade, ARELARO destaca a problemática na definição do conceito:

"É importante considerar, no entanto, que a categoria qualidade traduz um conceito histórico-social, não havendo, científica e pedagogicamente, uma 'qualidade' em si, ou seja, uma "escola de qualidade" independentemente do contexto social e histórico em que está inserida". (2003, p.14)

No atual cenário da Educação no Brasil, onde a lógica neoliberal e de mercado vem impondo seus conceitos, é importante resgatar o conceito de qualidade social da educação, que começou a ser construído.

Autores como Maria Malta Campos, Peter Moss e Alastair Heron, entendem qualidade como um conceito construído historicamente e culturalmente, impregnado de valores e concepções que diferem conforme a sociedade, seus setores e suas classes sociais.

Por isso, construir um conceito de qualidade em qualquer área deve ser um processo contínuo, constantemente aperfeiçoado e modificado. Envolve ouvir as demandas da sociedade em um determinado momento histórico.

O relatório da Rede Europeia de Atendimento Infantil, citado por Peter Moss, mostra que um número cada vez maior de estudiosos da qualidade tem identificado a importância do *processo* de definir qualidade – quem está envolvido e como é feito – e argumentado que esse processo é frequentemente “exclusivista”, dominado por um pequeno grupo de especialistas.

Tais estudos têm percebido que a qualidade é um conceito *subjetivo, baseado em valores, relativo e dinâmico*, com a possibilidade de *múltiplas perspectivas* ou entendimentos do que seja qualidade e têm argumentado que o trabalho com qualidade precisa ser *contextualizado*, espacial e temporalmente, e reconhecida a diversidade cultural e outras formas de diversidade.

Nessa mesma linha, ZABALZA, ao discutir a qualidade na Educação Infantil, afirma que a qualidade na educação possui três dimensões básicas e quatro vetores:

- **Dimensões Básicas**

1. A qualidade vinculada aos valores:

"Que esteja comprometida com valores educativos que fazem parte do que a educação (da forma como a concebemos neste final de século) pretende oferecer para o desenvolvimento integral das crianças e da sociedade em seu conjunto." (1998, p.132)

2. A qualidade vinculada à efetividade. Tem qualidade a instituição que alcança bons resultados.
3. A qualidade vinculada à satisfação dos participantes no processo e dos usuários do mesmo.

"Mais do que qualquer outro, a educação é um assunto que envolve pessoas. (...) Por isso, os aspectos mais ligados ao pessoal (satisfação, motivação, sentimento de sucesso, nível de expectativa, auto-estima, etc) sejam (sic) fundamentais enquanto que variáveis condicionadoras da qualidade dos processos e seus resultados." (1998, p.32)

- **Vetores de qualidade**

1. A função do projeto:

"Somente se a educação tiver sido projetada para alcançar elevados níveis de qualidade e se tiverem sido adotadas as decisões apropriadas para isso (no que se refere a investimentos, recursos, condições de trabalho, etc) será possível exigir que a qualidade dos produtos seja alta." (1998, p.34)

2. A dimensão produto ou resultados:

"Tais resultados não se referem somente aos resultados concretos no final de um processo, mas sim à obtenção efetiva dos objetivos propostos e à sua permanência." (1998, p.34)

3. A dimensão processo ou função por meio da qual se desenvolvem esses resultados:

"Nos processos de intervenção social, como a educação, esta dimensão é correspondente ao que normalmente denominamos metodologia (incluindo na mesma o planejamento das situações de aprendizagem, os recursos usados, os sistemas de controle incorporados ao processo, etc.)." (1998, p.34)

4. A função do próprio desenvolvimento organizacional como processo diferenciado:

"Esta função refere-se as intervenções que tenham como finalidade o aperfeiçoamento das condições das próprias instituições e equipes. (...)

Pertencem a este tipo de desenvolvimento da qualidade os programas de formação de pessoal, os planos de transformação institucional (novas estruturas organizacionais), os programas de equipamentos, a incorporação de novas tecnologias, etc." (1998, p.35)

O autor continua, sintetizando quais seriam as características de uma escola de qualidade e define quatro componentes estruturais:

1. **Liderança:** as equipes de direção devem trabalhar a melhoria da instituição de maneira clara e efetiva.
2. **Currículo:** o currículo deve conter objetivos atuais, conteúdos formativos, uma boa coordenação e mecanismos adequados de avaliação e supervisão das atividades.
3. **Comunidade:** as famílias devem participar efetivamente da escola e a comunidade deve apoiar a instituição.
4. **Atividades de melhoria da qualidade:** devem existir programas de formação de professores e de pessoal, a fim de suprir as necessidades imediatas e programas que visem melhorias a longo prazo.

Para as escolas de Educação Infantil, os mesmos componentes podem ser considerados, com algumas adaptações. Porém, o autor alerta para a necessidade das instituições de Educação Infantil buscarem critérios específicos de qualidade, inerentes a essa etapa da Educação.

O autor, então, apresenta 10 aspectos considerados fundamentais numa Educação Infantil de qualidade:

1. **"Organização dos espaços:** a Educação Infantil necessita de espaços amplos e de fácil acesso. Também é necessário que exista um espaço onde possam ser realizadas atividades com todo o grupo.
2. **Equilíbrio entre atividades livres e dirigidas:** é importante garantir, ao longo do dia, momentos onde a criança possa decidir o que fazer. Esses momentos devem ser combinados com atividades dirigidas, que visem desenvolver os objetivos e conteúdos expressos no currículo.
3. **Atenção privilegiada aos aspectos emocionais:** o ambiente e os educadores devem propiciar à criança o sentimento de segurança, de prazer, que leve à autonomia.
4. **Utilização de uma linguagem enriquecida:** o educador deve explicar às crianças como as atividades vão ser realizadas, permitir que as crianças levantem hipóteses a respeito das coisas e garantir momentos para que todas as crianças tenham oportunidade de falar.
5. **Atividades diferenciadas** de modo a contemplar todas as dimensões do desenvolvimento infantil e todas as crianças: o currículo deve propiciar às crianças atividades relacionadas a todas as áreas do conhecimento, de modo que cada uma possa desenvolver suas habilidades individuais.
6. **Rotinas estáveis.**
7. **Materiais diversificados e polivalentes:** a sala de aula deve conter materiais de todos os tipos, comerciais ou construídos de todas as formas e tamanhos.
8. **Atenção individualizada a cada criança:** o professor precisa garantir, de tempo em tempo, contatos individuais com as crianças.
9. **Sistemas de avaliação,** anotações que permitam o acompanhamento global do grupo e de cada uma das crianças.

10. Trabalho com pais, mães e comunidade (escola aberta)." (Zabalza, 1998, p.50-55)

No Brasil, em 1995, a equipe de pesquisas sobre creche, do Departamento de Pesquisas Educacionais, da Fundação Carlos Chagas¹², elaborou um documento para debater os critérios para um atendimento em creche de qualidade. Para os autores, uma creche de qualidade deve, necessariamente, oferecer a seus alunos:

- brincadeira;
- atenção individual;
- ambiente aconchegante, seguro e estimulante;
- contato com a natureza;
- higiene e saúde;
- alimentação sadia;
- desenvolvimento da curiosidade, imaginação e capacidade de expressão;
- movimento em espaços amplos;
- proteção, afeto e amizade;
- expressão de sentimentos;
- desenvolvimento da identidade cultural, racial e religiosa.

Além de se pensar em critérios globais para se avaliar a qualidade, é necessário que se estabeleçam critérios mínimos de qualidade, reconhecidos como indispensáveis para o desenvolvimento das crianças, conforme será discutido no próximo item.

2.3. Critérios Mínimos de Qualidade

CAMPOS ressalta a importância social do Estado definir critérios mínimos de qualidade:

"A exigência de padrões mínimos visa definir um limite abaixo do qual os serviços são considerados como apresentando riscos inaceitáveis para as crianças. Portanto, acima desse mínimo, cada instituição ou programa pode fixar suas próprias metas e padrões. A linha divisória depende,

¹² O grupo de pesquisas sobre Educação Infantil da Fundação Carlos Chagas tem o objetivo de estudar as políticas e os mecanismos administrativo-financeiros para a área, ligados às questões das creches e pré-escolas; os processos educativos implementados nos equipamentos de atendimento às crianças. É composto pelos seguintes pesquisadores: Fúlvio Rosenberg, Maria Lucia de A. Machado, Maria M. Malta Campos e Moysés Kuhlmann Júnior.

evidentemente, das condições e características sociais e culturais de cada país ou região, mas não deve permitir que a população atendida corra riscos de sobrevivência ou não tenha seus direitos básicos respeitados."
(1998, p.42-43)

A autora afirma que tal definição é importante, pois qualquer serviço que não ofereça as condições mínimas poderá sofrer as sanções legais cabíveis.

As condições mínimas devem servir, em primeiro lugar, para a instalação de uma creche: quais são os requisitos mínimos para que uma creche passe a funcionar?

No Brasil, a competência para permitir a abertura das instituições de Educação Infantil é dos Municípios, uma vez que essa etapa é de competência dos mesmos, conforme os arts. 11 e 18, da LDB:

Art. 11º. *Os Municípios incumbir-se-ão de:*

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

(...)

Art. 18º. *Os sistemas municipais de ensino compreendem:*

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação. (grifo nosso)

A União cabe publicar critérios e parâmetros que possam subsidiar os Municípios em sua tarefa de elaborar leis e normas para a abertura, supervisão e fiscalização das instituições de Educação Infantil, conforme art. 9 da LDB.

Neste sentido, o Ministério da Educação por meio do Conselho Nacional de Educação publicou uma série de normas e documentos orientadores aos Municípios, a fim de que esses criem sua própria regulamentação, entre eles destacam-se:

- Parecer 02/98 - sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;
- Subsídios para Credenciamento e Funcionamento das Instituições de Educação Infantil;
- Resolução 01/99 - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil;
- Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil.

O Parecer n.º 022/98, escrito pela relatora Regina Alcântara de Assis, traça um breve histórico acerca do direito à Educação Infantil, para depois comentar os principais aspectos do currículo e funcionamento das instituições de Educação Infantil:

- As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil são mandatórias para todas as instituições de cuidado e educação para as crianças de 0 a 6 anos;
- Ao planejar propostas curriculares dentro dos projetos pedagógicos para a Educação Infantil é importante assegurar que não haja uma antecipação de rotinas e procedimentos comuns às classes de Educação Fundamental;
- Os programas desenvolvidos em Centros de Educação Infantil devem ser avaliados, supervisionados e apoiados pelas Secretarias e Conselhos de Educação, especialmente os Municipais, para verificar sua legitimidade e qualidade;
- Os cursos de formação de docentes para a Educação Infantil nos níveis médio e superior devem adaptar-se às exigências de qualificação dos educadores para as crianças de 0 a 6 anos;
- As crianças de 7 anos não devem ser matriculadas em instituições ou classes de Educação Infantil, mas obrigatoriamente no Ensino Fundamental.

O documento "Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil" retoma a maioria das idéias expressas no documento anterior e acrescenta alguns itens.

O primeiro, expresso logo no início do documento, diz respeito à necessidade das instituições de Educação Infantil integrarem o Sistema Municipal ou Estadual de Ensino, ou ainda, integrarem o Sistema Único de Educação Básica, se este existir, conforme os arts. 10 a 11, da LDB determinam. Também expressa a necessidade de tais sistemas baixarem normas

complementares para autorizarem, credenciarem e supervisionarem os estabelecimentos de Educação Infantil.

Quanto à formação dos docentes em Educação Infantil, o documento afirma que esses devem ser formados em nível superior, sendo aceita como formação mínima a modalidade Normal de nível médio, conforme art. 62, da LDB:

Relembra os Sistemas de Ensino, conforme arts. 67, 69 e 70, da LDB, de sua tarefa em promoverem a valorização dos profissionais que atuam em creches e pré-escolas, no que diz respeito à formação profissional, condições de trabalho, plano de carreira e remuneração condigna.

Alerta ainda para o atendimento às crianças com necessidades especiais. na rede regular de ensino, conforme o art. 58, da LDB.

A Resolução da Câmara de Educação Básica do CNE n.º 01, de 7 de abril de 1999, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, orienta as propostas pedagógicas das instituições:

Art. 3º - São as seguintes as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil:

I – As Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil, devem respeitar os seguintes Fundamentos Norteadores:

a) Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum;

b) Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática;

c) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais.

O documento também explicita que as propostas pedagógicas devem reconhecer a importância da identidade pessoal dos alunos e de suas famílias, além de promoverem práticas de educação e cuidados de forma a integrar todos os cuidados que as crianças necessitam. Também prevê que as atividades devem ser ora estruturadas, ora espontâneas e livres, integrando as diversas áreas do conhecimento. A avaliação sem o objetivo de promoção para

o Ensino Fundamental fica clara, pois estabelece que a avaliação na Educação Infantil deve ser realizada através de acompanhamento e de registros das metas alcançadas pelas crianças.

A Resolução dispõe também sobre a formação do administrador:

Art. 3º

(...)

VI – As Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil devem ser criadas, coordenadas, supervisionadas e avaliadas por educadores, com, pelo menos, o diploma de Curso de Formação de Professores, mesmo que da equipe de Profissionais participem outros das áreas de Ciências Humanas, Sociais e Exatas, assim como familiares das crianças. Da direção das instituições de Educação Infantil deve participar, necessariamente, um educador com, no mínimo, o Curso de Formação de Professores.

Fica expressa, desta forma, a necessidade de creches e pré-escolas terem como administrador, quer seja diretor e/ou coordenador, uma pessoa que tenha, no mínimo, o curso de nível médio na modalidade Normal.

Apesar da grande contribuição trazida por estes documentos, não há uma norma do Ministério da Educação que regule as condições mínimas que um prédio precisa ter para poder abrigar uma creche ou pré-escola. Tal regulamentação fica a cargo dos Municípios, que usam, inclusive, seus códigos de obra para esse fim.

A autora Gilda Rizzo aborda este fato:

"Não existe uma legislação específica ou normas que devam ser obedecidas na construção ou adaptação de prédios para abrigarem uma creche; (...)."
(2000, p.225)

RIZZO dedica um capítulo de seu livro "*Creche*" para discutir um projeto arquitetônico para as creches, tomando como base uma determinação do Ministério da Saúde e o modelo japonês. O capítulo dispõe, inclusive, de plantas baixas e descrições detalhadas de cada espaço.

O PNE é o documento que mais detalha e especifica as condições mínimas para o funcionamento de creches e pré-escolas e será visto no próximo item.

Ana Lúcia Goulart de Faria também tem se dedicado a pensar os espaços para a "cultura da infância": sua abordagem envolve aspectos relacionados com a organização do espaço.

O pesquisador Alastair Heron¹³ concorda com CAMPOS, defendendo que existam critérios mínimos que possam garantir às crianças pequenas condições de desenvolvimento.

Segundo ele, tais critérios podem ser divididos em seis áreas: provisão física; dimensão das unidades e grupo; proporção pessoal x crianças; treinamento de pessoal; esforço voluntário e formação de pais. Muitas dessas questões já foram apontadas como indispensáveis para a qualidade do ensino, no entanto, o autor oferece algumas úteis informações adicionais.

- 1) **Provisão Física:** são necessários grandes espaços, porque as crianças pequenas são ativas e porque é desejável que o corpo docente e os auxiliares tenham flexibilidade para trabalhar com pequenos grupos em diferentes atividades ao mesmo tempo. As áreas internas devem ser de menores dimensões por destinarem-se às atividades moderadas. Os equipamentos e instalações devem ser pensados de acordo com as características do trabalho e da clientela atendida: período integral ou parcial, crianças menores ou maiores de 3 anos e se a escola é anexa a outro serviço destinado às crianças (saúde, nutrição, assistência social). O autor considera que o objetivo da educação pré-primária¹⁴ é o de ampliar o padrão da educação informal ministrada no ambiente doméstico e em hipótese nenhuma deve antecipar conteúdos e objetivos da escola primária¹⁵. Seguindo este objetivo, a equipe da educação pré-escolar precisa de poucos materiais fabricados, desde que consigam utilizar bem os materiais e equipamentos disponíveis.
- 2) **Tamanho dos grupos:** Heron aponta o que seria uma relação adulto x criança adequada: 6 crianças na faixa etária abaixo de 2 anos; 12 crianças na faixa etária de 3 anos; 25 crianças na faixa de 4 a 6 anos, por educador. Defende, também, que as unidades de ensino não atendam mais que 125 crianças, para que se mantenha o caráter informal e para que um grupo não atrapalhe o outro. Em cada grupo, é necessário que se tenha 1 membro do corpo docente qualificado e 1 auxiliar por grupo de crianças.

¹³ Heron é pesquisador da Unesco e trabalha com temas ligados à Educação Infantil e cuidados com crianças pequenas, dando maior atenção à educação oferecida às crianças de 0 a 6 anos nos países subdesenvolvidos.

¹⁴ Antiga denominação para a educação das crianças de 4 a 6 anos.

¹⁵ Antiga denominação para os 4 primeiros anos do Ensino Fundamental.

- 3) **Treinamento:** quanto ao treinamento ou formação de pessoal, Heron sugere que deva haver integração entre os profissionais das creches e jardins-de-infância. Indica os cursos intensivos nos locais de trabalho como possibilidade de formação continuada, para que cada grupo tomasse conhecimento das aptidões e atitudes mais importantes. O trabalho voluntário organizado é necessário, segundo Heron, para suplementar as ações do Estado. Alerta, no entanto, para a formação desses pais e mães que atuarão como voluntários. O exemplo citado é o dos “centros de brinquedo”, da Nova Zelândia:

“Tais centros são administrados por pais treinados para esse trabalho e por outros pais, dos quais se espera colaboração numa base de trabalho regular em meio-período. Sua remuneração, se houver, é simbólica e determinada localmente. A faixa etária atendida vai de 2 anos e meio até a admissão à escola (efetivamente aos 5 anos, embora a idade obrigatória seja de 6 anos). Todo o movimento está enquadrado em padrões oficiais detalhados, por cuja observação são responsáveis as associações locais com a monitoria dos técnicos do Ministério da Educação (que também supervisionam todos os jardins-de-infância públicos). Uma das indicações desses padrões consiste na determinação da existência de um supervisor, um assistente e duas mães ajudantes para cada 30 crianças.” (1981, p.65)

Ao expor suas conclusões, Heron alerta para a dificuldade de se oferecer serviços de educação pré-escolar em período integral, dado o seu custo elevado.

As pesquisas e autores analisados são unânimes quanto à importância de que as escolas de Educação Infantil sejam de qualidade e que tal qualidade esteja assegurada na legislação, assunto que será abordado a seguir.

2.4. A qualidade do ensino na legislação brasileira

A qualidade do ensino aparece no Art. 206, inciso VII, da Constituição Federal, como princípio da educação:

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

...

VII - garantia de padrão de qualidade.

O parágrafo 1º, do artigo 211, incumbe a União da função de garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino, através de assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, 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. (grifo nosso)

(...)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, define em seu artigo 4º, inciso IX, que o dever do Estado para com a educação escolar pública deve se efetivar mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade:

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

...

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (grifo nosso)

Ora, este artigo diz respeito a toda a educação básica oferecida pelo Estado, portanto também inclui as creches e pré-escolas. Porém, um impasse surge devido à falta de uma discriminação maior do que seriam os “insumos indispensáveis”. Logo não há como cobrar do Poder Público sua efetivação, porque não se tem clareza do que seja isso.

O Plano Nacional de Educação, como já citado no capítulo 1, estabelece 25 objetivos e metas para a Educação Infantil. Nele se encontra o melhor detalhamento do que poderiam ser padrões mínimos de qualidade de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil. Dentre os itens descritos no PNE, encontram-se a necessidade de espaço interno iluminado, instalações sanitárias, ambientes para o desenvolvimento de atividades com as crianças, mobiliário, equipamentos, materiais pedagógicos, além de adequação do espaço às características das crianças especiais.

O PNE também estabelece outros itens relacionados à qualidade da Educação Infantil, no que diz respeito à formação de educadores, alimentação, materiais pedagógicos e outros.

Nos últimos anos, inúmeras pesquisas vêm sendo desenvolvidas em diferentes países para se tentar detalhar um pouco mais o que comporia uma escola de Educação Infantil de qualidade. Algumas dessas pesquisas serão detalhadas no próximo item.

2.5. Pesquisas sobre qualidade na Educação Infantil

Os pesquisadores Bianca Cristina Correa, Ricardo Paes de Barros, Ana Lucia Pacheco e equipe, Roseli Nazario apresentam em alguns trabalhos sobre a qualidade nas escolas de Educação Infantil, que a visão de qualidade depende das concepções de criança, de sociedade, de educação e de desenvolvimento infantil por parte dos educadores.

