UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

VERSÃO CORRIGIDA

ANA PAULA SANTIAGO DO NASCIMENTO

**Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no
Brasil: Análise financeiro-orçamentária dos recursos
destinados a essa etapa da educação 2001-2010**

São Paulo
Julho/2012

ANA PAULA SANTIAGO DO NASCIMENTO

**Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no
Brasil: Análise financeiro-orçamentária dos recursos
destinados a essa etapa da educação 2001-2010**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Educação da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Mestre em
Educação

Área de Concentração: Estado, Sociedade
e Educação

Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de
Camargo

São Paulo
2012

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

379.32 N244a	Nascimento, Ana Paula Santiago do Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010 / Ana Paula Santiago do Nascimento; orientação Rubens Barbosa de Camargo. São Paulo: s.n., 2012.
-----------------	--

228p.; grafs.; tabs.; apêndice.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Financiamento da educação 2. Educação infantil 3. Políticas públicas I. Camargo, Rubens Barbosa de, orient.

Nome: NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do

Título: Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: Análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010

Dissertação apresentada à Faculdade de
Educação da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Mestre em Educação

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Dedico este trabalho à minha mãe e ao meu pai (*in memoriam*) que me ensinaram a acreditar nas pessoas e a lutar contra qualquer tipo de injustiça.

Ao Cleber por sua compreensão, carinho, presença e incansável apoio ao longo do período de elaboração deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível por conta dos diferentes atores que passaram em minha vida durante esses dez anos de convivência na FEUSP e três anos de trabalho acadêmico específico.

Agradeço à minha mãe querida por acreditar que sempre é possível, me dar forças e me ensinar a acreditar na humanidade. Além de compreender as minhas inúmeras ausências no decorrer desses anos. Você é muito importante na minha vida.

À minha irmã Amanda e ao meu cunhado Eder, que sempre que precisei me deram um apoio técnico informacional. À minha irmã Marcielle que dormiu inúmeras noites com a luz acesa e o computador ligado, dizendo sempre que poderia continuar trabalhando que não a atrapalharia. Reconheço a sua imensa ajuda e compreensão. Ao meu irmão Eduardo pelos momentos que, com suas ideias um pouco adversas, me fez esquecer a seriedade da vida. Amo muito vocês.

Ao meu querido orientador e amigo, Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, que nos anos de convivência, na FEUSP ou na Secretaria Municipal de Suzano, muito me ensinou, contribuindo para meu crescimento científico e intelectual.

À professora Lisete Gomes Arelaro que de sua maneira original nos ensina e nos dá forças para acreditar na educação pública, gratuita, laica e de qualidade a todos.

Ao professor Marcos Edgar Bassi, com o qual tive o prazer de sua presença, inteligência e simplicidade em meu emprego e na academia. Obrigada Marcos por me ensinar um pouquinho mais a cada dia.

À professora Márcia Aparecida Gobbi que aceitou fazer parte da minha banca de qualificação e contribuiu bastante para o aperfeiçoamento desse trabalho. Aos professores Cesar Augusto Minto e Maria Letícia Nascimento por aceitarem o convite de serem suplentes participantes desse trabalho.

Agradeço a todos os amigos e amigas queridos que foram essenciais para a conclusão deste trabalho. Que presentes ou ausentes sempre torceram para sua conclusão. Obrigada pela companhia na sala 212 ou na 45: quantas histórias, quanto trabalho, quanta alegria.

Em especial quero agradecer à Rosi que com muita alegria e paciência me ajudou na revisão deste texto. Além da imensa ajuda, acolheu-me em sua casa durante um ano, ensinou-me com o seu exemplo a ser um pouquinho mais paciente, confiante e apaixonada pela vida e pelas pessoas. Não me esquecerei dos nossos produtivos “chás da meia-noite”.

Abraços a todos: Daniel Cardoso, Raíssa Chappaz, Carol Ferrarezi, Sylvie Bonifácio Klain, Clovis Edmar Paulino, Paulo Rogério Batista, Lara Gonzales Gil, Luciana Franca Leme, Nathalia Cassetari, Nilson Alves de Souza, Renata Medina, Jordana Fragoso, Luciana Patrícia Albuquerque, Luciane Muniz, Andrea Zichia, Ananda Grinkraud, Luciana Leme, Cristiane Cavaleiro, Luciana Alves e Cláudia Maciel da Silva. E em especial à Fernanda Batista dos Santos, que com muita competência e carinho, fez a correção ortográfica deste trabalho, muito obrigada.

Faço um agradecimento especial a Kátia Aparecida, minha ‘primeira orientadora’, companheira que me ensinou o jeito CEPPE de pesquisar, foi fundamental na primeira pesquisa que participei, obrigada amiga.

Abraços também ao Theo e ao Artur, pois passamos momentos bem animados juntos que sempre me ajudaram a recarregar as baterias. Vocês são exemplos próximos de que é importante lutar por uma educação infantil de qualidade. Dois irmãos e suas diferentes relações com a escola e com a vida.

Quero fazer um agradecimento especial ao Cleber, meu amor, por ficar ao meu lado sempre, sem pedir nada, me dando força, incentivando, estudando comigo, me vendo só nas folguinhas do trabalho (e olha que são poucas). Você me ensina a cada dia, com seus gestos e palavras, o que é ser um companheiro (e como é bom ter e ser um): TE AMO.

Aos funcionários da Faculdade de Educação que, anonimamente, possibilitam a realização de nosso trabalho, especialmente, ao Cláudio e Marcelo da pós-graduação, que sempre estavam prontos a me ajudar nesses três curtos anos.

À Faculdade de Educação, pela oportunidade de realização do curso de graduação e pós-graduação.

À CAPES, pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

[...] reconhecer o papel social da pré-escola [compreendida a educação infantil de 0 a 6 anos de idade] significa justamente reconhecer como legítimos e – mais do que isso – em assumir, junto com a escola pública, a tarefa de universalização dos conhecimentos. Reconhecer o papel social da pré-escola significa compreender que ela tem a função de contribuir com a escola. Nem inútil, nem capaz de resolver todos os problemas futuros, nem tampouco importante em e por si mesma, a pré-escola tem sim como papel social o de valorizar os conhecimentos que as crianças possuem e garantir a aquisição de novos conhecimentos, exercendo o que me acostumei a chamar de função pedagógica da pré-escola [...]. (ROSEMBERG, 1989, p. 22-23)

RESUMO

NASCIMENTO, ANA PAULA SANTIAGO DO. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: Análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010**. 2012. 225 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

Este trabalho analisa as políticas de financiamento da educação promovida no âmbito da União, dos Estados e municípios, no período de 2001-2010 e o quanto essas políticas colaboraram para a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade na educação infantil. Teve-se como objetivo analisar os avanços e retrocessos da oferta da educação infantil no Brasil e o investimento financeiro dos entes federados para atingir as metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010 referente a essa etapa da educação básica. Esse estudo parte do princípio que sem tais recursos dificilmente se atingirá uma educação infantil de qualidade em quantidade suficiente para todas as crianças. Como forma de contextualizar o objeto de pesquisa, realizou-se uma análise histórica da legislação nacional que transformou a educação infantil em um direito de todos os cidadãos, assim como os aspectos históricos do financiamento da educação no Brasil: as receitas que o compõe e as destinações realizadas pelos diferentes entes federados. Através da descrição e análise de políticas e programas, dos montantes financeiros arrecadados e das destinações realizadas pelos diferentes entes federados, dos dados de atendimento e da situação das instituições de educação infantil, assim como dados de população na faixa etária, buscou-se avaliar qual o tamanho do esforço governamental para atingir os níveis desejados de atendimento na educação infantil. Uma discussão importante refere-se as quais entes federados devem se responsabilizar por esse atendimento e de que forma se dá o regime de colaboração entre eles. A pesquisa foi realizada através da análise dos documentos oficiais e da legislação vigente, dos balanços orçamentários, da participação em discussões em entidades acadêmicas e da revisão bibliográfica existente sobre o tema. O estudo realizado permite afirmar que existem ainda no Brasil muitas crianças de 0 a 6 anos de idade que não tem garantido o seu direito à educação. Todos os esforços financeiros empreendidos até o momento não foram suficientes para possibilitar a frequência dessas crianças em escolas de educação infantil. Os dados levantados revelam que o percentual bruto de atendimento nessa etapa da educação, em 2010, chegou a 12,6% para as crianças de 0 a 3 anos e a 83,3% para as crianças de 4 a 6 anos de idade, quando se tinha como meta do Plano atingir 50% e 80%, respectivamente. No que se refere à prioridade de gastos, fica claro na análise feita que, durante todo o período, a educação infantil recebeu o equivalente a 0,4% do PIB brasileiro, o que demonstra a não priorização dessa política. Termina-se a década com uma nova proposta de Plano Nacional de Educação (Projeto de Lei nº 8.035/2010) que aumenta esses percentuais de atendimento, porém conclui-se que para atingir essas metas será necessário um maior investimento financeiro, principalmente por parte da União, para que realmente seja possível um avanço na quantidade e na qualidade desse atendimento.

Palavras-chave: Financiamento da Educação; Educação Infantil; Políticas Públicas.

ABSTRAC

NASCIMENTO, ANA PAULA SANTIAGO DO. **Advances and setbacks in the provision of early childhood education in Brazil: Analysis of financial-budgetary resources to this stage of education 2001-2010**. 2012. 225 f. Thesis (MA) - Faculty of Education, University of São Paulo, São Paulo, 2012.

This paper analyzes the politics of education funding promoted within the Union, States and municipalities for the period 2001-2010 and how these policies helped to guarantee the right to education of children 0-6 years old in kindergarten. It had as objective to analyze the advances and retreats of the offer of early childhood education in Brazil and the financial investment of federal entities to achieve the goals of the National Education Plan 2001-2010 relating to this stage of basic education. This study assumes that without such resources hardly reach a quality early childhood education in sufficient quantity for all children. In order to contextualize the object of research carried out a historical analysis of national legislation that transformed the early childhood education in a right of all citizens, as well as the historical aspects of the financing of education in Brazil: the revenue that composes and destinations performed by different counties. Through the description and analysis of policies and programs, the financial amounts raised and the allocations made by different federal agencies, data service and the situation of early childhood institutions, as well as population data on age, we sought to evaluate which the size of government effort to achieve the desired levels of service in early childhood education. An important discussion refers to which federal agencies must take responsibility for this service and how it gives the system of collaboration. The survey was conducted through analysis of official documents and legislation, the budget balances, participation in discussions in academic institutions and reviewing existing literature on the subject. The study can say that in Brazil there are still many children 0-6 years of age who has not guaranteed their right to education. All financial efforts undertaken so far were not sufficient to enable the frequencies of these children in preschools. The data collected show that the percentage of gross care in this stage of education in 2010 reached 12,6% for children 0-3 years and 83,3% for children 4-6 years old, when had the goal of the Plan to 50% and 80% respectively. With regard to the priority of spending, it is clear that the analysis made during the period to early childhood education received the equivalent of 0.4% of GDP, which shows the non-prioritization of the policy. You finish the decade with a new proposal for a National Education Plan (Bill No. 8.035/2010) increasing percentages of these services, but concluded that to achieve these goals will require a greater financial investment, mainly by Union to really be able to advance in an amount and quality of care.

Keywords: Financing of Education; Early childhood education; public policies

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Totais consolidados de todos os entes federados - arrecadação dos impostos 2004 e 2010 - valores indexados dezembro/2010.....	87
Tabela 02 – Receitas arrecadadas ou recebidas através de transferências aos municípios, porcentagem constitucional destinada à MDE, porcentagem subvinculado ao Fundef e Fundeb ¹ e Recursos à MDE sem subvinculação.	88
Tabela 03 – Porcentagem das Despesas Correntes e Despesas de Capital no total das despesas liquidadas por ente federado – Brasil (2001-2010).....	122
Tabela 04 - Porcentagens das destinações das despesas de cada ente federado por função - 2002 a 2010 - Brasil.....	128
Tabela 05 - Estimativa do Percentual do Investimento Direto em Educação por Esfera de Governo e por nível de ensino em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - Brasil 2001 - 2009.....	131
Tabela 06 - Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, por nível de ensino, com valores corrigidos para 2009 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e Proporção do Investimento por Estudante da Educação Superior sobre o Estudante da Educação Básica - Brasil 2001 - 2009.....	133
Tabela 07 - Valores per capita - matrícula no ensino fundamental por total das despesas e valores decretados referentes ao Fundef e Fundeb – Brasil (2001 – 2009).....	135
Tabela 08 – Despesas em educação e Matrículas totais por ente federado no ano de 2009 e porcentagens de participação de cada um nos respectivos totais.....	136
Tabela 09 - Porcentagem das despesas públicas na função educação com cada subfunção – consolidado de todos os entes federados para os anos de 2004 a 2010 - Brasil.....	137
Tabela 10 – Despesas com a Subfunção Educação Infantil em relação aos gastos totais com a Função Educação em cada ente federado e consolidado – Brasil na subfunção (2004 - 2010).....	138
Tabela 11 - Despesas na subfunção educação infantil por ente federado com % de participação em relação ao total consolidado - Brasil.....	140

¹ Nos cálculos realizados nessa coluna considerou-se 20% de todos os impostos e transferências que compõem o Fundeb desde 2007.

Tabela 12 – Porcentagem das despesas realizadas com MDE pela União e com o Salário Educação em cada etapa ou modalidade de ensino – Brasil (2004 – 2010)...	142
Tabela 13 – Evolução na Taxa de atendimento (matrícula/população na faixa-etária) 2001 e 2010 – Brasil.....	151
Tabela 14 – Dados da população projetada, dados de matrículas do INEP e PNAD – 2009 (por 1.000).....	153
Tabela 15 – Matrícula em creche e pré-escola, população na faixa etária, taxa de atendimento líquida e taxa de atendimento bruta – Brasil/2010 (por 1.000).....	155
Tabela 16 – Taxa de atendimento a partir das estimativas da população na faixa etária – 0 a 3 a nos de idade – e das matrículas atendidas pela educação infantil – 2000 a 2050.....	158
Tabela 17 – Porcentagem de matrículas em cada uma das redes existentes: pública, conveniada ou privada 2010 – Brasil.....	168
Tabela 18 – Número de instituições de educação infantil – creche e pré-escola – públicas, conveniadas e privadas – 2010.....	169
Tabela 19 – Situação da Educação Infantil – Creche e Pré-escola – Brasil – 2001–2010.....	171
Tabela 20 – Relação entre matrículas, turmas, estabelecimentos e função docente por região geográfica nos anos de 2001, 2005, 2006 e 2010 – Brasil.....	175
Tabela 21 – Estabelecimentos de educação infantil – pública e privada e porcentagem de estabelecimentos que possuem parques infantis, berçário, sanitário adaptado as crianças de educação infantil e com acesso à <i>internet</i> – Brasil – 2001 e 2010.....	176
Tabela 22 – Ponderações de cada etapa, nível ou modalidade da educação básica para o cálculo do Custo Aluno–Qualidade inicial (CAQi) – CNE – 2010.....	180
Tabela 23 – Valores gastos para atingir a meta do PNE 2011-2020 – segundo valor gasto-aluno 2010 e valor CAQi-CNE.....	190

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Impostos discriminados na Constituição Federal no Art. 153, 155 e 156, nos quais incidem o percentual de no mínimo de 25% para MDE.....	84
Quadro 02 – Ponderações do Fundeb relativas aos níveis e modalidades da educação básica para o período de 2007 a 2010 com destaque para as ponderações referentes a educação infantil.....	108
Quadro 03 – Cinco possibilidades de número de crianças por turma e docente para média igual a 15 crianças.....	172
Quadro 04 – Valores aluno-ano educação infantil - 2010.....	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Comportamento das receitas correntes, de capital e total arrecadadas pelo conjunto dos entes federados no período de 2001 a 2010 - Brasil (valores indexados - INPC – dez/2010).....	73
Gráfico 02 - Evolução das Receitas de Capital por fonte de arrecadação no consolidado dos entes federados – Brasil (2001 – 2010).....	75
Gráfico 03 - Arrecadação de Transferências de Capital de 2001 a 2010 (indexados dez./2010) – Brasil	77
Gráfico 04: Evolução das Receitas Correntes por fonte de arrecadação no consolidado dos entes federados - Brasil (2001 – 2010).....	78
Gráfico 05 - Valores indexados para dezembro de 2010 da Receita dos municípios por tipo de receita - Brasil (2001 a 2010).....	80
Gráfico 06 - Impostos recolhidos pelos municípios, estados, Distrito Federal e União nos anos de 2004 a 2010 valores indexados dez/2010 – Brasil.....	85
Gráfico 07 – Impostos Municipais para os anos de 2004 a 2010 (valores indexados) – Brasil.....	90
Gráfico 08 - Complementação da União ao Fundeb - valores correntes e valores constantes em 2010 – Brasil (em bilhões).....	112
Gráfico 09 – Matrículas por etapa da educação básica: educação infantil e ensino fundamental I – Brasil (2001 a 2010).....	147
Gráfico 10 – Matrícula de Educação Infantil pública, privada e total – Brasil (2001 – 2010).....	149
Gráfico 11 – Matrículas em creches por dependência administrativa – Brasil (2001– 2010).....	159
Gráfico 12 – Matrículas em pré-escolas por dependência administrativa – Federal, Municipal e Estadual – e Pública, Privada e total com linha de tendência nos dados Totais– Brasil (20011 – 2010).....	161
Gráfico 13 – Porcentagem de vagas públicas oferecidas pelas instituições conveniadas 2010 – Brasil.....	168

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEE – Atendimento Educação Especial
ANPAE – Associação Nacional de Política e administração da Educação
ANPED – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
CACS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi – Custo Aluno–Qualidade Inicial
CCONT – Coordenação-Geral de Contabilidade
CEB – Câmara de Educação Básica
CEPPPE – Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação
CF – Constituição Federal da Republica Federativa do Brasil
CGU – Controladoria Geral da União
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPQ – Conselho nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODEPRE – Coordenadoria de Educação Pré-escolar
COEPRE – Coordenadoria de Educação Pré–Escolar
CONAE – Conferência Nacional de Educação
COREM – Coordenação–Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EF – Ensino Fundamental
EI – Educação Infantil
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCC – Fundação Carlos Chagas
FE-USP – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FEA-USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São

Paulo

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FENEN – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino

FFLCH-USP – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FINBRA – Finanças do Brasil

FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSE – Fundo Social de Emergência

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

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

GEINC – Gerência de Informações Contábeis

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IE – Imposto de Exportação para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

II – Imposto de Importação

INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preço ao Consumidor

IPCA – Índice de Preço ao Consumidor Amplo

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPI-Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores

IR – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens “Inter vivos”

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR – Imposto Territorial Rural

IOF – Imposto operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza

LBA – Lei Brasileira de Assistência

LC – Lei Complementar

LDB – lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOTO – Loteria de Número

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

MP – Medida Provisória

NBR – Norma Brasileira

OIE – Organización de Estados Iberoamericanos

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ação Articulado

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei Suplementar

PLC – Projeto de Lei Complementar

PLANEDI – Plano de Educação Infantil

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAD – Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios

PNAT – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola

PPA – Plano Plurianual

PROINFÂNCIA – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PROINFANTIL – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil

PROLAM–USP – Programa de Pós–Graduação em Integração da América latina da Universidade de São Paulo

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTA – Plano de Trabalho Anual

PUC–SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

RS – Rio Grande do Sul

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCs – Tribunais de Contas

TCC – Trabalho Complementar de Curso

TCU – Tribunal de Contas da União

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional de Estudantes

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

SUMÁRIO

Introdução.....	24
CAPÍTULO 1 – QUANDO A EDUCAÇÃO INFANTIL TORNA-SE LEGALMENTE UM DIREITO.....	36
1 - Histórico e legislação da Educação Infantil no Brasil: a construção de um direito.....	37
CAPÍTULO 2 – RECEITAS DESTINADAS AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	64
2 – As Fontes De Recursos Destinadas à Educação.....	65
2.1 – Levantamento (histórico) do financiamento da educação brasileira: natureza das fontes.....	65
2.2 – Capacidade tributária brasileira: quais os recursos disponíveis para a garantia de uma educação infantil de qualidade.....	72
2.2.1 – Receitas destinadas à educação: os impostos.....	83
2.2.2 – Fundos Contábeis: descrição da legislação, funcionamento e o lugar da educação infantil.....	91
2.2.2.1 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).....	92
2.2.2.2 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).....	102
2.2.3– A questão que se coloca à educação infantil: capacidade tributária dos municípios.....	115
CAPÍTULO 3 – DESPESAS DESTINADAS AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	117
3 – Despesas Destinadas ao Financiamento da Educação	118
3.1 – Como são alocados os recursos existentes: uma análise das despesas realizadas pelos entes federados.....	119
3.1.1 – Análise das despesas segundo a Classificação por Natureza Econômica - despesas correntes e de capital entre os entes federados: qual a real capacidade de cada ente.....	120
3.1.2 – Análise das despesas segundo a Classificação Funcional Programática – despesas por função e subfunção: os recursos destinados são suficientes para atender as demandas existentes?.....	127
3.1.2.1 – O papel da União no financiamento da educação infantil: um destaque necessário.....	141
CAPÍTULO 4 – ATENDIMENTO PÚBLICO COM QUALIDADE PARA TODOS.....	145

4 – A busca pela garantia de um direito: uma análise do atendimento na educação infantil brasileira.....	146
4.1 – O atendimento disponível: o acesso à educação infantil no foco da discussão.....	146
4.1.1 – O atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade nas creches e pré-escolas brasileiras.....	156
4.1.2 – O atendimento das crianças de 4 a 6 anos de idade nas creches e pré-escolas brasileiras.....	160
4.2 – Os convênios entre instituições públicas e privadas na educação infantil: como garantir o atendimento público, estatal e gratuito.....	164
4.3 – Educação Infantil: outros indicadores de qualidade.....	169
4.3.1 – Quais seriam as condições ideais de atendimento – uma discussão sobre o CAQi	178
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES – O (VELHO) DESAFIO DA PRÓXIMA DÉCADA.....	182
5 – Educação Infantil - o desafio da década.....	183
5.1 – Educação infantil e financiamento — quanto dinheiro “nos falta”?.....	186
5.2 – O PNE 2011-2020 – “novas” metas para a próxima década.....	188
5.2.1 – Quanto seria necessário para atingir as metas do PNE 2011-2020.....	190
5.3 – Por fim: é possível um atendimento público de qualidade na educação infantil?.....	192
6 – Referências Bibliográficas.....	193
APÊNDICE.....	213

Introdução

A educação infantil compreende o atendimento educacional oferecido em instituições próprias² às crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade³. No Brasil esse atendimento constitui a primeira etapa da educação básica subdividindo em creche – atendimento de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade – e pré-escola – atendimento de crianças de 4 a 6 anos de idade⁴.

Esse atendimento vem crescendo no Brasil e na maioria dos países do mundo ao longo dos anos. Dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)⁵ revelam que a maioria dos países inicia a educação pré-primária⁶ aos 3 anos de idade. Nesses estudos, no ano de 2010, apenas Brasil, Suriname, Guiana e Bolívia, dentre os países da América do Sul, declaravam que iniciavam essa etapa aos 4 anos de idade.

As políticas educacionais de atendimento voltadas às crianças estão diretamente ligadas à concepção de infância vigente no momento de sua elaboração. Alguns pesquisadores da história da infância, como Colin Heywood (2004), baseados em uma análise de diferentes historiadores, afirmam que para muitos desses foi a educação que delimitou a concepção de infância nos diferentes períodos históricos. Essa concepção está em contínuo processo de construção, sendo influenciada pelas lutas sociais, discussões no campo científico e questões culturais e econômicas.

² Aqui entendidas como instituições coletivas destinadas exclusivamente ao atendimento educacional de crianças de 0 a 6 anos de idade.

³ Faz-se necessário enfatizar que esse trabalho toma como faixa etária, atendida pela educação infantil, crianças de 0 a 6 anos de idade em instituições educacionais públicas e coletivas, por julgá-la apropriada e justa à construção e ao percurso histórico que a educação infantil vinha construindo desde suas primeiras experiências. Por acreditar que a nova organização da educação básica, promovida pela Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, não respeita a criança em suas individualidades e necessidades, rouba dessas crianças o direito a permanecer em um ambiente pensado e organizado para suprir todas as suas necessidades físicas, sociais, afetivas, emocionais, entre outras. Coaduno com as ideias de um grupo que acredita que matricular crianças de 6 anos nas escolas de ensino fundamental seja uma decisão que desrespeita a cultura escolar e coloca crianças e educadores em ambientes inapropriados com currículos e propostas equivocadas, sem mudanças significativas, o que, ao invés de expandir o direito à educação para as classes populares, apenas adianta o seu fracasso. Outro fator que contribui para essa escolha é o reconhecimento de que, caso a lei seja de fato cumprida, as crianças de 6 (seis) anos de idade estarão presentes, na maior parte do ano letivo, na educação infantil, onde defendo que seja o local mais apropriado para estarem.

⁴ Foram utilizados no decorrer dos anos os termos: escola pré-primária, creche, pré-escola e jardim de infância para definir as instituições que atendiam crianças de 0 a 6 anos de idade no Brasil. Essas instituições nem sempre tinham caráter educacional. A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996) todas essas instituições deveriam ser integradas à educação e contempladas nas nomenclaturas: creches – para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade – e pré-escola – para o atendimento de crianças de 4 a 6 anos de idade.

⁵ Dados retirados do site: <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>> em 01/12/2011.

⁶ No caso do Brasil, se refere ao atendimento na pré-escola.

Durante muitos séculos as crianças foram vistas como seres imperfeitos, adultos em miniaturas, criações divinas ou, simplesmente, foram ignoradas no contexto social. Muitas dessas concepções se justificam pelo fato de as crianças terem na história poucas chances de sobreviver, visto que se tinham, em um passado não muito longínquo, altas taxas de mortalidade infantil.

Os trabalhos sobre a infância começam a surgir nos anos 1960 por meio de pesquisas de historiadores e críticos. Foi Philippe Ariès (2006) que tratou sobre a concepção de infância, na Idade Média antes do século XII e teve um papel importante na construção da concepção de infância, sendo o primeiro a investigar o assunto e possibilitando que outros historiadores também o fizessem. Sua obra levou ao debate e ao aprofundamento do tema.

Ariès (2006) utilizou-se da iconografia para afirmar que, no mundo medieval, até o século XII, a infância era ignorada. Essa conclusão resultou em inúmeras críticas ao seu trabalho. O autor afirma que não existia qualquer consciência de particularidades infantis, as crianças eram colocadas junto aos adultos assim que conseguissem sobreviver sem os cuidados da mãe ou amas. Ariès concluiu que as crianças eram vistas como adultos em miniaturas e que não existia nenhuma preocupação com a sua educação. Para esse autor, e seus seguidores, a “descoberta” da infância se dá com o surgimento de um interesse pela educação. Ronald Carron acredita que essa descoberta inicia-se no século XIII, onde uma série de mudanças na esfera social e econômica ocorre. As crianças passam então a serem reconhecidas como um ser diferente dos adultos, com necessidades específicas para o seu desenvolvimento.

Apesar de não existir consenso entre os historiadores sobre as afirmações de Ariès⁷, visto que muitos desses acreditam que em todas as sociedades sempre existiu uma consciência da infância diversa à concepção contemporânea, o que levou o autor a concluir, erroneamente, sua não existência. O que se pode afirmar, e que nenhum historiador dessa área discorda, é que foi a partir dos estudos de Ariès que se começou a discutir, sob diferentes focos, a questão da infância.

Heywood (2004), que apresenta em sua obra as concepções de infâncias construídas no decorrer da história da humanidade, defende a infância como sendo uma abstração

⁷ Historiadores, como Heywood (2004), trazem em sua obra diversos autores que não concordam com essa concepção de Ariès, como Anthony Burton, Adrian Wilson e Dóris Desclais Berkyam. Destaca outros, como James A. Shultz, que afirma que durante dois mil anos, da antiguidade até o século XVII, as crianças na Alemanha eram consideradas adultos imperfeitos e que só na história recente as crianças começaram a ser vistas como diferentes e merecedoras de tratamento específico. Desta forma, esse é um tema que merece maiores discussões e análise.

referente a uma etapa da vida, que não necessariamente significa o período no qual o ser humano é uma criança. Apresenta a discussão sobre o conceito e a concepção de infância encontrados nas diferentes sociedades, utilizando-se de autores como Archard que

[...] sugere que todas as sociedades, em todas as épocas, tiveram o conceito de infância, ou seja, a noção de que as crianças podem ser diferenciadas dos adultos de várias formas. O ponto em que elas diferem é em suas concepções de infância, as quais especificam essas formas de distinção. (HEYWOOD, 2004, p. 22)

Heywood (2004) deixa evidenciadas as diferenças fundamentais, encontradas em cada sociedade, a respeito da duração, das qualidades intrínsecas e da importância dada a essa fase da vida. Segundo Ana Lúcia Goulart de Faria (1993), essas diferenças não são lineares. Utilizando autores como Ariès e Matilde Cagliari Galli⁸, essa autora afirma que essas diferenças flutuam, não têm um percurso retilíneo, embora acredite que “tenham um movimento em contínua progressão desde o século XIV, depois de uma gestação longa e gradual, ocorrida do século XII-XIII em diante” (p. 25).