A fim de se abordar todos os envolvidos no processo educativo, cada pesquisa aqui apresentada aborda o tema de um ponto de vista: educadores, pais e pesquisadores.

Roseli Nazario, em artigo produzido a partir de sua pesquisa de mestrado, analisa a concepção do que seria uma "boa" creche segundo as professoras de creches em Santa Catarina.

O primeiro aspecto relevante é o fato das professoras considerarem o afeto como um importante elemento na relação com a criança, pela ausência deste em casa. Das 9 professoras entrevistadas, 5 achavam que a função social da creche se justificava pelo fato das crianças pequenas precisarem de atenção e carinho, que não recebem em casa.

Na visão das professoras, se isso é verdadeiro, o contrário também o é, ou seja, aquelas crianças que recebem carinho e atenção em casa não precisariam recebê-lo na creche, "cedendo" seu lugar para aquelas mais necessitadas, o que fica expresso na fala de uma delas:

"...ela não precisa de carinho porque recebe bastante em casa". (2003, p.9)

Também apareceu nas falas das professoras uma concepção da ação complementar da creche em relação à educação oferecida na família.

Nos discursos das professoras misturavam-se complementaridade com exclusividade do oferecimento da educação não recebida em casa. A construção da família nuclear, trazida nas falas das professoras, também foi um fator observado por NAZARIO, uma vez que, tendo

esta concepção de família, as professoras consideravam inadequadas todas as outras formações familiares existentes hoje na sociedade.

Apesar destas dificuldades, NAZARIO percebeu, nas falas e nas práticas das professoras, tentativas de superação destas dificuldades, inclusive tentando desconstruir concepções equivocadas e construir um novo olhar sobre as crianças e suas famílias. Também as concepções de currículo e ensino-aprendizagem na creche estavam em processo de reelaboração:

"(...) eu percebo que eu não devia ficar pensando nas atividades, mas no deixar elas livres e fazerem o que gostam. Claro que dentro de uma proposta que não é a do oba-oba. Mas isso eu estou aprendendo". (2003, p. 12)

Um outro olhar sobre o mesmo tema teve a equipe de pesquisadoras do Rio de Janeiro, formada pelas professoras Ana Lucia P. B. Pacheco, Anne Meller e Carla G. de Moraes Teixeira, sob a coordenação de Ricardo Paes de Barros, que desenvolveu um trabalho para o IPEA intitulado Projeto Metodologia de Avaliação de Políticas Sociais¹⁶.

A metodologia desenvolvida pela equipe de pesquisadoras 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." (2004, p.79)

A pesquisa, além de caracterizar o serviço oferecido em 109 creches atendidas pelo Programa Rio-Creches da Prefeitura do município do Rio de Janeiro, também objetivou analisar a satisfação dos pais das crianças destas creches em relação ao serviço oferecido.

O instrumento elaborado para a pesquisa compreendia seis áreas consideradas relevantes para a qualidade das práticas de cuidado infantil:

1. **Características gerais da instituição:** condições de acesso ao serviço, recursos humanos e financeiros e abrangência do serviço oferecido.
2. **Características dos educadores:** sexo, escolaridade, habilitação para função, situação de trabalho e renda.

¹⁶ Os resultados da pesquisa foram apresentados no livro "**Financiamento da Educação Infantil**", em capítulo intitulado Metodologia de avaliação relato de uma experiência de pesquisa.

3. **Estrutura da creche:** organização espacial, número de dependências, estado de conservação e limpeza, condições de segurança e de saúde ambiental.
4. **Mobiliário e Objetos pedagógicos:** quantidade, disponibilização, condição e uso de materiais.
5. **Programa e Práticas pedagógicas:** práticas de higiene, de saúde, de segurança, de rotina; interações criança-adulto-instituição-comunidade; atividades criativas, psicomotoras e de comunicação e as condições de trabalho das educadoras.
6. **Percepções dos pais sobre os serviços:** grau de conhecimento e satisfação dos pais em relação ao atendimento prestado às crianças.

Os resultados gerais encontrados mostram que o serviço oferecido pelas creches pesquisadas é bastante precário, apresentando carências em relação a quase todos os itens pesquisados.

Outro item pesquisado foi a fonte de financiamento das creches analisadas:

Tabela 10 – Principais fontes de recursos das creches analisadas

PRINCIPAL FONTE DE RECURSOS	PERCENTUAIS RELATIVOS ÀS CRECHES PESQUISADAS*
Governo	35%
Igreja	20%
ONG's	15%
Mensalidades pagas pelos pais	8%

Fonte: Pacheco; Meller; Teixeira, 2004.

* Não há informações no trabalho acerca da forma de financiamento dos 22% restantes.

Como se pode observar pela tabela, a participação da Igreja é expressiva no financiamento das instituições de educação infantil da amostra estudada.

Tabela 11 – Média da Razão Adulto-Criança

RAZÃO CRIANÇA/EDUCADOR	
Grupo	Crianças/educadoras
Berçário (0-24 meses)	6,4
Maternal (24 a 48 meses)	10,3

Fonte: Pacheco; Meller; Teixeira, 2004.

As pesquisadoras verificaram que a relação educadora x crianças elevada, obrigava as educadoras a desempenharem muitas tarefas em pouco tempo, tornando as atividades mecanizadas, sem respeitar as individualidades das crianças.

Os resultados relativos à qualificação profissional muito se assemelham aos encontrados no Censo de Educação Infantil: 64% dos profissionais entrevistados não possuíam habilitação para a função, sendo que 28% sequer possuem o Ensino Médio. A pesquisa, no entanto, destaca, que para estes profissionais, o aumento da escolaridade não possui vinculação com a possibilidade de desenvolver um trabalho melhor com as crianças. Agravando o quadro, 69% das instituições estudadas não investiam em cursos de formação. Tampouco o salário médio recebido pelas educadoras (R\$226,00 à época) possibilitava que as mesmas financiassem cursos para sua qualificação.

O programa e as práticas encontradas nas instituições privilegiam as atividades de cuidado à criança. Do ponto de vista pedagógico, as creches raramente prevêm em seus programas atividades de faz de conta, com livros, blocos de construção etc...

Apesar deste quadro, a percepção dos pais na pesquisa é que 98% das famílias atendidas estão satisfeitas com os serviços oferecidos pelas instituições. A pesquisa alerta que a maior parte das famílias não conhece as necessidades para o desenvolvimento integral das crianças, além de terem condições de vida extremamente precárias, tornando qualquer serviço oferecido a seus filhos de grande ajuda na luta pela sobrevivência.

A fim de discutir a relação entre a participação familiar e a qualidade do ensino nas instituições de Educação Infantil, Bianca Cristina Corrêa, dedicou um capítulo de sua dissertação de mestrado a análise do tema.

O primeiro aspecto analisado por CORRÊA é a falta de definição legal do que seriam as “condições de qualidade”. Acredita que a Educação Infantil, apesar de seu reconhecimento nas legislações federais como primeira etapa da Educação Básica, ainda ocupa um “espaço marginal” no Estado, uma vez que este não tem investido em políticas públicas que possam propiciar uma melhora da qualidade. Cita Peter Moss para definir qualidade como:

“... um conceito relativo baseado em valores e crenças. Tal conceito envolve subjetividade e é passível de múltiplas interpretações. Sua 'definição', ainda que provisória, deve configurar-se enquanto processo democrático, contínuo e permanente, nunca se chegando a um conceito final e absoluto, devendo ser permanentemente revisado e contextualizado espacial e temporalmente.”
(2001, p.63)

A pesquisadora, além de considerar o documento “Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças”, já citado, discute três aspectos considerados por ela fundamentais na discussão acerca de qualidade:

1. A proporção entre a procura e a oferta de vagas na Educação Infantil;
2. A razão adulto x criança;
3. A dimensão do cuidado presente nas práticas educativas.

Um dos aspectos sobre os quais a autora chama a atenção, é o problema, considerado histórico por ela em São Paulo, do número elevado de crianças por classe nas EMEIs. Cita a Indicação do Conselho Estadual de São Paulo, o documento elaborado pela Comissão do Conselho Nacional de Educação e a pesquisa de Alastair Heron, já debatida neste capítulo, para apresentar algumas relações crianças por adulto:

Tabela 12 – Razão Adulto-Criança

Relação indicada pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo - 1999	Relação indicada pela Comissão do Conselho Nacional de Educação - 1998
0 a 1 ano – 6 crianças por professor	0 a 1 ano – 6 a 8 crianças por professor
1 a 2 anos – 8 crianças por professor	1 a 3 anos – 8 a 10 crianças por professor
2 a 3 anos – 10 crianças por professor	
3 a 4 anos – 15 crianças por professor	3 a 5 anos – 12 a 15 crianças por professor
4 a 5 anos – 20 crianças por professor	
5 a 6 anos – 25 crianças por professor	5 a 6 anos – 20 a 25 crianças por professor

Fonte: Côrrea, 2001.

A última Portaria Municipal (nº 5.286, de 16 de novembro de 2004) que dispõe sobre a organização das Unidades de Ensino da Rede Municipal de Ensino de São Paulo determina, em seu 13º artigo, as seguintes relações:

Tabela 13 – Razão Adulto-Criança - Ceis e EMEIs

CEIs Diretas	EMEIs
0 a 1 ano – 7 crianças por professor	4 a 6 anos – em média, 35 crianças por professor
1 a 2 anos – 9 crianças por professor	
2 a 3 anos – 12 crianças por professor	
3 a 4 anos – 18 crianças por professor	
4 a 5 anos – 20 crianças por professor	
5 a 6 anos – 25 crianças por professor	
6 a 6 anos e 11 meses – 25 por professor	

Fonte: Portaria Municipal 5.286, de 16/11/2004.

Os números determinados pela Portaria para os CEIs são assemelhados, sempre com uma ou duas crianças a mais por faixa etária, aos considerados adequados na pesquisa de CORRÊA. Porém, os números determinados para as EMEIs estão muito acima daqueles considerados razoáveis para uma educação de qualidade. Cabe acentuar que a diferença nas relações do CEI para a EMEI chega a ser de 15 crianças, para a faixa etária de 4 a 5 anos.

CORRÊA ressalta que, com tal número de crianças por sala nas EMEIs, é impossível oferecer um ensino de qualidade. Na pesquisa realizada, tanto os pais dos alunos, como as professoras entrevistadas mostraram-se preocupados com o número elevado de alunos, porém manifestaram sua incapacidade de modificar este quadro.

A relação professor-aluno é apontada como um dos importantes elementos para a definição da qualidade, pois:

“... além de relacionar-se com as condições necessárias para que todas as crianças sejam ouvidas e respeitadas em todos os seus direitos, relaciona-se também com as próprias condições de trabalho a que são submetidos os profissionais que atuam na área, especialmente as professoras.” (2001, p.75)

Esta relação é fortemente determinada não só pelo aspecto pedagógico, mas por seus impactos sobre o financiamento da Educação Infantil.

Tantas pesquisas e estudos servem para demonstrar a importância da Educação Infantil e de sua qualidade, conforme relata CAMPOS:

"Em primeiro lugar, torna-se clara a importância que a educação pré-escolar pode desempenhar na democratização da educação, democratização essa que exige a superação dos índices obscenos de fracasso escolar verificados em um país como o Brasil. Nesse sentido, o que parece mais indicado é uma compatibilização das metas relativas à melhoria da qualidade do ensino básico em relação às metas de expansão e melhoria da qualidade da educação pré-escolar." (1997, p. 124)

Enfim, para que se consiga democratizar a Educação Infantil e melhorar sua qualidade, são necessárias novas fontes para seu financiamento.

3. Financiamento da Educação Infantil no Brasil

3.1. Histórico do Financiamento da Educação Infantil no Brasil

Quando se fala em Financiamento da Educação, entra-se num campo onde, no Brasil, são poucos os pesquisadores que têm se dedicado a este tema. Ao se pensar em Financiamento da Educação Infantil, a questão é ainda mais delicada. José Marcelino Rezende Pinto e José Luiz Guimarães expõem tal dificuldade na introdução de um texto que trata sobre o tema, numa publicação do INEP:

“... em relação à educação infantil, a maior dificuldade decorre da comprovada escassez de pesquisas específicas sobre o financiamento desse segmento da educação, tal como ocorre em relação ao ensino médio.”
(2001, p. 92)

Sônia Kramer em seu livro “A política do Pré-escolar no Brasil” dedica um capítulo à história do atendimento à criança brasileira. Para tal, divide o período histórico em dois momentos: do descobrimento até 1930 e a fase 1930-1980.

Para este estudo, a história do financiamento será dividida em 2 fases: a primeira a partir de 1930, ano marco do início da Modernidade e ano da criação do Ministério da Educação, até 1987, ano anterior à promulgação da Constituição Federal. E a segunda, de 1988 até a presente data.

A maior parte deste histórico analisa instituições e programas da União. Isto se deve à necessidade de se ter um panorama geral da história do Financiamento da Educação Infantil. No entanto, no decorrer do capítulo, também são citadas instituições privadas, estaduais e municipais de grande relevância histórica para a Educação Infantil.

3.1.1. Primeira Fase (1930-1987)

A década de 30 é marcada por importantes mudanças no que diz respeito ao tratamento dado à criança.

Alguns autores, tais como André Ricardo Pereira, discutem esta questão:

“Sustenta-se aqui a idéia de que ele (programa de proteção materno-infantil lançado durante o Estado Novo) correspondeu a uma leitura conservadora da metáfora dualista, formalizada no século XVIII, que resultou em demonização do adulto e endeusamento da criança.” (1995, p. 165)

Uma das importantes mudanças foi a criação do Ministério da Educação:

“A 19 de novembro de 1930 foi criado, pelo Decreto no 10.402, o Ministério da Educação e Saúde Pública, englobando várias instituições desmembradas do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores (...). Como organização, a entidade ministerial se constituía de quatro departamentos (Departamento Nacional de Ensino, Departamento Nacional de Saúde Pública, Departamento Nacional de Assistência Pública e Departamento Nacional de Medicina Experimental) e demais órgãos, tais como a Biblioteca nacional, a Casa de Ruy Barbosa, e outros. As atividades do Ministério se diversificavam em Ação ou Assistência Cultural, para a qual contava com o Conselho Nacional de Educação como órgão consultivo do Ministro nos assuntos técnicos e didáticos relativos ao ensino, e também em Ação ou Assistência Médico-Sanitária, cujo órgão consultivo era o Conselho Superior de Higiene.” (PEREIRA, 1995, p. 58-59)

Com a criação do Ministério da Educação, embora houvesse uma maior ênfase por parte do poder público no atendimento à infância, o setor particular também era convocado a investir. Associações religiosas e organizações leigas, bem como médicos, educadores e leigos eram solicitados a realizar, junto com o setor público, a proteção à infância, com a direção e alguma subvenção deste último. Segundo a autora, outros importantes órgãos surgiram nas décadas seguintes, como mostrado na tabela 14:

Quadro 1– Órgãos Governamentais criados após 1930 para atendimento às crianças de 0 a 6 anos

ÓRGÃO	ANO DE CRIAÇÃO	VINCULAÇÃO
Departamento Nacional da Criança (DNCr)	1940	Ministério da Educação e Saúde Pública
Serviço de Assistência a Menores	1941	Ministério da Educação e Negócios Exteriores
Serviço de Educação Pré-Escolar (SEPRE)	1974	Ministério da Educação e Saúde Pública
Coordenação de Educação Pré-escolar (COEPRE)	1975	Ministério da Educação e Cultura
Projeto Casulo	1977	Legião Brasileira de Assistência (LBA)

Fonte: Adaptado de Kramer op.cit.

No dia 1 de maio de 1943 foi aprovado o Decreto-Lei n.5.452, que estabeleceu a Consolidação das Leis do Trabalho ou CLT, como é mais conhecida. Sua ligação com o financiamento da Educação Infantil se dá em seu artigo 389, onde determina que as empresas

com mais de 30 mulheres devem oferecer serviço de vigilância e assistência aos filhos da operária em período de amamentação:

Art. 389 - Toda empresa é obrigada:

(...)

§ 1º - Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres, com mais de 16 (dezesseis) anos de idade, terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação.

§ 2º - A exigência do § 1º poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA, ou de entidades sindicais.

Com a CLT, a creche passa a ser um direito da mãe trabalhadora e as empresas ficam obrigadas a financiá-las. A lei prevê ainda "diploma de benemerência" às empresas que mantiverem creches "eficientes" e estabelece um mínimo de padrão de qualidade das instalações para este fim:

Art. 399. O Ministro do Trabalho conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, desde que tais serviços se recomendem por sua generosidade e pela eficiência das respectivas instalações.

Art. 400 - Os locais destinados à guarda dos filhos das operárias durante o período da amamentação deverão possuir, no mínimo, um berçário, uma saleta de amamentação, uma cozinha dietética e uma instalação sanitária.

O art. 400 da CLT marca o "início" de um padrão mínimo de qualidade na legislação brasileira.

Em 1964, o Serviço de Assistência a Menores é transformado, através da Lei Federal 4.513 de 01/12/1964, em Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Seu atendimento era voltado aos menores de 18 anos, abandonados ou delinquentes. Sua vinculação era, enquanto Serviço de Assistência, ao Ministério da Justiça e dos Negócios

Interiores, passando ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando se transformou em FUNABEM.

O Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Saúde, teria a função de coordenar as atividades nacionais relativas à proteção da infância, da maternidade e da adolescência.

Em 1967, o DNCr publicou um Plano de Assistência ao Pré-Escolar, para crianças a partir dos 2 anos e deveria estabelecer, em longo prazo, a expansão de escolas maternas e jardins de infância. Para atender a demanda crescente de Educação Infantil, o plano propunha um programa de emergência: uma unidade simples, em forma de balcão, esteiras e alguns brinquedos, para que as crianças de poucos recursos ficassem enquanto suas mães estivessem no trabalho, recebendo alimentação e imunizações. Estes seriam os “Centros de Recreação”.

No entanto, nem alternativas precárias como esta, voltadas ao atendimento das crianças das classes populares, tinham previsão de fontes de recursos para sua execução: o Plano não previa a construção dos Centros de Recreação e convocava as igrejas de diferentes denominações a cederem seus espaços para a implantação dos mesmos.

Em 1974, o MEC criou o Serviço de Educação Pré-Escolar (SEPRE) que ampliava o atendimento à Educação Infantil, através da instalação de instituições de baixo custo.

As instituições que atendiam ou que prestavam serviços ligados à Educação Infantil estavam dispersas em vários Ministérios, o que dificulta o cálculo do investimento em Educação Infantil no período.

Somente em 1975, o Ministério da Educação e Cultura instituiu a Coordenação de Educação Pré-escolar, que deveria dinamizar e, o mais importante, centralizar as atividades desenvolvidas pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação em relação à educação das crianças menores de sete anos. A Coordenação deveria, através de estudos e contatos com outras agências, desenvolver um plano de educação pré-escolar.

Pela primeira vez tem-se um Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar, a partir do qual foram montados seminários para traçar os princípios gerais para um programa de educação pré-escolar para o país. Através deste programa, o MEC ofereceu subsídios às Unidades Federadas como sugestões. O auxílio financeiro poderia ser liberado, desde que alguns requisitos, estabelecidos pelo MEC, fossem cumpridos.

Talvez a primeira iniciativa de financiamento estritamente relacionada à educação das crianças de zero a seis anos tenha sido o "Projeto Casulo", vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, fundado em 1977:

“As unidades Casulo visam prestar assistência ao menor de zero a seis anos, de modo a prevenir sua marginalidade (...), proporcionar às mães tempo livre para ingressar no mercado de trabalho, para que possam elevar sua renda familiar.” (1995, p. 73)

Existia uma ênfase no aspecto educacional no "Projeto Casulo", através do desenvolvimento de atividades adequadas à faixa etária das crianças, de acordo com as necessidades e as características específicas de seu momento de vida. O "Projeto Casulo" inova ao não adotar uma proposta preparatória para o Ensino Fundamental, na década de 70.

Embora haja um explícito caráter educacional, as unidades do projeto ainda mantinham como prioridade atender às carências nutricionais e realizar atividades de cunho recreativo.