Faria (1993), baseada nos estudos de Egle Becchi⁹, acredita que somente no final do século XVIII e início do XIX, período de constituição da sociedade burguesa, é possível falar de modo mais generalizado de uma infância como “categoria peculiar do social, da criança como figura da coletividade, dotada de necessidades próprias, merecedora de atenção e destinatária, por excelência, dos intervenos educativos” (p. 25). Porém ressalva que o reconhecimento da sua identidade e importância não era generalizado, pois esse processo aconteceu de diferentes formas nas diversas faixas sociais.

No final do século XIX e início do século XX surgem diversos estudos importantes sobre a infância que contribuem para impulsionar a educação das crianças. Heywood (2004) descreve os estudos de Viviana Zelizer, nos quais destaca, em meados do século XIX, uma concepção de criança com valor emocional e sem valor econômico presente nos discursos da classe média urbana. Nessa época, muitas famílias da classe trabalhadora dependiam dos salários das crianças para sobreviverem, começando assim a surgir os movimentos pela construção de legislações contra o trabalho infantil e a favor da educação compulsória.

⁸ A autora se utiliza das obras de ARIÈS, Philippe. Verbete: Infanzia. **Enciclopedia Einaudi**, vol. VII. Torino: Einaudi, 1979 e CAGLIARI GALLI, Matilde. L'immagine culturale del bambino. In: BERTOLINI, Piero. **La scuola dell'infanzia verso il 2000**. Firenze: La Nuova Italia, s/d, p. 31-42.

⁹ BECCHI, Egle. Molde infanzia, poche storie. In: **Ricerche Pedagogiche**. Parma, n. 68-69, 1983, p. 1-15.

No que se refere especificamente à educação das crianças, Heywood (2004) afirma que John Locke foi um dos primeiros a escrever sobre o tema. Com sua obra publicada em 1689-90, o principal inspirador da teoria do empirismo – doutrina que acredita ser o conhecimento fruto das experiências – tratou a criança como “tábula rasa”, a qual se deveria moldar para que aprendesse a dominar suas inclinações e submeter suas vontades à razão, e acreditava que esse aprendizado poderia acontecer desde muito cedo. Um conceito que impulsionou a construção de uma nova imagem da infância e de sua educação.

A partir da teoria de Locke, começa-se a pensar em uma educação específica para essas crianças, sendo que a proposta desse autor é ensiná-las a argumentar. Francisco O. Weffort (2002) cita em sua obra *Os clássicos da Política* um importante trecho dos estudos de Locke

[...] suponhamos, pois, que a mente é, como dissemos, um papel branco, desprovido de todos os caracteres, sem quaisquer ideias; como ela será suprimida? De onde lhe provém esse vasto estoque, que a ativa e que a ilimitada fantasia do homem pintou nela com uma variedade quase infinita? De onde apreende todos os materiais da razão e do conhecimento? A isso respondo, numa palavra, da experiência. Todo o nosso conhecimento está nele fundado e dela deriva fundamentalmente o próprio conhecimento. (LOCKE *apud* WEFFORT, 2002, p. 83)

Outro autor bastante influente nessa discussão, nos século XVIII, foi Jean-Jacques Rousseau (2004) que entendia a criança como um ser originalmente bom, avaliado por muitos como o autor que melhor retratou a infância dessa época. Ele rejeitou a concepção cristã vigente do pecado original, na qual todas as crianças nasciam más, visto que era fruto do “pecado” e deveriam ser orientadas para o bem. Rousseau também não concorda com Locke sobre argumentar com as crianças, uma vez que acreditava que essa habilidade só estaria desenvolvida inteiramente na adolescência.

Seu contra-argumento era de que a natureza deseja que as crianças sejam crianças antes de ser adultos. A infância ‘tem formas próprias de ver, pensar, sentir’, e, particularmente, sua própria forma de raciocínio, ‘sensível’, ‘pueril’, diferentemente da razão ‘intelectual’ ou ‘humana’ do adulto. (HEYWOOD, 2004, p. 38)

Pode-se afirmar que é só na modernidade que a concepção de infância começa a se

aproximar da visão atual e a criança passa a ter importância por si mesma. Essas concepções sempre foram relacionadas com a questão educacional.

Além das discussões histórico-sociais¹⁰ que impulsionaram a construção da ideia de crianças e de sua educação, são evidentes as contribuições da psicologia e especificamente da psicologia do desenvolvimento infantil nessa área. Sônia Kramer (1988), já no final dos anos 1980, apresentava esses estudos como justificativa para a educação das crianças. Essa autora discute três pontos importantes desses estudos: o ponto de vista socioafetivo; o cognitivo; e o simbólico¹¹. Esses estudos não serão tratados neste trabalho, porém se reconhece aqui sua importância e contribuições para a educação e, principalmente, para a educação das crianças de 0 a 6 anos de idade. Os estudos antropológicos também merecem menção, visto que como indica Kramer (1988)

[...] implicam reconhecer a heterogeneidade das populações infantis, não só por sua marca de classe social ou pelos momentos diversos do desenvolvimento psicológico, mas também porque os hábitos, costumes e valores presentes no seu contexto imediato interferem na sua percepção e inserção no mundo social. (ABRAMOVAY e KRAMER, 1988, p. 89)

É possível reconhecer, ainda, no século XIX a existência no Brasil da iniciativa de educadores que defendiam a educação como um direito de todos os seres humanos, com o compromisso de desenvolver ao máximo os talentos possíveis de cada um, estabelecendo a igualdade verdadeira entre os homens. Tais educadores viam na escola a possibilidade de educar as massas e, ao considerá-la como “força libertadora”, idealizavam uma educação emancipatória, com professores bem preparados, um currículo novo e propósitos bem definidos.

Inicia-se na primeira metade do século XX o movimento político conhecido como escola nova que proclamava a educação como

¹⁰ Faz-se importante destacar as contribuições dos estudos de Florestan Fernandes no início dos anos 1940 em São Paulo para a discussão de culturas infantis. A obra “Trocinhas do Bom Retiro” publicada em 1944 é uma verdadeira contribuição ao tema. Para saber mais ver: ARENHART, Deise. **Contribuições de Florestan Fernandes ao estudo das culturas infantis**. p. 32-53. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/16553/16553.PDFXXvmi=>. Acessado em 09/07/2012 e SAVIANI, Dermeval. **Florestan Fernandes e a educação**. Estudos Avançados nº 10 (26), 1996.

¹¹ Ver SOUZA, Solange Jobim e KRAMER, Sonia. **Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos**. São Paulo: Edições Loyola, 1988.

[...] direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. (MANIFESTO, 1932, s/p).

Esse movimento lançou em 1932 o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹², redigido por Fernando de Azevedo, que entendia a escola pública, gratuita e laica como promotora de uma educação popular igualitária. Esse manifesto propunha uma nova política educacional para o Brasil.

Essas discussões tomam maiores proporções e começam a ser alvo de políticas públicas educacionais na segunda metade do século XX, tendo sido totalmente reconhecida com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e iniciando seu processo de expansão a partir de então.

Inicia-se também, segundo Natália Fernandes Soares (2006), por volta de 1980, um movimento de reconceitualização da infância, com estudos de sociólogos da infância – Ambert (1986), James e Prout (1990), Jenks (1992) e Qvortrup (1995)¹³ – que defendem “a necessidade de considerar as crianças como actores sociais e a infância como grupo social com direitos” (2006, p. 26). Nesse ponto, Lourdes Gaitán (2006) destaca

A discussão sobre as crianças como sujeitos, ou atores sociais, assinala que estes (não importando a idade) são pessoas com seus próprios direitos, gente com características e habilidades específicas que devem ser apreciadas e respeitadas pelos seus semelhantes seres humanos (adultos). (GAITÁN, 2006, p. 28, tradução nossa)¹⁴

¹² Esse manifesto foi assinado por: Fernando de Azevedo, Afranio Peixoto, A. de Sampaio Doria, Anísio Spínola Teixeira, M. Bergstrom Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. G. Frota Pessoa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Atílio Vivacqua, Francisco Venancio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meirelles, Edgar Sussekínd de Mendonça, Armanda Álvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nobrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes.

¹³ Ver: Ambert, A. (1986). *The place of children in North American Sociology*. In: P. Adler e P. Adler (Ed.). **Sociological Studies of Child Development**. Greenwich, Conn: Jai Press; James, A., Prout, A. (Ed.) (1990). **Constructing and reconstructing childhood** – contemporary issues in the sociological study of childhood. Hampshire: The Falmer Press; Jenks, C. (1992). **The sociology of childhood** – essential readings. Hampshire: Gregg revivals (1ª publicação 1982, Batsford Academic and Ed.); e Qvortrup, J. (1995). *Childhood in Europe: a new field of social research*. In: L. Chisholmet al. (Ed.). **Growing up In Europe** – contemporary horizons in childhood and youth studies. Berlin: Walter de Gruyter.

¹⁴ La discusión sobre los niños como sujetos, o actores sociales, señala que éstos (no importa su edad) son personas con sus propios derechos, gente com características y habilidades específicas que deben ser apreciadas y respetadas por sus semejantes (adultos) seres humanos. (p. 28)

Segundo essa concepção, a escola é vista como a principal ocupação das crianças pequenas, sendo uma instituição característica para a sua idade, como um local privilegiado para a construção das culturas infantis. A concepção de criança que se tem, mesmo que não se constitua em realidade para todas, é a de que a criança deve ter tempo para brincar, estudar e se “preparar” para a vida adulta.

Como consequência ou parte desse processo de reconhecimento da infância como categoria social, finda-se o século XX no Brasil com a escola obrigatória para todas as crianças a partir dos 6 anos de idade no ensino fundamental e a obrigatoriedade do oferecimento por parte do poder público a todas as crianças de 0 a 5 anos de idade, para as famílias que assim o desejarem, na educação infantil. Além disso está em curso a implementação da expansão da obrigatoriedade de matrículas para as crianças de 4 e 5 anos até o final do ano de 2016 estabelecida pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

Essa definição legal e social do direito da criança ao atendimento educacional não significa que existe um consenso sobre quais são as características desse atendimento, como quais os parâmetros de qualidade adotados, quais as suas funções, se esse atendimento deve ser universal, obrigatório a todas as crianças, qual a carga horária a ser cumprida nessas instituições, com quais profissionais, quais órgãos governamentais devem se responsabilizar pelo seu oferecimento, qual o papel da sociedade organizada nesse atendimento, entre outras questões.

Sendo assim, diante desse reconhecimento legal do direito à educação às crianças de 0 a 6 anos de idade, faz-se necessário e urgente uma análise do processo de efetivação desse direito. Entendendo que essa efetivação deve-se traduzir na oferta de educação infantil pelo Estado, buscou-se analisar a relação entre o financiamento e a expansão desse atendimento na última década (2001-2010).

O presente trabalho, realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental sobre o financiamento da educação infantil, pretendeu apresentar alguns elementos que subsidiassem uma reflexão mais detalhada sobre o tema, tem como objetivo analisar os avanços e retrocessos da oferta dessa etapa da educação básica no Brasil e o investimento financeiro dos entes federados para atingir as metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010 referente a educação infantil. Utiliza como referencial teórico estudos sobre educação infantil de Sônia Kramer, Maria Malta Campos, Fúlvia Rosemberg e Solange Jobim e Souza; de financiamento da educação de José Carlos de Araujo Melchior, Nicholas Davies e Martin Carnoy. Utilizou-se ainda como parâmetro para a discussão de custo-aluno os estudos do Conselho Nacional de

Educação realizados por Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto.

A pesquisa de caráter qualitativo consiste em levantamento e análise de estudos, que abrangem de forma detalhada os caminhos percorridos pelo debate acerca da garantia do direito à educação infantil no Brasil na última década. A análise incorpora o levantamento das políticas de financiamento da educação, das políticas de vinculação de recursos, assim como a divisão de responsabilidades entre os entes federativos no atendimento às faixas etárias e a participação dos entes privados na oferta dessa etapa de ensino.

Este estudo exigiu também a coleta de dados quantitativos que possibilitou a construção de séries históricas sobre o atendimento à demanda existente. Sobre esses dados faz-se necessário justificar algumas escolhas.

Existem atualmente no Brasil duas fontes de dados nacionais sobre o atendimento educacional de crianças, jovens e adultos em instituições: os dados do Censo Escolar realizado e fornecido pelo Instituto Nacional de Educação e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), e os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD) realizada e fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas fontes, porém, possuem metodologias de coleta distintas fazendo com que existam divergências entre elas. Após uma análise de ambas as fontes, através de seus questionários de pesquisas, optou-se em utilizar neste estudo os dados do Censo Escolar INEP/MEC, visto que são fornecidos por instituições escolares cadastradas e autorizadas nas respectivas redes oficiais de ensino, o que não garante total precisão e fidedignidade, mas os aproxima destas. Ao contrário dos dados da PNAD, obtidos através de questionários aplicados aos residentes, esses mais relacionados com o atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos em instituições coletivas educacionais ou não.

Outro fator que contribuiu para a escolha em trabalhar com os dados do Censo Escolar está ligado à existência de outros dados relacionados às escolas de educação infantil, dados estes apenas disponíveis no banco de dado do Censo Escolar, como o caso de condição de infraestrutura dessas instituições, dependência administrativa, quantidade de docentes, turmas e matrículas, entre outros. Decidiu-se então padronizar as fontes de dados para que não existissem distorções decorrentes da metodologia e momento temporal da coleta do dado.

No que se refere à obtenção dos dados para a realização desta pesquisa, faz-se necessário ressaltar que os dados foram extraídos, na maioria das vezes, das Sinopses Estatísticas disponíveis no site do INEP na internet. Quando essas Sinopses não satisfaziam os

questionamentos existentes, foram coletados dados nos microdados do Censo Escolar, também disponível no site do INEP. Como os microdados e a Sinopse têm a mesma fonte de dados, pode-se supor que são as mesmas informações. Porém para que as fontes fiquem melhor discriminadas, nesta pesquisa optou-se em indicar a referência sempre que os dados forem utilizados.

É necessário tecer algumas considerações também a respeito da coleta de dados orçamentários e financeiros. Não se pode deixar de lembrar que um trabalho que se baseie na análise desses dados no Brasil deve ser feito com muita cautela, visto que essas informações obtidas são ainda incipientes e contraditórias. A maioria dos dados disponíveis nos diferentes sites utiliza-se de metodologias distintas, agrega receitas e despesas sem especificações claras, nas quais não é possível descobrir quais os critérios utilizados para a contabilização e o que de fato está agregado, sendo que, por vezes, não possuem séries históricas ou são coletados diferentemente ano a ano, o que impossibilita tal análise, além de serem publicados e republicados para correções contábeis sem indicações de atualizações, entre outras coisas.

Aos poucos se avançam nos métodos de coleta e divulgação desses dados, porém há muito que se aprimorar nessa questão. Para minimizar a fragilidade dos dados financeiros disponíveis, como recomenda Davis (2008), buscaram-se diferentes fontes de dados para tentar assim constatar quais de fato foram os gastos realizados em educação infantil no período estudado.

Foram analisados inúmeros documentos oficiais que traziam informações totais ou parciais das receitas e despesas realizadas pelos entes federados: Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU); Relatório anual do Tribunal de Contas da União (TCU); Tabelas disponíveis no site do INEP/MEC; Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – Anexo X (Lei nº 9.394/96, art. 72) – Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, disponíveis no site do Ministério da Fazenda; dados do Finanças do Brasil (FINBRA) extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) – Secretaria do Tesouro Nacional/Coordenação-Geral de Contabilidade/Gerência de Informações Contábeis (STN/CCONT/GEINC) e Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios (COREM); Consolidação das contas públicas, dados do Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional; e dados dos Relatórios de atividades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação (FNDE/MEC). Constatou-se a utilização de metodologias distintas de coleta por estes órgãos e decidiu-se utilizar o menor número de fontes possível, visto que os valores

geralmente não são os mesmos.

Optou-se em analisar os Demonstrativos Orçamentários Anuais publicados através de Portarias do Ministério da Fazenda para uma discussão de como foram alocados os recursos em cada ente federativo; analisar as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da União; os convênios realizados pelo FNDE e neles os destinados à educação infantil; os montantes da educação e da educação infantil em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro; os valores por aluno de cada etapa da educação básica; além de analisar o impacto orçamentário do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Como existem diferentes fontes de dados utilizadas para a análise, todas estão indicadas em notas de rodapé ou expressas em cada um dos gráficos, quadros e tabelas nos quais aparecem.

Quando necessário, os dados foram indexados para os valores de dezembro de 2010 através do Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC)¹⁵. Existe apenas um gráfico com a indexação realizada através do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), que foi retirada do site do MEC e já estava com esse indexador.

No caso dos dados demográficos, optou-se em utilizar os dados do documento intitulado “Projeção da População do Brasil por sexo e idade para o período de 1980-2050 – Revisão 2008” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para todos os anos estudados e projeções.

O material de pesquisas é composto das seguintes fontes: 1) livros, documentos e revistas disponíveis na rede de bibliotecas da USP, que constam na bibliografia; 2) dados estatísticos disponíveis nos sites e publicações do Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o próprio Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); e 3) ponderações obtidas através da participação nas reuniões do grupo de trabalho 07 – Educação de crianças de 0 a 6 anos da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) nos anos de 2009 e 2010 e nas Conferências Nacionais de Educação – etapa municipal e Estadual, ambas de São Paulo – no ano de 2010.

No processo de coleta e análise dos dados bibliográficos, de textos legais e estatísticos e do acúmulo de leituras e reflexões teóricas sobre o tema tratado adquirido através das aulas

¹⁵ Esse índice foi escolhido, pois são os mesmos utilizados pelo governo federal para corrigir os valores da complementação do FUNDEB.

e acompanhamento das reuniões de diferentes grupos que discutem o assunto, estabeleceram-se categorias de análise dos dados e dos caminhos percorridos pela educação infantil no Brasil, dando destaque às diferentes fontes de financiamento e seus impactos na efetivação do direito a essa etapa da educação à população que a ela demanda. Entre as categorias de análise se instituiu: direito à educação infantil nas dimensões acesso, qualidade e recursos financeiros.

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos que buscam dar subsídios ao leitor a respeito do tema.

O capítulo 1 está estruturado a fim de expor a trajetória da educação infantil no Brasil, demonstrando como ela foi se tornando um direito da criança de 0 a 6 anos de idade no decorrer da história, através das inúmeras ações políticas direcionadas a elas e, principalmente, com destinações financeiras legalmente instituídas para garantir esse direito. Busca-se nesse capítulo delimitar os grandes marcos históricos, legais e sociais, vinculando-os com as diferentes concepções sobre a educação como direito social dessa criança com um papel fundamental na sociedade atual.

O capítulo 2 apresenta um breve histórico do financiamento educacional brasileiro, destacando as suas fragilidades e avanços no decorrer da história de destinação de recursos financeiros a essa área, dando ênfase às ações que influenciaram direta ou indiretamente o financiamento da educação infantil. Após esse breve levantamento, o capítulo define ao leitor as fontes de receitas destinadas à educação, apresentando os valores arrecadados por cada ente federado na última década (2001-2010).

No capítulo 3, discute-se as despesas relacionadas à educação na última década, dando destaque as relacionadas ao financiamento da educação infantil. Faz-se um levantamento de quanto foi investido na educação infantil em contraposição a outras etapas e níveis da educação e inicia-se uma discussão sobre o papel de cada ente federado na garantia desse direito, através da análise dos recursos destinados a cada subfunção dentro da função educação e, dessa, no conjunto das funções.

No capítulo 4 faz-se um breve panorama de como se encontrava a educação infantil em 2010 depois de uma década da instituição legal das metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010 (PNE 2001-2010), que previa alcançar um atendimento acordado socialmente como desejável. Esse capítulo também traz uma breve discussão das instituições comunitárias e filantrópicas que atendem essa faixa etária e faz uma distinção entre atendimento público e

gratuito, entendendo que ambos fazem parte da estrutura pública, porém com particularidades. Faz-se um breve levantamento das condições físicas das escolas de educação infantil nos anos de 2001 e 2010 e delimita-se o que se entende socialmente por qualidade desse atendimento baseada na discussão de custo aluno-qualidade realizada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e inicia-se uma discussão sobre a universalização e a obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças nessa etapa da educação básica.

Inicia-se o capítulo 5 (conclusões) com a discussão de quanto recurso financeiro seria necessário para se atingir a meta referente à educação infantil proposto pelo PNE 2001-2010 nas condições existentes em 2010 e de quanto seria necessário destinar a essa etapa do ensino para que se atingissem tais metas com níveis mínimos de qualidade de atendimento, utilizando como referência a essa qualidade as discussões de custo aluno-qualidade do CNE discutidas no capítulo anterior. Esse capítulo faz também uma discussão sobre as novas metas do PNE 2011-2020 e alguns exercícios contábeis para avaliar se é possível um atendimento público de qualidade nos moldes explicitados para essa faixa etária no período proposto. Encerra-se o capítulo corroborando com a discussão atual sobre a necessidade e possibilidade de investir-se 10% do PIB brasileiro em educação na próxima década como uma das mais importantes condições para a garantia do acesso a todas as crianças da educação infantil conforme suas famílias assim desejem.

CAPÍTULO 1

QUANDO A EDUCAÇÃO INFANTIL TORNA-SE LEGALMENTE UM DIREITO

**A trajetória legal dessa primeira etapa da educação
básica.**

1 - Histórico e legislação da Educação Infantil no Brasil: a construção de um direito

Ao analisar o processo realizado pela educação brasileira desde o descobrimento do Brasil até os dias atuais, percebe-se que a educação infantil, hoje considerada a primeira etapa da educação básica pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, que atende crianças de 0 a 6 anos de idade em instituições educacionais coletivas próprias a esse fim, constituiu-se de maneira peculiar quando comparada com o processo percorrido pelo ensino fundamental e médio. Essa distinção é decorrente das especificidades relacionadas à idade das crianças atendidas pela educação infantil e às pressões exercidas pelos movimentos sociais de luta pelo direito de as mulheres trabalhadoras terem seus filhos atendidos em instituições no período em que estas estivessem trabalhando. Essas peculiaridades não distanciam a educação infantil do processo educacional vivido pelos demais níveis de ensino, mas o caracteriza de outra forma, com outras preocupações e questões a resolver.

Para um melhor entendimento desse percurso na história recente de nosso país, propõe-se uma divisão, recomendada por alguns pesquisadores como Solange Jobim Souza (1988), Sônia Kramer (1988, 2001), Fúlvia Rosemberg (1989, 2001, 2003) e Zilma de Moraes Ramos de Oliveira (2010), em grandes blocos históricos discutindo a educação infantil dentro do contexto geral da educação nacional e, quando possível, ressaltando as destinações financeiras dispensadas a esse atendimento.

O reconhecimento público da educação infantil no Brasil inicia-se após a Segunda República, sendo que, antes disso, como apontam Solange Jobim Souza e Sônia Kramer (1988), havia poucas ações políticas relacionadas às crianças de 0 a 6 anos de idade.

O período que antecede 1970 foi separado por Kramer (2001), em dois grandes blocos: antes e depois de 1930. Antes do ano de 1930, baseada na pesquisa de Moncorvo Filho¹⁶, as políticas direcionadas à infância são organizadas em três períodos distintos. Um primeiro período, que seria desde o descobrimento até o ano de 1874, é caracterizado pela autora como um período de poucas ações direcionadas à infância, tanto do ponto de vista da proteção jurídica como de alternativas de atendimento a essas crianças.

Kramer (2001) afirma que nesse período o que se tinha como atendimento

¹⁶ Para um aprofundamento nesse assunto, ver MONCORVO FILHO, A. **Histórico da proteção à infância no Brasil, 1500-1922**. Rio de Janeiro: Emp. Graphica Ed., 1926.

institucional para as crianças eram a “Casa dos Expostos” ou “Roda” para as crianças bem pequenas¹⁷ e a “Escola de Aprendizizes Marinheiros” fundada em 1873, para os maiores de 12 anos. Ambas atendiam apenas as crianças abandonadas.

Segundo a autora, só existiam regulamentações a respeito das crianças órfãs e “Códigos de Leis e Regulamentos Orphanológicos” (KRAMER, 2001, p. 49) que tratavam assuntos referentes a bens materiais, sendo que, além dos poucos projetos de iniciativa privada, não se tinha nenhuma ação efetiva do poder público.

Destaca um segundo período, compreendido entre 1874 e 1889, que se caracteriza por projetos de atendimento à criança por grupos particulares, principalmente por médicos higienistas que tinham como maior preocupação a alta taxa de mortalidade infantil, atribuída a nascimentos ilegítimos – entre escravos e senhores – e a negligência das mães ao permitirem o aleitamento mercenário. Ambas as causas culpavam as famílias e, em especial os escravos, pelas doenças que levavam as crianças ao óbito.

A autora afirma que a ideia de proteção começava a se instalar no Brasil, porém sua efetivação contava com algumas iniciativas¹⁸ isoladas e insuficientes diante da situação de saúde e educação da população brasileira, podendo assim afirmar que “até os primeiros anos da República fora praticamente nulo o movimento em função da puericultura e da escolarização” (p. 52). É nesse período que, segundo a autora, se cria o 1º Jardim de Infância brasileiro, inaugurado em 1875 e fechado logo em seguida por falta de apoio do Poder Público.

A autora classifica o terceiro período, após 1889 até 1930, como o início de uma mudança na atenção à criança. Funda-se em 1899 o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil, na cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de, entre outras coisas, criar creches e jardins de infância.

Tem-se em 1908 a primeira creche popular – Creche Sra. Alfredo Pinto – que atendia os filhos dos operários de até 2 anos de idade e, em 1909, o Jardim de Infância Campos Salles ambos no Rio de Janeiro. Cria-se em 1919 o Departamento da Criança no Brasil, sob

¹⁷ Essas casas estavam sobre a responsabilidade da Santa Casa. A primeira Casa de Expostos foi criada em Salvador no ano de 1726, e a primeira casa da roda ou casa de expostos, no Rio de Janeiro em 1738. O objetivo dessas instituições era acolher crianças abandonadas. Para saber mais sobre esse assunto, ver: NASCIMENTO, Alcileide Cabral do. **A sorte dos enjeitados: O combate ao infanticídio e a institucionalização da assistência às crianças abandonadas no Recife (1789/1832).** Tese (Doutorado), Recife: UFPE, 2006.

¹⁸ Asilo de Meninos Desvalidos, fundado no Rio de Janeiro em 1875, três Institutos de Menores Artífices fundados em Minas Gerais em 1876 e os colégios e associações de amparo à infância (como o 1º Jardim de Infância do Brasil, Menezes Vieira, criado em 1875).

responsabilidade do Estado, porém mantido com recursos do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil, com objetivo de

[...] realizar histórico sobre a situação da proteção à infância no Brasil [...]; fomentar iniciativas de amparo à criança e à mulher grávida pobre, publicar boletins, divulgar conhecimentos, promover congressos; concorrer para a aplicação das leis de amparo à criança; uniformizar as estatísticas brasileiras sobre mortalidade infantil. (KRAMER, 2001 p. 53)

Esse Departamento realizou em 1922 o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância que reuniu pessoas ligadas tanto a iniciativas particulares como à “vida pública”.

Pode-se afirmar assim que existiram alguns movimentos de grupos privados nas duas últimas décadas do século XIX, mas nada que se configurasse como atendimento a essa faixa etária e que, só após os anos 1920, começa no Brasil um maior reconhecimento dos setores públicos com o atendimento às crianças pequenas.

Rosemberg (1989) delimita, como ponto de partida para a construção de legislações que garantissem o atendimento em creches, as primeiras creches de empresa, construídas na década de 1920 pelas indústrias paulistas. O que trouxe para as creches um caráter provisório que se mantém ainda no século XXI em algumas instituições dessa natureza.

O fato de a reivindicação/concessão de creches ter se justificado principalmente pela necessidade/vontade de a mãe trabalhar fora de casa acabou por emprestar à creche o caráter de instituição provisória, de emergência ou de substituição, acarretando-lhe uma história cíclica, restringindo-a apenas a uma parte das famílias, dificultando o acúmulo das experiências, tanto ao nível de seu funcionamento interno quanto da população usuária. (ROSEMBERG, 1989, p. 91)

De uma educação extremamente elitista no que se refere ao acesso que se tinha no período colonial e imperial brasileiro passava-se para a defesa da democratização do ensino. Segundo Otaíza de Oliveira Romanelli (1983) e Kramer (2001), nos anos 1920 a educação era vista e utilizada por uma parcela da sociedade como uma forma de mobilidade social: a classe dirigente do país a usava para distinguir as classes e a classe média brasileira a entendia como canal de ascensão social, prestígio e integração com as classes dirigentes; e era defendida como direito de todas as crianças. Na medida em que o país foi tornando-se urbano e industrial, a educação foi ganhando novas funções e é a necessidade de mão de obra

especializada que sugere um investimento maior na educação do país. Kramer (2001) nos lembra que “os movimentos por educação que começavam a se articular, em especial o da Escola Nova, fundamentavam-se nos princípios da psicologia do desenvolvimento que despontava e crescia em importância nos Estados Unidos e na Europa” (p. 55).