As unidades do "Projeto Casulo" foram espalhadas por todo o Território Nacional e atendiam as crianças num regime de 4 ou 8 horas diárias. O repasse de verbas era feito, do Governo Federal aos Estados e/ou Municípios, ou obras sociais particulares, através da LBA (Legião Brasileira de Assistência, entidade privada, fundada em 1942, com o apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional das Indústrias). O dinheiro devia ser destinado à alimentação, material didático e de consumo, equipamentos, material de construção e registros, sendo que o pagamento dos trabalhadores deveria ficar com a instituição conveniada. Prática bastante comum era o trabalho voluntário, que desonerava a instituição de gastos com pessoal e que ainda ocorre em muitas das instituições de educação infantil:

**Tabela 14– Estabelecimentos de Educação Infantil com voluntários nas funções de professor e educador:
Brasil e Grandes Regiões - 2001**

	Creches		Pré-Escolas	
	<i>Professor</i>	<i>Educador</i>	<i>Professor</i>	<i>Educador</i>
Brasil	7,3%	6,1%	6,6%	2,3%
Norte	10,3%	6,3%	8,4%	2,7%
Nordeste	9,7%	4,1%	3,8%	6,9%

	Creches		Pré-Escolas	
	<i>Professor</i>	<i>Educador</i>	<i>Professor</i>	<i>Educador</i>
Sudeste	6,4%	7,7%	4,3%	5,6%
Sul	5,5%	5,7%	4,1%	6,9%
Centro-Oeste	5,5%	6,2%	5,4%	6,6%

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Como demonstram os dados da tabela, os percentuais causam preocupação quanto à qualidade destas instituições. Na Educação Infantil, especialmente nas creches, a maioria dos profissionais que atua com as crianças não possui, sequer, formação em nível médio. É muito provável que estes voluntários também não tenham formação específica para o trabalho com crianças, comprometendo a qualidade do ensino.

3.1.1.1. Gastos e Investimentos em Educação Infantil - 1930-1987

O Plano Trienal de Educação para os anos de 1963-1965 apresenta a total ausência de investimentos em Educação Pré-Escolar. Embora já existisse o DNEC é possível que os gastos relativos a este programa não fossem efetuados com recursos da Educação e sim da Saúde Pública.

Na década de 80, os gastos com Educação Infantil já começam a ser especificados no quadro de despesas do Ministério da Educação. Os programas destinados ao atendimento das crianças pequenas, até 1987, não atingiam 15% dos gastos federais com Educação. No ano de 1988, este montante foi elevado graças ao programa de creches:

Tabela 15 – Gastos do MEC por programas em 1988

GASTOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO POR PROGRAMAS EM 1988 (%)	
Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar	0,87
Programa Municipal de Educação Pré-Escolar	0,02
Programa de Creche Casulo	13,76

Adaptado de Campos, op. cit.

3.1.2. Segunda Fase (1988-2002)

A Constituição Federal de 1988 muda completamente a importância dada à Educação Infantil e ao seu Financiamento, instituindo o regime de colaboração entre os entes federativos no art. 211 e definindo os percentuais mínimos a serem aplicados na Educação no art. 212. O art. 213 institui que os recursos públicos deverão ser usados nas escolas públicas: estes podem ser utilizados em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas para bolsas de estudos no ensino fundamental e médio, para aqueles que demonstrarem insuficiência de recursos ou quando houver insuficiência de vagas, e também nos cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

O art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, originalmente continha uma determinação de que o Poder Público, mobilizando a sociedade civil organizada e com a aplicação de, no mínimo 50% dos recursos detalhados no art. 212, eliminasse o analfabetismo e universalizasse o Ensino Fundamental em 10 anos. No entanto, a Emenda Constitucional 14/96 modifica este artigo, criando do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Devido a sua importância para o financiamento da Educação Infantil, a Emenda Constitucional 14 será tratada em separado neste capítulo.

Um dos aspectos trazidos pelo FUNDEF é a tendência à descentralização. Pesquisadores como Pedro Jacobi e Maria Victória Benevides, entre outros, concordam na afirmação de que a descentralização aparece no texto constitucional como uma forma de garantir a redemocratização e o exercício da cidadania.

JACOBI define conceitualmente o termo descentralização:

"... transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central." (2000, p. 35)

Dependendo do grau de poder político transferido, também tem-se diferentes formas de concentração, de acordo com o autor:

"Desconcentração é a redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central; delegação é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos

públicas) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem; e devolução á a transferência de poderes do governo central para unidades independentes." (2000, p.35)

No que tange à Educação, os municípios passaram a ter sob sua responsabilidade a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, como já discutido, porém essas atribuições não vieram acompanhadas da alocação de novos recursos. A União ficou incumbida de redistribuir os recursos do salário-educação e de exercer função supletiva quando necessário, o que se deu tão somente com a implantação do FUNDEF como será visto adiante.

Embora haja, na Constituição, a menção do sistema de colaboração entre os entes federados, JACOBI afirma que:

"Ao estabelecer a coexistência dos três sistemas de ensino, a Constituição mantém a dualidade das redes de ensino, pois não define formas de integração, tratando também de forma insuficiente as esferas de atuação e de competência." (2000, p. 58)

Segundo Romualdo Portela, o tema Financiamento da Educação tratado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pode ser dividido em quatro temas: fontes de recursos, vinculação de recursos, padrão de qualidade e transferência de recursos públicos para escolas privadas.

O art. 68 define que os recursos destinados à Educação serão originários da receita de impostos próprios de cada ente federativo, da receita das transferências entre entes, da receita do salário-educação e outras contribuições, da receita de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei.

O art. 69 reafirma os percentuais mínimos vinculados à Educação, previstos na Constituição Federal de 88.

O art. 70 determina quais são as despesas que podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e o art. 71 quais despesas não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o quadro a seguir:

Quadro 2 - Despesas que podem (ou não) serem consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 70 e 71 da LDB)

DESPESAS QUE <u>PODEM</u> SER CONSIDERADAS COMO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	DESPESAS QUE <u>NÃO</u> PODEM SER CONSIDERADAS COMO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino que não vise, precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	Formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social;
Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	Obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
Amortização e custeio de operações de crédito vinculadas à atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino;	
Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;	

Apesar de detalhar quais despesas podem ou não ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento de ensino, OLIVEIRA destaca que algumas despesas (polêmicas) foram omitidas propositadamente do texto legal, a saber: pagamento das aposentadorias, pagamento de funcionários em desvio de função e hospitais universitários. Nestes três casos, como não há a proibição explícita da inclusão dessas despesas em

manutenção e desenvolvimento do ensino, elas vêm sendo, constantemente, incluídas nos percentuais mínimos a serem gastos pelos governos em educação.

No que diz respeito ao padrão de qualidade, apesar deste termo aparecer nos arts. 74 e 75, da LDB, a definição do padrão de qualidade acabou por ser considerada como custo-aluno e foi colocada em prática pela implantação do FUNDEF. OLIVEIRA comenta:

"Com isso, inverte-se o processo. Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos necessários para atendê-lo, mas do montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando de um custo-aluno necessário para garantir um padrão de qualidade, mas 'gasto' possível nas condições atuais é a referência para definir o padrão de qualidade ou uma suplementação de caráter redistributivo por parte da União, desde que a esfera receptora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação." (2002, p. 108)

O tema do custo-aluno qualidade será abordado a seguir, neste capítulo.

A última questão relevante é a transferência de recursos públicos para escolas privadas. Tanto o texto constitucional, quanto a LDB, aventam a possibilidade de transferência de recursos públicos para escolas privadas, desde que essas sejam comunitárias, filantrópicas ou confessionais.

OLIVEIRA destaca como positiva a introdução do inciso I, deixando clara a determinação de que as escolas não podem visar lucros, inovando em relação às legislações anteriores:

"De qualquer forma, com o dispositivo aprovado, pela primeira vez em nossa legislação educacional, ainda que pela negativa, admitiu-se a existência de instituições educacionais que 'visam lucro', ou seja, aquelas que não estão habilitadas a receber recursos públicos. Esta inovação não deixa de ser positiva, uma vez que a legislação anterior fazia com que os lucros das escolas privadas fossem encobertos em prestações de contas artificiosas, permitindo que os empresários da área educacional viessem a pleitear isenções fiscais ou outros benefícios concedidos a instituições sem fins lucrativos." (2002, p. 109)

No entanto, OLIVEIRA alerta para a dificuldade de se verificarem tais quesitos, uma vez que se optou por características administrativas das instituições, que são difíceis de serem verificadas e fiscalizadas pela ausência de critérios mais claros, como os que definiriam que "instituição sem fim lucrativo" seria aquela que oferece todas as suas vagas gratuitamente.

A Emenda Constitucional 14 e o FUNDEF

A Emenda Constitucional 14 (Anexo 3) institui, entre outras coisas, o FUNDEF¹⁷ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e a Lei n.º 9.424 (Anexo 4) regulamenta o decreto.

A instituição do FUNDEF foi um importante elemento indutor à municipalização do ensino, uma vez que os municípios viram a possibilidade de angariar mais recursos para o Ensino Fundamental. A municipalização do Ensino Fundamental aconteceu no Brasil inteiro, entretanto o município de São Paulo foi uma exceção, como demonstram os dados da tabela abaixo, pois os números de matrículas na rede estadual diminuíram em mais de 200.000 entre 1997 e 2004 e o número de matrículas na rede municipal cresceu pouco menos de 28.000:

Tabela 16 - Matrícula no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa no Município de São Paulo. 1997-2004

Matrícula no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa no Município de São Paulo. 1997-2004					
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1997	1.496.918	*	965.616	531.302	*
1998	1.466.946	*	930.075	536.871	*
1999	1.730.420	207	894.568	554.628	281.017
2000	1.678.445	193	854.682	546.218	277.352
2001	1.630.290	196	803.826	550.954	275.314
2002	1.601.804	194	775.067	551.263	275.280
2003	1.580.465	194	751.011	552.792	276.468
2004	1.576.594	187	742.207	556.489	277.711

* Dados não divulgados pelo Censo/Fonte: Censo Escolar, INEP.

¹⁷ O FUNDEF é um fundo de âmbito estadual, para o qual Estados e Municípios devem recolher 15% do ICMS, FPE, FPM, IPI-exp e complementação financeira da Lei Kandir. Uma vez reunidos os 15% destes impostos, estes devem ser redistribuídos ao governo estadual e as prefeituras segundo o número de matrículas no ensino fundamental regular presencial. Um valor mínimo nacional é estipulado por Decreto Presidencial pela União e a mesma deve complementar este valor no caso dos Estados e Municípios que não o alcancem.

Entretanto, embora tenha havido um crescimento das matrículas do Ensino Fundamental nas redes municipais, alguns estudos sobre este tema mostram que houve decréscimo ou estagnação dos investimentos feitos pelos Municípios em Educação Infantil, uma vez que esta etapa da Educação Básica não recebe recursos do FUNDEF:

“A recente implantação do FUNDEF ao mesmo tempo em que priorizou o financiamento do ensino fundamental, acabou por prejudicar a educação básica no seu conjunto, à medida que impede, na prática, o financiamento da educação infantil e de jovens e adultos, como também impede a realização de políticas educacionais em nível municipal, regional e estadual ,já que Estados e Municípios estão obrigados a investir 60% dos recursos da educação no ensino fundamental, independente das diferentes realidades existentes”. (PINTO; GUIMARÃES, 2001, p. 97)

Nas análises de DAVIES e ARELARO, a implantação do FUNDEF causou graves distorções e conseqüências, entre elas:

- 1) o Governo Federal vem descumprindo, anualmente, a lei do FUNDEF, pois os critérios legais de estabelecimento do valor de referência nacional para o gasto-aluno/ano não têm sido seguidos, gerando repasses inferiores aos que deveriam ser feitos aos Estados e Municípios.
- 2) Nas redes públicas onde havia planos de carreira para o magistério não houve aumento salarial significativo para os professores. Somente em municípios onde os professores recebiam salários inferiores ao mínimo, houve melhorias salariais com o FUNDEF.
- 3) Mais da metade dos municípios brasileiros gastaram o mínimo (ou menos) estabelecido por aluno/ano, o que dificulta o debate acerca do padrão de qualidade e seu custo.

3.1.2.1. Gastos e Investimentos em Educação Infantil - 1988-2002

O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) deu prioridade a programas nos quais o Governo Federal fez repasses de recursos diretamente aos Municípios, como no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros.

O governo Fernando Henrique Cardoso pouco investiu em Educação, havendo uma constante queda, a partir de 1994, nos gastos com Educação por parte da União, passando de 1,62% do PIB em 1994, para 1,28% do PIB, em 1999.

Se os recursos financeiros em Educação diminuíram neste período, o que dizer dos da Educação Infantil?

No estudo feito por RIBEIRO sobre Financiamento e Gasto do Ministério da Educação nos Anos 90, ao analisar o gasto do MEC por programas, verificou-se que há um crescente investimento no Ensino Fundamental de 16% em 1994 para 20,30% em 1999. No estudo, não aparece programa relativo à Educação Pré-Escolar.

Desde a vitória do governo Lula na eleição presidencial ocorrida em 2002, esperava-se mudanças no que tange ao financiamento da Educação Infantil. No entanto, conforme análise de Nicholas Davies, há um enorme distanciamento entre as políticas propostas pelo programa de governo de Lula e a política efetivada por seu governo:

Propostas do Programa de Governo de Lula para a área da Educação

- A expansão do sistema educacional público e gratuito e a elevação de seus níveis de qualidade são prioridades do novo modelo de desenvolvimento social a ser implementado pelo governo Lula.
- Estabelecer uma política de financiamento que considere: a) a necessária expansão progressiva do atendimento, com vistas à universalização da educação infantil pré-escolar; b) um valor custo-aluno-qualidade para a creche e para a pré-escola; c) a necessidade de superar as desigualdades regionais no atendimento à educação infantil.
- Ampliar a oferta de ensino público universitário, de modo a projetar, no médio prazo, uma proporção de no mínimo 40% do total de vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior.
- Fazer valer, urgentemente, os padrões de qualidade estabelecidos para o funcionamento de instituições públicas e privadas, com vistas a garantir a adequação e a efetividade do atendimento.
- Estabelecer, por meio de censo escolar, um sistema de informação sobre as demandas da sociedade, bem como da oferta hoje existente, com o fim de projetar os índices anuais de atendimento, de modo a alcançar, no quarto ano de governo, a universalização da educação infantil para crianças de 4 a 6 anos.
- Promover ações para assegurar, em colaboração com Estados, municípios e empresas, o acesso a creches para todos os filhos de mães trabalhadoras.
- Criar mecanismos para que, em todas as faculdades de educação, ou em outras instituições de formação, seja oferecida a habilitação em educação infantil.

- Criar a Câmara da Infância e da Adolescência, a ser composta pelos Ministérios da Educação, da Cultura, da Saúde e de Desenvolvimento Social e Justiça, com o objetivo de estabelecer uma política integrada para a infância e a juventude.
- Uma das ações prioritárias do governo Lula nessa direção será reexaminar os vetos do presidente Fernando Henrique ao PNE, criando as condições para que, através do esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB sejam elevados, no mínimo, em 7% no período de dez anos.

Política Efetivada pelo Governo Lula para a área de Educação

Embora as propostas do programa de Governo Lula fossem interessantes e atendessem muitas das reivindicações que os setores organizados faziam há tempos, sua implementação não ocorreu da forma como se esperava, sendo que alguns itens da proposta foram esquecidos e outros reformulados, conforme analisa DAVIES:

"Implantação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) no qual o governo federal renuncia ao recebimento do IRPJ, CSLL, COFINS e PIS em troca das instituições privadas oferecerem 10% de suas vagas ociosas em cursos de graduação e seqüenciais. A renúncia fiscal ocasiona uma perda de cerca de R\$50 milhões por ano.

Defesa, feita pelo então Ministro Cristóvam Buarque em 2003, do fim da gratuidade do ensino superior público, com a proposta de cobrança dos ex-alunos de instituições públicas após a conclusão do curso.

Proposta de Emenda Constitucional que cria o FUNDEB e exclui do Fundo os alunos matriculados em creches, sendo beneficiários do FUNDEB, na Educação Infantil, apenas as crianças matriculadas em pré-escolas.

Aprovação da Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003, que prorroga a desvinculação de 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. Desta forma, a União poderá aplicar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apenas 14,4% em vez dos 18% estabelecidos pela Constituição." (DAVIES, 2001, p. 149-157)

Uma outra proposta de política para a Educação Infantil, que não chegou a ser implementada pela rejeição dos grupos ligados à Educação Infantil, incluindo o Movimento Interfóruns, foi o "Bolsa Primeira Infância". Divulgado na mídia em 2003 pelo então Ministro da Educação Cristóvam Buarque, o Bolsa Primeira-Infância previa atender 30 mil famílias:

"O Bolsa Primeira Infância vai repassar recursos a mães com filhos de zero a três anos para que elas cuidem das crianças ou contratem alguém para ficar com seus filhos enquanto trabalham. Também serão distribuídos brinquedos educativos aos beneficiados. Segundo o ministro, o valor da bolsa deve ser de R\$ 50, o mesmo repassado pelo Fome Zero".¹⁸

O programa também previa que as mães participassem de cursos de formação pelo menos uma vez por mês.

Como a reação dos pesquisadores e de todos aqueles que lutam por uma Educação Infantil pública e de qualidade foi grande, o governo retirou sua proposta.

3.2. Gasto- aluno, custo-aluno e custo-aluno qualidade: conceitos e exemplos

3.2.1. Gasto-aluno, custo-aluno e gasto público com Educação

Ainda há grande confusão quando se aplicam termos econômicos na Educação, dado que sua conceituação quase sempre é obscura. A fim de tentar esclarecer alguns destes conceitos econômicos, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação publicou um documento intitulado *Considerações sobre estudos de gasto-aluno e de custo-aluno*, que define alguns desses conceitos.

Nesse documento, *gasto* é definido como o sacrifício financeiro total de uma empresa ou instituição, destinado à obtenção de um produto ou serviço. O gasto se define a partir do reconhecimento de dívida assumida ou com base no pagamento da obrigação.

Já o custo é uma categoria do gasto, sendo definido como a soma dos valores de bens e serviços consumidos e aplicados na produção de outros bens e serviços.

Investimento, por sua vez, é a parcela do gasto que gera ativos estocados.

Transpondo os conceitos para a Educação, pode-se chegar a algumas conclusões sobre a diferença entre gasto-aluno e custo-aluno:

"O gasto por aluno é apurado contabilmente com base no total dos gastos realizados pelo sistema ou pela rede de ensino.(...) O custo por aluno também é apurado contabilmente, porém tendo como referência a unidade escolar". (MEC, 2006, p.5)

¹⁸ Folha de S. Paulo, Caderno Cotidiano, 11/06/03

Portanto, quando o assunto é qualidade, trata-se de custo-aluno, pois se consideram quais são os insumos necessários para que a educação escolar seja de qualidade.

Essa diferenciação se faz necessária pois, ao se utilizar o gasto por aluno como medida, inclui-se na conta (total de recursos despendidos pela rede, dividido pelo total de alunos da mesma), os gastos com inativos, pensionistas e afastamentos, que não estão diretamente relacionados ao custo da unidade escolar e tampouco podem ser revertidos para a melhoria da qualidade do ensino.

Os gastos com educação no Brasil, em relação ao percentual do PIB servem de parâmetro de comparação com outros países do mundo no que tange ao gasto público em Educação:

Tabela 17 - Gasto Público Brasil como % do PIB - 1994-2002

Gasto Público Brasil como % do PIB - 1994-2002									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Brasil	3,9	3,9	3,8	3,8	4,2	4,3	4,3	4,2	4,1

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

ABRAHÃO alerta para a grande distância existente entre o Brasil e os demais países europeus e latino-americanos tendo como base o gasto público em Educação em 2002:

"Para chegar próximo dos índices apresentados por alguns países do norte da Europa, como Dinamarca (8,5% e Suécia - 7,3%), o Brasil deveria aplicar a mais entre 4,2% e 3,0% do GDP¹⁹, o que significa quase dobrar os gastos atuais. Mesmo quando se compara esse resultado com os de alguns países da América Latina, observa-se que o Brasil se situa abaixo de Argentina (4,8%), Chile (4,4%) e Paraguai (4,5%), superando apenas Peru e Uruguai (3,1%)".(2005, p.851)

Tal comparação pode ser feita a partir dos dados a seguir:

¹⁹ GDP ou *Gross Domestic Product* equivale ao Produto Interno Bruto (PIB).

Tabela 18 - Gasto Público com educação como percentual do PIB - 2002

Gasto Público com Educação como Percentual do PIB - 2002		
Países	Educação Básica	Todos os níveis
Brasil	3,0	4,2
Chile	3,3	4,2
Jamaica	4,7	6,3
Paraguai	3,3	4,5
Peru	1,9	2,7
Uruguai	1,7	2,6
Austrália	3,7	5,0
Áustria	3,8	5,7
Bélgica	4,2	6,3
Dinamarca	4,8	8,5
França	4,1	5,8
Alemanha	3,1	4,8
Itália	3,5	4,7
Portugal	4,3	5,8
Suécia	5,0	7,6
Suíça	4,1	5,8

Fonte: *Education at Glance*, OCDE, 2005.