Porém, nesse período – década de 1920 – a preocupação das poucas instituições que atendiam às crianças de 0 a 6 anos de idade no Brasil continuava sendo a de guarda e cuidado, seguindo parâmetros europeus de creches assistencialistas, que tinham como objetivo afastar as crianças pobres do trabalho servil. Esse atendimento era, em sua maioria, mantido por igrejas, associações de bairros, entre outras instituições privadas da sociedade, que tinham como preocupação as altas taxas de mortalidade, desnutrição generalizada e graves acidentes domésticos que aconteciam com as crianças na época. Segundo Moysés Kuhlmann Jr. (2000), o Brasil contava com 47 creches, em 1924, distribuídas por várias capitais e algumas cidades do país.

Outra forma de atendimento era o destinado às crianças abandonadas, órfãs e os filhos de mães solteiras que recebiam tratamentos de caráter higienistas, com ação médica, sanitária, assistencialista e moral. Segundo Kramer (2001), essa situação pode ser entendida como consequência da escassez de recursos financeiros que a área educacional detinha na época.

Os fatores determinantes do reconhecimento público no que se refere à importância desse atendimento, segundo Kramer (2001), baseavam-se na necessidade de preparar a criança para o futuro e de fortalecimento do Estado. Ambas as preocupações, alerta a autora, os veem – criança e Estado – como categorias neutras e abstratas, com uma “perspectiva não dialética da evolução e da transformação da estrutura social” (p. 55).

Segundo essa mesma autora, essa etapa pré-1930, pode ser resumida como um momento histórico em que a sociedade possuía uma concepção abstrata da infância, políticas de assistência à criança baseada apenas na sua medicalização e a psicologização do trabalho educativo.

A década de 1930 é reconhecida como “a década da mudança” por conta de modificações políticas, econômicas e sociais ocorridas no Brasil e em muitos países e que se refletiram “na configuração das instituições voltadas às questões de educação e saúde, como também na sua política” (KRAMER, 2001, p. 56). Foi nessa época que o Brasil adotou o modelo econômico de importação no lugar da monocultura latifundiária; iniciou-se a

diversificação da produção com o decorrente fortalecimento da nova burguesia urbano-industrial; assistiu-se a uma reorganização do aparelho de Estado – passando de uma estrutura de poder baseada no coronelismo para a política dos Estados; e uma mudança na estrutura da sociedade brasileira com o crescimento do setor industrial, ampliação da classe média, urbanização e surgimento de um proletariado industrial proveniente da zona rural. Essas mudanças “culminam na Revolução de 1930, com traços centralizadores e, em seguida, ditatoriais (Estado Novo)” (KRAMER, 2001, p. 57).

É nesse quadro político e econômico que surgem as propostas de atendimento à infância brasileira. A causa da criança despertou o interesse dos governos e provocou a consolidação das atividades particulares. Cria-se em 1930, através do Decreto nº 19.402¹⁹, o Ministério da Educação e Saúde Pública organizado em 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. Inicialmente, as despesas dos serviços que foram transferidos ao ministério da educação decorreram dos ministérios que antes eram responsáveis pelas mesmas e os custos de sua criação dos “saldos das diversas consignações das verbas do Serviço ou Serviços transferidos” (BRASIL, 1930b, Art. 2º) desses. Essas determinações foram regulamentadas pelo Decreto nº 19.443, de 1 de dezembro do mesmo ano. Já no início de 1931, publica-se o Decreto nº 19.560 que aprova o regulamento do Ministério da Educação e Saúde Pública, no qual define a responsabilidade pelas despesas desse ministério.

Para alguns estudiosos como Kramer (1988) a criação do Ministério da Educação foi um marco na história da educação brasileira, visto que se inicia a partir de então uma série de decretos e regulamentações a respeito da educação nacional e cria-se uma política de ensino, até então inexistente no país. Pode-se afirmar que esse seja o início da construção do direito à educação pública brasileira.

É nesse período que se iniciam as primeiras ações de atendimento à infância no âmbito educacional. No estado de São Paulo tem-se a criação dos Parques Infantis – com Mário de Andrade à frente do Departamento de Cultura (1935 - 1938). Os Parques Infantis atendiam

¹⁹ O Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública sem aumento de despesas para o governo (segundo o Art. 1º). Ficaram sob responsabilidade desse novo Ministério (Art. 5º) “os estabelecimentos, instituições e repartições públicas que se proponham à realização de estudos, serviços ou trabalhos especificados no art. 2º, como são, entre outros, o Departamento do Ensino, o Instituto Benjamin Constant, a Escola Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional de Música, o Instituto Nacional de Surdos Mudos, a Escola de Aprendizes Artífices, a Escola Normal do Artes e Ofícios Venceslau Braz, a Superintendência dos Estabelecimentos do Ensino Comercial [...]”.

crianças, filhos de operários, na faixa etária de 3 a 12 anos de idade. Esses Parques, segundo Faria (1999) podem ser considerados como origem da rede de educação infantil paulista

[...] a primeira experiência brasileira pública municipal de educação (embora não-escolar) para crianças de famílias operárias que tiveram a oportunidade de brincar, de ser educadas e cuidadas, de conviver com a natureza, de movimentarem-se em grandes espaços [...]. Lá produziam cultura e conviviam com a diversidade da cultura nacional, quando o cuidado e a educação não estavam antagonizados, e a educação, a assistência e a cultura estavam macunaimicamente integradas, no tríplice objetivo parqueano: educar, assistir e recrear (FARIA, 1999, p. 61 e 62)

Concomitante a esse processo de reconhecimento institucional do direito da infância ao acesso a educação, o Brasil passou por algumas mudanças estruturais, com a publicação da Constituição Nacional, em 1937, na qual se observou claramente uma descaracterização da responsabilidade do Estado com a educação. E, segundo Romanelli (1983), isso fez com que as discussões sobre a educação, que marcaram positivamente a Segunda República, se enfraquecessem, só sendo retomadas posteriormente na Constituição de 1946.

O Brasil passou, a partir dos anos 1940, por um processo de reconhecimento da criança como sujeito de direitos. Começaram a surgir, nessa década, os primeiros órgãos que se responsabilizavam por essa etapa da educação como o Departamento Nacional da Criança criado pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, responsável por algumas das ações educacionais para as crianças pequenas. Não esquecendo, também, das ações dos Ministérios da Saúde e Previdência e Assistência Social, que como destaca Kramer (1988), tinham responsabilidades nesse (ínfimo) atendimento, um indicativo da co-responsabilização por parte de diferentes ministérios para atender a infância que começava a se constituir como questão no plano político. Sendo a Constituição de 1946 a responsável em colocar a educação como direito de todos e determinar a obrigatoriedade do ensino primário, atribuindo a União a responsabilidade de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. (JOSÉ LUIZ DE PAIVA BELLO, 2001).

Inicia-se um processo de reforma educacional, na qual a responsabilização do Estado com a educação torna-se a questão central, contrapondo-se com o período anterior. Após quinze anos e inúmeras discussões, promulga-se a primeira Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional – Lei nº 4.024 – em 20 de dezembro de 1961 (LDB/61).

Essa Lei organizou os sistemas de ensino, dividindo-o em educação pré-primária, ensino primário, educação em grau médio e ensino superior, destinando a educação pré-

primária “aos menores até sete anos, e [...] ministrada em escolas maternais ou jardins-de-infância.” (BRASIL, Art. 23, 1961). A estrutura do sistema educacional brasileiro contava com 3 anos de Pré-Primário; 4 anos de ensino obrigatório na Escola Primária; 4 anos de Ginásio; 3 anos de Colégio; e ensino superior com duração variável.

No que se refere ao financiamento dessa educação pré-primária a LDB/61 prevê, em seu artigo 24, o estímulo à criação e manutenção de instituições de educação pré-primária, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, às empresas que empregarem mulheres que tenham filhos menores de 7 anos. No Título que trata sobre o financiamento da educação (Título XII), não há menção ao ensino pré-primário. O artigo 92 define as vinculações financeiras de cada ente federado “A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 20% (vinte por cento), no mínimo” e estipula uma parte desses recursos aos Fundos específicos “Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior” (§ 1º) sem mencionar o financiamento do ensino pré-primário.

O Brasil sofreu em 1964 um golpe militar que interrompeu bruscamente o curso das mudanças na área educacional sob o pretexto de serem propostas comunizantes e subversivas. O Regime Militar durou de 1964 até 1985 e estabeleceu para educação uma característica antidemocrática, com prisões de professores e alunos, universidades invadidas e proibições de funcionamento de entidades estudantis entre outras medidas. Foi nesse período que se publicou o Ato Inconstitucional nº 5 (AI 5) que, entre outras medidas, concedeu ao Presidente da República o poder de: dar recesso a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas (estaduais) e Câmara de vereadores (Municipais), sendo que durante esse período o poder executivo federal assumiria as funções destes poderes legislativos; de intervir nos estados e municípios, sem respeitar as limitações constitucionais; de suspender os direitos políticos, pelo período de 10 anos, de qualquer cidadão brasileiro; de cassar mandatos de deputados federais, estaduais e vereadores; além de proibir manifestações populares de caráter político; suspender o direito de *habeas corpus* (em casos de crime político, crimes contra ordem econômica, segurança nacional e economia popular); e impôs a censura prévia para jornais, revistas, livros, peças de teatro e músicas.

Segundo Rosenberg (1989), mesmo com essa condição, que se intensificou nos anos 1970, principalmente após a publicação do Decreto-Lei nº 477 de 26 de fevereiro de 1969 que

definiu infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, existiram manifestações de organização da sociedade civil que tinham como pólo aglutinador o local de moradia dos participantes e que pautavam as questões relacionadas ao atendimento das crianças. A autora cita Singer e Brant (1980, p. 13)

O bloqueio dos canais institucionais de representação popular – como os partidos políticos, as câmaras legislativas, os sindicatos e associações de massas – estimulou o uso dos laços primários de solidariedade na sobrevivência diária da população. Relações de vizinhanças, parentesco, compadrio ou amizade permitiam a proteção imediata dos indivíduos diante de um clima social de medo. Foi em boa parte o desenvolvimento desses laços diretos entre pessoas, que confiavam umas nas outras, que deu origem a vários movimentos de base (SINGER e BRANT *apud* ROSEMBERG, 1989, p. 96)

Cria-se no Brasil entre outros projetos educacionais o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) que mais tarde celebrou convênios com instituições privadas para oferecimento de educação infantil em todo o país²⁰. Esse movimento estava ligado à assistência social e, segundo Rosemberg (1989), apesar de terem provocado o aumento dos recursos destinados ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade, esses convênios contribuíram para aumentar a confusão entre os órgãos que já atendiam essas crianças, no que se refere a suas funções e organizações.

É verdade que essa entrada proporcionou mais recursos para a pré-escola, porém como o MOBRAL operava independente do MEC e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e a ausência de legislação sobre a destinação de recursos, a oferta dessa etapa do ensino oscilou “ao sabor das dificuldades financeiras do governo federal e de acordo com os interesses político-eleitorais do momento” (ROSEMBERG, 1989, p. 13-14)

Em um clima de repressão, promulga-se a Lei nº 5.692 – Lei que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus²¹ – em 1971. Essa Lei ratificou os preceitos descentralizadores da LDB/61, pretendendo atingir a plenitude desse princípio, possibilitando formalmente que a escola elaborasse o seu próprio padrão de funcionamento (ARELARO,

²⁰ Esse movimento foi mais intenso nos municípios das regiões Norte e Nordeste.

²¹ Essa Lei não é considerada como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pois não contempla todo o ensino, apenas o 1º e o 2º grau.

1980), porém essa descentralização foi posta com o intuito de desmobilizar os movimentos existentes e impossibilitar tal discussão.

Outra característica dessa Lei foi a distribuição de responsabilidade em manter financeiramente as redes entre todos os entes federados, afirmando que a “educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral” e que todos esses destinarão “recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la” (Art. 41).

No que se refere às crianças menores de 7 anos, indicou que essas deveriam receber educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes (Art. 19, §2º), porém essas instituições não receberam nenhuma destinação financeira pública específica. Nesse aspecto a Lei nº 5.692/71 reafirmou a LDB/61, propondo o estímulo às empresas, com funcionárias mães de menores de 7 anos, de criar e manter escolas para essas crianças. “Os sistemas de ensino estimularão as empresas que tenham em seus serviços mães de menores de sete anos a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, educação que preceda o ensino de 1º grau” (Art. 61).

Mesmo com a inclusão na LDB/61 do ensino pré-primário, pode-se dizer que é apenas em 1970 que se iniciam, de fato, as políticas de atendimento à infância no Brasil, através do reconhecimento do movimento de mães por creches, que as permitiria a inserção no mercado de trabalho.

Neste contexto não se pode esquecer o Decreto-Lei nº 229 de 28 de fevereiro de 1967b que alterou dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e entre outras providências obrigou toda a empresa na qual trabalhassem pelo menos 30(trinta) mulheres, com mais de 16 (dezesseis) anos de idade ter um local apropriado onde fosse permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação (Art. 7, Art. 389, § 1º) e possibilitou que essa exigência pudesse 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. (Art. 7, Art. 389, §2º). Esse decreto garantiu que as mulheres trabalhadoras tivessem o direito de guarda de seus filhos garantido.

Segundo Faria (1993), “foram, em geral, as feministas intelectualizadas de classe média, e que eram contra a ditadura, que passaram a pesquisar sobre a infância e a assessorar os governos progressistas que, atendendo às reivindicações populares, prometeram creches

nas suas campanhas eleitorais” (p. 3). Rosenberg (1989) ressalta que coexistiam dois movimentos de mulheres no Brasil – movimento de mulheres e o movimento feminista – e, apesar das diferenças, ambos reivindicavam o atendimento das crianças em instituições escolares.

A partir dos anos 1970, pode-se dividir o processo histórico de lutas e conquistas pelo direito à educação infantil em quatro momentos. Fúlvia Rosenberg (2001) apresenta em seu estudo uma possibilidade de divisão que será utilizada como base para organização deste trabalho.

Inicialmente a autora divide esse processo em três grandes períodos, considerando o primeiro com início na década de 1970, perpassando toda a década de 1980. Lembra-nos que nessa época a educação infantil tem um caráter compensatório de “carências” da população mais pobre e só se efetivava com recursos da comunidade, possuindo assim uma estrutura administrativa diferente da educação fundamental da época, o que evidencia sua posição nas discussões político-educacionais.

Nesse ponto, Kramer (2001) nos lembra que, por volta dos anos 1960, a teoria da privação cultural substituiu a teoria do determinismo biológico, na qual as crianças estavam fadadas ao fracasso escolar por conta de sua natureza biológica. Essa “nova” teoria trouxe avanços políticos para as discussões educacionais, já que transferiu as causas do fracasso escolar ao meio social em que as crianças viviam, possibilitando mudanças. “Essa incapacidade da criança aprender no ambiente escolar é atribuída à inadequação da família, principalmente da mãe, e à inadequação do meio, ou por não fornecer estimulação suficiente, ou por fornecê-la em excesso e de forma desorganizada” (p. 34). Porém não deixa de reforçar que essa abordagem “engendrou um fatalismo sociológico, culpando o meio, e serviu às pedagogias da compensação que pretendiam corrigir a desigualdade social através da ação pedagógica, negando assim a própria desigualdade social” (p. 35).

A autora faz severas críticas a essa teoria, pois acredita que, apesar de fomentar a discussão da importância da educação para as crianças, trouxe um erro político muito grave, ao considerar a ideia de compensação de carências, ligando-se assim a de igualdade de oportunidades, e não a igualdade de condições. Esse ponto fez com que se justificassem divisões entre trabalho manual e trabalho intelectual, visto que dadas as mesmas condições a dois indivíduos, tendo um progredido e o outro não (sem levar em conta as condições em que

ambos viviam), legitimou-se a tese de que alguns, como sugere os estudos de Bernstein²², detêm o “código restrito” e outros os “abstratos”.

Partindo dessa concepção de educação e criança, criou-se em 1975 a Coordenadoria de Educação Pré-escolar (CODEPRE), que posteriormente foi denominada COEPRE, ligada ao MEC, criação esta que inseriu parte da educação infantil (pré-escola) nas políticas brasileiras de ensino. No que se refere às creches, mesmo com as contínuas pressões sociais para que o Estado atendesse essa demanda, o que se tinham eram ações “populares” que minimizavam os problemas. Segundo Léa Tiriba, esse atendimento, apesar de precário, representava uma alternativa para as mães trabalhadoras

[...] ao invés do poder público, foram as camadas mais pobres da população que assumiram a educação das crianças pequenas, graças à garra de suas educadoras, à solidariedade de pequenos comerciantes locais (quitandeiros, padeiros, açougueiros) e graças ao apoio dos moradores das comunidades, que cederam a casa, o fogão, os temperos para a comida ou mesmo seu trabalho voluntário. (TIRIBA, 2002, p. 179)

Para o pré-escolar, inicialmente, como se esperava, seguindo as discussões em curso na época, o atendimento tinha um caráter preparatório. Publicou-se o Plano de Educação Infantil (PLANEDI) exatamente com esta preocupação: preparar as crianças em idade pré-escolar para a Escola de 1º grau. O Pré-Primário é proclamado como a solução para a repetência e a evasão das crianças no 1º grau.

Sua expansão surge com propostas de atendimento em grande escala com custos baixos destinados às crianças oriundas da população de baixa renda. Uma dessas propostas, como lembram Bianca Cristina Corrêa (2002) e Kramer (2001), foi o “Projeto Casulo”²³, criado em 1974, vinculado à Legião Brasileira de Assistência²⁴ (LBA), de responsabilidade do governo federal, visando prestar assistência às crianças de 0 a 6 anos a fim de prevenir sua

²² Esse autor é citado por Sônia Kramer em seu livro **A política do Pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**, que consta na bibliografia.

²³ O Projeto Casulo iniciou-se em 1974 com um caráter experimental nos estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Ceará e Alagoas e foi expandido para todo o país durante a década de 1980. Para saber mais sobre o Projeto e suas consequências, ver ROSEMBERG, Fúlvia. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História Social da Infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

²⁴ Legião Brasileira de Assistência é a primeira grande instituição oficial de assistência social, foi criada em 1942 pela então primeira-dama Darcy Vargas e extinta em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Para saber mais sobre a LBA, ver SPOSATI, A. O. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 1991.

marginalidade. O projeto defendia

[...] por um lado, a ideia de que o importante era atender a todas as crianças “necessitadas”, não sendo possível preocupar-se com padrões de qualidade para esse atendimento e, por outro, que era preciso otimizar os recursos disponíveis, além de envolver a comunidade nessa tarefa. (CORRÊA, 2002, p. 17)

Esse Projeto, ao atender as crianças, também pretendia proporcionar às mães tempo livre para o trabalho, podendo assim elevar a renda familiar. Kramer (2001) relata que em 1978 o Projeto atendia 150 mil crianças e tinha como meta atender 250 mil nos anos de 1979/80 em suas 7.458 unidades. Havia unidades espalhadas por todo o território nacional, atendendo as crianças durante quatro ou oito horas diárias. Vale ressaltar que a implementação do Projeto Casulo era feita a partir da solicitação por parte dos governos estaduais, das prefeituras municipais, igrejas ou obras sociais particulares.

É estabelecido convênio entre instituição e o Projeto Casulo, e através dele a LBA pode financiar a alimentação, o material didático e de consumo, os equipamentos, o material de construção e os registros, ficando o pagamento do pessoal por conta da instituição conveniada. (KRAMER, 2001, p. 73)

Segundo Campos, Rosemberg e Ferreira (2001), o repasse realizado pela LBA era muito pequeno em relação aos custos do atendimento dessas crianças, atingiam cerca de 15% dos custos reais, relatam que em 1986 o *per capita* era de US\$ 4,04 para o atendimento em oito horas, sendo que pesquisas da própria LBA demonstravam que os custos dessa criança para a instituição que atendia passava dos US\$ 26. Mesmo com esses baixos repasses, essa proposta foi difundida por todo o país. Para suprir essa falta de recursos, a maioria desses projetos previa o trabalho voluntário das mães das crianças atendidas junto à escola. Contavam com educadores sem formação adequada, por vezes, sem nenhuma escolarização. O que impulsionava a expansão da educação infantil, segundo Corrêa (2002), eram teorias de privação cultural e a forte ideia de educação compensatória, o que se pôde ver refletido nas propostas efetivadas.

Corrêa destaca também a discussão no meio acadêmico sobre o papel das pré-escolas e das creches, lembrando que esse

[...] fez severas críticas às teorias de privação cultural e ao caráter compensatório – preparatório – que a pré-escola teria e os movimentos organizados da sociedade civil, bem como os profissionais da área, passaram a defender o que entendiam ser um caráter “educacional ou pedagógico” para as instituições, contrapondo-se ao que então se via como meramente “assistencial”, tanto nas creches como nas pré-escolas públicas. (CORRÊA, 2002, p. 17)

O que Souza e Kramer (1988) nos lembram, sobre a discussão de escola compensatória vinculada à ideia de privação cultural, é que esta já havia sofrido inúmeras críticas em países que as implantaram em décadas anteriores à implementação no Brasil, com seu fracasso já conhecido internacionalmente. Reforça, porém, que essa função compensatória da pré-escola incitou a sociedade para o problema educacional dessa etapa da educação, retirou-a do papel assistencialista que tinha até então, o que pode ser visto como um fator positivo nesse processo histórico. Essas discussões referiam-se ao ensino pré-escolar, não conseguindo atingir as creches que, quando existiam, tinham um caráter puramente assistencial.

Sendo assim, a década de 1980 foi marcada por uma mudança no discurso político referente às pré-escolas. Em 1981, o programa do MEC incluiu a educação infantil e a colocou como parte essencial da política social e educacional. Apesar das críticas que esse programa sofreu referente à concepção de educação pré-escolar (compensatório, destinada às crianças pobres) que trazia para Vital Didonet (1992), a inclusão da educação pré-escolar nos programas nacionais de educação significou uma conquista importante, possibilitando travar novas lutas por recursos financeiros para a criação e manutenção dessas instituições.

Não se pode esquecer a forte influência que o Brasil sofre dos estudos de Emília Ferreiro e Ana Teberosky nessa década que fizeram com que os educadores brasileiros repensassem as políticas para a infância²⁵.

Miriam Abramovay e Sônia Kramer (1988) avaliam positivamente a inclusão da educação pré-escolar no planejamento do MEC, destacam que este proporcionou uma maior discussão sobre o caráter compensatório dessa educação e o não benefício destas às crianças pobres. As autoras afirmam que não existiram ações concretas por parte do MEC para essa etapa do ensino, destacando que esse foi o início da mudança de período histórico para a

²⁵ Para saber mais sobre essas autoras ver: FERREIRO, Emília e TEBEROSKY, Ana. *Psicogênese da Língua Escrita*. Porto Alegre: ArtMed, 2008

educação do pré-escolar que deixou de ter um caráter compensatório e passou a ter “um objetivo em si mesma”.

Essas mudanças, segundo a avaliação de Souza e Kramer (1988), somente atenderam uma insuficiência do Estado em se comprometer com um ensino de qualidade com profissionais capacitados e bem pagos, não significando uma mudança de concepção de infância.

As autoras lembram-nos que tais mudanças chegaram a justificar a aglutinação de “cerca de 100 crianças em galpões com mães voluntárias em rodízio trabalhando sob orientação de uma professora, sem sequer desenvolver um projeto de treinamento coeso e sistemático” (ABRAMOVAY e KRAMER, 1988, p. 22). Mudou-se o foco do discurso, porém o que se observou foi a manutenção de um ensino precário, sem investimentos públicos que pudessem de fato garantir um atendimento de qualidade. O que não mudou foi a utilização “de recursos humanos e materiais da própria população, objetivando a combinação de distribuição de alimentos com atividades assistencialistas e/ou educacionais” (SOUZA e KRAMER, 1988, p. 69), como acontecia no período anterior quando a ideia era de uma educação compensatória.

O que se viu desde então foi uma expansão significativa do atendimento na educação infantil entre 1970 e 1988, com o aumento do número de estabelecimentos comunitários (creches e pré-escolas) a baixos custos, com a utilização de propostas de educação “não formal”. A coexistência de dois modelos de atendimento, educacional e assistencial, representou uma verdadeira crise quanto ao papel da pré-escola nesse período.

Um segundo momento indicado por Rosemberg (2001) se inicia após a ditadura militar – 1985. O Brasil estava envolvido no processo da constituinte que possibilitava vislumbrar possíveis mudanças. As discussões educacionais tinham um forte caráter político, sendo que inúmeros profissionais de outras áreas discutiam suas questões em caráter mais amplo que os referentes aos temas pedagógicos. Essas discussões se refletiram no texto constitucional, o que resultou em avanços para a educação nacional como um todo. A CF/88 especificou os princípios que a educação seguiria

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. (BRASIL, 1988)

Segundo Romualdo Portela de Oliveira (2001), a CF/88 é a primeira a fazer menção à educação infantil como integrante do direito à educação, pois nenhuma outra constituição havia inserido tal etapa nas prescrições educacionais. A educação infantil foi incorporada, a partir de então, ao sistema regular de ensino, “pois este nível de ensino era livre, não sujeito à normatização educacional” (p. 27 e 28). Os movimentos Pró-Educação Infantil que existiam nessa época – como o “Criança Pró-Constituinte” e o movimento de mulheres/feministas²⁶ – garantiram na CF/88 esse reconhecimento do direito à educação escolar das crianças de 0 a 6 anos de idade como complementar ao da família. Nessa perspectiva, Jodete Bayer G. Fullgraf destaca

No processo de discussão de elaboração da Constituição, os debates da comunidade educacional, através de grupos organizados da sociedade civil, Associações Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, Conferências Brasileiras de Educação, além de vários grupos de defesa dos direitos humanos, principalmente, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, discutiram as preocupações com a criança e a infância brasileira, trazendo como bandeira o movimento de luta pelos direitos das crianças e dos adolescentes, bem como a necessidade de integrar creches e pré-escolas no campo da educação, universalizando esse direito e estendendo-o a todas as crianças. (FULLGRAF, 2002, p. 32)

A CF/88 colocou em seu artigo 208, inciso IV, na seção da educação, a educação infantil com atendimento em creches e pré-escolas, tornando-a um direito universal, estabelecendo o dever do Estado em garantir o acesso a todas as crianças que estiverem na faixa etária e suas famílias assim a desejarem, além de ter garantido no artigo 206, incisos I e IV, a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais” (BRASIL, 1988)

Ainda nesse segundo período, é publicada em 1990 a Lei nº 8.069, de 13 de julho, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que reafirma o compromisso pela construção de uma sociedade que considera as crianças e os adolescentes sujeitos históricos e produtores de cultura. Não esquecendo que esse texto não tem vinculações administrativo-financeiras, o que pode ter favorecido a sua redação e aprovação nas casas legislativas, o que não significa que

²⁶ Como já exemplificado neste texto, o movimento de mulheres e o movimento feminista guardavam diferenças entre si e, apesar de ambos lutarem pela existência de instituições que educassem e cuidassem das crianças de 0 a 6 anos de idade, chegaram a ter bandeiras opostas. Para saber mais ver: ROSEMBERG, 1989.

sua construção tenha ocorrido sem conflitos e disputas políticas. O ECA vem contribuir para a cristalização da garantia constitucional do direito das crianças de 0 a 6 anos de idade à educação escolar. Na ocasião de promulgação do ECA, os grupos que se articularam na Constituinte em *prol* da educação infantil ainda estavam ativos e mais experientes, o que pode ter contribuído para a forte presença dessa faixa etária no corpo do Estatuto. Oliveira (2001) avalia que o texto dessa lei é extremamente avançado e, de forma detalhada e incisiva, regulamenta o direito à educação presente no texto constitucional²⁷.

Ainda na primeira metade da década de 90, o governo de Itamar Franco, com a publicação “Educação Infantil no Brasil: Situação atual” elaborado por Ângela Maria Rabelo Ferreira Barreto, abre espaço para a discussão e reflexão da educação das crianças pequenas no país.

Chega-se assim, em meados da década de 1990, a consolidação legal da educação infantil como parte do sistema educacional nacional, alcançado com a publicação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 (LDB/96) – Lei nº 9.394 de 23 de dezembro de 1996 –, mas com o grande desafio de conseguir atender as crianças de 0 a 6 anos de idade em instituições educacionais.