A Dinamarca é o país que tem o maior gasto público com Educação: 8,5% do PIB, seguida da Suécia, com 7,6% do PIB. Dos países latino-americanos, os maiores gastos

percentuais ficam com o Paraguai, 4,5% do PIB e Brasil e Chile, ambos com 4,2% do PIB. Ao se analisar o gasto com Educação Básica, percebe-se que todos os países gastam, em média, 70% do total gasto em Educação com esta etapa educacional. O maior gasto realizado na Educação Básica é do Chile, que gasta 78% de seu gasto em Educação com a Educação Básica. Observe-se que, ao se comparar o gasto público do Brasil com Educação Básica, o país tem um dos menores gastos com essa etapa de ensino na América Latina, revelando uma tendência de maior gasto com o nível superior, o que pode ser constatado na tabela a seguir:

Tabela 19 - Gasto público Brasil por aluno, segundo níveis de ensino - 2002

Gasto Público Brasil por aluno, segundo níveis de ensino-2002, em reais									
Níveis de Ensino	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educação Infantil	292	638	725	733	877	924	1.044	940	907
Ensino Fundamental	295	518	577	542	668	691	847	855	874
Ensino Médio	314	565	627	670	701	643	870	982	941
Educação Superior	4.233	7.254	6.686	9.399	9.789	9.756	10.306	10.095	10.531
Média	370	661	714	742	852	879	1.057	1.077	1.110

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

Todos os gastos por aluno tiveram seus valores mais que dobrados no período de 1994-2002, mas ainda é muito grande a diferença entre o gasto de um aluno na Educação Superior e na Educação Infantil. Essa inversão de prioridades não se apresenta de forma tão acentuada nos demais países europeus:

Tabela 20 - Gasto público (em dólar convertido) em educação por aluno/ano e nível de ensino - 2002

Gasto Público em educação por aluno/ano e nível de ensino - 2002				
País	Educação Infantil	Ensino Fundamental ²	Ensino Médio ³	Educação Superior ⁴
Brasil¹	2.820	2.718	2.926	32.751
Austrália	762	13.713	10.375	791
			7.251	
Áustria	1.205	2.502	3.085	109
			2.772	
Bélgica	1.589	3.892	0	0
			7546	
Dinamarca	12.014	26.468	15.191	0
			25.356	
França	10.235	18.036	24.020	102
			22.572	
Alemanha	11.216	15.656	32.889	4.387
			26.961	
Itália	5.690	16.561	13.198	607
			19.433	
Portugal	446	2.322	1.629	0
			1.535	
Suécia	12.273	50.376	24.731	463
			32.335	

1. Os valores para o Brasil foram convertidos pelo valor médio do dólar em 2002: R\$3,11.

2. No original, *Primary School*.

3. No original dividido em *Lower secondary education* e *Upper secondary education*.

4. No original *Post-secondary non-tertiary education*.

Fonte: OECD.

Como é possível verificar pelos dados, o grande investimento público dos países europeus é feito na educação básica, sendo quase insignificante o gasto com ensino superior até porque nesses países a maioria das instituições de ensino superior é privada.

O custo-aluno/ano no município de São Paulo foi levantado por uma pesquisa encomendada pela Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo, realizada pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo à Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) e estimou o custo-aluno/ano nas escolas da rede

municipal. O estudo é bastante detalhado: apresenta o custo de cada unidade escolar (CEI, EMEI, EMEF), desagregado em gastos com salários, contas, depreciação, material de limpeza e pedagógico, alimentação, verbas recebidas e insuficiência de recursos de cada uma das escolas pesquisadas. Para a amostra foram selecionadas 21 CEIs diretas, 21 indiretas e 21 conveniadas, 31 EMEIs e 40 EMEFs.

Os valores médios de custo-aluno/ano dos CEIs encontrados pela FUNDAP estão transcritos na tabela a seguir:

Tabela 21 - Média de custo-aluno/ano (em reais) dos CEIs da rede municipal de Ensino de São Paulo - 2003

Média de custo-aluno/ano dos CEIs da rede municipal de Ensino de São Paulo - 2003			
Tipo de CEI/ Grupo	Direta	Indireta	Conveniada
Berçário 1	8.034	3.861	5.206
Berçário 2	6.605	3.320	4.576
Minigrupo	5.737	3.282	4.252
Grupo 1	5.014	2.727	3.916
Grupo 2	5.003	3.061	4.015
Média	6.078	3.250	4.393

Fonte: FUNDAP

As idades atendidas em cada grupo estão regulamentadas na Portaria 5.286/04 da Secretaria Municipal da Educação no art. 12:

"Art. 12 - Os agrupamentos e a proporção adulto - criança deverão ser constituídos da seguinte forma:

I - Centros de Educação Infantil - CEIs da Rede Municipal de Ensino:

a. Berçário I - zero ano a onze meses, com 7 (sete) bebês para um educador, por período;

b. Berçário II - um ano a um ano e onze meses, com 9 (nove) crianças para um educador, por período;

c. Mini- Grupo - dois anos a dois anos e onze meses, com 12 (doze) crianças para um educador, por período;

d. Grupo I - três anos a três anos e onze meses, com 18 (dezoito) crianças para um educador, por período;

e. Grupo II - quatro anos a quatro anos e onze meses, com 20 (vinte) crianças para um educador, por período;

f. Grupo III - cinco anos a cinco anos e onze meses, com 25 (vinte e cinco) crianças para um educador, por período;

g. Grupo IV - seis anos a seis anos e onze meses, com 25 (vinte e cinco) crianças para um educador, por período."

Segundo o estudo, as diferenças de valores podem ser explicadas pelo tipo de relação entre a Prefeitura e cada tipo de CEI. As CEIs diretas, que possuem o maior valor de custo-aluno, são aquelas mantidas e administradas pela Prefeitura. Já nas outras modalidades, que apresentam custos menores, a Prefeitura não responde por todos os gastos. A Portaria 3.795, de 24 de maio de 2005, da Secretaria Municipal de Educação, diferencia os outros dois tipos de CEIs:

"... CEIs/Creches - Entendido como espaço coletivo e privilegiado de vivência da infância (0 a 6 anos), que contribui para a construção da identidade social e cultural das crianças, fortalecendo o trabalho integrado do cuidar e do educar, numa ação complementar às da família e da comunidade, objetivando proporcionar condições adequadas para promover proteção, segurança, alimentação, cultura, saúde e lazer, com vistas à inserção, prevenção, promoção e proteção à infância. O serviço pode ser oferecido em: - Centros de Educação Infantil da Rede Pública Indireta - são assim denominados quando as entidades gerenciam o prédio municipal e bens móveis necessários ao seu funcionamento, durante o período do convênio, para desenvolverem atividades correspondentes ao plano de trabalho específico, inclusive quando o imóvel for locado pela Secretaria Municipal de Educação. É vedado às entidades manterem sua sede nos equipamentos conveniados com a Secretaria Municipal de Educação. - Creches Particulares Conveniadas - são aquelas que desenvolvem atividades correspondentes ao plano de trabalho específico do convênio, em imóvel da própria entidade, a ela cedido, por ela locado com recursos próprios ou recurso financeiro repassado pela Secretaria Municipal de Educação para custear as despesas com as instalações."

A diferença entre os custos dos diferentes grupos também pode ser explicada pela faixa etária de cada grupo atendido e pela relação de crianças por adulto, que é menor nos grupos de mais baixa idade, ocasionando maior custo.

Embora os valores apresentados na pesquisa da FUNDAP pareçam, à primeira vista, elevados se comparados com a média do Brasil, cerca de R\$910,00 no ano de 2002, esses valores estão ainda bastante distantes daqueles aceitos por pesquisadores e estudiosos como necessários para proporcionar uma educação de qualidade, conforme será discutido a seguir.

3.2.2. Custo-aluno qualidade: um novo debate

ZABALZA comenta a questão do custo, afirmando que o modelo italiano (na região de *Reggio Emilia*), reconhecido internacionalmente por sua qualidade, tem um gasto anual por criança superior a 1 milhão de pesetas²⁰, aproximadamente R\$7.403,00. E alerta para o risco de se conceberem modelos de Educação Infantil com custos inferiores a estes:

"Sem alcançar esses níveis de 'qualidade do projeto' é preciso reconhecer que não podem ser esperados grandes milagres de iniciativas baseadas na 'boa vontade' e no 'esforço' das pessoas encarregadas de implementá-las, mas sem que elas recebam os meios suficientes para desenvolvê-los dignamente." (1998, p.44)

No Brasil ainda são poucas as pesquisas que se dedicam a estudar o custo-aluno qualidade, um conceito que surge quando se defende a qualidade social da educação: qual valor deve-se dispendir para se oferecer uma educação de qualidade?

A proposta para um custo-aluno/qualidade na Educação Infantil, para a creche (0-3 anos), apresentada no II CONED, é de 30% da renda per capita, ou seja, R\$7.174,00²¹, valor bem próximo daquele gasto em *Reggio Emilia*.

Ao se considerar o que a Prefeitura do Município de São Paulo gasta, em média, na rede direta, R\$ 6.078,00 por aluno/ano, seria necessário um aumento de 15%, para se atingir a meta de custo-aluno/qualidade estabelecida no CONED.

A maioria dos estudos nessa área toma como base de cálculo instituições de educação reconhecidas por sua qualidade e analisa seu custo. Este foi o procedimento realizado por um grupo de pesquisadores de todo o país em uma pesquisa encomendada pelo INEP/MEC. A

²⁰ Em 1998, ano de publicação do livro, cada peseta era equivalente a R\$ 0,007403.

²¹ Considerando a renda per capita no ano de 2003: US\$ 7.790 e a cotação do dólar no mesmo ano: R\$ 3,07.

pesquisa, que abrangia instituições públicas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, escolheu uma amostra de escolas por Estado que possuísem condições de qualidade:

"Esta preocupação (custo-aluno/qualidade) mobilizou os esforços de um conjunto de pesquisadores de diferentes universidades brasileiras e de algumas secretarias de educação que articulados em torno do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira –INEP, construíram uma pesquisa para enfrentar o debate custo-aluno-qualidade na escola brasileira. Esta pesquisa financiada e coordenada pelo INEP está sendo realizada em 10 estados brasileiros." (GOUVÊA, 2004, p.10)

Para a pesquisa foram utilizados vários indicadores, tais como: pessoal docente e não-docente, material de consumo, material permanente, instalações e outros, sendo que cada item foi subdividido em diversas categorias.

Embora a pesquisa ainda não esteja publicada, alguns dados sobre os custos-aluno qualidade referentes às creches, levantados pelos pesquisadores no Paraná e em São Paulo, são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 22 - Custo-aluno (em reais) em creches que oferecem condições de qualidade - 2003/2004.

Custo-aluno em creches que oferecem condições de qualidade - 2003/2004	
Paraná	1.843,00
	1.648,00
Média	1.745,50
São Paulo	3.374,00
	4.182,00
	5.022,00
Média	4.192,66

Fonte: Levantamento do custo aluno em escolas que oferecem condições de qualidade - relatórios estaduais de São Paulo e Paraná.

Uma consideração a ser feita a partir desses dados, diz respeito a pequena diferença entre os valores encontrados pela pesquisa do INEP e pela FUNDAP: R\$ 5.022,00 (maior custo de creche em São Paulo encontrado pela pesquisa do INEP) contra R\$ 6.078,00 (custo médio das creches diretas da rede municipal encontrado pela FUNDAP).

Seria necessária uma análise mais detalhada da metodologia e dos componentes de cada pesquisa para que se pudesse analisar o porque das diferenças de valores. Também seria

necessário analisar como é feita a distribuição de recursos entre os vários componentes do custo: seria necessário verificar se os itens que, de fato, revertem em melhoria da qualidade do ensino têm recebido verbas suficientes.

Os dados obtidos na Coordenadoria de Assistência Social (COSEAS) sobre o custo-aluno das creches da USP, reconhecidas por sua excelência, também não distam muito dos valores gastos pela Prefeitura do Município de São Paulo:

Tabela 23 - Custo-aluno creches USP - 2003

Custo-aluno creches USP - 2003	
Mês	Custo (R\$)
Janeiro	752,70
Fevereiro	747,43
Março	734,76
Abril	722,36
Maio	741,50
Junho	726,51
Julho	704,54
Agosto	758,44
Setembro	746,20
Outubro	739,02
Novembro	750,88
Dezembro	710,27
Total	8.834,61

Fonte: COSEAS/USP.

O custo das creches COSEAS não inclui gastos com lanches e refeições, manutenção de prédios e equipamentos, livros, jornais e revistas, energia elétrica, despesas essas que são pagas no orçamento da Universidade de São Paulo. Considerando que o gasto com alimentação é bastante elevado em escolas de período integral, o custo-aluno poderia chegar a aproximadamente R\$10.000,00, se incluídas as demais despesas, o que seria quase o dobro do custo-aluno da Prefeitura.

Os dados das várias pesquisas apresentadas servem para mostrar que o Brasil ainda está distante de ter um custo-aluno/qualidade que possa servir de parâmetro, mesmo que seja de forma regional.

Para as simulações do impacto das propostas de financiamento na expansão das vagas em creches no município de São Paulo, utilizar-se-á o custo-aluno médio encontrado pela FUNDAE, por ser este o valor gasto atualmente pela Prefeitura com os alunos matriculados nos CEIs.

3.3. Novos desafios: Propostas para o Financiamento da Educação Infantil no Brasil

Alguns projetos surgem como alternativas à falta de recursos para a Educação Infantil, tais como a implantação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação, a possibilidade de utilizar recursos do salário-educação para a Educação Infantil e a proposta de criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e Valorização do Magistério. Tais alternativas serão analisadas no próximo capítulo.

O cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação também seria uma forma de ampliação de vagas nas creches, como será visto a seguir.

3.3.1. Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação (Lei 10172/01), após apresentar um diagnóstico da Educação Infantil no Brasil, coloca como objetivo primeiro para esta etapa da Educação Básica “ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos”. O PNE não define qual dos entes federativos deve arcar com esta expansão. No entanto, pela LDB, sabe-se que a responsabilidade por esta etapa é dos Municípios, que devem ser auxiliados pelos Estados e pela União, segundo um regime de colaboração.

Algumas projeções destas metas do Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil no município de São Paulo são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 24– Projeção da população de 0 a 3 anos residente no município de São Paulo x Matrículas na rede pública (0 a 3 anos) x Metas de atendimento estipuladas pelo PNE para a população de 0 a 3 anos

Ano	0-3 total	0-3 Atend.	% atendido	meta PNE
1990	718.569	*		
1991	698.253	*		
1992	699.940	*		
1993	701.696	*		
1994	703.668	*		
1995	705.267	*		
1996	706.577	*		
1997	708.089	*		
1998	709.745	*		
1999	711.151	*		
2000	711.894	101,013		
2001	721.452	100.999	13,9	-
2002	730.884	103.000	14,0	-
2003	740.183	122.915	16,6	-
2004	749.342	138.071	18,4	-
2005	752.714	143.497	19,0	-
2006	756.101	-		226.683
2007	759.503	-		
2008	762.920	-		
2009	766.353	-		
2010	769.801	-		
2011	771.725	-		385.862
2012	773.654	-		
2013	775.588	-		

Fonte: IBGE, Fundação SEADE.

*Não há dados sobre matrículas em creches para os anos anteriores a 2000.

Para a projeção da população de 0 a 3 anos no município de São Paulo, a partir de 2006, foi utilizada a taxa anual de crescimento da população, divulgada pela Fundação SEADE, com o seguinte cálculo:

População de 0 a 3 anos X taxa anual de crescimento

Tabela 25 - Taxa anual de crescimento da população residente total - 2000-2025

Taxa anual de crescimento esperado da população residente no município de São Paulo - 2000-2025	
Anos	Taxas (%)
2000-2004	0,60
2004-2010	0,45
2010-2015	0,25
2015-2020	0,19
2020-2025	0,16

Fonte: IBGE, Fundação SEADE.

A partir da projeção da população na faixa etária, calculou-se qual seria o número necessário de matrículas de crianças de 0 a 3, anos para se atingir as metas do PNE, 30% em 2006 e 50% em 2011.

Pela estimativa de crescimento populacional, é possível notar que, em 2006, segundo as metas do PNE, deveriam estar freqüentando creches ou instituições equivalentes no Município de São Paulo, 226.683 crianças e, em 2011, 385.862 crianças de 0 a 3 anos. Ao se considerar que, em 2005, existiam no município 143.497 crianças de 0 a 3 anos matriculadas em instituições de educação infantil, seria necessário aumentar em 57,91% o número de crianças matriculadas para que se pudesse atingir a meta do PNE.

Simulação realizada pelo INEP, prevê, em âmbito nacional, qual deveria ser o gasto por aluno/ano para que se cumpram as metas do PNE:

Tabela 26 - Recursos Necessários para atendimento em creches das metas no PNE

Recursos Necessários para Atendimento das Metas do PNE									
Nível e Modalidade de Ensino	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Creche (Até 3 anos)									
Matrícula no Setor Público (em mil)	756	1.208	1.730	2.689	2.959	3.256	3.583	3.943	4.339
Gasto/Aluno (% PIB Per Capita)	15,53	16,50	17,53	18,63	19,80	21,03	22,35	23,75	25,23
Recursos Financeiros (% PIB)	0,07	0,11	0,17	0,27	0,32	0,36	0,42	0,49	0,56
Gasto/Aluno (R\$)	1.188	1.290	1.405	1.543	1.694	1.859	2.039	2.236	2.459
Recursos Financeiros (R\$ milhões)	898	1.557	2.431	4.150	5.012	6.052	7.306	8.818	10.671

Fonte: Simulação realizada pelo INEP/MEC

Com estes montantes de déficit de vagas e de valores per capita, é possível analisar, como será feito no próximo capítulo, se as aprovações das emendas constitucionais propostas, PEC 02/02²², PEC 37/03²³ e PEC 112/99²⁴, poderão agregar recursos suficientes para que se cumpram as metas do Plano Nacional de Educação.

3.3.2. Proposta de Emenda à Constituição de número 02 de 2002: extensão do salário-educação para a Educação Infantil

“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:

Altera o § 5º do art. 212 da Constituição Federal, para estender a aplicação do salário-educação à educação infantil.

Art. 1º O § 5º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.212.....

§ 5º A educação infantil e o ensino fundamental públicos terão como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhidas pelas empresas, na forma da lei.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”.

²² Anexo 5

²³ Anexo 6

²⁴ Anexo 7

Atualmente, a contribuição social denominada salário-educação (CF 212, §5) prevê que se recolha, junto ao Governo Federal, 2,5% do total de remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, aos segurados empregados (deduzido 1% para o INSS). A lei do FUNDEF, 9.424/96, art. 15, inc.II, determina que 2/3 do montante sejam destinados aos Estados e Municípios para financiarem programas, projetos e ações do Ensino Fundamental. A lei 9.766/98, art. 2 (alterado pela lei 10.832/03), determina que a quota seja “redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação”.

A proposta da PEC 02/02 não altera a forma da quota dividida entre Estados e Municípios, e o que é mais importante: ela não define como seriam distribuídos os recursos entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. A implantação de tal proposta poderia significar um grave problema para os Municípios quanto ao oferecimento do Ensino Fundamental e Educação Infantil. Uma vez que a proposta não prevê novas fontes de recursos, com uma divisão do mesmo recurso entre o Ensino Fundamental e a Educação Infantil haveria diminuição dos recursos até então recebidos e destinados exclusivamente ao Ensino Fundamental. Além disso seria necessário prever como se daria o controle externo (social e institucional) destes recursos quanto aos gastos em cada nível de ensino.

3.3.3. Proposta de Emenda à Constituição n. 37/03: criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério (FUNDEI)

A PEC 37/03 cria um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e Valorização do Magistério a semelhança do atual FUNDEF:

“ 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 0 a 6 anos de idade e ao 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.”

A Emenda propõe que o FUNDEI seja formado por 5% do ICMS, do FPM e do IPI/EXP.

A EMENDA também determina como será a distribuição:

*“... será distribuído entre os Municípios de cada Estado, proporcionalmente à população residente de **0 a 6 anos** de idade e ao número de crianças matriculadas nas respectivas redes de educação infantil.”*

3.3.4. Proposta de Emenda Constitucional n.112, de 1999: criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A PEC 112/99 (Anexo 7) é a proposta inicial do FUNDEB apresentada pela bancada do PT antes da eleição do presidente Lula. O projeto, além de prever a criação do FUNDEB, traz importantes modificações²⁵ no que tange ao financiamento, a saber:

1. Alteração do inciso IV, art. 208

(Atual) IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

(Proposta) IV - progressiva universalização da educação infantil, especialmente da pré-escola, com atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;"

2. Alteração do art. 211, com supressão e acréscimo de parágrafos:

(Atual) Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, 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.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º - Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

(Proposta) Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão o sistema de ensino em regime de colaboração.

²⁵ As modificações foram grifadas no texto para facilitar a visualização das mesmas.

§ 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 à educação e 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 os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo a assegurar a universalização da educação básica 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 dezessete 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 6º deste artigo.

§ 9º - A totalidade dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prevista no caput do artigo 212, assim como a suplementação destinada ao cumprimento das responsabilidades previstas neste artigo

constituirão Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais de Educação, de natureza contábil.

§ 10 - Dos Fundos previstos no parágrafo anterior, oitenta por cento 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."

No parágrafo primeiro, aparece o comprometimento da União em exercer a função redistributiva e supletiva aos entes federativos não só através da assistência técnica, mas também através da transferência de recursos financeiros, a fim de equalizar o acesso à educação e um padrão mínimo de qualidade.

O parágrafo sexto, estabelece a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos: tomando por base a população de 0 a 17 anos mais a população de jovens e adultos que não tiveram acesso à educação, as matrículas iniciais, a permanência do aluno na escola e as receitas de impostos. Uma das principais críticas ao FUNDEF é a exclusão das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, marginalizando este nível de ensino e obrigando Estados e Municípios a retraírem a expansão deste nível por não terem recursos agregados.

Pela primeira vez, em toda a legislação educacional, apresenta-se a necessidade de uma lei complementar que definirá o padrão mínimo de qualidade da educação básica, bem como diretrizes para o custo-aluno-qualidade. O INEP tem encomendado pesquisas e estudos visando a construir propostas sobre este tema.

1. Nova redação ao *caput* do art. 212:

(Atual): Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(Proposta): Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de vinte por cento, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nunca menos de

vinte e cinco por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O aumento dos investimentos da União em Educação, de 18% para 20%, é uma luta dos educadores desde a LDB. Tal aumento poderia significar maiores repasses aos Estados e Municípios, inclusive para o investimento em Educação Infantil, como pode ser verificado a partir da tabela seguir:

Tabela 27 - Total de receita de impostos da União x Despesa da União com Educação x Simulação da Despesa com Educação sendo 20% da receita de impostos - 2000-2004, em Reais nominais

Ano	Total da receita de impostos	Despesa da União com a função Educação	Despesa da União com a função Educação sendo 20% da receita de impostos
2000	77.357.529.826,85	19.418.775.388,84	15.471.505.965,37
2001	90.128.571.071,18	19.286.967.975,14	18.025.714.214,23
2002	106.158.657.465,73	19.306.539.251,47	21.231.731.493,14
2003	113.120.197.195,69	16.914.693.855,62	22.624.039.439,13
2004	126.135.483.242,23	15.797.080.945,20	25.227.096.648,44

Fonte: Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional.

Interessante observar que, nos anos de 2000 e 2001, o gasto da União com Educação ultrapassou os 18% previstos, chegando a mais de 20% da receita dos impostos. Já em 2004, caso fossem aplicados 20% em Educação, a União deveria gastar quase 10 bilhões de reais a mais.

O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias regulamenta o FUNDEF:

- Formado por 60% dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino Fundamental;
- Os recursos do FUNDEF serão distribuídos entre as redes de ensino fundamental - municipais e estaduais;
- A União deverá complementar os recursos dos Fundos cujos valores por aluno não atinjam o mínimo estipulado nacionalmente;

- 60% dos recursos de cada Fundo serão destinados ao pagamento dos professores de ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.
- A União aplicará 30% dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental;
- Os Fundos deverão garantir a eliminação do analfabetismo, a universalização da educação básica e do ensino obrigatório e a garantia da permanência da escola;

A proposta de FUNDEB apresentada pela emenda constitucional 112/99, modifica o art. 60, ampliando o comprometimento dos recursos do Fundo para a eliminação do analfabetismo, a universalização da Educação Básica e do ensino obrigatório e da garantia da permanência na escola.

Outra modificação importante é feita em relação às universidades públicas, que ficam incumbidas da função de descentralizar suas atividades a fim de expandir suas vagas. Não há menção de fonte de recursos para tal procedimento, uma vez que o Fundo só inclui a Educação Básica. A última diz respeito a Estados e Municípios que tiverem sistemas de ensino superior: estes só poderão financiá-los com o excedente de recursos estabelecido em Lei: 25%.

Porém, a PEC 112/99 foi modificada pelo governo federal, que apresentou outra proposta para a criação do FUNDEB. A PEC 112/99 continua em tramitação na Câmara dos Deputados, apensada à PEC 78/95, que propõe o aumento da vinculação de recursos da União destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino para 25% da receita líquida de impostos.

A proposta apresentada pelo governo saiu do Ministério da Educação em 2004, conforme consta na página do Ministério da Educação:

"Durante 2004, os termos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que cria o Fundeb foram debatidos com a sociedade, representada por estados, municípios, entidades de classe, pesquisadores e instituições de ensino. A última versão da PEC elaborada a partir dos debates promovidos pelo

Ministério da Educação foi encaminhada à Casa Civil da Presidência da República em 2 de dezembro".²⁶

A emenda foi enviada à Câmara no formato da PEC 415/05 (ANEXO 8), com alguns problemas em relação à proposta inicial, segundo relata I-Juca Pirama de Camargo Gil:

1. exclusão das creches;
2. restrição aos "professores da educação básica em efetivo exercício no magistério" em vez de "trabalhadores da educação" para a aplicação dos 60% do FUNDO destinado à remuneração;
3. Redução de 80% para 60% para pagamento dos professores;
4. Extinção do "piso salarial nacional profissional", "custo-aluno mínimo nacional" e do "custo-aluno/qualidade", constantes na proposta original;
5. Diminuição de 10% para 5% no primeiro ano da complementação da União para o Fundo.

Houve uma resposta negativa à nova proposta, principalmente da sociedade civil organizada (merece destaque o Movimento Interfóruns da Educação Infantil que organizou inclusive eventos e abaixo-assinados contra a exclusão das creches do FUNDEB).

A relatora do parecer à PEC 415/05 foi a Deputada Iara Bernardi, que modificou algumas itens, segundo ela mesma relata em sua página na internet:

"Após dezenas de audiências públicas – incluindo um debate de mais de seis horas o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci - a relatora Iara Bernardi apresentou seu parecer final sobre a PEC no dia 29 de novembro de 2005. Dentre os pontos da PEC original que foram modificados destacam-se a inserção de conceitos que defendem a continuidade da priorização do Ensino Fundamental dentro do fundo (sem prejuízo às demais etapas da educação básica), o estabelecimento de Plano de Carreira e Piso Salarial Nacional para os profissionais da educação escolar e a inclusão das creches na conta do fundo – ação para a qual o Governo Federal garantiu mais R\$ 100 milhões para o Fundeb já no primeiro ano de vigência da emenda, durante o qual o montante de recursos investidos pela União será de R\$ 2 bilhões".

²⁶ <http://www.mec.gov.br/sef/fundeb/> Extraído em 02/02/06.

A PEC seguiu para votação na Câmara dos Deputados e foi aprovada, quase por unanimidade (5 deputados contra) em 24 de janeiro de 2006. A segunda votação da PEC na Câmara aconteceu em 02 de fevereiro deste mesmo ano. Nessa votação, 399 deputados votaram a favor, 2 contra e 2 se abstiveram. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação previa que a PEC seria votada no Senado antes do fim da convocação extraordinária:

"A perspectiva é que os Senadores votem o Fundeb antes do fim da convocação extraordinária que se encerra no próximo dia 14. Para que isso aconteça, a Comissão de Constituição e Justiça da Casa deve analisar a PEC na reunião da próxima quarta-feira (08/02), e remetê-la para o Plenário, na quinta (09/02), para primeira votação. O segundo turno da votação teria que ocorrer no dia 14".

Com certeza a inserção novamente das creches no FUNDEB é uma importante vitória. No entanto, seu real impacto para a Educação Infantil só poderá ser verificado ao longo de sua implantação.

O impacto na expansão das vagas em CEIs da rede municipal de São Paulo dessas propostas será analisado a seguir.

4. Simulações para o município de São Paulo do montante de recursos acrescidos pelas 3 propostas de PECs

4.1. Extensão do salário-educação (PEC 02/2002)

Para realizar esta simulação, utilizar-se-á como pressupostos os atuais repasses do salário-educação aos Estados e Municípios (Quota Estadual e Quota Municipal) e os dados referentes ao ano fiscal de 2004.

Primeiramente, há que se considerar que a transferência recebida pelo município de São Paulo referente ao salário-educação em 2004, foi de R\$173.349.120,12. Cabe lembrar que este valor hoje é usado exclusivamente no Ensino Fundamental e que, pela PEC 02/2002, este valor seria dividido com a Educação Infantil.

Seguindo a forma de distribuição usada atualmente para o salário-educação (proporcional ao número de alunos matriculados), poder-se-ia chegar a um valor per capita para o repasse à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo:

Tabela 28 – Número de alunos matriculados na rede municipal de São Paulo - 2004

NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE MUNICIPAL DE SÃO PAULO – 2004	
Creches	44.796
Escolas de Educação Infantil (EMEIs)	275.875
Ensino Fundamental Regular	556.489
Total	877.160

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2004.

Dividindo-se o valor do **repasso do salário-educação (R\$173.349.120,12)** pelo total de alunos matriculados na Educação Infantil e Ensino Fundamental Regular (**877.160**) ter-se-ia um valor aproximado per capita de **R\$ 197,62 por aluno matriculado**.

Portanto, em cada etapa da educação básica seriam acrescentados os seguintes recursos, caso este valor fosse repassado pelo número de alunos matriculados em cada nível:

Creches: R\$ 197,62 x 44.796 = R\$ 8.852.585,52

EMEI: R\$ 197,62 x 275.875 = R\$ 54.518.417,5

Ensino Fundamental regular: R\$ 197,62 x 556.489 = R\$ 109.973.356,18

Este tipo de divisão, proporcional ao número de alunos matriculados em dois níveis de ensino tão desiguais quanto ao atendimento, dificulta a expansão das creches, uma vez que este nível será o que receberá menos recursos, pois tem o menor número de alunos matriculados.

De acordo com a pesquisa da FUNDAP, o custo-médio do aluno em creche direta da rede municipal era, em 2003, R\$6.078,00.

Dividindo-se o valor agregado, caso a emenda constitucional 02/2002 fosse aprovada (**R\$ 8.852.585,52**), pelo custo-aluno ano das creches (**R\$ 6.078,00**) ter-se-ia a possibilidade de incluir no sistema de ensino municipal **1456 alunos por ano**, ou seja, **3,25% de crescimento ao ano**.

Ao se utilizar o valor médio encontrado na pesquisa encomendada pelo INEP para as escolas que oferecem condições de qualidade em São Paulo (**R\$4.192,66**) ter-se-ia a possibilidade de incluir no sistema de ensino municipal **2111 alunos por ano**, ou seja, **4,71% de crescimento ao ano**.

4.1.1. Outras simulações para a PEC 02/2002

A fim de tentar obter mais recursos para a expansão das creches, a seguir são apresentadas outras duas possibilidades de divisão de recursos entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental:

1. Divisão Equitativa Ensino Fundamental e Educação Infantil:

Uma das formas que possibilitaria agregar mais recursos à Educação Infantil seria dividir o valor equitativamente entre o Ensino Fundamental e a Educação Infantil. Esta divisão propicia a agregação de mais recursos para a Educação Infantil, conforme pode-se verificar:

Quota salário-educação São Paulo – 2004 = R\$173.349.120,12

50% Ensino Fundamental: R\$ 86.674.560,06

50% Educação Infantil: R\$ 86.674.560,06

creches: **R\$ 43.337.280,03**

pré-escolas: R\$ 43.337.280,03

Dividindo-se o valor agregado, caso a emenda constitucional 02/2002 fosse aprovada (**R\$ 43.337.280,03**) pelo custo-aluno ano (**R\$ 6.078,00**) ter-se-ia a possibilidade de incluir no sistema de ensino municipal **7.130 alunos por ano, ou, 15,9% de crescimento ao ano**. Esta forma de divisão permitiria, em relação a anterior, oferecer mais de 5674 vagas a mais por ano!

Ao se usar o valor aluno-ano encontrado pela pesquisa do INEP (**R\$4.192,66**), o aumento anual de matrículas no sistema municipal de ensino seria de **10.336 alunos por ano, ou, 23% de crescimento anual**.

2. Divisão proporcional à demanda não-atendida

Neste tipo de divisão, os recursos disponíveis seriam divididos proporcionalmente à demanda não-atendida em cada faixa etária: 0 a 3 anos (creche), 4 a 6 anos (pré-escola) e 7 a 14 anos (Ensino Fundamental).

De acordo com os dados da Fundação Seade e o Censo Escolar do INEP, em 2004, eram as seguintes populações e matrículas em cada faixa:

Tabela 29 - População total, população atendida e demanda não-atendida por faixa etária (0 a 14 anos) no município de São Paulo - 2004

POPULAÇÃO TOTAL, POPULAÇÃO ATENDIDA DEMANDA NÃO-ATENDIDA POR FAIXA ETÁRIA (0 A 14 ANOS) NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – 2004			
Faixa etária	População Total	População atendida	Demanda não-atendida
0 a 3 anos	749.342	138.071	82%
4 a 6 anos	531.501	374.648	30%
7 a 14 anos	1.328.782	1.576.594	-18,65%
Total	2.609.625	2.089.313	80%

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP/ Fundação Seade, 2004.

A primeira observação diz respeito à faixa etária do Ensino Fundamental. A população atendida é maior do que a população na faixa etária, decorrente, em grande parte, do elevado número de alunos matriculados no Ensino Fundamental com idade superior a 14 anos, fruto de repetências ao longo de suas vidas escolares. Essa distorção idade-série dificulta o cálculo

da demanda não-atendida, pois não se têm dados que mostrem quantas são as crianças de 7 a 14 anos que ainda estão fora da escola. Porém, os dados do IBGE estimam que 95% da população de 7 a 14 anos esteja no Ensino Fundamental em todo o Brasil. A partir deste dados, será usada, para o município de São Paulo, a taxa de 5% para a demanda não-atendida

A partir da demanda não-atendida é possível descobrir a proporcionalidade entre as taxas de atendimento nas três faixas etárias, dividindo-se os valores pela menor demanda não-atendida (5%):

$$0 \text{ a } 3 \text{ anos} - 82/5 = 16 \text{ partes}$$

$$4 \text{ a } 6 \text{ anos} - 30/5 = 6 \text{ partes}$$

$$7 \text{ a } 14 \text{ anos} - 5/5 = 1 \text{ parte}$$

$$\text{Total} = 23 \text{ partes}$$

Considerando o montante de recursos disponíveis (R\$173.349.120,12) e as 23 partes obtidas pela proporcionalidade entre as faixas etárias, cada parte proporcional seria equivalente a R\$ 7.536.918,26 (R\$173.349.120,12 dividido por 23). Assim, cada etapa receberia os seguintes montantes de recursos:

$$0 \text{ a } 3 \text{ anos} - \text{R\$ } 7.536.918,26 \times 16 = \text{R\$ } 120.590.692,25$$

$$4 \text{ a } 6 \text{ anos} - \text{R\$ } 7.536.918,26 \times 6 = \text{R\$ } 45.221.509,56$$

$$7 \text{ a } 14 \text{ anos} - \text{R\$ } 7.536.918,26 \times 1 = \text{R\$ } 7.536.918,26$$

Com a divisão de recursos do salário-educação proporcional à demanda não-atendida, a faixa etária dos 0 aos 3 anos seria a que receberia mais recursos, uma vez que é a etapa com maior demanda não-atendida. Desta forma, seria possível acrescentar à rede municipal direta de ensino **19.840** crianças por ano nos CEIs, um crescimento de **44% ao ano**. Com estes valores é possível fazer uma nova simulação para se atingir as metas do PNE para a Educação Infantil, considerando que a demanda atendida nas redes estadual e particular permaneça igual e que sejam acrescidas 19.840 crianças por ano na rede municipal:

Tabela 30 - População de 0 a 3 anos atendida no município de São Paulo e crescimento das matrículas da rede municipal direta - 2004-2016

POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS ATENDIDA, CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DIRETA - 2004-2016				
Ano	População de 0 a 3 anos atendida na rede municipal direta	Crescimento de matrículas na rede municipal direta	População de 0 a 3 anos atendida nas redes estadual e particular	Total
2004	44.796	19.840	93.275	157.911
2005	64.636	19.840	93.275	177.391
2006	84.476	19.840	93.275	197.591
2007	104.316	19.840	93.275	217.431
2008	124.156	19.840	93.275	237.271
2009	143.996	19.840	93.275	257.111
2010	163.836	19.840	93.275	276.951
2011	183.676	19.840	93.275	296.791
2012	203.516	19.840	93.275	316.631
2013	223.356	19.840	93.275	336.471
2014	243.196	19.840	93.275	356.311
2015	263.036	19.840	93.275	376.151
2016	282.846	19.840	93.275	395.991

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP/ Fundação Seade, 2004.

Com esta taxa de crescimento, a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos atendidas em instituições de Educação Infantil (226.683 crianças) seria atingida em 4 anos e a de 80% (385.862 crianças) em 12 anos.

4.2. Criação do FUNDEI (PEC 37/2003)

Pela PEC 37/2003, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério seria formado por 5% da Quota FPM, ICMS e IPI Exp:

Tabela 31 – Transferência de Recursos destinados ao estado de São Paulo/FUNDEI - 2004

Montante de recursos relativos ao estado de São Paulo/FUNDEI - 2004		
	Total	5%
Quota FPM	R\$ 3.043.735.987,06	R\$ 152.186.799,35
Quota ICMS	R\$ 10.461.468.594,99	R\$ 523.073.429,89
Quota IPI EXP	R\$ 91.834.728,56	R\$ 4.591.736,42
Total		R\$ 679.851.965,66

Fonte: FINBRA, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério das Finanças, 2004.

Apesar da PEC ser explícita quanto aos impostos que comporão o Fundo, ela não o é quando se refere à forma de distribuição deste valor, uma vez que consta no § 6º:

“... será distribuído entre os Municípios de cada Estado, proporcionalmente à população residente de 0 a 6 anos de idade e ao número de crianças matriculadas nas respectivas redes de educação infantil.”

Ora, uma vez que a PEC não deixa clara como se daria essa divisão, far-se-á duas propostas:

1. Divisão por alunos matriculados nas redes municipais de Educação Infantil

À semelhança do que ocorre no FUNDEF, nesta forma de divisão os recursos do Fundo são divididos entre os alunos matriculados nas redes municipais de Educação Infantil do Estado para se chegar a um valor per capita. De acordo com os dados da Fundação Seade, o Estado de São Paulo tinha, em 2003, 1.260.034 crianças matriculadas nas redes municipais de Educação Infantil. Então:

$$\text{R\$ } 679.851.965,66 : 1.260.034 = \text{R\$ } 539,55 \text{ (per capita do FUNDEI)}$$

Para comparação com o FUNDEF, o mínimo por aluno do FUNDEF para o ano de 2004, estabelecido pelo Decreto 5.299/04, foi de R\$564,63. No Estado de São Paulo, de acordo com o Conselho do FUNDEF, o valor per capita, em 2004, ficou em R\$1.435,30, de 1ª a 4ª série, e R\$1.708,79, de 5ª a 8ª série, ou seja, o valor do FUNDEI seria menos da metade do valor do FUNDEF para o Estado caso fosse utilizada essa forma de cálculo per capita.

Como o município de São Paulo possuía, em 2004, 320.671 crianças de 0 a 6 anos matriculadas na Educação Infantil, haveria então um repasse de R\$ 173.018.038,05. Portanto, poderiam ser acrescentadas **28.466** crianças na rede municipal o que ocasionaria um aumento de **8,8%** nas matrículas entre CEIs e EMEIs.

2. Divisão por população de 0 a 6 anos residente

Uma outra forma de interpretar a PEC é entender que o valor per capita será calculado a partir da população de 0 a 6 anos residente no Estado e que esse valor será repassado aos municípios de acordo com a população de 0 a 6 anos residente no município, independente da criança estar matriculada na rede municipal ou não.