Na nova LDB/96, a organização do ensino foi modificada no que se refere à estrutura e denominação, dividindo-se (Art. 21) em I) educação básica: o atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches; as crianças de 4 a 6 anos nas pré-escolas²⁸ na educação infantil; o atendimento de crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental; as de 15 a 17 no ensino médio; e II) a educação superior. Com algumas modalidades vinculadas a essa educação básica, como a educação profissional, a educação especial, a educação de jovens e adultos e a educação indígena.

Para Rosemberg (2001), a promulgação da LDB/96 marca o início de um novo período para a educação infantil – denominado pela autora de terceiro período – que reafirma o direito a uma educação de qualidade e insere, definitivamente, essa etapa na área educacional. Como adverte Carlos Roberto Jamil Cury (2008), “a Educação Infantil passa a fazer parte [...] da estrutura e funcionamento da educação” do “âmbito das escolas regulares” (p.12).

²⁷ O ECA em seu artigo 3º garante à criança e ao adolescente todos os direitos inerentes à pessoa humana, todas as oportunidades e facilidades. No artigo 4º assegura, entre outros, o direito à educação e em outros, como nos arts. 5º, 53 e 54, reafirma o texto da CF/88 e acrescenta alguns direitos importantes para a educação.

²⁸ À época da publicação da LDB/96, as crianças de 0 a 6 anos eram atendidas em creches e pré-escolas, porém a Lei nº 11.114/2005 institui que as crianças de 6 anos de idade devem frequentar o Ensino Fundamental, alterando assim a LDB/96.

O tratamento que a LDB/96 trouxe modificou a visão existente sobre as necessidades das crianças dessa faixa etária, exigindo um trabalho educacional que tem como objetivo o desenvolvimento global destas crianças, transformando-as em uma educação complementar à realizada pelas famílias e pela sociedade. Outros pontos importantes trazidos pela LDB/96 foram a garantia da gratuidade do ensino, a menção à sua qualidade, a garantia de profissionais qualificados para trabalharem com essas crianças, além da definição da responsabilidade dos municípios, com colaboração dos Estados e da União, para com o seu oferecimento e financiamento.

Nesse ponto cabe ressaltar que, ao mesmo tempo que o ano de 1996 representou para a educação infantil um avanço legal, também foi um ano em que o Brasil, influenciado pelas agências financiadoras internacionais, que elaboram modelos de políticas educacionais²⁹ para os países em desenvolvimento baseadas em concepções de Estado e de políticas sociais que reduzem o papel deste e priorizam o ensino obrigatório, institui políticas de financiamento que condiziam com esses modelos, focando seus recursos no ensino fundamental e deixando sem garantias financeiras outras etapas e modalidades do ensino, entre elas a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

Como materialização dessa concepção, institui-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) através da Emenda Constitucional nº 14 em 12 de setembro de 1996 – regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997 – que acabou colocando a educação infantil em segundo plano, deixando-a, por vezes, sob responsabilidade da assistência social, enfraquecendo, assim, sua dimensão educacional.

O Fundef foi implementado pelo Estado do Pará ainda em julho de 1997, e em todos os outros estados em janeiro de 1998. Esse Fundo, de natureza contábil e âmbito estadual, subvinculou uma parcela dos recursos da educação ao ensino fundamental, o que alterou a estrutura de financiamento do ensino. Obrigava a todos os municípios e o próprio Estado a destinarem uma parcela da suas arrecadações ao Fundo e receberem deste o montante proporcional correspondente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular em suas redes de ensino.

O Fundef tinha como um de seus objetivos a garantia do acesso a todas as crianças em

²⁹ Sobre as influências do Banco Mundial no sistema educacional brasileiro, ver TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (Orgs.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

idade ideal ao ensino fundamental, dividindo a educação básica e deixando a educação infantil e o ensino médio sem a cobertura financeira específica do fundo. Como consequência dessa priorização do ensino fundamental, o que se observou no âmbito federal a respeito das políticas educacionais dos anos 2000, direcionadas as crianças de 0 a 6 anos de idade, foi a ausência no campo educacional e algumas ações em áreas como saúde e assistência social. Um exemplo dessas ações não educacionais pode ser observado no Plano Plurianual (PPA) para os anos de 2000-2003 da União, no qual aparece o programa “Atenção a Criança” vinculado à assistência social com o objetivo de assegurar o atendimento das crianças carentes de até 6 anos de idade em creches e pré-escolas, apesar da LDB/96 já ter reconhecido essa como a primeira etapa da educação básica. Essas ações, desenvolvidas por outras áreas que não a educacional, podem ser avaliadas como distorções do atendimento às crianças pequenas na época.

Ângela Maria Rebelo Ferreira Barreto (2001) apresenta em seu relatório sobre políticas e programas federais algumas dessas ações, inclusive apresenta esse programa do governo federal. Na sua avaliação, esses exemplificam o rumo que o Brasil tomou sob influência das agências multilaterais³⁰.

Chegam-se os anos 2000 com uma nova perspectiva de expansão do atendimento em educação infantil, com a promulgação do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – que pretendia atender, no prazo de dez anos, 80% das crianças em pré-escola e 50% das crianças em creches. Essas metas de atendimento podem ser avaliadas como ousadas, visto que o atendimento em instituições educacionais existente em 2001 era de cerca de 50% em pré-escolas (4 a 6 anos de idade) e de 8% em creches (0 a 3 anos de idade). Essas metas deveriam ser atingidas sem recursos novos, visto que o PNE 2001-2010 não acrescentou nenhum recurso financeiro à educação, fato que impediu que se atingissem tais metas.

Esse Plano sofreu nove vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), todos eles referentes ao financiamento da educação nacional, o que o transformou, segundo alguns políticos e pesquisadores, em uma carta de intenções com poucas chances de concretização.

Uma dessas metas vetadas, que merece destaque, versava sobre a correspondência dos recursos destinados ao financiamento da educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)

³⁰ Sobre este estudo, ler BARRETO, A. M. R.F. **Políticas e Programas Federais destinados a crianças de zero a seis anos**. IPEA, Relatório Final, 2001.

brasileiro. Propunha-se como meta a destinação de um montante correspondente a 7% do total do PIB.

Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. (BRASIL, 2001c)

A argumentação do presidente FHC para o veto dessa meta foi a de que essa contrariava a Lei Complementar nº 101/2000³¹, que não indicava a fonte de despesa e que estava em desconformidade com o Plano Plurianual em vigência. Segundo Davies (2001), essas “alegações são frágeis, pois os governos podem fazer – e o fazem o tempo todo – remanejamento (legal e ilegal) de verbas” (DAVIES, 2001, s/p). Essa vinculação seria fundamental para a garantia da expansão e da qualidade, não só da educação infantil, mas de toda a educação básica brasileira.

No ano de 2003 o presidente FHC encerrou seu mandato presidencial e assumiu o seu lugar o então líder da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Muitos acreditavam que Lula iria derrubar os vetos do PNE 2001-2010, visto que à época de sua aprovação, quando FHC era presidente e vetou as metas de financiamento, defendeu publicamente a derrubada dos vetos pelas casas legislativas; porém nenhum dos vetos foi revisto durante todo o seu mandato, terminando assim a vigência do PNE 2001-2010 sem novos recursos à educação.

A única alteração em relação ao financiamento da educação que ocorreu no governo Lula referiu-se a criação de um fundo que substituiria o Fundef, visto que esse tinha vigência prevista até 2006. Esse fundo passou por um longo processo de discussão e pressão popular para que fossem incluídas em sua abrangência todas as etapas e modalidades da educação básica, assim como recursos novos para o financiamento dessa educação.

Desta forma cria-se para vigência em 2007 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que foi instituído através da Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de

³¹ Essa lei complementar estabeleceu normas de finanças públicas que visavam a responsabilidade na gestão fiscal.

2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelos Decretos nº 6.253 e nº 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

O Fundeb também é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual e composto por impostos que já eram vinculados à Educação pela CF/88. As diferenças entre o Fundef e o Fundeb referem-se à sua abrangência no atendimento e aos montantes de recursos. O Fundeb passou a atender toda a educação básica com suas modalidades e a reter 20% ao invés de 15% dos mesmos impostos do Fundef, acrescentando outros que não faziam parte desse. Com vigência de quatorze anos, de 2007 a 2020, contou com uma implantação gradativa, durante os três primeiros anos, no que se referia às incorporações de matrículas e dos recursos financeiros dos Estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo.

Desde 2010, quando atingiu sua totalidade, é composto por 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI exp); e Desoneração de Exportações (LC 87/96). Inclui também 20% do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA); Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR); e Receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Além desses recursos vinculados, a União se comprometeu em complementar os Fundos, no âmbito de cada Estado, que não atingissem o valor mínimo *per capita* estipulado por ela. Esses montantes foram determinados em lei e corresponderam a 2,0 bilhões de reais em 2007; 3,2 bilhões de reais em 2008; 5,1 bilhões de reais em 2009; e 10% do valor total do Fundo a partir de 2010.

A lei que institui o Fundeb (Lei nº 11.494/2007) em seu Art. 41 obrigou o poder público a fixar, até 31 de agosto de 2007, o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Essa obrigatoriedade impulsionou uma discussão nacional sobre qualidade da educação ligada à formação dos docentes responsáveis por todas as etapas e modalidades da educação, inclusive dos profissionais responsáveis pela educação infantil.

Nesse período não se podem esquecer das Leis nº 11.114, de 16 de maio de 2005, e nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que reorganizaram o ensino fundamental passando-o para 9 (nove) anos de duração com início ao 6 anos de idade e trazendo impactos diretos na

educação infantil, diminuindo-a em um ano e obrigando-a repensar sua estrutura curricular.

O Fundeb possibilitou também o repasse dos recursos financeiros para celebração de convênios com entidades privadas que ofereciam atendimento educacional e que não tinham fins lucrativos. Esse tema foi bastante discutido na época de elaboração do Fundo e ainda hoje, após cinco anos de vigência, causa polêmicas e discussões, principalmente entre os secretários municipais de educação, visto que, em muitos municípios brasileiros, são essas instituições que atendem, quase que exclusivamente, as crianças de 0 a 3 anos de idade.

De fato, na maioria das cidades brasileiras de médio e grande porte, as redes “alternativas” – de natureza comunitária, beneficente ou filantrópica – são significativamente maiores que as redes públicas. Essa situação tem origens na década de 70, quando, em pleno “milagre brasileiro”, o arrocho salarial imposto pela ditadura militar exigiu que as mulheres passassem a compartilhar com os homens o sustento da família, e, por outro lado, o movimento feminista as incentivava a conquistarem independência econômica e política. (TIRIBA, 2002, p. 179)

Continuando a análise do percurso feito pela educação infantil no Brasil, pode-se afirmar que, em 2009, tem-se um novo período dessa etapa – continuando a organização proposta por Kramer (2001) esse seria o quarto período – com a publicação da Emenda Constitucional nº 59 (EC 59/09) em 11 de novembro de 2009 que instituiu, entre outras coisas, a obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças de 4 e 5 anos em instituições educacionais, o que corresponde à faixa etária da pré-escola na educação infantil. A alteração deixou o texto constitucional da seguinte forma

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

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

[...]

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

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

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. (BRASIL, 1996b)

Essa obrigatoriedade não é consenso entre pesquisadores, responsáveis pelas crianças e gestores públicos no Brasil, e apresentam inúmeros questionamentos nos âmbitos filosóficos, sociológicos, políticos, educacionais e estruturais sobre sua efetivação e impactos orçamentários, principalmente, para as prefeituras municipais de todo o país.

A EC nº 59/09 recebeu críticas de diversos setores ligados à educação da primeira infância. Em ocasião da Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) de 2009, o Grupo de Trabalho (GT) de “Educação de criança de 0 a 6 anos” debateu a questão com preocupação, pontuando a não discussão sobre o assunto como um dos maiores problemas dessa alteração e questionou as possibilidades reais de operacionalização dessa Emenda. Como os entes federados irão planejar políticas educacionais de atendimento a essa faixa etária, que atualmente se encontra fora das instituições escolares, até 2016 – prazo estipulado pela própria Emenda Constitucional.

Ainda em dezembro de 2009, o Conselho Nacional de Educação (CNE) publicou a Resolução nº 5 que fixou novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, reforçando o importante papel dessa no cenário brasileiro como primeira etapa da educação básica. Como as diretrizes têm caráter mandatário, são essenciais para orientar as políticas públicas para essa etapa. Como sugere o Parecer nº 20/2009 do CNE sobre as Diretrizes

[...] podem se constituir em instrumento estratégico na consolidação do que se entende por uma Educação Infantil de qualidade [...] orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político Pedagógico e servem para informar as famílias das crianças matriculadas na Educação Infantil sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer. (CNE, 2009b, s/p)

Desta forma, iniciou-se o ano de 2010 com outra perspectiva para essa etapa de ensino, novas diretrizes e meta de alcançar até 2016 a universalização do atendimento com qualidade para todas as crianças de 4 e 5 anos de idade. Só não existe, ainda, nenhuma indicação de novos recursos financeiros para essa expansão, o que pode vir a ser um grande problema para os municípios que ficaram com a incumbência de cumprirem essa indicação, sem esquecer o atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade que também está sob sua responsabilidade e necessita de expansão. O exemplo do que aconteceu com a implementação do Fundef que, ao privilegiar o ensino fundamental acabou por impactar negativamente na garantia de acesso às etapas não atendidas pelo fundo, a preocupação é de que este também

seja um momento que esse atendimento seja colocado em segundo plano, visto que os entes federados terão que garantir o acesso às crianças de 4 e 5 anos de idade. Além de reforçar a histórica divisão dessa etapa da educação básica entre a creche e a pré-escola e dificultar, ainda mais, a garantia do cumprimento de metas como as previstas no PNE 2001-2010 para atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos de idade.

Outros pontos que merecem destaque, ao final da década de 2000, e que se relacionam com a educação infantil, foram as propostas de Projetos de Leis – PLS 414/2010 e a PLC 6755/2010 – que tramitaram no Senado Federal e tratavam da diminuição da idade de ingresso das crianças no ensino fundamental. Esses projetos entendiam que as crianças com 5 anos de idade poderiam ingressar no ensino fundamental, o que as fariam deixar a educação infantil aos 4 anos incompletos.

A esse respeito, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução nº 5/2009) deixam claro no artigo 5º, parágrafo 3º, que “As crianças que completarem 6 anos após o primeiro dia de aula do ano letivo devem ser matriculadas na educação infantil” (CNE, 2009a).

Em audiência pública, a Professora Doutora Fúlvia Rosemberg da Fundação Carlos Chagas (FCC) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) defendeu em seu depoimento a “necessidade de uma revisão urgente, consistente e reflexiva da LDB/96, particularmente no que diz respeito à educação infantil (creches e pré-escolas), em decorrência da Emenda Constitucional nº 59/09 (EC 59/09) que instituiu a obrigatoriedade da educação básica para crianças e jovens entre 4 e 17 anos de idade” e foi determinantemente contra a diminuição da idade de ingresso no ensino fundamental ressaltando que

retirar um ano da EI [...] significa retirar um ano da duração da pequena infância, tempo destinado a experimentar as cem linguagens, como nos ensinou o pedagogo italiano Loris Malagucci. E neste sentido, estaríamos, no Brasil, caminhando no sentido inverso ao da tendência internacional, particularmente dos países mais ricos e desenvolvidos. Com efeito, informações colhidas junto ao Instituto de Estatística da UNESCO, referentes a 207 países/territórios sobre 2007, informam que apenas 14,4% deles iniciam a escola primária antes dos 6 anos. E, dentre esses países, pelo menos 16 integraram ou integram o Reino Unido, sendo a Inglaterra um dos raros países europeus a iniciar a escola primária aos 5 anos. (MOVIMENTO INTERFÓRUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL, 2010, s/p)

Essas discussões evidenciam um processo de mudança e reorganização na educação

infantil em termos mundiais e sugerem desafios que devem ser mensurados quantitativa e qualitativamente para que se possa enfrentar a nova década com metas claras e realizáveis para essa etapa da educação básica.

No ano de 2010, ocorreram também as Conferências Nacionais de Educação por todo país, a fim de discutir a proposta do novo Plano Nacional de Educação com vigência de 2011 a 2020. Nessas Conferências, participaram diferentes segmentos sociais vinculados com a educação, como professores das redes públicas e privadas de ensino; funcionários públicos; representantes de instituições filantrópicas, comunitárias, religiosas e privadas de ensino; representantes das universidades públicas; estudantes secundaristas e universitários; pesquisadores; sindicatos de categorias educacionais; associações de pais e responsáveis pelos alunos; organizações não governamentais; institutos educacionais entre outras entidades/segmentos. Todos discutiram, divididos em seis eixos temáticos – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; Financiamento da Educação e Controle Social; e Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade –, as propostas de políticas para a educação nacional na próxima década. A questão da educação infantil esteve presente nessas discussões sempre com perspectivas de expansão e aumento da qualidade do serviço prestado.

Essas inúmeras discussões culminaram em um Projeto de Lei (PL) de nº 8.035/2010 que foi discutido nas nossas casas legislativas. Neste PL propõe-se vinte metas, entre elas a de universalizar o atendimento escolar, até 2016, à população de 4 e 5 anos de idade e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos de idade³². Como o PNE 2001-2010, esse novo Plano também possui problemas no que se refere aos recursos financeiros destinados ao cumprimento das metas estipuladas, e mais uma vez, pesquisadores discutem se este não terá um futuro bem parecido ao do anterior, pois sem recursos financeiros, alcançar as metas torna-se uma tarefa quase impossível.

Esse PL deveria ser próximo do que se discutiu nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional, porém, apesar do grande esforço coletivo para a realização das conferências, muitas das discussões realizadas nessas não se materializaram no PL

³² Atender 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade já era meta do PNE/2001 a ser concretizada até 2010, o que não aconteceu, principalmente por conta da falta de recursos financeiros específicos e interesse político para tal sucesso.

apresentado pelo executivo. Sendo assim, o PL, segundo dados da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), possui 2.905 propostas de emendas por parte dos deputados federais, em sua maioria proposta por movimentos sociais que continuaram articulados após as Conferências.

Criou-se uma organização da sociedade civil intitulada “PNE pra valer” que é constituída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação³³ e outras entidades relacionadas à educação que se organizaram e propuseram muitas destas emendas junto aos deputados.

No que se referem à educação infantil, as maiores diferenças entre as discussões realizadas nas Conferências e as propostas no PL versam sobre a permanência das creches conveniadas como política pública, na discriminação de itens indispensáveis para o atendimento com qualidade das crianças em todas as instituições educacionais – creches e pré-escolas – e na destinação de recursos financeiros para a efetivação das metas de expansão e melhoria da qualidade.

Deste percurso histórico, desde o descobrimento do Brasil até o início do século XXI, o atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade passou por diferentes processos de concepção e efetivação. Essa é uma etapa da educação que é reconhecida socialmente como essencial, mas ao mesmo tempo não é indispensável, podendo a família decidir pela matrícula e frequência de seus filhos.

O que seria uma característica positiva para essa etapa da educação básica acaba se tornando a desculpa do não atendimento ou do péssimo atendimento dispensado pelos governos à população que o solicita.

Tem-se hoje um atendimento garantido legalmente e um interesse declarado pelos governos de atender em instituições educacionais essas crianças, porém, por conta da nossa estrutura econômica, social e cultural, vivem-se impasses e incertezas a respeito da efetivação desse direito. Existe um discurso e uma intenção de garanti-lo e em contrapartida têm-se a inexistência ou insuficiência de recursos financeiros destinados a esse fim. Entende-se que para alcançar um ensino de qualidade para todas as crianças cujas famílias estiverem dispostas a matriculá-las devam existir, na mesma proporção, políticas públicas permanentes com recursos financeiros suficientes.

³³ “A Campanha Nacional pelo Direito à Educação nasce em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil, no contexto preparatório do processo para a Cúpula Mundial de Educação, realizado em Dacar, no Senegal, em 2000.” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 73)

Deve-se ainda conceituar o que significa garantir esse direito às crianças que o solicitam, visto que se não houver qualidade nesse atendimento, o direito não estará sendo efetivado. Desta forma, faz-se necessário especificar o que se configura em uma educação infantil de qualidade e quais são os insumos indispensáveis para que se possa atingi-la.

Quando se pensa em qualidade, está se referindo aos requisitos necessários para uma educação que possibilite o desenvolvimento integral da criança atendida em todos os aspectos: físicos, psicológicos, intelectuais e sociais.

Sabe-se que para se ter uma educação infantil de qualidade muitos fatores devem convergir para esse objetivo, porém pode-se afirmar que existem alguns pré-requisitos que não podem ser descartados, visto que impossibilitariam alcançar a qualidade desejada.

A própria LDB/96 estabelece alguns desses aspectos, sendo o primordial a inclusão das instituições de atendimento a crianças pequenas junto aos sistemas educacionais. Além dessa regulação, a LDB/96 estipula: a) formação mínima para os profissionais que atuam nessa etapa do ensino; b) espaço físico e materiais adequados à faixa etária e; c) constituição de proposta pedagógica para todas as instituições.

Diversos documentos do MEC e do CNE também trouxeram, nos últimos anos, contribuições sobre a qualidade nessas instituições³⁴. Dentre essas se deve dar destaque para o Parecer CNE/CEB nº 22/98 de 17 de dezembro de 1998 e o Parecer CNE/CEB nº 20/2009, que tratam de diversos aspectos relacionados à qualidade dessa etapa do ensino, chegando a propor a relação entre número de crianças por docente nessas instituições, de acordo com a faixa etária. Por acreditar que seja imprescindível propor parâmetros de qualidade para essa etapa da Educação, nas quais “as crianças desde que nascem são cidadãos de direitos; indivíduos únicos e singulares; seres sociais e históricos; seres competentes, produtores de cultura; e indivíduos humanos [...]” (BRASIL, 2006e, p. 18).

Outra questão que se apresenta na atualidade é a qualidade na educação infantil vinculada à obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças de 4 e 5 anos de idade. Uma das maiores reflexões que essa Emenda possibilitou ao debate atual versa sobre se a obrigatoriedade da matrícula e frequência à escola aos 4 e 5 anos de idade refletiria a intenção e o desejo da sociedade brasileira. Pelas características dessa faixa etária, questiona-se o papel da família e a garantia de sua escolha no que se refere à matrícula dessas crianças em uma

³⁴ Foram publicados documentos como: Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, pelo MEC em 1998; e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, em 1999 e a Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, em 2009 pelo CNE.

instituição educacional.

Essa discussão sobre qualidade em seus diferentes aspectos está baseada em valores e conceitos distintos. Tem-se que discutir qual é a sociedade que se pretende construir e assim direcionar nossos esforços na área educacional para atingi-lo, construindo definições de educação de qualidade sempre abertas para reformulações, visto que esse é conceito construído a partir de um processo sócio-histórico dinâmico e contínuo. Não esquecendo que um dos pontos desse debate refere-se ao **quanto** (recursos financeiros) a sociedade está disposta a investir nessa questão.

Desta forma, faz-se importante realizar um levantamento desses possíveis recursos, de sua destinação em cada um dos entes federados, de como a educação infantil vem sendo priorizada e como se apresentam atualmente os gastos públicos com educação em relação aos outros gastos e investimentos gerais.

CAPÍTULO 2

**RECEITAS DESTINADAS AO FINANCIAMENTO
DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

Uma análise da década 2001-2010

2 – As Fontes de Recursos Destinadas à Educação

A análise de políticas de financiamento implica um debate sobre os gastos sociais. Deve-se pensar o financiamento como a concretização de um projeto econômico social, lembrando que os gastos sociais, como destacado por Andréa Barbosa Gouveia, “[...] são sempre premidos por intencionalidades da política” (2006, p. 191). Ao analisar a educação, e no caso específico da educação infantil, por ser uma política social, devem-se considerar as três dimensões indicadas por Eduardo Fagnani (1999), sendo a) a direção do gasto social, para onde se dirigem os recursos que são aplicados na política; b) a magnitude do gasto, comparando os montantes destinados à dimensão das carências sociais; e c) a natureza das fontes, que indicam de onde elas se originam, de quais recursos e de quais entes federados.

Desta forma, analisa-se neste capítulo a origem dos recursos destinados para a educação infantil. Faz-se um resgate histórico referente às destinações legais desde o início do financiamento público do ensino no Brasil. Finaliza-se o capítulo com a discussão sobre a capacidade tributária de cada ente federado, analisando as receitas disponíveis a cada um deles para a garantia do direito à educação infantil.

2.1 – Levantamento (histórico) do financiamento da educação brasileira: natureza das fontes

Historicamente a educação brasileira foi financiada por vinculações tributárias constitucionais. José Carlos de Araújo Melchior (1981) ressalta que, com exceção dos períodos de ditadura militar, as vinculações sempre existiram no Brasil, “a educação pública brasileira nasceu, podemos dizer, dentro de uma política de vincular recursos específicos” (p. 25).

Melchior, em sua obra, contextualiza historicamente os impostos e tributos que foram vinculados à educação. Relata-nos que o primeiro subsídio a custear a educação, em 1768, foi o “Subsídio Literário” que servia para manter as escolas públicas e, principalmente, para pagar os docentes. Até o ano de 1822, ele foi quase que exclusivamente a fonte do

financiamento escolar. O subsídio consistia

de um real em cada arrátel de carne da que se cortar nos açougues [...] de dez réis em cada canada de aguardente das que fazem nas terras, debaixo de qualquer nome que se lhe dê ou venha a dar [...] (PORTUGAL, 1772, s/p³⁵ *apud* MELCHIOR, 1981, p. 25)

Melchior observa que até surgir a lei que criou o subsídio literário, e durante os seus primeiros anos de existência, o ensino público era custeado apenas pelo que era arrecadado em coletas, sendo essas de responsabilidade do povo (MELCHIOR, 1981). No ano de 1808 foi instituída a cobrança de taxa ao ensino e, em 1823, inseriu-se a loteria para ajudar no financiamento da educação. Esta foi utilizada durante todo o período colonial, porém na avaliação desse autor essa era uma fonte precária de recursos para o financiamento escolar, pois não contava com uma regularidade no que se refere aos montantes arrecadados.

Segundo Melchior (1981), no ano de 1824 a Constituição inseriu a obrigatoriedade e gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos e, a partir de então, começou-se a pensar como financiar esse ensino a todos. Porém só em 1946 criaram-se subscritores para ajudar no financiamento do ensino³⁶, além das loterias e doações. Em 1951, estabeleceram-se multas para as escolas particulares e cobranças de emolumentos para constituição de um fundo para o ensino. Após alguns anos, esse fundo começou a receber recursos oriundos de taxas cobradas dos alunos e multas pagas por pais e professores. Estabeleceu-se também um valor fixo sobre qualquer documento sujeito a selo federal, estadual ou municipal, valor este que seria destinado à educação.

Outras fontes de recursos com a qual a educação contou ao longo da história foram o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)³⁷ em 1974; Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)³⁸ em 1982; *Royalties* sobre petróleo e gás entre outros. O FAS recebe recursos originários de jogos regulamentados como a loteria federal de bilhetes, a loteria esportiva

³⁵ Alvará de lei de 10 de novembro de 1772 de D. José – Rei de Portugal in Coleção da Legislação Portuguesa – Antonio Delgado da Silva – 1763 a 1774 – pgs. 617 a 622.

³⁶ A Constituição de 1934 estabeleceu vinculação para o ensino obrigatório, porém essa foi retirada já em 1937.

³⁷ O FAS foi criado através da Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, e tinha como destinação “dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social, que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento” (art. 1º).

³⁸ O FINSOCIAL foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, e destina-se a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor. Essa contribuição, segundo esse Decreto, será de 0,5% (meio por cento) e incidirá mensalmente sobre a receita bruta das vendas de mercadorias e serviços; sobre as rendas e receitas operacionais das instituições financeiras e entidades a elas equiparadas e sobre as receitas operacionais e patrimoniais das sociedades seguradoras e entidades a elas equiparadas. O Decreto determina, ainda, que as empresas públicas e privadas que realizam exclusivamente venda de serviços; essa contribuição será de 5% (cinco por cento) e incidirá sobre o valor do imposto de renda devido (art. 1º, §§ 1º e 2º).

federal³⁹ e a loteria de número (LOTO).

Outra possibilidade que historicamente foi utilizada no Brasil como fonte de recursos para a educação são os Incentivos Fiscais que “são isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos agentes econômicos” (OLIVEIRA, 2001, p. 95). Um exemplo desses incentivos fiscais foi o Decreto-Lei nº 1.124, de 8 de setembro de 1970, que permitiu a dedução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas que tivessem contribuído para projetos de erradicação do analfabetismo aprovados pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), responsável por projetos dessa natureza e vinculado ao poder público.