De acordo com a Fundação Seade, em 2004, o Estado de São Paulo tinha uma população de 4.592.730 crianças de 0 a 6 anos. Dividindo-se o montante de recursos do Fundo R\$ 679.851.965,66, pela população no Estado, ter-se-ia um valor per capita de R\$ 148,02. Portanto, o município de São Paulo receberia do Fundo:

$\text{R\$}148,02 \times 1.280.843 \text{ (população de 0 a 6 anos no município)} = \text{R\$ } 189.590.380,86$

Desta forma, seria possível aumentar **31.192** matrículas, o que significaria um crescimento de **9,72%** nas matrículas em Educação Infantil da rede municipal.

4.3.Criação do FUNDEB (PEC 415/05)

A PEC 415/05, que entre outras modificações, cria o FUNDEB, prevê no art. 60, inciso II, quais impostos formarão o Fundo e como será sua distribuição:

"II - os Fundos referidos no inciso I serão constituídos por vinte por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, incisos I, II e III; 157, incisos I e II; 158, incisos I, II, III e IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b", e inciso II, da Constituição Federal, e distribuídos entre o Distrito Federal, cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e

modalidades da educação básica, matriculados nas respectivas redes de educação básica;"

Os impostos a que a Emenda se refere são, em ordem:

- Imposto de Transmissão Causa Mortis (ITCM);
- ICMS;
- IPVA;
- 20% de qualquer imposto que a União venha a criar;
- ITR;
- FPE;
- FPM;
- IPIexp;
- Desoneração das exportações (Lei Kandir).

Como o cálculo para São Paulo envolveria fórmulas e dados que não estão disponíveis, apenas para efeito de simulação, considerar-se-á como receita do Fundo, 20% da receita tributária do Estado de São Paulo:

Tabela 32 - Montante de recursos relativos ao estado de São Paulo/FUNDEB - 2004

Montante de recursos relativos ao estado de São Paulo - 2004		
Impostos	Total (R\$)	20%
ITCM	336.000.000,00	67.200.000,00
ICMS	10.461.468.594,99	2.092.293.718,99
IPVA	1.881.319.857,65	376.263.971,53
ITR	22.317.695,94	4.463.539,18
FPE	12.587.270.945,91	2.517.454.189,18
FPM	3.043.735.987,06	608.747.197,41
IPI Exp	91.834.728,56	18.366.945,71
Lei Kandir	233.273.956,17	46.654.791,23
	Total	5.731.444.353,23

Fonte: FINBRA, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério das Finanças, 2004.

O Estado de São Paulo tinha, em 2004, matriculados na rede pública:

Tabela 33 - Número de alunos matriculados na rede pública no Estado de São Paulo - 2004

NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO – 2004	
Creches	215.259
Escolas de Educação Infantil (EMEI)	1.125.816
Ensino Fundamental Regular	5.077.569
Educação Especial	23.463
Ensino Médio Regular	1.782.266
Educação de Jovens e Adultos	469.337
Total	8.693.710

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2004.

Portanto, dividindo-se o montante de recursos simulados para o Fundo (**R\$ 5.731.444.353,23**) pelo número de alunos do Estado de São Paulo (**8.693.710**), ter-se-ia um per capita de **R\$ 659,26**.

O município de São Paulo receberia para suas CEIs um valor de:

$$\text{R\$}659,26 \times 44.796 = 29.532.210,96$$

Utilizando o valor do custo-aluno ano (**R\$ 6.078,00**) e o montante acrescido pelo FUNDEB (**R\$ 29.532.210,96**), seria possível matricular a mais **4.858** crianças de 0 a 3 anos, sendo que haveria um crescimento de **10,8%**.

É interessante perceber que, por esta simulação, o valor per capita do FUNDEB seria bastante inferior ao do FUNDEF, uma vez que quase a mesma quantia de recursos seria distribuída por quase o dobro de alunos.

5. Considerações Finais

Em pleno século XXI, praticamente nenhum pesquisador, político ou educador se nega a reconhecer a importância e a necessidade da Educação Infantil nas sociedades modernas. Tendo percorrido um longo caminho da Assistência Social para a Educação, as creches e pré-escolas brasileiras começam a ter lugar de destaque na legislação, pesquisas e produções acadêmicas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a criança passou a ser reconhecida como sujeito de direitos e, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, sua educação é assegurada a partir de seu nascimento, tendo o Estado dever de garanti-la. Também o financiamento da Educação Infantil sofreu mudanças com a LDB: instituiu-se um regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, sendo estes últimos os responsáveis diretos pelo oferecimento da Educação Infantil.

A necessidade de formação específica para os profissionais que trabalham em instituições de Educação Infantil, exigida a partir da promulgação da LDB, é muito importante para que se possa começar a alterar o quadro até então freqüente em creches e pré-escolas em todo o Brasil: profissionais leigos e sem nenhum tipo de formação continuada, atuando como educadores de crianças de 0 a 6 anos.

Apesar dos avanços legais serem muitos e refletirem a luta dos movimentos da sociedade civil, o direito à Educação Infantil, efetivado em toda a legislação, não tem alcançado ainda todas as crianças brasileiras de 0 a 6 anos. Apenas como exemplo: o município de São Paulo, o mais rico do Brasil, apresenta uma das maiores taxas de atendimento da população de 0 a 3 anos: 18%, embora apenas 6% desta população seja atendida nas redes públicas. Em consequência da oferta insuficiente, são longas as filas de espera para se conseguir uma vaga em creches públicas. A dificuldade é maior, quanto menor for a faixa etária da criança. Isso porque o custo de um aluno de berçário é superior a de um aluno de 3 anos, posto que a relação adulto-criança é menor nas faixas etárias inferiores. Na rede municipal de São Paulo, o custo médio de um aluno/ano de berçário é de R\$8.000,00, enquanto o custo-aluno/ano de uma criança de 3 anos é, em média, de R\$5.000,00.

Embora a falta de vagas seja um problema em todas as etapas educacionais, ela é ainda mais grave na faixa etária de 0 a 6 anos, ao se considerar diversos estudos e pesquisas, como a pesquisa de KAPPEL, que mostram que é essa a faixa etária com maior percentual de crianças

pertencentes a famílias de baixa renda. Tais dados podem reforçar o discurso da focalização no atendimento, priorizando as crianças mais pobres. No entanto, há que se lutar para que a Educação Infantil seja, de fato, um direito de todos. Esta é a tão defendida democratização da escola, conforme sintetiza KRAMER:

"... a democratização da educação supõe que possibilidades de acesso à escola sejam oferecidas a todas as crianças e que o trabalho pedagógico realizado as beneficie invés de aumentar a marginalização que sofre".
(1995, p.89)

Além de quantidade, hoje já se discute também sobre a qualidade da Educação Infantil. Embora ainda existam poucos estudos e pesquisas desenvolvidos no Brasil, a maioria das pesquisas internacionais destaca, como fundamentais para a qualidade da Educação Infantil, alguns temas em comum:

- 1. A formação dos profissionais que atuarão junto às crianças;**
- 2. Disponibilidade de materiais que possam permitir às crianças realizarem jogos e brincadeiras criativas;**
- 3. A participação da família e comunidade na escola;**
- 4. Valorização dos profissionais.**

Essas pesquisas têm demonstrado que fatores considerados essenciais para um bom desenvolvimento das crianças, como atendimento em período integral e grau de instrução dos pais, não são tão significativos. O *EPPE (The Effective Provision of Pre-School Education Project)*, que vem sendo desenvolvido pela Universidade de Londres, com crianças de 3 a 7 anos, apresentou algumas conclusões sobre os fatores que mais influenciam o desenvolvimento das crianças. Entre eles, o fato de que crianças atendidas em programas pré-escolares de período integral não apresentaram maior desenvolvimento do que aquelas atendidas em programas de meio-período. De acordo com este estudo, o que tem maior importância é a capacitação dos profissionais para oferecerem situações de aprendizagem significativas. Também o grau de instrução dos pais é menos importante do que as condições criadas pelos mesmos, em casa, para que as crianças aprendam. Pais engajados em atividades com seus filhos, mesmo sem instrução, promovem um maior desenvolvimento intelectual e social dos mesmos.

Porém, a discussão sobre critérios de qualidade na Educação Infantil ainda é pequena: existem poucos autores, no Brasil, que discutem o tema. Além disso, existe uma grande necessidade de que a União, os Estados e os Municípios apresentem leis claras, que ordenem

e regulamentem os critérios mínimos de qualidade para as instituições de Educação Infantil, quer sejam elas públicas ou privadas. O Estado tem o dever de exigir tais padrões para que a população possa sentir-se segura ao optar por essa ou aquela instituição, tendo a certeza de que todas elas cumprem o mínimo necessário para o bom desenvolvimento de seus filhos.

Tais leis devem ser compostas por indicadores simples e claros, que possam ser compreendidos pela maioria das pessoas e, mais importante, que possam ser aferidos quando da fiscalização dos estabelecimentos.

No Brasil, as condições para credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil estão definidas em documento do MEC, citado anteriormente. No entanto, além desses, deveriam estar presentes outros critérios que, quando ausentes, também podem colocar em risco o desenvolvimento das crianças, tais como:

- 1) razão adulto-criança;**
- 2) número de crianças por grupo;**
- 3) acessibilidade e participação dos pais na instituição;**
- 4) segurança e higiene;**
- 5) disciplina;**
- 6) qualificação do pessoal;**
- 7) condições do prédio, mobiliário, material;**
- 8) condições da área externa;**
- 9) existência de currículo.**

Além de leis que definam claramente quais são os critérios mínimos de qualidade, também é necessário que os Municípios desenvolvam uma política efetiva de avaliação dos serviços prestados nas creches e pré-escolas. Para tal, ROSEMBERG traz sua contribuição, apontando alguns critérios que deveriam ser observados quando da avaliação dos programas de Educação Infantil, uma vez que, o atendimento educacional será tanto melhor quanto mais próximo estiver das necessidades de cada um dos envolvidos no processo: pais e mães, profissionais e crianças:

1) Pais e mães: serviços de educação infantil para prover a guarda dos filhos enquanto trabalham ou para complementar a educação familiar. Para se avaliar tais programas, seria necessário verificar se o horário de funcionamento cobre a jornada de trabalho dos pais. Uma forma bastante simples de aferir tal informação é realizando uma pesquisa junto aos pais que já possuem filhos matriculados e também junto àqueles que manifestam o desejo de matricular seus filhos, verificando qual seria o horário de trabalho dos pais e qual seria o

horário que eles desejariam que a instituição funcionasse. Adequar a necessidade dos pais à possibilidade da instituição pode ser mais simples do que parece...

2) Crianças: serviços que ofereçam cuidado e educação. Para isso, pode-se observar qual é a cobertura dos programas e se eles atendem às necessidades das crianças, consideradas como tal pela sociedade. Sobre esse ponto, a elaboração de critérios mínimos de qualidade e o desenvolvimento de programas de melhoria da qualidade discutidos anteriormente podem servir de guia para essa avaliação.

3) Profissionais: programas de formação prévia e continuada, de condições de trabalho, de salário e de qualificação profissional.

Além de ser avaliada, a instituição também deve se auto-avaliar. Os processos institucionais de melhoria da qualidade são apontados como uma forma da instituição aferir sua qualidade e implementar processos internos que resultem na melhoria da mesma. Para tal, algumas ONGs, universidades e o próprio INEP vêm desenvolvendo instrumentos de avaliação que podem servir como base para o desenvolvimento de instrumentos adaptados à realidade brasileira.

Tanto para a ampliação de vagas, quanto para o aprimoramento da qualidade das instituições de Educação Infantil, são necessários recursos, recursos esses ainda escassos para a educação das crianças de 0 a 6 anos. Os Municípios, entes encarregados de oferecerem a Educação Infantil, não possuem, em sua grande maioria, recursos suficientes para arcar com a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Como o último é obrigatório, os esforços financeiros são voltados para ele, deixando a Educação Infantil com o que resta da vinculação constitucional dos 25% dos recursos dos impostos que devem ser investidos em Educação.

A incapacidade dos municípios em suprirem as necessidades da Educação Infantil ficou ainda maior a partir de 1996, com a criação do FUNDEF que vinculou os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino para o Ensino Fundamental. Alguns estudos já realizados têm mostrado que a implantação do FUNDEF levou à recuada da expansão nas redes municipais de Educação Infantil: nos anos de 1996-2000, o atendimento da rede pública pré-escolar cresceu apenas 2,5%, contra 17% de crescimento no quadriênio anterior.

A implantação do FUNDEF só veio aumentar a necessidade de mais recursos para a Educação Infantil. Para isso, algumas propostas de emenda constitucional foram apresentadas no Congresso Nacional, merecendo destaque a PEC 02/02 (extensão do salário-educação para a Educação Infantil); a PEC 37/03 (criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Infantil e de Valorização do Magistério) e a PEC 112/99 (criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Das três propostas analisadas e das várias simulações construídas, a opção que agregaria mais recursos para a expansão das vagas em creches na rede municipal de São Paulo é a PEC 02/02, de extensão do salário-educação para a Educação Infantil. Caso essa proposta seja aprovada e os recursos sejam distribuídos proporcionalmente à demanda não-atendida em cada etapa da Educação Infantil e Fundamental, poderia haver um crescimento de 44% nas matrículas de CEIs. No entanto, há que se levar em consideração que, com os recursos advindos do salário-educação, Estados e Municípios fazem gastos com a merenda e o transporte escolar, que não podem ser incluídos nas despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino. Atualmente, o salário-educação financia 8 programas (Livro Didático, Biblioteca na Escola, Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Transporte do Escolar, Saúde do Escolar, Portadores de Necessidades Especiais, Brasil Alfabetizado e Escola Aberta) que teriam suas verbas diminuídas, caso essa PEC fosse aprovada.

Por essa razão, é urgente que se discuta como se efetivar na prática, a colaboração entre a União, os Estados e Municípios. Ora, a União é o ente federativo que fica com a maior parcela de impostos e o que menos investe na Educação Básica.

Sobre o custo-aluno/qualidade, debate introduzido no cenário quando se fala em qualidade social da educação, como ainda são poucas as pesquisas realizadas sobre o tema, não foi possível chegar a um denominador comum que possa ser usado como referência para uma cidade, quiçá para todo o país.

Há muito o que fazer: o trabalho só está começando... E, para que se tenha força e coragem para enfrentar os desafios que são muitos, termino como comecei: com o grande educador, Paulo Freire.

"Desta maneira, o educador já não é o que apenas educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando que, ao ser educado, também educa. Ambos, assim, se tornam sujeitos do processo em que crescem juntos e em que os 'argumentos de autoridade' já não valem. Em que, para ser-se, funcionalmente, autoridade, se necessita de estar sendo com as liberdades e não contra elas". (1987, p.68)

Bibliografia

Documentos

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Trienal de Educação (1963-1965)**, Brasília, 1963.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Centro Regional de Pesquisas Educacionais “Prof. Queiroz Filho”. **Financiamento da Educação no Brasil**, v. 3, 1966.

_____. Ministério da Educação. Sinopse de Dados Financeiros: Recursos Federais e Estaduais. **Censo Educacional 1987**. Brasília: MEC/INEP, 1987.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. **Política de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1993.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei no. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. **Referenciais curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1997.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. **Subsídios para elaboração de orientações nacionais para educação infantil**. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1997.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Política da Educação Fundamental. Coordenação Geral de Educação Infantil. **Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. **Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Civil**. Projeto de Lei 4.155/98.

_____. CNE, **Parecer CEB 022/98** - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de março de 1999. Seção 1, p.8.

_____. CNE, **Resolução CEB 1/99** - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de abril de 1999. Seção 1, p. 18.

- _____. Ministério da Educação. **Censo de Educação Infantil**. Brasília: MEC/INEP, 2000.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais, **Em aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, dez. 2001.
- _____. Plano Nacional de Educação. Lei no. 10.172/01, de 09 de janeiro de 2001. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- _____. **Censo Escolar 2001**. Brasília: MEC/INEP, 2001.
- _____. **Censo Escolar 2002**. Brasília: MEC/INEP, 2002.
- _____. **Censo Escolar 2003**. Brasília: MEC/INEP, 2003.
- _____. Presidência da República, Casa Civil. **Medida Provisória 213**, de 10 de setembro de 2004.
- FUNDAP. **Custo-aluno na rede municipal de ensino - resultados preliminares**. Março, 2003. (Mimeo)

Obras

- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Direitos Sociais e política educacional:alguns ainda são mais iguais que outros. IN: SILVA, Shirley; VIZIM, Marly (orgs.). **Políticas públicas: educação,tecnologias e pessoas com deficiência**. Campinas, SP: Mercado de Letras: Associação de Leitura do Brasil (ALB), 2003. (Coleção Leituras do Brasil, p. 13-36). 256p.
- ARIÉS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2 .ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981. 279p.
- BARBOSA FILHO, Manoel. **Introdução à pesquisa: métodos, técnicas e instrumentos**. 3 ed. João Pessoa: A União, 1994. 347p.
- BASTOS, Lília da Rocha et al. **Manual para a elaboração de projetos e relatórios de pesquisa, teses, dissertações e monografias**. 4 ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1995. 96p.
- BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educaionais. **Em Aberto: Financiamento da educação no Brasil**, Brasília, v.18, n.74, dez.2001. 164p.
- CAMPOS, Maria Malta. **Escola e participação popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo**. 1982. 567p. Tese (doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia (org.). **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte**. 2. ed. São Paulo: Cortez/Fundação Carlos Chagas, 1994. 131p.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1992. 134p.

CHAIA, Josephina. **Financiamento escolar no segundo império**. Marília: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília, 1965.

CARNOY, Martin. **Razões para investir em educação básica**. New York: Unicef, 1992. 100p.

COELHO, Rita de Cássia. **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate**. Brasília: UNESCO Brasil, 2004. 261p.

CONHOLATO, Maria Conceição. et al. **Diagnóstico da pré-escola no estado de São Paulo**. São Paulo: FDE, 1990. 111p.

CÔRREA, Bianca Cristina. **Possibilidades de participação familiar e qualidade na Educação Infantil**. 192p. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

DAVIES, Nicholas. **O fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001. 144p.

DIDONET, Vidal. **Pré-escola como escola**. Brasília: MEC, 1980.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. Editora Perspectiva, 2003. 170p.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de; PALHARES, Marina Silveira (Orgs.). **Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios**. 4ª ed. rer. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados - FE/UNICAMP; São Carlos, SP: Editora da UFSCAR; Florianópolis, SC: Editora da UFSC. 2003. 120p.

FERREIRO, Emilia. **Psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre: Artes Médicas: 1986. 300p.

FERREIRO, Emilia. **Cultura escrita e educação: conversas de Emilia Ferreiro com José Antonio Castorina, Daniel Goldin Rosa María Torres**. Trad. Ernani Rosa. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001. 179 p.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha (coord.). **Gasto social das três esferas de governo**. Brasília: IPEA, TD no. 598, 1998. 60p.

FISCHMANN, Roseli (coord.). **Escola brasileira. temas e estudos**. São Paulo: Editora Atlas, 1987. 234p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 33 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. 184 p.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 15 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 165 p.

_____. **Professora sim tia não: cartas a quem ousa ensinar.** 11 ed. São Paulo: Olha d'agua, 2001. 127p.

GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas.** 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1995. 204 p.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **A força da periferia: a luta das mulheres por creche em São Paulo.** Petrópolis: Vozes, 1985. 187 p.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo (Orgs.). **Levantamento do custo aluno em escolas que oferecem condições de qualidade - Paraná.** Curitiba: Setor de Educação/UFPR, 2004. Mídia Eletrônica [CD-ROM].

INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS. **Elaboração da dissertação de mestrado: algumas diretrizes.** Rio de Janeiro: Reflexus, 2001. 52p.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania.** Rio de Janeiro, Editora FGV. 2000. 156p.

KRAMER, Sônia. (org.). **Com a pré-escola nas mãos.** São Paulo: Ática, 1989. 110p.

_____. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce.** 5.ed. Rio de Janeiro: Achiamé, 1995. 140p.

KUHLMANN JR, Moysés. Educando a Infância Brasileira. In: **500 anos de Educação no Brasil.** 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000,. p. 469-496.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública.** São Paulo: Loyola, 1985. 149p.

MACHADO, Maria Lúcia A. **Pré-escola é ou não é escola? A busca de um caminho.** São Paulo: Paz e Terra, 1991. 167p.

_____. (org.) **Encontros e desencontros em Educação Infantil.** São Paulo: Cortez, 2002. 303p.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil.** 1981. 118p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos e descontos.** Ceilândia-DF: Idea Editora, 1997. 191p.