O MOBRAL, criado em 1967, foi incorporado à Fundação Educar nos anos 1980 e recebeu recursos municipais e recursos da União (do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE), além de uma quantia entre 1% a 2% do Imposto de Renda das empresas e ainda um percentual da Loteria Esportiva.

No que se refere às vinculações constitucionais, essas se iniciaram com a Constituição Federal de 1934 que institui a vinculação de um percentual dos impostos à educação em seu artigo 156: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. Ainda no parágrafo único desse artigo, afirma-se que, para o ensino rural, a União reservaria “no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual” (BRASIL, 1934).

Nas Constituições Federais de 1937 e 1967⁴⁰, outorgadas em períodos ditatoriais no Brasil, não constavam vinculações para o ensino. A Constituição Federal de 1967 recebeu uma Emenda Constitucional de nº 24, em 1 de dezembro de 1983, que incluiu um parágrafo sobre a vinculação à educação “§ 4º – Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1983).

³⁹ A Loteria Esportiva Federal foi instituída pelo Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969. Em seu artigo 3º, destina a renda líquida arrecadada a ações de caráter assistencial, educacional e aprimoramento físico, destinando “a) 40% (quarenta por cento) para programas de assistência à família, à infância e à adolescência, a cargo da Legião Brasileira de Assistência; b) 30% (trinta por cento) para programas de educação física e atividades esportivas; e c) 30% (trinta por cento) para programas de alfabetização”. (MELCHIOR, 1981, p. 59)

⁴⁰ A Constituição Federal de 1967 recebeu em 1969 a Emenda Constitucional nº 1, em 10 de outubro (EC 1/69), que alterou substancialmente o texto constitucional. Para alguns pesquisadores, essa emenda representou uma nova Constituição, porém mais ditatorial que sua antecessora. No que se refere à educação, ela mantém os dispositivos promulgados na CF/67, mas reconhece a educação como direito de todos e dever do Estado em seu artigo 176. Esse reconhecimento, porém, não a faz alterar qualquer dispositivo sobre o financiamento da educação.

As Constituições de 1946 e 1988 em seus artigos 169 e 212, respectivamente, retornaram com as vinculações

Art. 169 – Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1946)

Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988)

Na visão de Melchior, a política de vinculação da receita geral de impostos como fonte de recursos tem um sentido discricionário idealizante: “buscava-se, através dessa medida, investir cada vez mais, assegurando, porém, um mínimo discricionário, mas altamente educativo [...] garantia, por seu fundamento legal, uma prioridade permanente para o setor educacional” (MELCHIOR, 1981, P. 46) que tinha com tendência a sua elevação todas as vezes que os entes se aproximavam do “quantum” preestabelecido. Enquanto a política de supressão da vinculação tem um sentido administrativo puramente técnico, “permite aos governantes maiores liberdades na alocação dos recursos para setores mais convenientes” e poderia vir a ter efeitos negativos “nos Estados que, permeáveis às influências do processo político, não criarem as estruturas técnicas capazes de neutralizar ou reduzir-lhes os efeitos negativos” (MELCHIOR, 1981, p. 46 e 47).

Segundo o autor, a política de vinculação de tributos específicos é um instrumento utilizado principalmente pela União, que deveria como premissa incidir sobre setores que não trariam malefícios financeiros para a maioria das pessoas, como as taxações sobre o fumo, bebidas alcoólicas e jogos de azar. Melchior alerta que apenas a vinculação de tributos específicos não pode financiar a educação, pois não mantém uma linearidade na arrecadação, devendo coexistir com as demais vinculações de impostos.

O Salário-educação é um exemplo de vinculação de tributos específicos para a educação. Consiste em uma Contribuição Social prevista no artigo 212, parágrafo 5º da CF/88, autorizado pela Lei 9.766/98. Tem sua origem na Constituição de 1946, artigo 178, inciso II, e segundo Bianca Antunes Cortes (1989) tinha como objetivo eliminar o analfabetismo. Apesar de sua determinação em 1946, só inicia a sua vigência em 1964 com a Lei 4.440, na qual a contribuição passou a ser mensal e vinculada à Previdência Social. “Esta

lei adotou o percentual de 2% sobre o salário mínimo, a ser recolhido pelas empresas em relação a cada empregado, independente do estado civil e do número de filhos” (CORTES, 1989, p. 415). A legislação referente ao salário-educação passou por diversas alterações desde sua criação⁴¹. A última regulamentação foi dada pelo Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, que determinou que o percentual corresponderia a 2,5% da folha de pagamento das empresas vinculadas à Seguridade Social. De acordo com seu artigo 2º,

São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tais, para fins desta incidência, qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem assim a sociedade de economia mista, a empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, nos termos do art. 173, § 2º, da Constituição. (BRASIL, 2006d)

O salário-educação, desde sua criação até 2006, financia algumas ações e programas do Ministério da Educação (MEC), como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNAT) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), voltados para os alunos matriculados no ensino fundamental e, a partir de 2007, com a criação do Fundeb, expandiu o atendimento para as crianças matriculadas em outras etapas da educação básica.

Uma questão levantada por Melchior (1997) a respeito das contribuições dessa natureza refere-se a quem arca com os custos dessa contribuição. O autor acredita que apesar de ser taxada das empresas, ela é sustentada pela população que compra os produtos e serviços produzidos por essas empresas, visto que o valor dos tributos são repassados aos preços das mercadorias ou serviços produzidos. É sobre esse repasse de pagamento de tributo que Melchior pondera quando se discute quem deve contribuir para o financiamento da educação.

Melchior (1981), concordando com a posição de Raymond Poignant, avalia a expansão do financiamento como uma das condições fundamentais para a realização dos objetivos educativos aos que os Estados se dispõem, concluindo que

[...] os países em vias de desenvolvimento têm todo o interesse em diversificar suas fontes de financiamento, a fim de, por um lado, ampliar, como é necessário, o montante dos recursos e, por outro, usufruir as vantagens apresentadas em cada uma das formas de financiamento, evitando,

⁴¹ Para saber mais sobre o histórico do Salário-Educação no Brasil, ver: CORTES, Bianca Antunes. Financiamento na Educação: Salário-Educação e suas dimensões privatizantes. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 5 (4): 408-423, out/dez, 1989. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v5n4/06.pdf>>.

em qualquer caso, os inconvenientes respectivos. (MELCHIOR, 1981, p. 108)

Para o autor, a política de financiamento da educação deve se orientar no sentido de somar fontes e integrá-las em um esforço comum de manter e desenvolver a educação.

Nesse sentido, o texto da Constituição Federal de 1988 (CF/88) apresentou duas fontes distintas para o financiamento da educação: a vinculação de impostos e as contribuições sociais. Sobre a questão do financiamento da educação, encontram-se três artigos (212, 213 e 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)) na CF/88, que trataram sobre o tema. O artigo 212 previa a vinculação de recursos, no qual fica instituído que cada ente federado deveria garantir a aplicação mínima de uma porcentagem da receita de impostos e de suas transferências para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE); o artigo 213 discorria sobre a destinação de recursos públicos a entidades privadas; e o artigo 60 do ADCT sobre o comprometimento das diferentes esferas do governo com a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.

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.

[...]

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas,

[...]

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.⁴² (BRASIL, 1988)

No que se refere à divisão de responsabilidades entre os entes federados instituída pela CF/88 sobre o financiamento da educação, pode-se observar o art. 211, no qual se determinou que os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – trabalhariam em regime de colaboração entre seus sistemas de ensino. Esse artigo determinou também em seus incisos as prioridades de cada ente federado, destinando aos municípios, em seu inciso 2º, a

⁴² O artigo 212 sofreu alterações e inclusões em seus incisos pela EC nº 53, mantendo seu caput; e o artigo 60 do ADCT foi posteriormente alterado pela EC nº 14 e pela EC nº 53, ficando com a seguinte redação: “Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação [...]” (BRASIL, 2007)

atuação prioritária no ensino fundamental e na pré-escola. Esse inciso é posteriormente alterado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, substituindo o termo *pré-escola* por *educação infantil*.

Sendo assim, os municípios são responsáveis em garantir o atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade na educação infantil e as crianças em idade de frequentar o ensino fundamental⁴³, destinando a essas duas etapas os recursos provenientes da vinculação que trata o artigo 212. A Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional de 1996 (LDB/96) também tratou do financiamento da educação: destinou um de seus títulos, com dez artigos, a esse tema, que reforça e detalha o que já estava previsto na CF/88. Faz-se necessário destacar o artigo 68, que estabeleceu detalhadamente as fontes de recursos disponíveis ao ensino, e o artigo 69, no qual a LDB/96 reafirma as porcentagens de destinação de cada ente federado para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE):

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:
 I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
 II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
 III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
 IV - receita de incentivos fiscais;
 V - outros recursos previstos em lei.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (BRASIL, 1996a)

A LDB/96 também especificou as possibilidades de despesas com MDE em seus artigos 70 e 71, discriminando o que seria compreendido como despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o que não se constituiria como essas despesas. Ainda zelou, apesar de não explicitar como seria, por um padrão mínimo de qualidade desse ensino e regulamentou a transferência de recursos públicos para entidades privadas, seguindo o padrão já estipulado pela CF/88.

Sendo esses os recursos disponíveis para atender crianças, jovens e adultos em toda a educação básica e superior, torna-se importante detalhar como estão distribuídas as receitas entre os entes federados, reconhecendo o que elas significam no orçamento e o que são capazes de realizar e, assim, possibilitando uma melhor compreensão do que significa

⁴³ Segundo a CF/88, o ensino fundamental é corresponsabilidade do estado e dos municípios.

financeiramente garantir o direito ao acesso à educação infantil a todas as crianças das quais suas famílias desejem, entendida como direito de cada uma delas. Para isso, realizou-se uma análise do orçamento público no que se refere às receitas arrecadadas no período de 2001 a 2010 para evidenciar as possibilidades de atendimento das demandas educacionais.

2.2 – Capacidade tributária brasileira: quais os recursos disponíveis para a garantia de uma educação infantil de qualidade

Ao analisar as fontes de recursos, das quais os entes federados arrecadam suas receitas, deve-se inicialmente entender sua classificação, apresentada como: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As Receitas Correntes são originárias dos impostos, taxas, contribuição de melhorias, transferências e outras receitas; e as Receitas de Capital são originárias de empréstimos, bens para revenda e outras receitas.

Receitas Correntes – São as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, e outras; e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Receitas de Capital – São as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital. (POLO, 2001, p. 314)

Essas receitas estão classificadas segundo a Categoria Econômica, de acordo com a Portaria STN nº 665, de 30 de novembro de 2010, legislação vigente em: Receitas Correntes: Receita Tributária, Receita de Contribuição, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes⁴⁴; e Receitas de Capital: Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferência de Capital e Outras Receitas de Capital⁴⁵. Para uma análise das receitas do ponto de vista do financiamento da educação, deve-se observar com atenção o

⁴⁴ Segundo a Portaria STN nº 665/10, Outras Receitas Correntes está subdividida em: Multas e Juros de Mora; Indenizações e Restituições; Receita da Dívida Ativa e; Receitas Correntes Diversas.

⁴⁵ Segundo a Portaria STN nº 665/10, Outras Receitas de Capital está subdividida em: Integralização do Cap. Social; Div. Ativa Proveniente da Amortização, Empréstimos e Financiamentos; Restituições e; Receitas de Capital Diversas.

comportamento das Receitas Correntes, visto que são elas que determinam os valores destinados a MDE.

Desta forma, ao observar no gráfico 01 os dados existentes de arrecadação financeira no Brasil na última década – 2001 a 2010 –, pode-se concluir que as receitas correntes representaram, no período estudado, a maior parte das receitas disponíveis aos governos. Chegando a ser, em 2008, três vezes maior que a Receita de Capital.

Gráfico 01 – Comportamento das receitas correntes, de capital e total⁴⁶ arrecadadas pelo conjunto dos entes federados no período de 2001 a 2010 – Brasil (valores indexados – INPC – dez/2010)

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Ao analisar as informações sobre os valores das Receitas Correntes arrecadadas pelo conjunto dos entes federados no decorrer dos anos de 2001 a 2010, observou-se um crescimento quase “linear” dessas Receitas, que atingiu os 71,5% em relação ao total de receitas. A única queda registrada no período aconteceu do ano de 2008 para 2009, na qual a arrecadação passou de R\$ 1.494 bilhões para R\$ 1.487 bilhões em valores indexados, porém essa arrecadação voltou a crescer em 2010. Essa diminuição representou uma queda de 0,42%, reflexo da diminuição na arrecadação do conjunto dos impostos no ano de 2009 que

⁴⁶ A partir de 2007 existem dados para Receitas Correntes Intra-Orçamentárias e Receitas de Capital Intra-Orçamentárias que não estão discriminadas no gráfico acima, pois não chegam a 2,5% do total.

chegou a 3,81%, com impacto na arrecadação final. A participação dos impostos no valor total da arrecadação dos entes federados no ano de 2010 foi de 26,6%.

Ao se observar os dados de Receita de Capital, percebe-se que sofrem, no período, muitas oscilações, tendo um aumento de apenas 4,5% no acumulado dos anos estudados. No período de 2001 a 2010, teve três momentos de “picos” – 2003, 2005 e 2009 –, sendo que 2003 é o ano em que essa receita tem os maiores valores do período (um pouco mais que R\$ 830 bilhões em valores corrigidos pelo INPC dez/2010).

Na análise do período da Receita Total, percebe-se que a oscilação das Receitas de Capital impactou seu comportamento, porém manteve a tendência de aumento observada nas Receitas Correntes. No período estudado, as receitas totais atualizadas para valores de dezembro de 2010 aumentaram cerca de 50%. Essas receitas sofreram reduções nos anos de 2004 (8,6%), 2008 (2,5%) e 2010 (3,0%).

Faz-se importante ressaltar que o mundo viveu em 2007-2008 uma crise econômica financeira de proporções mundiais, que teve como marco inicial a quebra do banco Lehman Brothers em 15 de setembro de 2008. Essa crise teve “impactos sobre a evolução dos agregados econômicos reais (produção, investimento, emprego etc.)” (MAZZUCHELLI, 2008, p. 57). Entre as medidas adotadas pelo governo brasileiro para conter os impactos da crise e incentivar o consumo, destacam-se a redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis, eletrodomésticos e materiais de construção.

Observando o comportamento das receitas nesses dois anos de crise e no seguinte – 2009 –, pode-se notar a instabilidade na arrecadação das receitas, pois é possível perceber uma suave queda nas Receitas Correntes do ano de 2008 para 2009 (baixo impacto da redução do IPI) e uma queda mais acentuada nas Receitas de Capital no ano de 2007 para o de 2008.

Ao analisar os dados detalhados das Receitas de Capital, no gráfico 02, pode-se perceber a movimentação dessa arrecadação.

Gráfico 02 – Evolução das Receitas de Capital por fonte de arrecadação no consolidado dos entes federados – Brasil (2001 – 2010)

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Nesse gráfico pode-se observar que os valores arrecadados nas Operações de Crédito foram as principais fontes de arrecadação e representaram mais de 80% do total das Receitas de Capital em 2010 (83,5%). As Operações de Crédito aumentaram, no período analisado, 5,3%. As outras receitas que compõem as Receitas de Capital têm um comportamento irregular no período analisado. As Alienações de Bens caem no período estudado cerca de 50%, sofrem uma redução constante até o ano de 2004 (caem 27,7% em 2002; 39,2% em 2003 e 62,2% em 2004). Nos anos de 2005 e 2006 mais que dobram (147,5% em 2005 e 127,5% em 2006), voltam a diminuir em 2007 (64,2%) e 2008 (33,3%) e aumentam sua arrecadação, em proporções bem menores que as de 2005 e 2006, em 2009 e 2010 (98,4% e 2,3%, respectivamente).

Há uma redução na Amortização e Empréstimos no período estudado (9,2%), sendo que essa classificação representou em 2010 menos de 5% do total de Receitas de Capital. A arrecadação de Outras Receitas de Capital sofreu um crescimento de 4,5% no ano de 2010, chegando a representar nesse ano 2,9% do total das Receitas de Capital. No ano de 2009, havia tido um crescimento de 541% em relação a 2001. Sofreu uma diminuição na

arrecadação de 76,2% em 2010 comparando a 2009. Analisando esse alto crescimento, percebe-se que ele foi decorrente de uma arrecadação da União em Resultado do Banco Central do Brasil – no valor de R\$ 197, 8 bilhões – e Receita Dívida Ativa Alienação Estoques de Café – no valor de R\$ 4,5 milhões⁴⁷.

As Receitas de Capital seguiram as variações das Operações de Crédito, oscilaram quase que nas mesmas proporções. Para o ano de 2010, registra-se queda em todas as receitas que o compõe em relação a 2009, com exceção das receitas de Alienação de Bens (2,3% como já mencionado) e Transferência de Capital (31,5%). Esses aumentos não tiveram um impacto significativo nas Receitas de Capital, que tiveram uma queda de 29,6% em 2010.

As Transferências de Capital cresceram no período mais de 150%. Apesar de sua baixa representatividade no total dessas receitas (2,6%), faz-se importante dar um destaque, visto que estão nessa classificação as transferências entre os entes federados (Transferências da União, Transferências dos Estados, Transferências dos Municípios, Transferências de Convênios e Outras Transferências de Capital). O gráfico 03 demonstra o comportamento dessas receitas no período de 2001 a 2010.

⁴⁷ Tabela com os valores arrecadados nos anos de 2008 a 2010 consta do Apêndice na tabela B 03 deste trabalho.

Gráfico 03 – Arrecadação de Transferências de Capital de 2001 a 2010 (indexados dez./2010) – Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com dados das Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

No gráfico é possível observar que as Transferências de Convênios são as maiores receitas entre as Transferências de Capital, permanecendo na maioria dos anos com a maior arrecadação entre as classificações⁴⁸. As Transferências da União iniciam o período com arrecadação de R\$ 3,4 bilhões (2001) e termina o período com R\$ 2,2 bilhões, ou seja, uma diminuição de R\$ 1,2 bilhões. As Transferências dos Estados passam a maior parte do período com uma arrecadação em torno de R\$ 400 milhões (tem duas grandes diminuições que deixaram a sua arrecadação com valores inferiores a R\$ 300 milhões – 2005 e 2007) e chega a R\$ 584 milhões em 2008. Termina o período estudado com um aumento na arrecadação de 221% (R\$1,5 bilhões).

Analisando as Receitas Correntes, também é possível perceber essas oscilações na

⁴⁸ Não foi possível definir o montante de Transferência de Convênios para o ano de 2010 visto que, no Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010, fonte utilizada neste trabalho, as transferências estão apresentadas de outra forma. (Transferências Intergovernamentais: Transferências da União; Transferências dos Estados; e Transferências dos Municípios; Transferências de Instituições Privadas; Transferências do Exterior; Transferências de Pessoas; Transferência de Outras Instituições Públicas; Transferências de Convênios: Transferência de Convênios da União e suas Entidades; Transferência de Convênios dos Estados, DF e suas Entidades; Transferência de Convênios dos Municípios e suas Entidades; Transferência de Convênios de Instituições Privadas; Transferência de Convênios do Exterior; e Transferências para o Combate à Fome).

arrecadação e o impacto nos recursos destinados à educação. No gráfico 04 pode-se perceber essa movimentação.

Gráfico 04 – Evolução das Receitas Correntes por fonte de arrecadação no consolidado dos entes federados – Brasil (2001 – 2010)

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

As receitas que compõem as Receitas Correntes, como se pode observar no gráfico, são: Receitas Tributárias, Receitas de Contribuição, Receitas Patrimoniais, Receitas Agropecuárias, Receitas Industriais, Receitas de Serviços, Transferências Correntes e Demais Receitas Correntes⁴⁹.

⁴⁹ Têm-se como definições técnicas das Receitas Correntes: 1) Receita Tributária: São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dessa forma, é uma receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios; 2), Receitas de Contribuição; É o ingresso proveniente de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas; 3) Receitas Patrimoniais: é o ingresso proveniente de rendimentos sobre investimentos do ativo permanente, de aplicações de disponibilidades em operações de mercado e outros rendimentos oriundos de renda de ativos permanentes; 4) Receitas Agropecuárias: é o ingresso proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de

As Receitas Agropecuárias e Receitas Industriais representam menos de 1% no montante das Receitas Correntes, sendo que atingiram em 2010 os R\$ 66 milhões e R\$ 1,2 bilhões, respectivamente. As Receitas de Serviços e Demais Receitas também possuem uma baixa representatividade nos montantes totais, 3,4% e 3,3% em 2010. Durante todo o período não ultrapassaram os 5% no total das Receitas Correntes e, juntas, representam 6,7% em 2010.

As Receitas Patrimoniais representam cerca de 6% e as Transferências Correntes 17,5%. As Receitas Patrimoniais tiveram um aumento de 213% no período de 2001 a 2010, enquanto as Transferências Correntes aumentaram 81,6%.

As Receitas Correntes ainda são compostas por Receitas Tributárias e Receitas de Contribuição. Essas são as receitas que mais impactam no total dessas receitas, 39% e 31%, respectivamente, no ano de 2010. Essas cresceram 68,3% e 62,5%, respectivamente.

No período estudado, as Receitas Correntes aumentaram sua arrecadação em 71,5% (com valores corrigidos para dez./2010).

Entre essas receitas, as que mais impactam os recursos da educação são as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes, sendo essas duas das três receitas que mais influenciam os montantes totais das Receitas Correntes. As Receitas Tributárias sofreram três quedas no período estudado – 2002, 2004 e 2009 – e, dentre essas reduções, a maior delas ocorreu no ano de 2009, na qual essa receita diminuiu 3,5%, mas, como havia aumentado 13,2% no ano anterior, essa baixa não causa grandes impactos no acumulado dos anos estudados.

As Transferências Correntes também passaram por três quedas no período. Diminuíram sua arrecadação em 5,8% em 2002 – a maior entre as três quedas –, 1,3% em 2004 e 1,3% em 2009. Em 2004 e 2009, ambas as Receitas, Tributária e Transferência Corrente, tiveram diminuição de arrecadação.

Analisando esses movimentos das Receitas nos municípios, o ente constitucionalmente

origem vegetal ou animal. Incluem-se nessa classificação as receitas advindas da exploração da agricultura (cultivo do solo), da pecuária (criação, recriação ou engorda de gado e de animais de pequeno porte) e das atividades de beneficiamento ou transformação de produtos agropecuários em instalações existentes nos próprios estabelecimentos; 5) Receitas Industriais: é o ingresso proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais definidas como tal pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE; 6) Receitas de Serviços: é o ingresso proveniente da prestação de serviços de transporte, saúde, comunicação, portuário, armazenagem, de inspeção e fiscalização, judiciário, processamento de dados, vendas de mercadorias e produtos inerentes à atividade da entidade e outros serviços; 7) Transferências Correntes: é o ingresso proveniente de outros entes/entidades, referente a recursos pertencentes ao ente/entidade recebedora ou ao ente/entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes; e 8) Demais Receitas Correntes: são os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores (BRASIL, 2008a, p. 32 - 34).

responsável pela educação infantil, observa-se que as receitas desses entes são compostas quase em sua totalidade por Receitas Correntes – atingindo uma porcentagem de mais de 90% da arrecadação municipal em 2010.

As Receitas de Capital corresponderam a 5,2% no mesmo ano. O gráfico 05 ilustra essa situação:

Gráfico 05 – Valores da Receita arrecadada dos municípios por tipo de receita (indexados dez./2010) – Brasil – 2001 a 2010

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público – exercício de 2010.

Ao observar como se comportaram as receitas municipais⁵⁰ no período de 2001 a 2010, percebe-se uma tendência de aumento contínuo nas Receitas Totais, que passaram de R\$ 130 bilhões em 2001 para R\$ 300 bilhões em 2010, um aumento de 130%, com quedas nos anos de 2004 e 2005 (6,9% e 1,6%, respectivamente).

As Receitas de Capital passaram de R\$ 3,7 bilhões em 2001 para R\$ 15,6 bilhões em 2010, um aumento de 317,1%, e sofreram quedas em 2003, 2005 e 2009 (23,4%, 27,5% e

⁵⁰ Tabela com os dados das receitas municipais consta no Apêndice B05.

16,9%, respectivamente). As Receitas Correntes passaram de R\$ 126,7 bilhões em 2001 para R\$ 276,7 bilhões em 2010, um aumento de 118,3%, com quedas nos anos de 2004 e 2005 (7,6% e 0,7%, respectivamente). Essas Receitas iniciaram um crescimento mais acentuado a partir de 2005. Cresceu 21,4% de 2001 a 2005 e 52,6% de 2006 a 2010.

Analisando as Receitas Correntes municipais, percebe-se que os maiores montantes têm origem em Transferências Correntes – em torno de 65% para o período – e Receitas Tributárias – em torno de 21% no período. As receitas tributárias, nos anos de 2001 e 2010, têm em sua composição uma variação de 85,65% a 92,82% de Impostos; de 14,03% a 6,94% em Taxas; e de 0,32% a 0,24% em Contribuições de Melhoria.

As Transferências Correntes, que também são compostas de impostos e incidem nos recursos da educação, passaram de R\$ 86,7 bilhões em 2001 para R\$ 181,5 bilhões em 2010 (com valores de dezembro de 2010), um aumento de 109,3%. Essas receitas sofreram no período duas diminuições, em 2002 e em 2004 (4,3% e 9,1%, respectivamente).

Nas Receitas de Capital, os maiores valores que ficaram são da arrecadação de Transferências de Capital. Essa receita representava 67,2% do total das Receitas de Capital no início do período estudado, representando sempre mais da metade das Receitas de Capital. Chegou a representar, em 2002, 75% desta. As Transferências de Capital terminam o período representando 60,8%. Teve um aumento no período de 277,7%, iniciou com R\$ 2,5 bilhões em 2001 e atingiu, em 2010, mais de R\$ 9,5 bilhões.

Nessas Transferências estão contabilizadas as receitas com Transferência da União, Transferências dos Estados, Transferências dos Municípios, Transferências de Convênios e Outras Transferências. Dessas, a que tem maior volume de recursos é a Transferência de Convênios, chegando a representar 79% em 2007. No período de 2003 a 2009 essas Transferências cresceram 194,9%. Não existem registros dessa receita em 2001, 2002 e 2010, nesses anos as receitas com maiores valores são as Transferências da União⁵¹.

As Operações de Crédito são a segunda maior receita entre as Receitas de Capital. Cresceram no período estudado – 2001 a 2010 – mais de 340% e representavam, em 2010, 18,7% das Receitas de Capital. As Operações de Crédito passaram por um aumento contínuo na década estudada, com apenas um ano – 2005 – de redução na arrecadação, 68,7% em relação ao ano anterior.

Compõem ainda as Receitas de Capital as Alienações de Bens, as Amortizações e Empréstimos e Outras Receitas de Capital. Em 2010 essas receitas representaram,

⁵¹ Com exceção do ano de 2010 que não existem registros dessas receitas.

respectivamente, 7,5%, 1,0% e 11,9% do total das Receitas. As Alienações de Bens tiveram um crescimento desregular com muitas oscilações, terminando o período com um aumento de 745,8% (2003 a 2010). As Amortizações e Empréstimos também cresceram no período, 7,8%, o menor crescimento entre as receitas. No ano de 2010 ela foi a única que teve uma diminuição (2,1%). As Outras Receitas de Capital cresceram 334,3% no período, sendo que cresceram em 2010 mais de 160% em relação a 2009.

Desta maneira pode-se dizer que os recursos disponíveis para os municípios são provenientes, em sua maioria, por Transferências Correntes, Receitas Tributárias (compostas, basicamente, por impostos), Transferências de Capital e Transferências de Convênios.

Dentre essas receitas, as Receitas Tributárias merecem destaque, visto que os impostos, que compõem esta receita, é a principal fonte de recursos para a educação.

Antes dessa análise, nas discussões sobre financiamento e destinações de receitas, é importante lembrar que desde 1994 a União conta com o artifício da desvinculação de 20% da receita dos impostos e das contribuições, incluindo o salário-educação, para geração de *superávit* primário para o pagamento da dívida interna e externa, sem a destinação prévia constitucionalmente instituída.

Caracterizado como um fundo de investimentos público, foi criado com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE) e rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) que vigorou até 1999. Em 2000, ganhou o nome de Desvinculação das Receitas da União (DRU) com duração até o ano de 2007 e foi renovado, então, até 2011. Com a publicação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de dezembro de 2009, a União deixou progressivamente de computar a desvinculação do percentual de 20% para realizar o cálculo de MDE como indica o artigo 5º dessa EC, que acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficando com a seguinte redação.

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no **caput** deste artigo será de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011. (BRASIL, 2009b)

No que se refere aos impactos da DRU ao orçamento da educação durante os anos de sua vigência, segundo o próprio MEC as perdas podem ser superiores a R\$ 110 bilhões de reais desde 1995. O Ministro da Educação, em entrevista concedida à rádio Bandeirantes⁵²,

⁵² Texto disponível no site do MEC: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=

afirmou que “A DRU retirou do Ministério da Educação mais de 20% dos recursos, o que significa, em 14 anos (1995 a 2008), cerca de R\$ 100 bilhões” (MEC, 2009, s/p). A expectativa é que esses recursos sejam investidos em expansão e melhoria da qualidade da educação básica.

2.2.1 – Receitas destinadas à educação: os impostos

Os recursos destinados à educação são provenientes das Receitas Correntes, mais especificamente da Receita Tributária – composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria. Na análise dessa Receita Tributária consolidada referente ao ano de 2010, percebe-se que os impostos representaram 96,7%, as Taxas representaram 3,2% e as Contribuições de Melhoria não chegaram a 0,1%.

Como já explicitado, os recursos destinados à educação são provenientes de uma parcela – no mínimo 25% para estados, Distrito Federal e municípios e de nunca menos de 18% para a União – dos impostos recolhidos e transferências provenientes desses por cada ente federado para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE) (CF/88, Art. 212).

Os impostos sobre os quais incidem os percentuais para o financiamento da educação estão relatados no Art. 68 da LDB e descritos no quadro 01 abaixo:

Quadro 01 – Impostos discriminados na Constituição Federal nos Arts. 153, 155 e 156, nos quais incidem o percentual de, no mínimo, 25% para MDE.

<i>Ente arrecadador</i>	<i>Impostos</i>
União CF Art. 153	Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros (II)
	Imposto de Exportação para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE)
	Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza (IR)
	Imposto de Produto Industrializado (IPI)
	Imposto de Operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários (IOF)
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
	Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)
Estaduais CF Art. 155	Imposto Transmissão “Causa Mortis” e Doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD)
	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA)
Municípios CF Art. 156	Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU)
	Imposto sobre Transmissão de Bens “Inter vivos” (ITBI)
	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS)

Fonte: Elaborado pela autora com base em OLIVEIRA, 2007, p. 85 e CF/88, Art. 68.

Alguns desses impostos compõem as transferências intergovernamentais, como é o caso do IR e do IPI que são recolhidos pela União e, dentre outras transferências, destinam 21,5% para compor o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 22,5% para compor o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (art. 159, CF/88).

O gráfico 06 a seguir detalha o comportamento desses impostos no montante da receita tributária para os anos de 2004 a 2010.

Gráfico 06 – Impostos recolhidos pelos Municípios, Estados, Distrito Federal e União nos anos de 2004⁵³ a 2010 – valores indexados dez/2010 – Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com bases nas Portarias nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

⁵³ Os dados detalhados de receitas e despesas só estão expressos nas Portarias utilizadas neste trabalho a partir do ano de 2004.

O imposto que teve a maior arrecadação em comparação a todos os impostos recolhidos foi o ICMS, que no ano de 2010 representou 43,3% do total dos impostos. Esse imposto apresenta uma variação, entre 2004 e 2010, de 43,37%, passando de mais de R\$ 184 bilhões⁵⁴ para mais de R\$ 260 bilhões (2010). Apesar de ser o imposto de maior arrecadação, esse não foi o que mais cresceu no período, visto que o Imposto sobre Operação de Crédito, Câmbio, Seguros ou Títulos (IOF) passou de R\$ 7 bilhões em 2004 para R\$ 26,5 bilhões em 2010, um aumento de 275%.

Outro imposto que teve um grande impacto no montante da receita tributária foi o Imposto de Renda (IR) que representou 34,2% do total dessas receitas, com crescimento de 57,6% no período. A única queda registrada no período referiu-se ao Imposto sobre a Exportação (IE) de cerca de 50%.

Ao analisar o gráfico 06, no contexto da crise financeira de proporções mundiais de 2007-2008, observa-se um impacto negativo na arrecadação de alguns impostos em 2009. Dentre eles, o que sofreu a maior queda foi o IPI⁵⁵ que diminuiu 27,8% de 2008 para 2009. Outro imposto que sofreu uma redução de um pouco mais de 10% foi o Imposto sobre a Importação (II). Em contrapartida, o Imposto sobre a Exportação (IE) foi o que mais cresceu na comparação de 2008 para 2009, com um aumento de 76,2%. Apesar desse aumento, esse imposto possuiu uma arrecadação bem pequena em relação ao total dos tributos.

⁵⁴ Valor indexado INPC 12/2010.

⁵⁵ Lembrando que uma das medidas tomadas pelo governo brasileiro para minimizar os efeitos da crise financeira mundial foi a redução da alíquota do IPI para automóveis, eletrodomésticos e materiais de construção, já destacado neste trabalho.

Tabela 01 – Totais consolidados de todos os entes federados – arrecadação dos impostos 2004 e 2010 – valores indexados dezembro/2010

	2004 (em bilhões)	2010 (em bilhões)	Diferença entre 2004-2010
Imposto sobre a Importação – II	12,37	21,04	70,13%
Imposto sobre a Exportação – IE	0,09	0,04	-53,74%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR	0,32	0,48	46,83%
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU	11,35	16,04	41,38%
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR	132,53	208,84	57,57%
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA	11,92	21,28	78,58%
Dedução da Receita de IPVA para a Formação do FUNDEB	-	(1,10)	--
Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação – ITCD	1,00	2,51	152,04%
Dedução de Receita de ITCD para a Formação do FUNDEB	-	(0,21)	--
Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" – ITBI	2,09	5,43	159,69%
Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI	28,47	37,26	30,85%
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS	184,66	264,75	43,37%
Dedução da Receita de ICMS para Formação do FUNDEF	(11,77)	-	0,00%
Dedução da Receita de ICMS para Formação do FUNDEB	-	(21,87)	0,00%
Imposto sobre Operação de Crédito, Câmbio, Seguros ou Títulos – IOF	7,07	26,53	275,12%
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN	14,20	30,44	114,35%
Outros Impostos	0,98	-	-100,00%

Fonte: Elaborado pela autora com bases na Portaria nº 458, de 29 de junho de 2005, e do Balanço do Setor Público Nacional – exercício 2010.

Uma afirmação que se pode fazer versa sobre a intensificação, nesse período de crise, das exportações e a diminuição das importações em comparação a períodos anteriores.

No que se refere à educação infantil e aos impostos a ela vinculados, deve-se dar ênfase aos impostos municipais, visto que é esse o ente responsável pela oferta pública dessa etapa da educação básica. Na tabela 02 a seguir é possível observar o comportamento desses impostos no decorrer dos anos e “prever” os montantes de receita em MDE e os possíveis investimentos na educação infantil.

Tabela 02 – Receitas arrecadadas ou recebidas através de transferências aos municípios, porcentagem constitucional destinada à MDE, porcentagem subvinculada ao Fundef e Fundeb⁵⁶ e Recursos à MDE sem subvinculação (em bilhões – 1.000.000)

	Impostos ⁵⁷	Transferências da União ⁵⁸	Transferências dos Estados ⁵⁹	Transferências Multigovernamentais ⁶⁰	Total das Receitas (Impostos + Transferências)	MDE (25%)	Total dos Impostos e Transferências subvinculadas aos Fundef e Fundeb ⁶¹	FUNDEF (15% EF) e FUNDEB (20%)	Recurso sem subvinculação
2004	30,5	38,7	35,7	14,7	119,7	29,9	74,1	11,1	18,8
2005	29,7	40,9	42,4	15,9	129,0	32,2	76,1	11,4	20,8
2006	36,1	48,6	43,2	18,2	146,2	36,5	87,9	13,2	23,4
2007	41,9	57,3	49,0	25,4	173,7	43,4	117,6	23,5	19,9
2008	45,7	62,1	51,6	29,5	188,9	47,2	128,3	25,6	21,6
2009	48,6	66,0	52,5	34,7	201,7	50,4	134,7	26,9	23,5
2010	55,8	70,4	59,1	39,8	225,0	56,3	149,6	29,9	26,3

Fonte: Elaborado pela autora com bases nas Portarias nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício 2010.

Nessa tabela é possível perceber um aumento na arrecadação dos municípios no decorrer dos anos, passando de R\$ 30,5 bilhões. Analisando as transferências governamentais, as Transferências Multigovernamentais foram as que mais cresceram no período, passando de

⁵⁶ Nos cálculos realizados nessa coluna, considerou-se 20% de todos os impostos e transferências que compõem o Fundeb desde 2007.

⁵⁷ Estão somados em Impostos: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU; Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Dedução de Receita de ITCD para a Formação do FUNDEB; Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" – ITBI; Imposto sobre Operação de Crédito, Câmbio, Seguros ou Títulos – IOF; e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN.

⁵⁸ Estão somadas as transferências da União: Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Dedução de Receita para Formação do FUNDEF/FUNDEB – FPM; Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; Dedução de Receita para Formação do FUNDEB – ITR; Cota-Parte do IPI – Exportação; Dedução de Receita para Formação do FUNDEF/FUNDEB – IPI Exportação; Cota-Parte do IOF – Ouro; Transferência Financeira do ICMS – Desoneração – LC nº 87/96; e Dedução de Receita para Formação do FUNDEF – LC nº 87/96.

⁵⁹ Estão somadas as transferências dos Estados: Cota-Parte do ICMS; Dedução de Receita para Formação do FUNDEF/FUNDEB – ICMS; Cota-Parte do IPVA; Dedução de Receita para Formação do FUNDEB – IPVA; Cota-Parte do IPI – Exportação; Dedução de Receita para Formação do FUNDEF/FUNDEB – IPI Exportação; e Transferência da Cota-Parte da Compensação Financeira (25%).

⁶⁰ Estão somadas as Transferências Multigovernamentais: Transferências de Recursos do FUNDEF/FUNDEB; e Transferências de Recursos da Complementação do FUNDEF/FUNDEB.

⁶¹ Estão somados em Total dos Impostos e Transferências subvinculadas aos Fundef e Fundeb os Impostos: a partir de 2007: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Dedução de Receita de ITCD para a Formação do FUNDEB; e as Transferências: Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Dedução de Receita para Formação do FUNDEF/FUNDEB – FPM; Cota-Parte do IPI – Exportação; Dedução de Receita para Formação do FUNDEF/FUNDEB – IPI Exportação; Transferência Financeira do ICMS – Desoneração – LC nº 87/96; e Dedução de Receita para Formação do FUNDEF – LC nº 87/96; Cota-Parte do ICMS; Dedução de Receita para Formação do FUNDEF/FUNDEB – ICMS; Cota-Parte do IPI – Exportação; Dedução de Receita para Formação do FUNDEF/FUNDEB – IPI Exportação; e Transferência da Cota-Parte da Compensação Financeira (25%); Transferências de Recursos do FUNDEF/FUNDEB; e Transferências de Recursos da Complementação do FUNDEF/FUNDEB; e a partir de 2007: Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; Dedução de Receita para Formação do FUNDEB – ITR; Cota-Parte do IPVA e Dedução de Receita para Formação do FUNDEB – IPVA.

R\$ 14,7 bilhões em 2004 para R\$ 39,8 bilhões em 2010. Porém essa transferência arrecada ao município cerca da metade do total das outras duas e dos impostos. As Transferências da União são as maiores receitas entre as fontes do município, atingindo em 2010 mais de R\$ 70 bilhões.

Dos recursos destinados a MDE, nota-se que eles passam de R\$ 29,9 bilhões para R\$ 56,3 bilhões (2004 a 2010, respectivamente), um aumento de 88,3% em sete anos. Os recursos subvinculados ao Fundef ficaram em torno de R\$ 12 bilhões durante os três anos de vigência desse fundo analisados neste trabalho, e os municípios tinham como recursos em MDE sem a subvinculação ao ensino fundamental cerca de R\$ 20 bilhões.

Com a implantação total do Fundeb, ou seja, destinando 20% dos impostos desde o primeiro ano de vigência, os municípios teriam, calculando a média dos quatro anos, R\$ 26 bilhões comprometidos ao Fundo e R\$ 22 bilhões sem essa subvinculação. Esse exercício, comparado com os gastos efetuados pelos municípios na educação infantil, possibilita discutir a disponibilidade ou não de recursos para investimento em educação infantil frente a subvinculação dos Fundos.

Nessa discussão de disponibilidade de recursos, faz-se importante analisar os impostos arrecadados pelos municípios – IPTU, ITBI, ISS e IR – e comparar os seus montantes com a Receita Corrente total dos municípios. Nessa análise fica evidente o seu baixo impacto orçamentário e a dependência dos municípios no que tange às Transferências que recebem da União ou dos Estados. Os impostos municipais juntos representaram cerca de 20% do total da Receita Corrente arrecadada no conjunto dos anos estudados. No acumulado do período, os impostos municipais juntos cresceram 82,5%, o que demonstra uma melhora na arrecadação e pode indicar uma melhora na fiscalização desses impostos nos municípios. O gráfico 07 apresenta os valores indexados desses impostos para os anos de 2004 a 2010.

Gráfico 07 – Impostos Municipais para os anos de 2004 a 2010 (valores indexados) – Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com bases nas Portarias nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

No ano de 2006 em relação ao ano de 2005 apenas o ISS não registrou queda na arrecadação, com um aumento de 1,5%. O imposto que teve a maior queda registrada nesse ano foi o IPTU com 8,3%. Em 2010, apenas o IR registrou 1% de queda; os outros impostos apresentaram aumentos em relação a 2009 (IPTU – 9,4%; ITBI – 2,6%; e ISSQN – 6,7%). Dentre esses impostos, o que teve o maior aumento foi o ITBI, que cresceu quase 150% no período de 2004 a 2010. Observa-se também que estes impostos não sofreram impactos na arrecadação (negativos ou positivos) como consequência da crise econômica mundial.

Como muitos de nossos municípios possuem uma baixa capacidade arrecadadora, só conseguem construir e manter as suas redes públicas de ensino com os recursos das Transferências Intragovernamentais, no caso, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) arrecadados pela União. Segundo a pesquisa do IBGE para o período de 1998-2000,

No caso dos municípios com até 5.000 habitantes, o FPM foi responsável por 57,3% das transferências correntes, reduzindo-se conforme aumentava o tamanho populacional dos municípios. Este comportamento mostra que o

FPM foi um forte mecanismo de redistribuição de recursos para os pequenos municípios, além de estar concentrado mais fortemente fora da região mais dinâmica do País. (IBGE, 2004, p. 39)

A “Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros”, também do IBGE, para o ano de 2009 indicava que os municípios ainda continuavam dependentes dessas transferências. Desta forma, deve-se analisar também a arrecadação do IR, do IPI (transferências da União) e o ICMS (transferência dos estados) para ter a dimensão dos recursos disponíveis para financiar a educação infantil, de responsabilidade municipal.

Além dessa vinculação constitucional, existe no Brasil, desde 1996, uma subvinculação de parte dessas receitas que já foi brevemente mencionada no capítulo anterior e que merece destaque, inicialmente para o ensino fundamental e atualmente para toda a educação básica, pois impactou diretamente no financiamento da educação infantil.

A ideia de se construir fundos específicos para financiar as etapas e modalidades da educação básica permeou toda a discussão de financiamento na última década do século XX e nesse início de século XXI.

2.2.2 – Fundos Contábeis: descrição da legislação, funcionamento e o lugar da educação infantil.

No período estudado – 2001 a 2010 –, tivemos a vigência de dois fundos de natureza contábil que procuraram contribuir para o financiamento da educação básica, ou de parte desta. O primeiro foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que teve início em 1996 e destinava uma porcentagem das receitas provenientes da vinculação constitucional de impostos e transferências em MDE para o ensino fundamental com vistas a universalizar esse atendimento. Esse fundo teve seu término em 2006, vigorando a partir de 2007 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com previsão de término em 2014. O Fundeb foi instituído para substituir e superar o Fundef, porém trouxe alguns problemas idênticos ao seu antecessor. A seguir tem-se uma breve análise desses dois fundos e suas consequências para o atendimento na educação infantil.

Além desses Fundos, a EC 14/96 também subvinculou recursos para o ensino fundamental em seu artigo 5º, que alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, deixando-o com 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, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (BRASIL, 1996b)

Essa subvinculação refere-se a todos os recursos destinados a MDE nos Estados, Distrito Federal e Municípios, independente da subvinculação do Fundef. Essa subvinculação não se caracteriza como um fundo para o ensino fundamental, visto que não existe um resgate de receitas e uma redistribuição entre os entes. Desta forma, aparece na legislação como uma obrigação de destinação a cargo de cada ente em sua própria rede de ensino.

2.2.2.1 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído em 1996 através da Emenda Constitucional nº 14 (EC 14/96) e regulamentado pela Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, que modificou a redação do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e criou o Fundo com duração de dez anos. Continuou-se com o mesmo modelo de destinação de receita, mas com uma subvinculação para uma etapa específica da educação básica.

O Fundef consiste em fundos de âmbito estadual, de natureza contábil, composto de quinze por cento: a) 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) devido ao Distrito Federal, aos Estados e aos municípios; b) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos municípios (FPM); c) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação) devida aos Estados e ao Distrito Federal; e d) a transferência realizada pela União aos Estados, Distrito Federal e municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações do ICMS, conhecida como Lei Kandir.

Essas receitas foram mensalmente recolhidas em fundos próprios e distribuídas para o Estado e seus municípios a partir do número de matrículas no ensino fundamental regular⁶² presencial de cada rede, ficando com a União a incumbência de complementar os recursos dos Fundos que não atingissem o valor aluno ano definido nacionalmente. (§ 3º, art. 5, EC 14/96). A lógica inicial do Fundo era estabelecer um valor médio para o Brasil e em cada um dos Estados através do resultado da divisão entre a soma dos 15% de todos os impostos que compõem o Fundo dividido pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental regular do ano anterior ao qual o valor iria vigorar, acrescido de uma previsão de aumento de matrículas. Caso esse valor fosse, em algum estado, inferior à média nacional, a União complementaria até chegar ao valor-aluno-ano decretado pelo Presidente da República.

Faz-se importante recordar que o Fundef foi implementado em meados dos anos 1990 pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que comungava com ideologias neoliberais. Cruz (2009) reforça em seu trabalho a forte influência do capital internacional por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM)

Os compromissos assumidos pelo país, como o de pagamento da dívida externa e de alcance das metas de superávit fiscal negociadas pelo governo com o FMI, desde 1995, exigem um claro redirecionamento das políticas públicas, com a focalização das políticas sociais em segmentos específicos da população, rompendo com o critério universalista consagrado na Constituição Federal de 1988. (CRUZ, 2009, p. 164)

Um forte indício dessa política pode ser encontrado na alteração das destinações percentuais de recursos financeiros do artigo 60 do ADCT da CF/88. Antes da instituição do Fundo, o referido artigo previa a destinação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos destinados à MDE pelo caput do art. 212 da CF/88 à eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Após a EC 14/96 e a implantação do Fundo, esse percentual passou para sessenta por cento nos estados, Distrito Federal e municípios “para assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” (BRASIL, 1996b, art. 5º) e foi instituída a obrigatoriedade da União em aplicar “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

⁶² A EC 14/96 previa a utilização do número de alunos matriculados no ensino fundamental e não se restringia às matrículas no ensino fundamental regular, porém na Lei Federal nº 9.424/96 vetou-se o inciso que incorporava as matrículas do ensino fundamental dos cursos de educação de jovens e adultos.

por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal” (BRASIL, 1996b, art. 5º, § 6º).

Oliveira (2007) alerta-nos a respeito dessa mudança que se apresenta como benéfica para a educação, visto que passa de cinquenta para sessenta o percentual de receitas destinado à erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, porém é, na verdade, uma prova da desresponsabilização da União com a educação básica, quando retira desse ente sua obrigatoriedade.

Transformada, pela propaganda governamental e pela conveniência da mídia, em iniciativa federal de priorização de ensino fundamental, este artigo é uma obra-prima de ilusionismo jurídico-político. Ao mesmo tempo que aumenta os recursos a serem aplicados no ensino fundamental por parte dos estados, distrito federal e municípios (de 50% para 60% dos recursos vinculados), silencia sobre as responsabilidades da União com ele relacionadas, colocando-a em situação explicitamente secundária em relação aos outros níveis da administração pública. (OLIVEIRA, 2007, p. 109)

Oliveira (2007), assim como Davis (2001), afirma que desde a promulgação da CF/88 a União nunca cumpriu a destinação que a mesma determinava. Melchior (1997) destaca que “desde 1989 o Tribunal de Contas da União tem indicado a flagrante inconstitucionalidade do orçamento federal que não aplica o *quantum* previsto” (p. 3). Esse descumprimento constitucional, possivelmente, não aconteceu com os estados e municípios, pois estes sempre mantiveram as redes públicas de ensino com seus recursos próprios ou com suas transferências, o que nos faz supor que atingiam, e até ultrapassavam, os cinquenta por cento destinados constitucionalmente a esse fim. Desta forma, acredita-se que a criação do Fundef tenha sido uma boa opção para resolver essa não destinação realizada pela União. Cruz (2009) levanta algumas hipóteses como motivação para a implementação do Fundo, entre elas o não cumprimento do pacto pela valorização do magistério por parte da União, a pressão dos organismos internacionais pela focalização dos gastos sociais e o problema enfrentado pelo país a respeito das desigualdades de condições de oferta entre as redes.

Está explícito na análise dessa política que o ensino fundamental público e a erradicação do analfabetismo só teriam aportes maiores de recursos caso a União contribuísse para isso, se esse ente tivesse ao menos cumprido o dispositivo constitucional que determinava a aplicação, nos dez primeiros anos de vigência da CF/88, de “[...] pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o

analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” (BRASIL, 1988, art. 60 ACDT) antes da alteração realizada pela EC nº 14, porém com a alteração implementada por essa emenda, ficou evidente que essas não eram as intenções dos governantes do período.

A maior crítica que se pode fazer ao Fundef refere-se a não existência de novas fontes de recursos para a educação, no caso para o ensino fundamental, pois o Fundo simplesmente subvinculou recursos já existentes. Com o critério de redistribuição dos recursos já existentes para a educação no ensino fundamental de acordo com as matrículas de cada rede, alguns governos (municipais, em geral) receberam recursos novos na mesma proporção que outros perderam (estaduais, em geral).

A única possibilidade de recursos novos para essa etapa da educação seria na complementação da União aos fundos estaduais que não atingissem o mínimo nacional. Porém, como o valor mínimo fixado anualmente ficou – durante os oito anos da vigência do Fundef – muito aquém do necessário para um ensino de qualidade quando comparado aos estudos de custo aluno-qualidade realizados no Brasil⁶³, pode-se afirmar que o Fundo praticamente só redistribuiu os recursos existentes.

Davies (2001) chega a questionar se os recursos destinados ao ensino fundamental não chegaram a diminuir, visto que a União retirou a sua obrigatoriedade de destinação de 50% para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental e instituiu que deveria destinar o equivalente a 30% dos recursos, o que, na prática, significou incluir nesses percentuais os recursos provenientes do Salário-educação, possibilitando assim que a União retirasse sua responsabilidade financeira nessa etapa da educação.

Pode-se concluir que o Fundef apenas reservou uma parte dos recursos que já existiam para uma etapa específica da educação básica. Ao focalizar os recursos para o ensino fundamental e vinculá-los às matrículas, acelerou o processo de transferência de escolas de ensino fundamental estaduais para os municípios, fazendo com que a educação infantil, de responsabilidade desse ente federado, ficasse financeiramente prejudicada. Por ser uma etapa da educação básica que estava em processo de incorporação ao sistema educacional (visto que foi reconhecida como tal na CF/88), além da necessária expansão que essa etapa demandava, somado ao seu alto custo de manutenção⁶⁴, as prefeituras se encontraram sem condições de arcar com o ensino fundamental e com a educação infantil. Como o Fundo “beneficiava” o ensino fundamental, as prefeituras ou estagnaram suas redes de educação infantil ou iniciaram e/ou intensificaram uma expansão precarizada dessa, por meio de convênios com instituições

⁶³ Que serão melhor analisados no capítulo 4 deste trabalho.

⁶⁴ Os custos da criação e manutenção das escolas de educação infantil serão tratados no capítulo 4 deste trabalho.

sociais e empresas educacionais privadas, que por vezes não possuíam condições mínimas para o atendimento dessas crianças.

Como impacto do Fundef tem-se a intensificação desse processo de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil. À época da discussão do projeto do Fundef, quando ainda era conhecido como PEC 233B, Melchior (1997) alertava para o impacto negativo da municipalização. O autor utilizava como exemplo o estado de São Paulo que tinha 69% de seus municípios sem rede própria de ensino fundamental, aplicando “seus recursos na pré-escola, em parques infantis, em creches, no segundo grau, em universidades, em escolas estaduais de ensino fundamental, em merenda escolar, transporte de alunos etc.” (p. 22), e que a partir da implementação do fundo foram “obrigados” a criarem redes diretas de ensino fundamental ou assumirem as redes estaduais para não “perderem” seus recursos.

Davies (2001) menciona a errônea interpretação de estudiosos e autoridades da “possível” permissão ou incentivo à municipalização descrita no § 9º do art. 3º da Lei Federal nº 9.424/96⁶⁵. Esse autor, ao analisar tal parágrafo, afirma que ele sugere tanto a municipalização como a estadualização, sendo a municipalização fruto da opção ou força política dos entes envolvidos.

Concentrava-se, na educação infantil, em 1997, 82,3% das matrículas nas redes municipais e 17,6% nas redes estaduais em relação ao total de matrículas públicas. E o ensino fundamental, em 1998, contava com 53,3% das matrículas públicas nas redes estaduais e 46,6% nas redes municipais (a rede federal era responsável por menos de 0,1% do total das matrículas públicas tanto na educação infantil como no ensino fundamental). Assistiu-se, a partir da implantação do Fundo, à municipalização do ensino fundamental e a quase exclusividade no atendimento da educação infantil pelos municípios. Desta forma, em 2010, as redes municipais eram responsáveis por 98,5% das matrículas públicas na educação infantil e 62,5% das matrículas no ensino fundamental, enquanto as redes estaduais eram responsáveis por 1,4% das matrículas públicas na educação infantil e 37,4% no ensino fundamental.

Davies (2001) destaca que essa parecia ser uma consequência esperada pelo MEC, visto que no documento sobre o balanço do primeiro ano do Fundef afirma-se que “o processo de municipalização era esperado como uma das importantes consequências do Fundef” (BRASIL, MEC, 1999b, p. 21).

Esse autor ressalta ainda que, no primeiro ano de vigência do fundo, as

⁶⁵ Art. 3º [...] § 9º Os Estados e os respectivos municípios poderão, nos termos do artigo 211, § 4º da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais 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.

municipalizações ocorreram com mais frequência em cinco estados que detinham a maioria das matrículas no ensino fundamental total (Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Pará e Espírito Santo), sendo três deles (Minas Gerais, São Paulo e Pará) governados pelo mesmo partido do governo federal, o que pode indicar uma convergência entre a política e a intenção do MEC com a implementação do Fundef.

Segundo Davies (2001), em muito outros estados – que tinham redes estaduais pequenas – existiu também a expansão das matrículas no ensino fundamental, porém só é possível observar essa expansão se a análise centrar-se em cada estado, pois no total das matrículas nessa etapa não se percebe essa expansão.

Essa observação de Davis (2001), para ser confirmada, mereceria estudos específicos; o que se pode afirmar ao analisar o comportamento das matrículas do ensino fundamental por dependência administrativa no período de vigência do Fundef é que as redes estaduais diminuíram as suas matrículas (passaram de 8.797.949 em 1997 para 4.027.848 em 2006), enquanto as redes municipais aumentaram as matrículas nessa etapa da educação (passando de 9.796.845 em 1997 para 12.394.691 em 2006). No início do período – 1997 a 2002 –, o aumento da rede municipal e a diminuição da rede estadual ocorreram na mesma proporção. Esse fato não significa, necessariamente, que as redes municipais tenham assumido as escolas das redes estaduais, pois podem ter realizado ambos processos: expandiram as redes próprias e assumiram as escolas das redes estaduais. Após 2002, observa-se um suave declínio em ambas as redes, que se estende até 2010.