MORETTO, A. J. . Abandono e Esperança na Cidade: O processo de exclusão e a estratégia paulistana de inclusão social. In: Marcio Pochmann. (Org.). **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo**. São Paulo, 2003, v. , p. 13-34.

MOROZ, Melania. **O processo de pesquisa: iniciação**. Brasília: Plano Editora, 2002. 109p.

Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil -MIEIB. **Educação Infantil: construindo o presente**. Campo Grande: UFMS, 2002. 158 p.
<http://www.mieib.org.br/i/livro.pdf>. Extraído 22 jan 2006.

NICOLAU, Marieta Lúcia Machado. **Textos básicos de Educação Pré-escolar**. São Paulo: Editora Ática, 1990. 245p.

_____. **A educação pré-escolar: fundamentos e didática**. 9 ed. São Paulo: Editora Ática, 1997. 319 p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela (org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995. 144p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à Educação**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2001. 151p.

_____; CAMARGO, Rubens Barbosa (Orgs.). **Levantamento do custo aluno em escolas que oferecem condições de qualidade - Relatório Estadual/São Paulo**. (Mimeo).

OLIVEIRA, Zilma M. Ramos de Oliveira (Org.). **Educação infantil: muitos olhares**. São Paulo: Cortez Editora, 1994. 187p.

PATTO, Maria Helena Souza. **Privação cultural e educação pré-primária**. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1973. 112p.

PALHARES, Marina Silveira. **A quem serve a pré-escola? A pré-escola pública municipal em São Carlos (dados de 1983-1989)**. 1990. 152p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

PARO, Vitor Henrique. **Estudo comparativo de custo-aluno nos diversos graus e modalidades de ensino**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1981. 263p.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 7. ed. Rev., ampliada e atualizada até fevereiro de 2002. São Paulo: Atlas, 2002. 364 p.

- ROSEMBERG, Fúlvia (org.). **Creche**. São Paulo: Cortez Editora: Fundação Carlos Chagas, 1989. 251p.
- RIZZO, Gilda. **Creche: organização, currículo, montagem e funcionamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. 400p.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 21ed. ver. e ampl. São Paulo: Cortez, 2000. 279p.
- SILVA, Lino Martins da Silva. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 383p.
- SPOSITO, Marília Pontes. **O Povo vai à escola**. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 1992. 253p.
- TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 4ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1977. 231p.
- _____. **A educação é um direito: dependência essencial da democracia na efetivação desse direito**. São Paulo: Nacional, 1968.
- UNESCO. **Simpósio Educação Infantil: construindo o presente**. Anais. Brasília: UNESCO Brasil, 2003. 259p.
- ZABALZA, Miguel A. **Qualidade em Educação Infantil**. Porto Alegre: Artmed, 1998. 288p.

Artigos

- ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, vol. 26, n.92, p. 841-858, Especial - out. 2005. <http://www.cedes.unicamp.br> Extraído em 26 jan 2006.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**, vol. 26, n.92, p. 1039-1066, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Considerações sobre estudos de gasto-aluno e de custo-aluno**. www.mec.gov.br/seb/pdf/consideracoes.pdf Extraído em 25 jan 2006.
- CAMPOS, Maria Malta. Pré-escola e sociedade: determinantes históricos. In: **Idéias**, n. 2, p. 22-26, 1988.
- _____. A questão da creche: história de sua construção na cidade de São Paulo. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 71, n. 169, p.212-231, set/dez .1990.
- _____. As lutas sociais e a educação. In: **Cadernos de pesquisa**, n.79, p.56-64, nov. 1991.

_____. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 82, p.5-20, ago. 1992.

_____. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p.113-127, jul. 1997.

_____. A Regulamentação da Educação Infantil. In: **Subsídios para o credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil**, vol. II, p. 35-61, ago 1998.

CHAMBOREDON, Jean Claude, PREVOT, Jean. O “ofício de criança”: definição social da primeira infância e funções diferenciadas da escola maternal. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 59, p. 32-56, nov. 1986.

FRANCO, Maria A.Ciavatta. Lidando pobremente com a pobreza: análise de uma tendência no atendimento a crianças de 0 a 6 anos de idade. In: **Cadernos de Pesquisa**., n. 51, p. 13-32, 1984.

GIL, I-Juca Pirama Camargo. **FUNDEB: pra além da maquiagem**. (mimeo)

HERON, Alastair. Cuidado e educação do pré-escolar nos países em desenvolvimento. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 38, p. 50-86, agosto 1981.

KAPPEL, Maria Dolores Bombardelli; CARVALHO, Maria Cristina; KRAMER, Sonia. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que freqüentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida/IBGE. In: **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, p. 35-47, jan/fev/mar/abr 2001. www.anped.org.br/inicio.html. Acesso em: 27 nov 2005.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. Pré-escola e democratização de ensino. In: **Idéias**, n. 2, p.19-21, 1988.

KUHLMANN JR., Moysés. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 78, p. 17-26, 1991.

KRAMER, Sônia. O papel social da pré-escola pública: contribuições para um debate. In: **Cadernos de Pesquisa**, n.58, p. 77-80, ago. 1986.

KRAMER, Sônia. A pré-escola como direito social. In: **Idéias**, n. 2, p. 13-16, 1988.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. In: **Em Aberto**/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 18. n. 74, p. 58-71, dez. 2001. Brasília: O Instituto, 2001.

NAZARIO, Roseli. A "boa creche" do ponto de vista das professoras de educação infantil. <http://www.presidentekennedy.br/rece/rece-num3.html>. Acesso em: 28 ago 2005.

- PEREIRA, André Ricardo. A criança no Estado Novo: uma leitura de longa duração. In: **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 165-198, 1999.
- POPOVIC, Ana Maria. Em defesa da pré-escola. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 50, p. 53-56, ago. 1984.
- PINTO, José Marcelino; GUIMARÃES, José Luiz. A Demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento In: **Em Aberto**/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 18. n. 74, p. 92-105, dez. 2001. Brasília: O Instituto, 2001.
- RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Financiamento e gasto do ministério da educação nos anos 90. In: **Em aberto**/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais. V. 18, n. 74, p. 33-42, dez. 2001. Brasília: O Instituto, 2001.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. In: **Revista Brasileira de Educação**. n.º 16, jan/fev/mar/abr, p. 19-26. 2001
- SADER, Emir. A nova ofensiva conservadora. http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/docs/24112005171417_An%C3%A1lise_Emir_nov05.doc. Acesso em: 02 jan 2006.
- SAVE THE CHILDREN, What's the difference? An ECD Impact Study from Nepal. http://www.savethechildren.net/nepal/key_issues/impactecd.html. Acesso em: 17 ago 2005.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. Da qualidade em educação: aspectos éticos, estéticos e epistêmicos. In: **Cadernos de História e Filosofia da Educação**. Vol. III, n. 5, p. 81-90, 2000.
- Sylva, Katy; Melhuish, Edward; Sammons, Pam; Siraj-Blatchford, Iram; Taggart, Brenda and Elliot, Karen. **The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Findings from the Pre-School Period**. http://www.ioe.ac.uk/cdl/eppe/pdfs/eppe_brief2503.pdf. Acesso em 17 jan 2006.

ANEXO 1

Relação das Subprefeituras e Distritos

1. **Aricanduva/Vila Formosa/ Carrão** - Distritos: Aricanduva, Vila Formosa e Carrão
2. **Butantã** - Distritos: Butantã, Morumbi, Vila Sônia, Rio Pequeno e Raposo Tavares
3. **Campo Limpo** - Distritos: Campo Limpo, Capão Redondo e Vila Andrade
4. **Capela do Socorro** - Distritos: Capela do Socorro, Cidade Dutra e Grajaú
5. **Casa Verde/Cachoeirinha** - Distritos: Casa Verde, Cachoeirinha e Limão
6. **Cidade Ademar** - Distritos: Cidade Ademar e Pedreira
7. **Cidade Tiradentes** - Distrito: Cidade Tiradentes
8. **Ermelino Matarazzo** - Distritos: Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa
9. **Freguesia/ Brasilândia** - Distritos: Freguesia do Ó e Brasilândia
10. **Guaianases** - Distritos: Guaianases e Lajeado
11. **Ipiranga** - Distritos: Ipiranga, Cursino e Sacomã
12. **Itaim Paulista** - Distritos: Itaim Paulista e Vila Curuçá
13. **Itaquera** - Distritos: Itaquera, Cidade Líder, José Bonifácio e Parque do Carmo
14. **Jabaquara** - Distrito: Jabaquara
15. **Lapa** - Distritos: Lapa, Barra Funda, Perdizes, Vila Leopoldina, Jaguará e Jaguaré
16. **M'Boi Mirim** - Distritos: Jardim Ângela e Jardim São Luis
17. **Moóca** - Distritos: Moóca, Tatuapé, Pari, Brás, Belém e Água Rasa
18. **Parelheiros** - Distritos: Parelheiros e Marsilac
19. **Penha** - Distritos: Penha, Cangaíba, Vila Matilde e Artur Alvim
20. **Perus** - Distritos: Perus e Anhanguera
21. **Pinheiros** - Distritos: Pinheiros, Alto de Pinheiros, Jardim Paulista e Itaim Bibi
22. **Pirituba** - Distritos: Pirituba, Jaraguá e São Domingos
23. **Santana/ Tucuruvi** - Distritos: Santana, Tucuruvi e Mandaqui
24. **Santo Amaro** - Distritos: Santo Amaro, Campo Belo e Campo Grande
25. **São Mateus** - Distritos: São Mateus, São Rafael e Iguatemi
26. **São Miguel** - Distritos: São Miguel, Vila Jacuí e Jardim Helena
27. **Sé** - Distritos: Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, República, Sé, Bela Vista, Liberdade e Cambuci
28. **Tremembé/Jaçanã** - Distritos: Jaçanã e Tremembé
29. **Vila Maria/ Vila Guilherme** - Distritos: Vila Maria, Vila Guilherme e Vila Medeiros
30. **Vila Mariana** - Distritos: Vila Mariana, Moema e Saúde
31. **Vila Prudente/ Sapopemba** - Distritos: Vila Prudente, São Lucas e Sapopemba

ANEXO 2

Objetivos e Metas Propostas no Plano Nacional de Educação - Educação Infantil

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.
2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:
 - a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;
 - b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;
 - c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;
 - d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo;
 - e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
 - f) adequação às características das crianças especiais.
3. A partir do segundo ano deste plano, somente autorizar construção e funcionamento de instituições de educação infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infra-estrutura definidos no item anterior.
4. Adaptar os prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infra-estrutura estabelecidos.
5. Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, que realize as seguintes metas:
 - a) que, em cinco anos, todos os dirigentes de instituições de educação infantil possuam formação apropriada em nível médio (modalidade Normal) e, em dez anos, formação de nível superior;
 - b) que, em cinco anos, todos os professores tenham habilitação específica de nível médio e, em dez anos, 70% tenham formação específica de nível superior.

6. A partir da vigência deste plano, somente admitir novos profissionais na educação infantil que possuam a titulação mínima em nível médio, modalidade normal, dando-se preferência à admissão de profissionais graduados em curso específico de nível superior.
7. No prazo máximo de três anos a contar do início deste plano, colocar em execução programa de formação em serviço, em cada município ou por grupos de Município, preferencialmente em articulação com instituições de ensino superior, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, para a atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na educação infantil, bem como para a formação do pessoal auxiliar.
8. Assegurar que, em dois anos, todos os Municípios tenham definido sua política para a educação infantil, com base nas diretrizes nacionais, nas normas complementares estaduais e nas sugestões dos referenciais curriculares nacionais.
9. Assegurar que, em três anos, todas as instituições de educação infantil tenham formulado, com a participação dos profissionais de educação neles envolvidos, seus projetos pedagógicos.
10. Estabelecer em todos os Municípios, no prazo de três anos, sempre que possível em articulação com as instituições de ensino superior que tenham experiência na área, um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil, nos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade e à garantia do cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais.
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 0 a 3 anos de idade.
12. Garantir a alimentação escolar para as crianças atendidas na educação infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados, através da colaboração financeira da União e dos Estados.
13. Assegurar, em todos os Municípios, o fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional, de forma que, em cinco anos, sejam atendidos os padrões mínimos de infra-estrutura definidos na meta nº 2.
14. Incluir as creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos.
15. Extinguir as classes de alfabetização incorporando imediatamente as crianças no ensino

fundamental e matricular, também, naquele nível todas as crianças de 7 anos ou mais que se encontrem na educação infantil.

16. Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.

17. Estabelecer, até o final da década, em todos os Municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.

18. Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos.

19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade.

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.

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.

22. Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima, associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano.

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.

24. Ampliar a oferta de cursos de formação de professores de educação infantil de nível superior, com conteúdos específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de qualificação é maior, de modo a atingir a meta estabelecida pela LDB para a década da educação.

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.

26. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à educação infantil.

ANEXO 3

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996

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

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 É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e":

"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal:

"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; "

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

"Art.211.....

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, 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.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

"§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

"Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre 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, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso

II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º 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. 6º Esta emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

Mesa da Câmara dos Deputados Mesa do Senado Federal

Deputado LUIZ EDUARDO Senador JOSÉ SARNEY

Presidente Presidente

Deputado RONALDO PERIM Senador TEOTONIO VILELA FILHO

1º Vice-Presidente 1º Vice-Presidente

Deputado BETO MANSUR Senador JÚLIO CAMPOS

2º Vice-Presidente 2º Vice-Presidente

Deputado WILSON CAMPOS Senador ODACIR SOARES

1º Secretário 1º Secretário

Deputado LEOPOLDO BESSONE Senador RENAN CALHEIROS

2º Secretário 2º Secretário

Deputado BENEDITO DOMINGOS Senador ERNANDES AMORIM

3º Secretário 4º Secretário

Deputado JOÃO HENRIQUE Senador EDUARDO SUPPLY

4º Secretário Suplente de Secretário

ANEXO 4

LEI Nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996.

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 5º No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e

aos Municípios nos quais a implantação do Fundo for antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II - (Vetado)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I - 1ª a 4ª séries;

II - 5ª a 8ª séries;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 1º Os repasses ao Fundo, provenientes das participações a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas *a* e *b*, e inciso II, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante destas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses ao Fundo provenientes do imposto previsto no art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito, previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata este artigo.

§ 3º A instituição financeira, no que se refere aos recursos do imposto mencionado no § 2º, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos do Fundo provenientes da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, de que trata o art. 1º, inciso III, serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, nas contas específicas, segundo o critério e respeitadas as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI, de que trata o art. 1º, inciso III, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo respectivo Governo Estadual ao Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos Municípios.

§ 6º As receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas a que se refere este artigo em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto à instituição financeira depositária dos recursos, deverão

ser repassadas em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º.

§ 7º Os recursos do Fundo, devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constarão de programação específica nos respectivos orçamentos.

§ 8º Os Estados e os Municípios recém-criados terão assegurados os recursos do Fundo previstos no art. 1º, a partir das respectivas instalações, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 2º.

§ 9º Os Estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 211, § 4º, da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas *b*, *e*, e *g*.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

§ 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.

§ 3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

Art. 6º A União complementará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º (Vetado)

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60%

(sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

Art. 8º A instituição do Fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal:

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Parágrafo único. Dos recursos a que se refere o inciso II, 60% (sessenta por cento) serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

- I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;
- II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior;
- III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea *e*, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

Art. 12. O Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira realizar-se dois anos após sua promulgação.

Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

- I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II - capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV - complexidade de funcionamento;
- V - localização e atendimento da clientela;
- VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Art. 14. A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social.

Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a

qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

§ 2º (Vetado)

§ 3º Os alunos regularmente atendidos, na data da edição desta Lei, como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental dos seus empregados e dependentes, à conta de deduções da contribuição social do Salário-Educação, na forma da legislação em vigor, terão, a partir de 1º de janeiro de 1997, o benefício assegurado, respeitadas as condições em que foi concedido, e vedados novos ingressos nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1997.

Art. 17. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de dezembro de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO *Paulo Renato Souza*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 8.7.1995

ANEXO 5

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 02, DE 2002.

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:

Altera o § 5º do art. 212 da Constituição Federal, para estender a aplicação do salário-educação à educação infantil.

Art. 1º O § 5º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.212.....

§ 5º A educação infantil e o ensino fundamental públicos terão como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhidas pelas empresas, na forma da lei.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 26 de março de 2003

Senador José Sarney

Presidente do Senado Federal

Gab/

ANEXO 6

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37, DE 2003

(Do Sr. Severiano Alves e outros),

Modifica o art. 212 da Constituição Federal.

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 0 a 6 anos de idade e ao 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 da 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 consequência, 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 nº14, 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 consequência, 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 consequência 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 arts. 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, em

Deputado SEVERIANO ALVES

ANEXO 7

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº112, DE 1999.

(Dos Srs. Padre Roque, Esther Grossi, Pedro Wilson, Iara Bernardi, Gilmar Machado, Professor Luizinho, Babá, Fernando Marroni, Avenzoar Arruda, Maria do Carmo e outros)

Modifica os art. 211, 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".

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-escola, com atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;"

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 à educação e 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 os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo a assegurar a universalização da educação básica 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 dezessete 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 6º deste artigo.

§ 9º - A totalidade dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prevista no *caput* do artigo 212, assim como a suplementação destinada ao cumprimento das responsabilidades previstas neste artigo constituirão Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais de Educação, de natureza contábil.

§ 10 - Dos Fundos previstos no parágrafo anterior, oitenta por cento 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 da nova redação ao parágrafo *caput* do artigo 212 da Constituição Federal:

"Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de vinte por cento, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nunca menos de vinte e cinco por cento, 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

A Proposta de Emenda Constitucional que ora apresentamos cria os *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (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 redes 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 de 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 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 as 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 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 *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública 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 a 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 02 de setembro de 1999.

PADRE ROQUE - PT/PR

IARA BERNARDI – PT/SP

PEDRO WILSON – PT/GO

ESTHER GROSSI – PT/RS

FERNANDO MARRONI PT/RS

GILMAR MACHADO PT/MG

AVENZOAR ARRUDA - PT/PB

BABÁ – PT/PA

MARIA DO CARMO - PT/MG

PROF. LUIZINHO - PT/SP

BEN-HUR FERREIRA - PT/MS

ANEXO 8

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N 415/05.

Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 1º O § 5º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” (NR)

Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60. Até 31 de dezembro de 2019, o Distrito Federal, os Estados e os seus Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição de responsabilidades e recursos entre o Distrito Federal, os Estados e os 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 do Distrito Federal e de cada Estado, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I serão constituídos por vinte por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, incisos I, II e III; 157, incisos I e II; 158, incisos I, II, III e IV; e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal, e distribuídos entre o Distrito Federal, cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica, matriculados nas respectivas redes de educação básica;

III - a lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e

modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino, a fiscalização e o controle dos Fundos, bem como quanto à forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II e III do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização para a educação básica estabelecidas no plano nacional de educação;

IV - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II, sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

V - a complementação de que trata o inciso IV será de R\$ 4.300.000.000,00 (quatro bilhões e trezentos milhões de reais), a partir do quarto ano de vigência dos Fundos, observados, nos três primeiros anos, os critérios estabelecidos na lei de que trata o inciso III;

VI - a vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, trinta por cento da complementação da União, considerando-se, para os fins deste inciso, o valor previsto no inciso V; e

VII - proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no inciso I será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para efeito da distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do **caput**, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á, para a pré-escola, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos, um quarto das matrículas no primeiro ano de vigência dos Fundos, metade das matrículas no segundo ano, três quartos das matrículas no terceiro ano e a totalidade das matrículas a partir do quarto ano.

§ 2º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do **caput**, será alcançada gradativamente nos primeiros quatro anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:

I - no caso dos impostos e transferências constantes dos arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, da Constituição Federal:

- a) dezesseis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento, no primeiro ano;
- b) dezessete inteiros e cinco décimos por cento, no segundo ano;
- c) dezoito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento, no terceiro ano; e
- d) vinte por cento, a partir do quarto ano;

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos arts. 155, incisos I e III; 157, incisos I e II; 158, incisos I, II e III, da Constituição Federal:

- a) cinco por cento, no primeiro ano;
- b) dez por cento, no segundo ano;
- c) quinze por cento, no terceiro ano; e
- d) vinte por cento, a partir do quarto ano.

§ 3º A complementação da União será realizada mediante redução permanente de outras despesas, inclusive redução de despesas de custeio, observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Ato do Poder Executivo disporá sobre a correção anual do valor a que se refere o inciso V do **caput**, de forma a preservar o valor real da complementação da União.” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação, mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, até o início da vigência dos Fundos nos termos desta Emenda Constitucional.