Essa municipalização suscitou a discussão sobre a corresponsabilização dos entes federados com todas as etapas e modalidades da educação básica nacional. Nesse aspecto, Arelaro e Juca Pirama Gil (2004) argumentavam a respeito da experiência brasileira, ressaltando que a municipalização implementada no Brasil aparece em um contexto de diminuição do poder estatal, com vistas à redução de gastos públicos. Os autores apresentam bem o cenário vivido, a descentralização operacional das redes e a centralização de regulamentações, diretrizes, financiamento e avaliações da implementação de políticas estaduais e federais:

O ônus do enxugamento recai sobre os Municípios, sobrando aos Estados e à União a confortável incumbência de ditar regras e fiscalizar o que os operacionalizadores estão fazendo. Tudo o que der errado será imputado a problemas operacionais (não estruturais!) e deverá ser resolvido em âmbito municipal. Resumindo: os municípios estão sendo transformados em “mão de obra barata” para os “patrões” estaduais e federal. (GIL e ARELARO, 2004, p.17)

Outra discussão suscitada pelo Fundef refere-se à definição do valor mínimo por aluno. No referido Fundo, esse valor seria definido, segundo o § 1º, do artigo 6º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996:

§ 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, observando o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II. (BRASIL, 1996c)

Ressalta-se que, ao instituir essa forma de se encontrar o valor do custo mínimo por aluno-ano, o Fundef simplificou a discussão sobre como definir esse valor-aluno-qualidade no Brasil. Esta era uma discussão realizada por pesquisadores há alguns anos e versava sobre o montante de investimentos que seriam necessários para atender com qualidade todas as crianças em idade escolar. Na lei que regulamenta o fundo, essa discussão se resumiu à fixação de um valor nacional mínimo *per capita* que seria calculado segundo uma fórmula aritmética. Esse valor mínimo, fixado por decreto presidencial, além de não corresponder às necessidades reais de financiamento para uma educação de qualidade, vem sendo descumprido anualmente desde 1998. Segundo Davies (2007), baseado no relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) e no relatório do GT (Grupo de Trabalho) criado pelo MEC em 2003, “a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei nº 9.424, talvez tenha superado R\$ 30 bilhões até o final de 2006” (p. 25).

Melchior (1997) levantou a questão do custo-aluno à época da tramitação da PEC do Fundef. Na ocasião, o autor apresentou para discussão três possibilidades de entendimento do que seria fixar um valor mínimo nacional para ser utilizado pelo Fundo como meta de qualidade. Para o autor, o MEC estipulou um valor-aluno-ano baseado no que denomina de “gasto-aluno” que é obtido “de acordo com o ritmo da economia e da estimativa de inflação”(p.28) na qual se faz uma previsão de arrecadação de tributos e por meio dela é possível verificar a disponibilidade orçamentária; divide-se esse montante previsto pelo número de alunos que estão matriculados na rede em questão e tem-se assim um “gasto-aluno per capita” (p. 29). Neste sentido, o autor entende que essa opção concebe a educação como um serviço público que deve ser oferecido à população na medida das possibilidades econômicas do país. Não coloca esse atendimento educacional como prioridade, tratando-o como custo/consumo, o que o descaracteriza como direito de todos os cidadãos.

Melchior (1997) apresenta ainda outras duas possibilidades de se calcular esse valor baseando-se em outros princípios. Uma delas se dá através de um cálculo de custo-aluno-benefício, ou ainda, – como terceira alternativa – de custo-aluno-qualidade.

O autor destaca essa terceira possibilidade como a única opção que avança na discussão de qualidade desse atendimento, mesmo reconhecendo-a como de difícil mensuração. Melchior dá indícios de sua obtenção:

mensuráveis são as despesas correntes e de capital e das variáveis educacionais que nela são enquadradas para fins orçamentários. São medidas que permitem mensurar indiretamente a qualidade da educação. No entanto, o cerne da concepção de qualidade em educação está na avaliação direta de padrões de desempenho e/ou comportamentais associados a julgamentos sobre capacidade de julgamento, de crítica, de criatividade, de decisão, de raciocínio, de solução de problemas, de equilíbrio emocional etc. (MELCHIOR, 1997, p. 29)

Outro autor, citado por Melchior (1997), que escreveu sobre essa questão foi Marcos Edgar Bassi em sua dissertação de mestrado. Nela Bassi apresenta a possibilidade do aprofundamento das discussões sobre qualidade do ensino como consequência do cálculo do custo *per capita* para o ensino fundamental como uma das apostas defendidas pelos estudiosos da área na ocasião da implementação do Fundo.

[...] à determinação de um padrão de gasto por aluno desenvolve-se um outro modelo na forma de se tratar os custos educacionais: o "custo-aluno-qualidade". Este conceito, sem deixar de ser um parâmetro de dispêndios para os recursos orçamentários disponíveis, reúne os esforços e investimentos públicos em direção à consecução de objetivos qualitativos, previamente quantificáveis e desejáveis. (BASSI, 1996, 44)

Para Bassi (1996) havia indicativos dessa discussão na EC 14/96 quando: estabelecia a criação de um valor-aluno-ano, propondo a criação de novos Planos de Carreira com remunerações condignas para os professores em efetivo exercício; previa a capacitação em cinco anos dos professores leigos; estabelecia critérios de número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; ressaltava a importância da capacitação permanente dos profissionais, entre outras condições que indicariam uma possibilidade de melhor qualidade desse atendimento.

Não se pode esquecer que esse Fundo se propunha à valorização do magistério no ensino fundamental através da destinação de 60% dos recursos do Fundef de cada estado para o pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício. Esse foi um ponto

que despertou alguns problemas durante a existência do Fundo, entre eles a diferenciação que se fez entre os docentes do ensino fundamental e de outras etapas da educação básica e dos outros profissionais que participam ativamente no processo educacional, e a polêmica em torno da inclusão ou não dos docentes que ministravam aulas no ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Esse dispositivo pode ter feito com que muitos docentes do ensino fundamental recebessem aumentos e gratificações salariais sem que os docentes das outras etapas tivessem equiparações, e também que docentes da mesma rede, mas que ministravam aulas para etapas distintas, recebessem seus salários em dias diferentes, entre outras coisas. Ficou a critério da administração incluir ou não os docentes de EJA na “valorização” proporcionada pelo Fundef, visto que a EC 14/96 não especificava se o ensino fundamental deveria ser regular e a Lei nº 9.294/96 dizia que só entraria para efeitos de contagem das matrículas os alunos matriculados no ensino regular.

Outro destaque sobre a lei que regulamentou o Fundef versa sobre a não inclusão da legislação referente ao piso salarial docente, não garantindo uma verdadeira valorização desses profissionais. Discutiu-se ainda sobre as limitações de um Fundo que possuía data prevista para deixar de vigor em 2006. Essa limitação fez com que muitos gestores ficassem receosos em aumentar salários ou realizar outros tipos de investimentos, que trariam despesas permanentes, com recursos que tinham prazo de validade.

Além disso, o Fundo em seus primeiros cinco anos de vigência possibilitava que os 60%, que deveriam ser investidos na valorização do magistério, fossem utilizados para a capacitação de professores leigos, como princípio de valorização desses profissionais.

Não se pode deixar de destacar como aspecto positivo da Lei do Fundef a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), nos âmbitos municipal, estadual e federal, constituídos por representantes do poder público, funcionários da educação – professores, diretores e servidores das escolas de ensino fundamental – e pela sociedade (pais de alunos e alunos). A ideia de criar um local no qual membros da sociedade analisariam, discutiriam e fiscalizariam as contas públicas deve ser considerada um avanço histórico em um país sem tradição em transparência na gestão pública.

O papel desses conselhos era “exercer o controle social sobre a repartição (daí sua atribuição de supervisionar o Censo Escolar), transparência e aplicação dos recursos do Fundo” (MARTINS, 2001, p. 254). É importante ressaltar que os CACS não substituiriam os controles internos e externos que já existiam nos órgãos públicos como comissões de inspeções orçamentárias periódicas (internas) e a função do Poder Legislativo, auxiliados

pelos Tribunais de Contas (TCs), em acompanhar e aprovar as contas do Poder Executivo.

Apesar de apresentar-se como um avanço no que se refere a sua concepção, os CACS receberam críticas de inúmeros setores da sociedade relacionadas a sua operacionalização.

Davies (2001) apresenta dois grandes problemas apresentados pelos CACS durante o período de sua existência. O primeiro refere-se ao desequilíbrio existente entre o número de membros vinculados à administração e aos setores populares. Ao analisar a composição dos conselhos na Lei nº 9.424/96 e no Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, no que se refere à esfera federal, constata-se que os CACS teriam uma composição basicamente com membros do governo, chegando a ter no universo de onze membros apenas dois vinculados às entidades da sociedade. A mesma desproporcionalidade foi encontrada na esfera estadual.

Davies destaca os CACS municipais e pondera que foi apenas nessa esfera que se pode dizer que os Conselhos, em tese, eram sociais “uma vez que contarão com no mínimo quatro membros, sendo apenas um da Secretaria Municipal de Educação” (2001, p. 39). Só ressalta que nada garante que os representantes da sociedade não sejam também escolhidos pelos prefeitos, “tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade” (2001, p. 39 e 40).

O autor destaca ainda as dificuldades dos membros da sociedade civil de comparecerem às reuniões em relação às facilidades que têm os representantes do governo. Na Lei que criou os Conselhos, estabeleceu-se que não haveria nenhum tipo de remuneração para os membros do colegiado, porém as reuniões desses são marcadas durante o horário e local de trabalho dos membros vinculados aos governos, enquanto os membros não vinculados ao governo não possuem dispensa de seus empregos, nem ajuda de custo para comparecerem às reuniões. Essa situação provoca a ausência de muitos conselheiros às reuniões do colegiado.

O segundo grande problema destacado por Davies (2001) refere-se à capacidade técnica dos representantes da sociedade na análise dos documentos contábeis dos recursos destinados e aplicados para o Fundo. O autor destaca que esses representantes, quando recebem as planilhas de orçamento com receitas e despesas, não conseguem decifrar os códigos utilizados pelos técnicos financeiros e acabam aprovando as contas sem muitos questionamentos. Vale ressaltar também que muitas vezes essas planilhas chegam aos conselheiros fora dos prazos estipulados por lei, com urgência de parecer dos conselheiros sobre elas, com pena de não continuidade de recebimento do repasse financeiro, o que dificulta ainda mais as análises dos mesmos.

Mesmo com esses e outros problemas, é fundamental reforçar a importância desses

Conselhos. Ações como essa de participação e controle social possibilitam criar uma cultura de participação nas decisões dos governos, fundamental para a boa aplicação dos recursos, principalmente, os educacionais.

Como possibilidade de criação de um fundo que substituísse o Fundef e que conseguisse superar alguns de seus principais problemas, um grupo de deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) propôs, já em 1999, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 112 que criava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Esse Fundo, após inúmeras propostas, foi aprovado em 2006 através da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro.

2.2.2.2 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O Fundeb foi criado através da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Tem a função de financiar toda a educação básica com a garantia de condições de acesso e permanência para todas as crianças em uma escola de qualidade, além de valorizar todos os profissionais da educação.

O Fundo tem duração prevista de quatorze anos, sendo que nos três primeiros anos realizou-se a inclusão gradativa dos impostos e das matrículas das demais etapas da Educação Básica que não estavam contempladas no Fundef (educação infantil e ensino médio) até atingir sua totalidade em 2010, como consta no artigo 31 da lei que regulamenta o Fundo.

Destaca-se que, apesar de existir desde 1999 um projeto de criação desse fundo, que substituísse o Fundef e que contemplasse toda a educação básica, o processo de discussão da lei que regulamentou o Fundeb foi longo e contou com atores de diferentes correntes e pensamentos políticos sociais. A expectativa em relação ao Fundeb, destacada por Arelaro e Gil (2003), era “o resgate da concepção de educação básica, conquistada pelos trabalhadores em educação na LDB” (s/p). Esses autores reforçavam a importância de se propor uma política de financiamento para toda a educação, sem a prejudicial segregação entre as etapas e modalidades do ensino feita pelo Fundef. Cabe destacar aqui que o Fundeb foi regulamentado através de uma Medida Provisória (MP)⁶⁶, de nº 339, em 28 de dezembro de 2006, o que já dá

⁶⁶ Essa informação é de essencial importância para o debate que se coloca neste trabalho, visto que a Medida Provisória deve ser utilizada em caráter emergencial e de extrema relevância, é um ato do Presidente da

indícios de seu processo de elaboração.

Pesquisadores e militantes na área de educação infantil chegaram a discutir quatro propostas de substituição do Fundef. Essa etapa, não contemplada pelo Fundef, chegou a ser retirada em partes – as creches – do projeto do Fundo durante a sua tramitação nas casas legislativas. Segundo Vital Didonet (2005), as propostas de novo Fundo podiam ser resumidas em

(a) manter e aperfeiçoar o Fundef, assegurando que os 10% dos recursos da receita líquida de impostos vinculados à MDE não incluídos no Fundo sejam aplicados pelos Estados no ensino médio e, pelos Municípios, na educação infantil; (b) criar três fundos: um para a educação infantil – *Fundei*; um para o ensino fundamental – *Fundef* e outro para o médio – *Fundem*; (c) criar dois fundos: um para a creche, de 0 a 3 anos, e outro para a educação infantil a partir de 4 anos, o ensino fundamental e o ensino médio; (d) criar um fundo único e geral para toda a educação básica – Fundeb. (DIDONET, 2005, p. 32)

O que essas propostas tentavam construir era a ideia de uma fonte de financiamento para a educação básica que a concebesse como um direito de todas as crianças e adolescentes do 0 aos 17 anos de idade, inclusive para os que não tiveram acesso quando em idade “apropriada”. Esperava-se, também, que a União deixasse o papel de complementar, o mínimo possível, os recursos dos Estados e Municípios e passasse a se corresponsabilizar com a Educação Básica. Porém o que se apresentava, segundo Didonet (2005), eram propostas de Fundos que, por vezes, continuavam com a concepção de um núcleo privilegiado – o ensino fundamental – circundado por outras duas etapas – educação infantil e ensino médio – desejáveis, mas menos prioritárias.

Após discussões e acordos, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 415/05 encaminhada ao Congresso Nacional propunha a criação de um fundo único para toda a educação básica. Porém observou-se que não se cessaram as disputas e as correlações de forças em torno da decisão de como seria esse “novo” fundo. Um dos grandes debates e motivo de muita disputa no longo processo de construção do Fundeb (após negociações, a EC nº 53, que criou o Fundeb, tramitou ainda durante um ano e meio no Congresso Nacional antes de ser aprovada) referiu-se a quais impostos, níveis e modalidades da educação básica comporiam o Fundo e em quais seriam as proporções entre eles.

O modo como foram tratados na PEC nº 415/05 esses dois pontos de fundamental importância – quais os impostos que o comporia e quais níveis e modalidades do ensino

estariam em sua composição –, principalmente pelos entes federados, motivaram organizações sociais, sindicatos de profissionais ligados à educação, associações de secretários de educação e prefeitos, fóruns de educação, entidades científicas da área, organizações não governamentais, entre outros, a se organizarem para reivindicar alterações e inclusões na legislação referente ao fundo.

No que se refere à inclusão no Fundo de todas as etapas e modalidades da educação básica, faz-se importante ressaltar que existiram propostas de composição de Fundo que não incluíam as creches ou, ainda, que limitavam sua participação às crianças pobres, como ressaltou Luiz Araújo (2005). Essas propostas foram retiradas de pauta após reivindicações e protestos de grupos que participavam das discussões sobre o Fundo. A questão da inclusão das creches conveniadas também foi pautada.

O movimento “Fundeb pra Valer!”⁶⁷ é um exemplo desses movimentos organizados em torno da inclusão das creches, diretas e conveniadas, na composição do Fundeb. Esse movimento apresentou treze emendas à MP 339/06⁶⁸, que deu origem à EC nº 53/2006 e entre elas a da incorporação das matrículas de creches e pré-escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas conveniadas com prefeituras até a data da promulgação da EC nº 53 no cômputo das matrículas públicas dos municípios, entendendo que durante toda a vigência do Fundef foi esse o meio encontrado pelas prefeituras de garantir o atendimento, principalmente, às classes mais desfavorecidas economicamente. Segundo a proposta do movimento, essa incorporação deveria acontecer pelo período de cinco ou sete anos até que as prefeituras conseguissem se organizar e assim construir a sua rede própria. Deve-se ficar claro que “o movimento ‘Fundeb pra Valer!’⁶⁹ não defende a perpetuação dessa forma de atendimento, mas aponta como alternativa a progressiva absorção da demanda nessas comunidades pela rede pública” (Movimento “Fundeb pra Valer!”, p. 5).

Nessa ocasião o movimento organizou o ato público-lúdico nacional que tinha como tema “Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida”. Esse movimento, intitulado “fraldas pintadas”, consistiu em presentear os parlamentares com chocalhos e fraldas pintadas por crianças de diferentes municípios, passeatas de carrinho de bebês e bonecos com suas

⁶⁷ Segundo informações do próprio movimento, o “[...] ‘Fundeb pra Valer!’ é coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e é composto por mais de 200 entidades, organizações, movimentos sociais, fundações empresariais, grupos de pesquisa e intelectuais” (Movimento “Fundeb pra Valer!”, s/d, p. 2).

⁶⁸ A Medida Provisória regulamentou a Emenda Constitucional nº 53/2006 e futuramente transformou-se com inúmeras incorporações e modificações colocadas pelas casas legislativas na Lei nº 11.494/2007 com três vetos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

⁶⁹ Essas informações foram retiradas do documento intitulado “Nota técnica sobre a Medida Provisória 339/2006 com análise das Emendas a ela apresentadas” disponível no site: <http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/nota_mov_fundeb.pdf>, consultado em 13 set. 2011.

mães e pais, chamada pelos organizadores de “carrinhata”, representando as crianças “sem-creche”, entre outras ações em diversas capitais do Brasil para pedir aos parlamentares a aprovação das emendas construídas pelo movimento. Manifestações como essa reuniu “mães, crianças, estudantes, parlamentares, ativistas de organizações e movimentos das áreas educacional, empresarial, feminista, entre outros”⁷⁰.

A inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos, educação indígena e quilombola, educação profissional e todas as suas variações, urbana, rural, em tempo parcial ou integral, e no caso das creches, pré-escolas e escola de educação especial, as entidades privadas conveniadas aos órgãos públicos⁷¹ – na composição e distribuição de recursos do Fundo passou por diversas idas e vindas e terminou com a inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica.

Uma questão bastante debatida pelos envolvidos no processo de construção desse novo Fundo refere-se à autorização dada pelos § 1º e § 3º do art. 8º da Lei nº 11.494/2007 aos municípios em destinar recursos do Fundo às entidades privadas conveniadas às redes públicas.

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

[...]

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei. (BRASIL, 2007c)

Colocou-se alguns critérios para a destinação desses recursos, como a gratuidade dos serviços e o atendimento de padrões mínimos de qualidade. Essa possibilidade de cômputo das matrículas das crianças em pré-escolas conveniadas ao poder público tem o prazo de quatro anos para finalização e teve como objetivo permitir que os municípios que contam com essa possibilidade de atendimento tivessem alguns anos para organizar, construir ou aumentar

⁷⁰ Retirado do site: www.fnpeti.org.br acessado em 24/12/2011.

⁷¹ O repasse para as matrículas de alunos em escolas de educação especial conveniadas já era possível na época do Fundef, e o repasse para as matrículas em pré-escolas conveniadas à rede pública poderia existir até o ano de 2010 (nos primeiros quatro anos de vigência do fundo).

suas redes próprias. No que se refere às creches conveniadas, a legislação não estipulou prazo para o término de tal transferência.

Como havia consenso de que cada etapa e modalidade do ensino possuíam demandas e custos distintos que se relacionavam com a localidade das escolas, com o tempo de permanência dos estudantes nas instituições, do tipo de atendimento necessário para o seu pleno desenvolvimento, entre outros fatores de custos, ficou estipulado que cada etapa, modalidade e forma de atendimento da educação básica teria uma determinada variação, tendo como referência o valor do custo-aluno do ensino fundamental – ciclo I, urbano, em atendimento parcial.

Inicialmente, a MP nº 339/06 determinou que fosse criada uma Junta de Acompanhamento dos Fundos, composta por representação dos três entes federados, e que esta determinasse as ponderações anualmente, sendo que, inclusive, esta Junta⁷² determinou, em reunião ocorrida em fevereiro de 2006, os valores para as ponderações no ano de 2007.

Esse também foi um ponto bastante debatido, segundo o movimento “Fundeb pra Valer!”. Existiram emendas relacionadas a essas determinações com algumas propostas que indicavam que 1) as ponderações deveriam ser criadas através de lei, ficando sob responsabilidade do Legislativo essa decisão; 2) essa Junta fosse composta por um número maior e mais representativo das redes e que se mantivesse a sua responsabilidade, tendo porém que estipular os valores e submetê-los às Casas Legislativas; e 3) propostas que alteram as ponderações fossem estipuladas pela Junta. O movimento considerava “importante ampliar o espaço democrático de decisão sobre a determinação dos fatores de diferenciação”, pois desta forma defendia dois pontos: “um é o de manter o disposto na EC nº 53 de que os fatores de diferenciação sejam definidos pela lei; outro, de ampliar a representatividade da Junta” (Movimento “Fundeb pra Valer!”, p. 4).

Esse debate culminou no artigo 36 da Lei 11.494/07 que definiu ponderações para os dois primeiros anos de vigência do Fundo, mantendo para o primeiro ano o que a Junta havia definido em fevereiro de 2006 e acrescentando um parágrafo sobre as creche e pré-escolas em tempo integral, que seria fixada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, e fixando ponderações para o segundo ano de vigência do fundo⁷³. Havia também indicações para correções anuais dessas ponderações de acordo com estudos de custos realizados pelo INEP⁷⁴ (BRASIL, art. 13, inciso I, 2007c).

⁷² Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), composta por representantes do MEC, CONSED e UNDIME.

⁷³ Art. 36. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações:

O quadro 02 apresenta as ponderações para as diferentes etapas e modalidade da educação básica e destaca as ponderações para a educação infantil no período de 2007 a 2010.

-
- I - creche - 0,80 (oitenta centésimos);
 - II - pré-escola - 0,90 (noventa centésimos);
 - III - anos iniciais do ensino fundamental urbano - 1,00 (um inteiro);
 - IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo - 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);
 - V - anos finais do ensino fundamental urbano - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
 - VI - anos finais do ensino fundamental no campo - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
 - VII - ensino fundamental em tempo integral - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
 - VIII - ensino médio urbano - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - IX - ensino médio no campo - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
 - X - ensino médio em tempo integral - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
 - XI - ensino médio integrado à educação profissional - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
 - XII - educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - XIII - educação indígena e quilombola - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
 - XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos);
 - XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos).

§ 1º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixará as ponderações referentes à creche e pré-escola em tempo integral.

§ 2º Na fixação dos valores a partir do 2º (segundo) ano de vigência do Fundeb, as ponderações entre as matrículas da educação infantil seguirão, no mínimo, as seguintes pontuações:

- I – creche pública em tempo integral - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- II – creche pública em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);
- III – creche conveniada em tempo integral - 0,95 (noventa e cinco centésimos);
- IV – creche conveniada em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);
- V – pré-escola em tempo integral - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VI – pré-escola em tempo parcial - 0,90 (noventa centésimos). (BRASIL, 2007c)

⁷⁴ Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I – especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep. (BRASIL, 2007c)

Quadro 02 – Ponderações do Fundeb relativas aos níveis e modalidades da educação básica para o período de 2007 a 2010 com destaque para as ponderações referentes à educação infantil.

<i>Nível/modalidade</i>	<i>Ponderação</i>			
	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Creche	0,80	-- --	-- --	-- --
Creche pública em tempo integral	-- --	1,10	1,10	1,10
Creche pública em tempo parcial	-- --	0,80	0,80	0,80
Creche conveniada em tempo integral	-- --	0,95	0,95	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	-- --	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-- --	-- --	-- --
Pré-escola em tempo integral	-- --	1,15	1,20	1,25
Pré-escola em tempo parcial	-- --	0,90	1,00	1,00
Pré-escola conveniada em tempo integral	-- --	1,15	1,20	1,25
Pré-escola conveniada em tempo parcial	-- --	0,90	1,00	1,00
Ensino Fundamental urbano – anos iniciais	1,00	1,00	1,00	1,00
Ensino Fundamental no campo – anos iniciais	1,05	1,05	1,05	1,15
Ensino Fundamental urbano – anos finais	1,10	1,10	1,10	1,10
Ensino Fundamental no campo – anos finais	1,15	1,15	1,15	1,20
Ensino Fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino Médio Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino Médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino Médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio integrado à Educação Profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação Especial	-- --	1,20	1,20	1,20
Educação Especial – Educação Infantil	1,20	-- --	-- --	-- --
Educação Especial – Ensino Fundamental	1,20	-- --	-- --	-- --
Educação Especial – Ensino Médio	1,20	-- --	-- --	-- --
Educação Especial – EJA	1,20	-- --	-- --	-- --
Atendimento Educação Especial (AEE)	-- --	-- --	-- --	1,20
Educação Especial conveniada	-- --	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	-- --	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola – Educação Infantil	1,20	-- --	-- --	-- --
Educação indígena e quilombola – Ensino Fundamental	1,20	-- --	-- --	-- --
Educação indígena e quilombola - Ensino Médio	1,20	-- --	-- --	-- --
Educação de Jovens e Adultos	0,70	0,70	-- --	-- --
Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo	0,70	-- --	0,80	0,80
Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	-- --	1,00	1,00

Fonte: Dados retirados do livro **O Fundeb e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo** de Cesar Callegari.

O quadro possibilita a análise das ponderações entre as etapas e modalidades em suas diversas formas de oferecimento no decorrer dos quatro primeiros anos de implantação do Fundeb. Percebe-se a criação de diferenciações entre as instituições tendo como parâmetro a quantidade de horas que as crianças permanecem nas instituições. No primeiro ano do Fundo existiam apenas creches e pré-escolas e, a partir do segundo ano, se diferenciou esse atendimento em creches e pré-escolas: públicas em tempo integral, públicas em tempo parcial,

conveniadas em tempo integral e conveniadas em tempo parcial. O que representou o reconhecimento por parte do Fundo da existência de diferentes custos financeiros no atendimento da educação infantil de acordo com as suas características, apesar dos valores correspondentes não terem se alterados de acordo com os custos reais de cada um deles. Um exemplo dessa afirmação está expresso nas ponderações de creche pública em tempo parcial (0,8) e pré-escola pública em tempo parcial (1,0) ambas em 2010. As pesquisas de custo-aluno na educação básica sempre indicam as creches, por atenderem crianças menores que as atendidas nas pré-escolas e desta forma necessitarem de mais docentes por criança e possuírem um custo mais elevado que a pré-escola, o que não está refletido nas ponderações do Fundeb. Assim como a relação da educação infantil em relação ao ensino fundamental.

Analizando a educação infantil nos quatro anos, pode-se observar que, tanto nas ponderações referentes a creches como a pré-escolas, as ponderações ou se mantiveram ou aumentaram em relação ao padrão (ensino fundamental urbano – anos iniciais). As maiores variações estão entre as matrículas, públicas ou conveniadas, em tempo integral de ambas as etapas da educação infantil: as creches passaram de 0,8 para 1,1 e as pré-escolas de 0,9 para 1,25, ambas no período de 2007 para 2010. As creches em tempo parcial mantêm inalteradas as suas ponderações durante os quatro anos de vigência do Fundo (0,8), uma proporcionalidade que não reflete os seus reais custos de manutenção.

Sabe-se que, além desse atendimento demandar um gasto maior⁷⁵ por aluno, essa etapa da educação básica está ainda em um patamar de expansão, o que demanda mais recursos e não menos como fez o Fundeb. Desta forma, pode-se mensurar o tratamento dispensado a essa etapa da educação que desde o início foi desrespeitada com a cogitação da não participação das creches no Fundo, com as ponderações mais baixas entre as etapas de ensino, com a inclusão das creches conveniadas nas ponderações (sem prazo final para essa destinação, como foi feita para as pré-escolas) e o acréscimo irrisório nas ponderações enquanto oferecida em tempo integral⁷⁶.

Outra questão que pode ser observada através do quadro 02 refere-se à educação especial e educação indígena e quilombola. Essas, independente do nível que estão sendo oferecidas, aparecem no quadro com as mesmas ponderações (1,2 em todos os níveis e anos); essa homogeneidade não leva em consideração as especificidades de cada um desses níveis e pode representar um grande problema na garantia de seu oferecimento e qualidade.

⁷⁵ Assunto que será tratado em momento oportuno neste trabalho.

⁷⁶ Esse acréscimo também é baixo nas outras etapas e modalidades de ensino, porém faz-se necessário destacá-lo na educação infantil, visto que no Brasil a maior parte do atendimento é realizada nesse modelo.

Destaca-se, ainda em relação às ponderações, a existência da limitação de utilização de até 15% dos recursos para a educação de jovens e adultos (EJA) com o argumento de que, se caso não houvesse essa “trava”, os recursos seriam destinados excessivamente para sanar a grande demanda existente, afetando as outras etapas e modalidades do ensino.

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea *c* do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, o percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo. (BRASIL, 2007c)

Essa “trava” não foi utilizada por nenhum estado ou município desde a implementação do Fundeb, visto que não existe um incentivo político para esse atendimento. Rosilene Silva Vieira (2011), ao tratar desse assunto, afirma

Esse conjunto de travas impostas ao financiamento da Educação de Jovens e Adultos e a materialização da manutenção de uma visão equivocada de política educacional, que se fundamenta no desrespeito ao direito à educação, é que reforça a marginalização que a modalidade EJA sofre reiteradamente nos momentos de decisão governamental no que tange a financiamento. Se esta foi mais uma medida pautada no senso comum de que a modalidade EJA é sistematicamente campo de matrículas *fantasmas*, ou se foi orientada pelo medo de uma explosão incontrolável da demanda existente por vagas em seus cursos, esta é uma questão para a qual não há uma resposta oficial. (VIEIRA, 2011, p. 68)

Essas podem demonstrar a não priorização no que se refere ao atendimento de jovens e adultos na educação básica.