Brasília,

E.M. Nº 019/2005-MEC

Brasília, 12 de maio de 2005.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa minuta de Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988 prevendo a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação - FUNDEB, em substituição ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

I. Importância e Prioridade do FUNDEB.

1. A questão da educação nacional oferecida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos 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 FUNDEB - o mais importante mecanismo de redistribuição de recursos vinculados à educação - representa a principal medida a ser implementada no conjunto das prioridades educacionais presentes, por constituir-se em instrumento de imediata, efetiva e ampla redistribuição dos recursos disponíveis destinados ao financiamento da educação básica no País.
2. A implantação do FUNDEF a partir de 1998 visou apenas ao ensino fundamental, deixando à margem do processo de inclusão educacional os jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade própria, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, bem como as crianças em idade para a educação infantil e todos os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, em uma demanda de escala crescente nos últimos anos - como reflexo da política, positiva, porém segmentada e incompleta, representada pelo FUNDEF.

II. Educação Básica: Diagnóstico Presente.

3. Os indicadores educacionais do país revelam que muito se caminhou desde 1988, quando a Constituição Federal definiu a educação básica como um dever do Estado e um direito do cidadão. Verifica-se que, no período de 1988 a 2002, na rede pública de ensino, as matrículas cresceram 59% na pré-escola; 37% no ensino fundamental; 232% no ensino médio; e 80% na educação superior. Não obstante esses avanços, os desafios que se colocam são ainda maiores quando se pensa em assegurar aos brasileiros uma educação com padrões mínimos de qualidade, que ofereça condições igualitárias de acesso e permanência, independentemente da etnia e da classe social do cidadão, da vinculação administrativa da escola e da região, cidade ou bairro que tenha escolhido para morar.
4. No ano 2002 o país apresentava uma taxa de analfabetismo de 11,8% na faixa etária de jovens acima de 15 anos, quando esse índice é de 3,2% na Argentina; 4,2% no Chile e 8,8% no México. Considerando os diferentes segmentos da população, as desigualdades se

acentuam e verificamos que a taxa de analfabetismo entre negros e pardos é duas vezes superior à dos brancos; entre os que moram na zona rural é três vezes maior que a verificada na população urbana e, finalmente, entre os que ganham até um salário mínimo, a taxa é vinte vezes maior que entre os que ganham mais de dez salários mínimos. Além disso, constata-se que 35% dos analfabetos brasileiros já freqüentaram a escola e não puderam nela permanecer.

5. Outro grande problema da educação brasileira se refere ao acesso. Apenas 9,4% das crianças de até 3 anos de idade possuem atendimento escolar (quando o Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aponta para um atendimento de 50% em 10 anos) e, na faixa de 4 a 6 anos, este índice é de 61,4%. Mesmo na faixa etária obrigatória (de 7 a 14 anos), temos ainda cerca de 1 milhão de crianças fora da escola. Na faixa de 15 a 17 anos, cuja meta é a universalização, a taxa de atendimento é de 83%.

6. Além do desafio do acesso, há o da permanência. De cada 100 alunos que ingressam no ensino fundamental a expectativa é que apenas 57 concluam este nível de ensino. Aqui, mais uma vez, verificam-se as disparidades existentes no sistema educacional, pois considerando a população ocupada, enquanto os brancos concluem em média 8 séries de estudo, este número é de apenas 5,7 séries concluídas por negros e pardos.

7. Quanto à infra-estrutura dos estabelecimentos de ensino, constata-se que nas escolas do ensino fundamental, em 2003, apenas 54% possuíam biblioteca, 16% laboratório de ciências, 26% laboratório de informática e 29% acesso à internet. Na rede privada estes índices são, respectivamente, 87%, 58%, 75% e 76%, mostrando, de um lado, a disparidade entre as duas redes e, de outro, que as escolas públicas deixam a desejar no que se refere às condições de infra-estrutura.

8. Nos aspectos qualitativos, a presença de professores habilitados e motivados é condição básica para um ensino de qualidade. Neste sentido o Brasil conseguiu avançar na redução do número de professores sem a habilitação legal mínima para lecionar, porém ainda prevalece uma situação de difícil aceitação. O percentual de professores leigos, em 2002, foi de 5,7% para os que atuam entre a 1ª e a 4ª série da educação básica, e de 32% para os que lecionam de 5ª à 8ª série. Regionalmente são grandes as disparidades existentes, pois enquanto o índice de professores de 5ª à 8ª série com licenciatura é de 83% na região Sudeste, no Norte é a metade.

9. Relativamente aos salários, apesar dos recentes avanços, particularmente nas regiões mais carentes, pouco há que se comemorar. Pesquisa feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, com base nos dados da PNAD do IBGE de

2001, mostra que um professor que atua no nível médio ganha, em média, R\$ 866,00 valor que representa 57% da remuneração de um policial civil; 34% do que ganha um delegado, ou um advogado e 10% do que ganha em média um juiz de direito. Também nessa questão ainda são grandes as disparidades regionais, visto que um professor de 1ª à 4ª série do Nordeste ganha, em média, R\$ 293,00, a metade do que recebe seu colega do Sudeste.

10. Quanto às condições de trabalho, observa-se um dado agravante: na rede municipal, que hoje atende mais da metade dos alunos do ensino fundamental, a relação de alunos por turma saltou, entre 1994 e 2002, de 25,4 para 27,1.

11. Quando se observa o desempenho dos alunos os números também são preocupantes, ante a constatação de que apenas 4,8% dos alunos da 4ª série obtiveram, no SAEB de 2003, estágio de proficiência considerado adequado; 18,7% obtiveram um desempenho considerado muito crítico (sem habilidade de leitura); e 37% crítico (lêem de forma truncada, apenas frases simples). Tem-se também que, em 2003, 33,9% dos alunos do ensino fundamental e 49,3%, do ensino médio estão fora da série considerada adequada para sua idade.

12. Diante desse quadro absolutamente alarmante, é preciso ir além do FUNDEF, buscando eliminar os problemas existentes e o descompasso verificado no atendimento dos três níveis de ensino que compõem a educação básica. Tal descompasso decorre da ausência de uma política que promova a universalização indistinta do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem a 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.

III. Responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios.

13. A Constituição Federal atribui à União responsabilidade direta pela garantia do ensino superior, ficando a cargo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios assegurar a educação básica - sob, contudo, a ação normativa, supletiva e redistributiva da União, que assegura assistência técnica e financeira aos entes federados. Dessa forma, todas as unidades federadas concorrem para a universalização do ensino com melhoria qualitativa e para a redução das acentuadas desigualdades existentes. É urgente, pois, 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 incremento do aporte de recursos federais suplementares, igualdade na capacidade financeira de promoção do atendimento à educação básica e, conseqüentemente, garantindo a

todas as crianças e jovens brasileiros, igualdade de oportunidades de acesso à educação, independentemente de localização geográfica e do ente governamental a que se vinculam as escolas públicas que irão atendê-los.

14. É importante destacar que a atuação dos Estados e Municípios, no âmbito da educação básica, ocorre de forma diferenciada, cabendo aos Municípios a predominância do atendimento nas creches (98%), pré-escolas (93%) e de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental (73%); enquanto a atuação dos Estados é concentrada no ensino médio (98%), de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental (61%) e educação especial (55%); ocorrendo um certo equilíbrio apenas na educação de jovens e adultos, em que Municípios e Estados atendem, respectivamente, 47% e 53% dos alunos matriculados, conforme dados do Censo Escolar de 2003.

15. Essa diferenciação no atendimento decorre da própria divisão de responsabilidades dos entes federados imposta pela Constituição Federal. A proposta que ora encaminhamos não altera essa distribuição de responsabilidades precípuas, no que diz respeito aos aspectos organizacionais e de gestão dos respectivos sistemas de ensino, mas promove, porém, 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 por parte da União, a ser fixado anualmente, que assegure condições de se alcançar um adequado padrão de qualidade do ensino.

16. É importante destacar que as receitas provenientes de impostos arrecadados, geridos e aplicados pelos Municípios, por não se constituírem receitas compartilhadas com os Estados, continuarão vinculados à educação, com aplicação em favor da educação básica oferecida pelos respectivos Municípios, porém sem trânsito pelo FUNDEB. O montante das receitas dos impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) apresenta uma grande concentração da sua arrecadação nos Municípios de médio e grande porte, de sorte que dos R\$19 bilhões arrecadados em 2003, cerca de R\$9,0 bilhões (49%) foram arrecadados pelos Municípios das capitais e R\$ 4 bilhões (21%) somente pelo Município de São Paulo.

17. Não é por outra razão que, de um lado, tais impostos não constituem fonte de recursos do FUNDEB; e, de outro lado, a distribuição dos recursos pretende contemplar apenas a pré-escola. Consoante os dados do INEP, 75% das matrículas em creches estão concentrados em apenas 25% dos Municípios - sua inclusão, sem contrapartida de financiamento municipal, acarretaria uma inevitável distorção na repartição de competências federativas. Não obstante, à medida em que os impostos municipais não integrarão o FUNDEB, remanescendo, nessa

medida, para aplicação exclusiva em âmbito local, os Municípios que mantêm creches sob sua gestão não terão prejuízo algum.

18. Com a excessiva concentração tributária, a inclusão das receitas municipais no FUNDEB provocaria um indesejável movimento de recursos dos Municípios mais organizados e empenhados na geração dessas receitas, para os Municípios que, por razões variadas (inclusive por falta de iniciativas e de esforço), apresentam baixa ou nenhuma geração de recursos próprios. Ou seja, os entes governamentais que não se empenham em arrecadar, não apenas seriam incentivados a manterem tal postura como seriam financiados por aqueles que se esforçam e arrecadam os impostos que pela Constituição Federal lhes competem arrecadar.

19. Não obstante, a lei de regulamentação do FUNDEB deverá prever, após os primeiros quatro anos de vigência do novo Fundo (um período de transição, como explicado logo mais), a realização de um Fórum Nacional da Educação Básica, pelo Ministério da Educação, com representantes de todas as esferas da federação, a fim de avaliar, dentre outros temas, a vinculação dos impostos municipais ao Fundo a fim de financiar o atendimento nas creches.

20. Nesse sentido, o FUNDEB, na forma consubstanciada na anexa Proposta de Emenda Constitucional, será composto por 20% (vinte por cento) das receitas de impostos e transferências dos Estados e de Distrito Federal e por uma complementação por parte da União, assegurada quando, no âmbito de cada Estado, o valor mínimo por aluno/ano não alcançar o valor mínimo definido nacionalmente, cuja definição será objeto de oportuna regulamentação na legislação infra-constitucional e fixação com periodicidade anual.

21. Com essa participação dos entes governamentais na formação do Fundo, calcula-se que o montante da contribuição dos Estados e Distrito Federal alcançará cerca de R\$ 38,5 bilhões em 2005 e a dos Municípios R\$ 18,0 bilhões, totalizando R\$ 56,5 bilhões. Para que a União, por sua vez, possa assegurar sua participação nos recursos necessários ao Fundo, sua complementação será definida constitucionalmente no montante de R\$ 4,3 bilhões de reais, alcançados gradualmente, em quatro anos. Com isso inverte-se a atual lógica restritiva do FUNDEF, conforme a qual se condiciona a complementação da União à definição do mínimo nacional - pressionada sempre para baixo. Assegurada a complementação da União, o valor mínimo nacional será então fixado - o que impulsionará o valor mínimo por aluno para um patamar superior.

22. Isso permitirá significativo aporte anual, pela União, no financiamento de programas e projetos educacionais e da assistência financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios, a título de complementação ao FUNDEB, aumentando tanto quantitativamente quanto

qualitativamente o fluxo de recursos destinados à educação básica, atendendo a uma demanda histórica do País.

IV. Efeitos Físico-Financeiros junto aos Estados e aos Municípios.

23. Esse mecanismo de equalização financeira, em razão das diferenças - tanto nas participações no atendimento quanto na composição dos custos por nível de ensino - provoca diversificados impactos financeiros junto aos Estados e aos 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, apresentam uma elevada participação no atendimento dos alunos da educação básica no âmbito do Estado a que pertencem.

24. Esse imediato e positivo efeito financeiro decorrerá da aplicação do mecanismo redistributivo baseado na transferência dos recursos em função do número efetivo de matrículas. A equalização promovida em cada Estado, pela redistribuição apenas dos recursos dos Governos Estaduais e de seus Municípios, entretanto, não é suficiente para promover a necessária redução das desigualdades regionais e a melhoria qualitativa da educação básica. Por isso é de fundamental importância a garantia de um investimento mínimo por aluno que assegure padrão de qualidade do ensino, para o que é determinante a participação financeira da União em caráter complementar ao Fundo, impondo que sejam aportados recursos adicionais para alavancar a melhoria e a universalização do atendimento na educação básica, minimizando os efeitos da redução de receitas dos entes governamentais (principalmente estaduais) "transferidores" de recursos.

25. A criação do FUNDEB, contemplando toda a educação básica, fará com que os efeitos negativos representados pelas reduções de receitas, sobretudo dos Governos Estaduais, sejam atenuados: (1) pela inclusão dos alunos da educação infantil e do ensino médio, com reflexo direto na redistribuição dos recursos; (2) pela inclusão, no Fundo, de 20% de impostos e transferências dos Estados; e (3) pela garantia de um investimento mínimo nacional por aluno/ano que assegure qualidade no ensino em consequência de significativa complementação dos recursos do Fundo com novos aportes da União.

26. Essa nova dimensão financeira alcançada pelo FUNDEB será acompanhada de um crescimento de 53% do contingente de beneficiários, que passarão dos atuais 31 milhões de alunos do ensino fundamental para 48 milhões de matrículas na educação básica (dados de

2003). É importante destacar que esse novo universo do FUNDEB desenha um cenário com favoráveis perspectivas em favor da melhoria do atendimento, com significativos avanços nas taxas de escolarização, a curto e médio prazo, principalmente no segmento da educação infantil e do ensino médio. Pelas projeções realizadas, tomando-se como referência o comportamento das matrículas nos últimos exercícios, associado às tendências e metas de evolução futuras, haverá um crescimento no número de alunos da educação básica, entre 2003 e 2007, da ordem de 16%, com evolução mais acentuada nas matrículas dos segmentos não alcançados pelo atual FUNDEF, com destaque para a creche e a educação de jovens e adultos - que têm perspectiva de crescimento acima de 100% no período. Na educação especial e no ensino médio, a previsão supera os 40% de crescimento nas matrículas. A seu turno, para o ensino fundamental a perspectiva é de redução da ordem de 25% no segmento da 1ª a 4ª série acompanhada de um crescimento aproximado de 15% entre a 5ª e a 8ª série.

V. Aplicação dos Recursos do FUNDEB.

27. A educação é um setor intensivo em mão-de-obra, fazendo com que os custos com pagamento de pessoal representem mais da metade 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.

28. 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.

29. 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.

30. O restante dos recursos deverá ser aplicado pelos Estados e Municípios em ações variadas de manutenção e desenvolvimento da educação básica, de conformidade com as

diretrizes, políticas e prioridades educacionais de cada ente governamental. Considerando, entretanto, que parte das despesas com educação são realizadas pelos Governos Estaduais na manutenção de instituições de ensino superior, a proposta ora apresentada atrela a distribuição dos recursos do FUNDEB ao número de alunos da educação básica, de forma compatível com a responsabilidade de atuação delineada para os Estados e Distrito Federal, na forma do disposto no art. 211, § 3º, da Constituição Federal.

VI. Valor Mínimo por Aluno/Ano.

31. O FUNDEB promoverá um novo realinhamento nas finanças públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de uma ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação, permitindo a esses entes federados condições de assegurar universalização do atendimento em todos os segmentos da educação básica, mediante garantia de um investimento mínimo por aluno, por nível de ensino, que permita a necessária elevação do padrão de qualidade do ensino oferecido.

32. Os parâmetros a serem considerados para definição do valor mínimo nacional por aluno/ano serão estabelecidos em lei. Entretanto, obedecerão a um critério que estabeleça as necessárias diferenciações entre as etapas ou modalidades da educação básica, em função dos diferenciados custos existentes, constituindo-se num instrumento de incentivo e priorização de atendimento de um ou outro segmento desse nível de ensino, em função das metas e objetivos pretendidos.

33. É importante mencionar que para o primeiro ano de vigência desse novo Fundo, será fixado um valor mínimo nacional por aluno/ano que assegure, em relação ao ensino fundamental, um ganho real significativo em relação ao valor mínimo praticado no atual FUNDEF. De forma idêntica, para os Estados onde o valor per capita seja superior ao valor mínimo, o mesmo tratamento será observado, fazendo com que o marco inicial do FUNDEB tenha como referência os avanços e melhorias que foram asseguradas pelo atual FUNDEF, incorporando-os e dando início a um novo e importante passo, desta feita privilegiando todo o ensino básico.

34. Para os anos seguintes à implantação do Fundo, o valor mínimo nacional será objeto de definição a partir de estudos técnicos de custo aluno, a ser periodicamente realizado pelo MEC, com o objetivo de identificar e atualizar as reais diferenças de valores a serem consideradas na sua fixação.

VII. Implantação Gradual do FUNDEB.

35. Em função da significativa mudança quantitativa e qualitativa na cesta de recursos que comporão o FUNDEB, sua implementação é gradual, progressiva nos primeiros quatro anos de vigência do Fundo. É possível apontar três grandes mudanças do FUNDEB em relação ao atual FUNDEF: (1) a primeira diz respeito ao repasse de recursos vinculados às matrículas, como já mencionado; (2) a segunda diz respeito ao incremento tanto da cesta de impostos que compõem o FUNDEB quanto da porcentagem dessa cesta destinada ao Fundo (de 15% para 20% de uma cesta de impostos muito mais abrangente); e, finalmente, (3) a significativa mudança nos parâmetros de orientação da complementação dos recursos do Fundo pela União.

36. Justamente pelo impacto financeiro de tais medidas, a anexa minuta de Proposta de Emenda à Constituição traz "regras de implementação gradual", por assim dizer. A primeira delas, prevista no § 1º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, estabelece que, afora o ensino fundamental regular, todos os outros níveis de ensino da educação básica, inclusive a modalidade de educação de jovens e adultos, serão considerados gradualmente, à razão de um quarto das matrículas ao ano.

37. De outro lado, tanto o aumento dos impostos a serem vertidos ao FUNDEB, bem como o aumento da porcentagem de composição do Fundo, sugerem uma implementação gradual, como previsto no § 2º desse mesmo artigo do ADCT: a passagem dos 15% dos recursos do atual FUNDEF para os 20% do FUNDEB (abrangendo mais impostos e transferências), é, outrossim, atingida em quatro anos: de um lado, com relação aos impostos e transferências que atualmente compõem o FUNDEF, o incremento será alcançado com um aumento anual à razão de 1,25%; e, de outro lado, com relação aos impostos e transferências adicionais, o incremento será realizado à razão de 5% ao ano. Isso permite que Estados e Municípios tenham quatro anos para conciliar suas matrículas em educação básica com os recursos destinados ao FUNDEB, a fim de que um aumento na demanda seja acompanhado por um aumento no financiamento.

38. Por fim, o aumento de financiamento para a educação básica garantido pela complementação da União será igualmente atingido em quatro anos (ADCT, art. 60, V): a complementação da União será de R\$ 4.300.000,00 (quatro bilhões e trezentos milhões de reais) a partir do quarto ano de vigência do Fundo. A lei prevista no inciso III definirá o escalonamento para a complementação da União, que será de R\$ 1.900.000.000,00 (um bilhão e novecentos milhões de reais) no primeiro ano, R\$ 2.700.000,00 (dois bilhões e setecentos

milhões de reais) no segundo ano, R\$ 3.500.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais) no terceiro ano, alcançando seu valor total a partir do quarto ano de vigência do Fundo.

39. Vale ressaltar, ainda, que no máximo 30% (trinta por cento) dessa complementação da União poderá ser suportado pela vinculação constitucional de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino prevista no art. 212 da Constituição Federal. O compromisso de complementação pela União obrigará ainda a oportuna revisão de outras vinculações de receita ou obrigações de gasto de forma a abrir espaço fiscal para a parcela da complementação da União que não será suportada pela vinculação constitucional para a educação.

40. Com isso, pretende-se ampliar enormemente o número de matrículas a serem consideradas, bem como os recursos para o financiamento - quer por parte dos entes federados, quer por parte da União. As regras transitórias asseguram uma passagem controlada do FUNDEF ao FUNDEB, de maneira a equalizar o sistema nacional de financiamento da educação básica no Brasil.

Estas, Senhor Presidente, são as razões que justificam o encaminhamento da presente minuta de Proposta de Emenda à Constituição, que ora submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Tarso Fernando Herz Genro