No que se refere à discussão de quais impostos deveriam participar do Fundeb, pode-se afirmar que a maior indecisão foi a respeito da inclusão ou não dos impostos municipais – IPTU, ISS e ITBI. Neste ponto, José Marcelino de Rezende Pinto (2005) destaca que os contrários à inclusão desses impostos alegavam que, ao incluí-los, “os municípios com maior esforço e seriedade fiscal” seriam penalizados, além de serem “de difícil fiscalização” pelo número de municípios que existem no Brasil e de representarem um “pequeno impacto financeiro” (p. 74). Os defensores da inclusão desses impostos argumentam que todos os entes deveriam contribuir financeiramente para o Fundo, visto que todos receberiam recursos deste, não ferindo assim o pacto federativo.

Na legislação final, ficou instituído que comporiam o Fundo os seguintes impostos e transferências: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos

Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (proporcional às exportações – IPI-exp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos aos funcionários pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos aos funcionários pelos estados e a cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

No que se refere à contribuição da União nos montantes que compõem o fundo, temos no artigo 31, §§ 3º e 6º:

A complementação da União será de, no mínimo:

- I – R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1º (primeiro) ano de vigência dos Fundos;
- II – R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2º (segundo) ano de vigência dos Fundos; e
- III – R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos.

Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, o cronograma de complementação da União observará a programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho e de 100% (cem por cento) até 31 de dezembro de cada ano. (BRASIL, 2007c)

Desta forma, anunciava-se uma das grandes diferenças proclamadas pelo Fundeb em relação ao seu antecessor, a real e necessária complementação da União aos estados e municípios para o atendimento da demanda existente, principalmente, para a criação e expansão das redes de educação infantil e ensino médio. O que se observou após quatro anos de Fundeb, segundo o próprio MEC, é que os valores da complementação da União passaram de R\$ 400 milhões em 2006 (valores constantes) para R\$ 7,6 bilhões em 2010. O gráfico 08 revela essa dinâmica e está disponível no *site* do MEC para consulta e análise.

Gráfico 08 – Complementação da União ao Fundeb – valores correntes e valores constantes⁷⁷ em 2010 – Brasil (em bilhões)

Fonte: Sinopse das Ações do Ministério da Educação. Disponível no site: <http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse_acoes_mec.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2011.

Nele é possível observar que a complementação da União à época do Fundef nunca passou de um bilhão e meio em valores constantes, obtendo o maior valor em 1999. Com o Fundeb, a complementação da União ao Fundo cresceu rapidamente, atingindo 7,6 bilhões em 2010, um aumento de dez vezes em relação a 2006 (fato destacado no gráfico do MEC).

Um ponto importante que deve ser ressaltado relaciona-se às destinações da União aos fundos – Fundef e Fundeb – no decorrer dos anos. Observa-se que, em 2006, último ano do Fundef, foi o de menor complementação da União e ano em que o governo federal apresenta a proposta do Fundeb, além de ser o de eleições presidenciais. Essas observações possibilitam a reflexão sobre quais as verdadeiras intenções do governo federal; outro destaque relaciona-se ao período escolhido pelo próprio governo para que o Fundeb estivesse totalmente implementado – quatro anos – período exato de governo e novas eleições presidenciais.

⁷⁷ Valores correntes são os valores destinados no ano corrente em questão e Valores constantes são valores correntes acrescidos dos índices de inflação ou deflação, trazendo os valores para os praticados no ano que se deseja realizar o cálculo (no caso 2010); o MEC se utilizou do INPC - médio.

Davies (s/d) tinha como preocupação essa questão, aventando a possibilidade real do *per capita* repassado por aluno/ano a cada ente federado ser inferior ao valor realizado com o Fundef. Baseava-se na possibilidade do cálculo da arrecadação (número de impostos e porcentagem incidente) crescer em menor proporção que o número de alunos beneficiados. No Fundef eram apenas os alunos do ensino fundamental (cerca de 33 milhões de alunos) e, para o cálculo do Fundeb, considerou-se todos os alunos da Educação Básica, em 2010 (cerca de 38 milhões). Para garantir que esse fato não ocorresse, a própria Lei nº 11.494/2007 estabeleceu em seu art. 32, § 2º, que caso o valor do montante arrecadado pelo Fundeb dividido pelo número de alunos da educação básica fosse inferior ao valor do Fundef em 2006 (R\$ 790), este deveria ser utilizado como parâmetro para o ensino fundamental I, mantendo as ponderações para os demais níveis e modalidades. O que o governo não destacava era que a complementação realizada por ele, no ano de 2006, teria sido a mais baixa em toda a história de vigência do Fundef e que esses valores *per capita* decretados anualmente não acompanharam a arrecadação de impostos.

A partir de 2010 com a implantação total do Fundeb, têm-se a totalidade das porcentagens dos impostos e transferências e o cômputo de todas as matrículas de todos os níveis, etapas ou modalidades da educação básica. Pode-se então iniciar uma avaliação das potencialidades desse Fundo para garantia de uma educação de qualidade para todas as crianças independentemente da região do país onde elas se encontrem.

Uma análise minuciosa deve ser feita nas destinações realizadas pela União aos municípios, especialmente aos mais pobres, para que se possa avaliar se realmente contribuem para que esses entes federados consigam oferecer e manter suas redes de ensino. O que se apresentou nesse quatro primeiros anos de Fundeb foi a insuficiência dos recursos do Fundo para a garantia de um atendimento com qualidade nas diferentes etapas e modalidades da educação básica.

O Fundeb nesse ponto repete o erro do Fundef, apenas redistribui os recursos já existentes. Segundo Davies (2007), continua-se na lógica quantitativa de racionalização dos gastos públicos com o pressuposto de que esses recursos já são suficientes, porém estão mal distribuídos entre os governos. O autor concorda com a argumentação de que exista uma má distribuição dos recursos, mas ressalta com veemência que “há também uma insuficiência gigantesca de recursos para a educação e para as políticas sociais em geral” decorrente da priorização por parte do governo do “atendimento dos interesses do capital ‘nacional’ e estrangeiro, sobretudo do grande capital, e também das castas burocráticas privilegiadas, ainda que também distribua migalhas para os miseráveis através de programas ‘sociais’”

(DAVIES, 2007, p. 11).

Outro ponto no qual não se vê avanços entre os fundos refere-se à composição e eficácia dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS). Assim como já relatado no Fundef, os CACS do Fundeb padecem dos mesmos problemas: representação maior do governo que da sociedade, falta de estrutura para funcionamento, a não existência de uma ajuda de custo aos conselheiros representantes da sociedade, falta de formação para acompanhar e fiscalizar as contas, falta de informações para tais análises, indicações de representantes da sociedade civil feita pelos governos, entre outras coisas que prejudicam a eficiência desse conselho.

Sobre a valorização dos profissionais da educação, o Fundeb merece destaque, pois tinha como proposta inicial a valorização de todos os profissionais da educação. Durante as discussões parlamentares, essa proposta foi perdendo forças e culminou na previsão de destinação de 60% para a valorização dos profissionais do magistério, assim como previa o Fundef. Uma das PECs apresentada ao MEC chegou a prever a destinação de 80% para valorização dos profissionais da educação, uma categoria mais ampla, porém sem definição legal, segundo Davies (2007).

A discussão sobre a definição de um piso salarial nacional voltou a ser pautada pelo Fundo. Segundo documentos do próprio MEC (2007), considerou-se uma novidade da EC nº 53/06, no que se refere à valorização dos profissionais de educação, a fixação de piso salarial nacional, com prazos para sua elaboração, envio e aprovação de lei específica sobre o tema. A MP nº 339/06 “estabeleceu o prazo de noventa dias para o envio do projeto de lei e um ano para sua aprovação, contados de sua publicação” (MEC, 2007, p. 7). A Lei nº 11.738 que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional foi aprovada e sancionada em 16 de julho de 2008.

Apesar de todas as críticas que se pode fazer a respeito dos valores e condições abrangidas por essa lei, como ponto positivo observa-se que a lei do piso, como ficou conhecida, incluiu todos os docentes, independente do nível e modalidade em que trabalham.

Ambas as possibilidades de Fundos específicos (Fundef e Fundeb) propuseram subvinculações de âmbito estadual, o que não garantiu uma equidade nacional. O que os fundos fizeram, modestamente, foi uma tentativa de equalização fiscal dentro do Estado, inviabilizando a discussão de um sistema nacional de educação articulado e coerente que elimine as dificuldades entre as redes em âmbito nacional.

2.2.3– A questão que se coloca à educação infantil: capacidade tributária dos municípios

Como se pode observar na análise dos dados de receitas, após a CF/88, os municípios passaram a ter uma responsabilidade referente à educação básica que não condiz com a sua capacidade arrecadadora⁷⁸. Desde então, tem-se assistido a uma extrema dependência dos municípios com relação às transferências intragovernamentais, especialmente o ICMS, o FPM, o repasse do Fundef/Fundeb e as destinações diretas através de convênios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁷⁹.

A questão que está colocada não é, necessariamente, sobre a baixa capacidade tributária dos municípios, e sim a quantidade de recursos que esses entes possuem para realizarem as suas políticas, algumas delas, como o caso do atendimento à educação infantil, obrigações constitucionais.

Após a CF/88, os estados e a União se responsabilizaram em destinar uma quantia dos impostos arrecadados a esse ente. O que se pode notar é que essas transferências não são suficientes para sanar as necessidades do município. Além disso, no caso específico da educação, alguns desses repasses possuem vinculações próprias, o que reduzem consideravelmente a capacidade decisória do município no que se refere à destinação das verbas.

Essa é uma discussão de federalismo fiscal, e como nos lembra Fernando Rezende (2010), uma das questões centrais de qualquer regime federativo versa sobre como os entes repartirão seus recursos de modo que cada um deles consiga cumprir com a sua responsabilidade. Rezende (2010) destaca problemas no que se refere à distribuição desigual do “bolo tributário entre os três entes federados, quanto no tocante à maneira como a parte de cada um se divide entre eles” (p. 72).

E nesse ponto, é importante ressaltar que essa é uma questão ainda mais urgente e necessária em países como o Brasil, onde existe uma enorme desigualdade social refletida na

⁷⁸ Sobre esse aspecto, faz-se importante ressaltar que, segundo Martins (2001), com base nos estudos realizados sob a coordenação de José Roberto Rodrigues Afonso, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que essa baixa capacidade arrecadadora das prefeituras não decorre da convivência dos prefeitos a respeito da arrecadação e sim “de fatores como: informações disponíveis incompletas e/ou defasadas, máquinas arrecadoras ineficazes e ausência de pessoal qualificado” (p. 271).

⁷⁹ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação – MEC, instituída pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1968. Tem como missão prover recursos, gerenciar programas e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros (www.fnde.gov.br).

discussão fiscal dos municípios, que com uma baixa capacidade arrecadadora tem dificuldades para se manter financeira.

Silva (2009) e Carvalho e Mota (2002) apresentam dados, baseados em estudos de Bremaerker, nos quais é possível observar municípios que possuem até 10 mil habitantes e que a receita tributária própria não atinge 5% de sua receita total, e municípios com até 50 mil habitantes que não alcançam 10% da receita total do município. Como estes representam cerca de 90% dos municípios brasileiros, pode-se concluir que a maioria dos nossos municípios não conseguiria manter-se sem as transferências federais e estaduais.

Rezende (2010) destaca ainda que o Brasil convive com o desequilíbrio fiscal “desde os primórdios de sua adoção” (p. 71), porém como esse tema sempre foi negligenciado, a história do federalismo fiscal brasileiro se reduz à alternância de regimes centralizados e descentralizados⁸⁰. Rezende conclui que essa situação se refletiu na ocasião de construção da CF/88, quando não se aproveitou a oportunidade de construir um novo modelo de federalismo fiscal, imprimindo o descompasso entre “a descentralização promovida no campo tributário, a ampliação das transferências de recursos, e o novo regime de garantias financeiras de atendimento de direitos sociais” (p. 72).

Como a educação infantil está sob responsabilidade prioritária dos municípios e esses, como foi observado, possuem poucos recursos, fica evidente a grande importância de contribuição em regime de colaboração dos outros entes para a garantia do direito ao acesso a essa etapa da educação básica. Uma análise das despesas de cada um desses entes, tanto geral como no âmbito educacional, contribui para a reflexão sobre como atender as crianças de 0 a 6 anos de idade em instituições educacionais apropriadas a esse fim com qualidade e em quantidade suficiente a todos os cidadãos que assim o desejarem.

⁸⁰ Para saber mais sobre esse assunto, ver: REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

CAPÍTULO 3

DESPESAS DESTINADAS AO FINANCIAMENTO
DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Análise da década 2001-2010

3 – Despesas destinadas ao Financiamento da Educação

Os entes federados – União, Estados e Distrito Federal e municípios – recebem durante todo o ano recursos financeiros através de diferentes fontes, como apresentado no capítulo II, e realizam suas despesas conforme o planejado pelas administrações. Na medida em que os recursos chegam, os entes pagam as suas dívidas e realizam novos gastos dependendo de seus projetos. Para organizar essas receitas e despesas, no Brasil, conta-se com três instrumentos definidos constitucionalmente: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)⁸¹. Esses instrumentos, utilizados para estimar as receitas, fixar e organizar os gastos e planejar as ações do governo, são elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo. Esses instrumentos sofrem alterações no decorrer do ano fiscal, dependendo de acordos e ajustes, tanto políticos como financeiros. No decorrer do ano, os gestores vão executando esses orçamentos e registrando as receitas e as despesas realizadas em relatórios financeiros. Tais relatórios devem ser publicados e servem como fonte de dados para análises, fiscalização e acompanhamento do orçamento público.

Para uma discussão sólida sobre as despesas destinadas à educação infantil no decorrer da última década, optou-se neste trabalho por analisar, nos Balanços Financeiros, as despesas realizadas por tipo de ente federado e consolidadas para os anos de 2001 a 2010. Os balanços revelam exatamente onde os recursos foram alocados no ano em análise.

Buscou-se os dados de despesas por função e subfunção, analisando quanto cada ente destinou para a educação e para a educação infantil em relação às outras despesas realizadas. Essa análise possibilitará a discussão sobre volumes de recursos necessários para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade em instituições escolares.

⁸¹ Esses planejamentos não serão tratados neste trabalho por entendermos que esse assunto mereceria um aprofundamento teórico que não seria possível de ser feito concomitantemente com a discussão orçamentária. Para saber mais sobre planejamento público, ver POLO, José Carlos. Planejamento e orçamento no município. In: RODRIGUES, Maristela Marques e GIÁGIO, Mônica (Orgs.). **PRASEM III** – Guia de Consulta. Ministério da Educação – Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA; Brasília, 2001.

3.1 – Como são alocados os recursos existentes: uma análise das despesas realizadas pelos entes federados

Os balanços financeiros apresentam as despesas de diferentes formas, todas regulamentadas por legislações específicas, nacionais ou locais, que possibilitam a análise dos diferentes entes.

Polo (2001) destaca que as despesas devem aparecer discriminadas nos orçamentos públicos de três formas distintas para uma análise mais fiel e objetiva do que se está expressando. A primeira forma destacada por Polo (2001) é a discriminação segundo a Classificação Institucional, que define em qual órgão e unidade a despesa realizada está vinculada. O código e nomenclatura que se usará nessa forma é fruto de uma decisão do governo local, porém a legislação ressalta que todo órgão ou unidade que aparecer descrito no orçamento deve existir de fato, sendo proibida a existência de órgãos e unidades apenas orçamentários.

Outra forma é segundo a Classificação Funcional Programática. É regulamentada pela Portaria nº 42/99 expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e organiza as despesas em códigos e nomenclaturas nacionais por Função e Subfunção⁸². Além dessas discriminações, o orçamento segundo a Função Programática pode possuir mais desagregações, porém essas não são fixadas nacionalmente, ou seja, a partir dos Programas, Projetos, Atividades e Operações Especiais⁸³, cada ente pode nomear suas especificações.

A última seria a Classificação segundo a Natureza, na qual a identificação da despesa é realizada do ponto de vista econômico. Esta regulamentação é atualmente regida pela Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, e divide as despesas em Categoria Econômica, composta de Despesas Correntes e Despesas de Capital; Grupo de Natureza da Despesa, Elemento da Despesa e Modalidade de Aplicação.

⁸² Segundo Polo (2001): “*Função*, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público; *Subfunção*, uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público”. (POLO, 2001, p. 317)

⁸³ Segundo Polo (2001) “*Programa*, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, e que é mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual; *Projeto*, um instrumento de programação para se alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; *Atividade*, um instrumento de programação para se alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; *Operações Especiais*, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”. (POLO, 2001, p. 317 e 318)

Essas três formas de discriminação de despesa nos orçamentos públicos têm por finalidade identificar os objetos do gasto e, assim, permitir a identificação no orçamento, através de códigos numéricos e nomenclaturas padronizadas, dos gastos realizados pelos entes federados. Pode-se afirmar que essa é a forma mais eficaz e eficiente de acompanhamento e controle por parte dos Tribunais de Contas e por qualquer cidadão do país.

Para alcançar os objetivos propostos neste trabalho, concentrar-se-á esforços na análise dos gastos segundo a Classificação por Natureza, especialmente, em Categoria Econômica em “Despesas Correntes” e “Despesas de Capital”, para aprofundar uma discussão sobre possibilidade de investimento em educação entre os entes federados; e na análise das despesas segundo a Classificação Funcional Programática, especificando as despesas por “Função” e, no caso específico da função educação, nas “Subfunções”, trazendo assim elementos para uma discussão sobre prioridades governamentais e insuficiência de recursos.

Inicialmente, analisar-se-á as destinações nos diferentes entes federados segundo a natureza da despesa nos anos de 2001 a 2010, buscando trazer subsídio para a discussão das “disponibilidades” orçamentárias. Terminada essa discussão, centrar-se-á a análise nas despesas por função em cada ente no período de 2002 a 2010⁸⁴, reservando um espaço para a análise das despesas na subfunção educação infantil em comparação às outras subfunções.

3.1.1 – Análise das despesas segundo a Classificação por Natureza Econômica - despesas correntes e de capital entre os entes federados: qual a real capacidade de cada ente.

A análise das despesas segundo a natureza do gasto possibilita avaliar se o ente em questão possui recursos para novos investimentos ou se seu orçamento está comprometido com despesas já existentes, como pagamento de pessoal e manutenção dos prédios e áreas públicas. Essa análise é fundamental em uma discussão de ampliação de vagas na educação infantil. Sabe-se que essa é uma etapa da educação básica que atende um número ainda baixo

⁸⁴ Nesse ponto faz-se necessário explicitar que não analisaremos os dados de 2001 quanto à função educação, pois os mesmos estavam agregados com as despesas referentes à cultura, ao esporte e ao lazer. A função educação só passa a existir, para os Estados, Distrito Federal e União a partir de 2001, e para os municípios a partir de 2002 com a publicação da Portaria nº 42/99. Desta forma, analisar os dados referentes à educação através dos orçamentos demandaria a análise dos dados desagregados de forma que possibilitassem a exclusão dos gastos com cultura, esporte e lazer. Essa análise não é possível com os instrumentos utilizados neste trabalho.

de crianças e que possui uma grande demanda⁸⁵, além de ter um custo de manutenção superior a outras etapas da educação⁸⁶ por conta de suas especificidades. Desta forma, além de necessitar de recursos para a sua manutenção, depende também de recursos novos para a construção de prédios, compra de novos mobiliários e materiais pedagógicos, contratação de profissionais, entre outros. Sendo assim, ao analisar as “Despesas Correntes” e as “Despesas de Capital” de todos os entes federados, percebe-se se essa expansão é possível ou se outras discussões e alterações políticas e financeiras deverão ser realizadas.

A divisão das despesas por categoria econômica merece destaque, visto que sua análise nos ajuda a entender melhor as possibilidades de alocação dos recursos públicos. Vale ressaltar que Despesas Correntes são gastos relacionados com serviços realizados por terceiros, aquisição de materiais de consumo e pagamentos de encargos e obrigações do ente em questão, estando também alocados nelas os gastos com pessoal e material de consumo; e Despesas de Capital são gastos que representam um acréscimo no patrimônio do ente, estando nelas os investimentos ou amortizações de dívidas, como gastos em obras e instalações, aquisições de equipamentos e materiais permanentes.

Desta forma analisaram-se, nesta seção, as Despesas realizadas pelos entes federados nos anos de 2001 a 2010 segundo a Categoria Econômica, no intuito de revelar se na última década esses tiveram seus orçamentos comprometidos com despesas fixas ou se existiram possibilidades de investimentos em diferentes áreas⁸⁷.

Os valores nominais ou indexados dessas despesas pouco nos auxiliam na análise proposta, visto que não revelariam os comprometimentos de cada ente por ano. Desta forma, a tabela 03 expõe as porcentagens de cada uma dessas duas possibilidades de destinação – despesa corrente ou de capital – em cada um dos entes federados no decorrer da década de 2000.

Nela é possível notar que, excetuando a União que tende a manter um equilíbrio entre as duas naturezas de despesas, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm seus gastos concentrados nas “Despesas Correntes” – com porcentagens superiores a média de 85%.

⁸⁵ Essa demanda será melhor detalhada no capítulo 4 deste trabalho.

⁸⁶ A questão do custo dessa etapa da educação básica será melhor tratada no capítulo 4 deste trabalho.

⁸⁷ Nessa análise não será possível identificar se esses gastos realizados foram na área educacional. Isso será feito na seção que analisará as despesas por função e subfunção.

Tabela 03 – Porcentagem das Despesas Correntes e Despesas de Capital no total das despesas liquidadas⁸⁸ por ente federado – Brasil (2001-2010)

	<i>Municípios</i>		<i>Estados e Distrito Federal</i>		<i>União</i>	
	<i>Correntes</i>	<i>Capital</i>	<i>Correntes</i>	<i>Capital</i>	<i>Correntes</i>	<i>Capital</i>
2001	88,3%	11,7%	86,8%	13,2%	48,7%	51,3%
2002	85,2%	39,4%	86,6%	13,4%	50,2%	49,8%
2003	87,3%	12,7%	89,3%	10,7%	43,8%	56,2%
2004	86,6%	13,4%	88,8%	11,2%	48,4%	51,6%
2005	89,5%	10,5%	87,9%	12,2%	46,9%	53,2%
2006	87,3%	12,8%	87,2%	12,8%	53,7%	46,3%
2007	87,1%	12,9%	88,9%	11,1%	55,8%	44,2%
2008	83,5%	16,5%	87,1%	13,0%	57,9%	42,1%
2009	90,1%	9,9%	87,5%	12,5%	58,1%	41,9%
2010	88,5%	11,4%	86,8%	13,2%	60,1%	39,9%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Os municípios são os entes que mais possuem suas despesas comprometidas com as Despesas Correntes: no ano de 2009 chegam a atingir 90% de suas destinações, iniciam a série histórica destinando 88% para Despesas Correntes e terminam, em 2010, praticamente com a mesma porcentagem (88,5%). Os estados e Distrito Federal também têm os seus orçamentos bastante comprometidos com esse tipo de despesa, pois iniciam e terminam a série história com uma destinação por volta de 87% do total das despesas liquidadas ou pagas. A União inicia a série com uma destinação equilibrada em torno de 50% entre as duas naturezas de despesa, mas termina a série com um aumento de mais de 10% na destinação em relação a 2001 para Despesas Correntes (60,1%), que veio aumentando continuamente desde 2003, o que pode indicar uma tendência.

Ao detalhar as despesas realizadas que compõem as Despesas Correntes da União, dos Estados e Distrito Federal e dos municípios⁸⁹, de 2003 à 2010, percebe-se que esses entes tiveram seus orçamentos comprometidos com pessoal e encargos sociais (em média 37,3% do total das despesas pagas), juros e encargos da dívida (em média 7,4%) e com Outras Despesas Correntes (em média 55,3%). No ano de 2010 esses valores foram, respectivamente, 32,1%, 9,6% e 58,3%.

A natureza Outras Despesas Correntes merece uma análise mais detalhada, visto que essas despesas representam uma porcentagem considerável. Ao observar os dados, pode-se

⁸⁸ Para os anos de 2009 e 2010, foram utilizadas as despesas pagas.

⁸⁹ Dados disponíveis na Tabela B05 do Apêndice.

constatar que foram destinadas muitas verbas nesta natureza para “Aplicações Diretas”, que têm em sua composição o pagamento de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, Material de Consumo, Demais Despesas⁹⁰, pagamento de Aposentadorias e Reformas, entre outras despesas, sendo essas as que mais tiveram destinações de recursos no ano em questão.

Esses detalhamentos reforçam a afirmativa de que estes entes – Estados e Distrito Federal e municípios – possuem pouca ou nenhuma possibilidade de investimentos. Para a expansão das vagas e uma melhoria na qualidade da educação básica, faz-se necessário que, além de manter as condições existentes, os entes invistam em novas escolas, em novas tecnologias educacionais, em formação de professores e, essencialmente, em valorização desses profissionais com aumento de salários e melhores condições de trabalho; o que se observa na análise dos balanços financeiros é uma disponibilidade de recursos muito pequena para esse investimento necessário e urgente. Os Estados, Distrito Federal e municípios juntos destinaram para investimento apenas 8,5% do total das despesas pagas por esses entes no ano de 2010.

Uma possibilidade aventada por diversos pesquisadores na área de financiamento refere-se à complementação constitucional da União. Este ente se demonstra na atual configuração financeiro-orçamentária brasileira como a opção de efetivação de metas de atendimento e qualidade na educação proposta pelo novo PNE 2011-2020.

No ano de 2010, a União destinou às Despesas Correntes 60,1% do total de suas despesas, o que significa que tinha 39,9% de seu orçamento disponível para destinar a Despesas de Capital: investimentos, inversões financeiras e amortização ou refinanciamento da dívida pública. Quando se analisam suas destinações de recursos, percebe-se que a União destinou menos de 2% de suas despesas para investimentos públicos (1,5%), o que representa 4% dos recursos disponíveis em Despesas de Capital. Quase a totalidade dos recursos de Despesas de Capital, 91%, foi destinada para o pagamento ou refinanciamento da dívida pública. Essas análises indicam qual a política e intenção de nossos governantes.

Dentro desse diagnóstico, pouco se pode esperar de avanços nas áreas sociais. Quando se fixa a análise na educação infantil e desta forma, necessariamente, na capacidade financeira

⁹⁰ Em Demais Despesas estão incluídas as despesas com Contratação por Tempo Determinado, Diárias-Civil, Diárias-Militar, Auxílio Financeiro a Estudantes, Auxílio-Fardamento, Auxílio Financeiro a Pesquisadores, Obrigações decorrentes de Política Monetária, Honra de Avais, Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos, Premiações Cult. Art. Cient. Desp. e Outras, Material de Distribuição Gratuita, Passagens e Despesas com Locomoção, Serviços de Consultoria, Locação de Mão de Obra, Arrendamento Mercantil, Contribuições, Subvenções Sociais, Equalização de Preços e Taxas, Auxílio-Alimentação, Obrigações Tributárias e Contributivas, Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física, Auxílio-Transporte, Depósitos Compulsórios, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores, e Indenização pela Execução Trabalhos de Campo.

dos municípios em investir na expansão de vagas e na obtenção da qualidade desse atendimento, percebe-se que dificilmente conseguirão avanços significativos.

Os municípios destinaram para investimentos no ano de 2010 não mais de 8,7% de toda a sua disponibilidade de recursos. Lembrando que, além da educação infantil, os municípios são corresponsáveis pelo ensino fundamental que, apesar de necessitar de pouca ou nenhuma expansão – dependendo da região analisada –, carece de novos investimentos para o alcance da qualidade. Não se pode esquecer da responsabilidade desse ente com outras áreas ou setores como saúde, habitação, saneamento e transporte público. Desta forma, pode-se afirmar que os municípios precisarão da ajuda financeira da União para realizar novos investimentos educacionais e contribuir para a real expansão do acesso à educação infantil.

Foi nessa perspectiva que se criou o Fundeb que, além de propor sanar as diferenças financeiras regionais, tinha como objetivo garantir um padrão mínimo de qualidade para a educação básica dos municípios, Estados e Distrito Federal através de suplementação financeira da União.

Analisando a União em relação às despesas com à educação infantil, pode-se verificar, por meio do estudo dos Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), que trazem informações importantes sobre as despesas realizadas, quais os programas e ações que a União realizou com destinação de recursos financeiros específicos à educação infantil.

Os relatórios de 2001 a 2009, disponíveis no site do Tribunal, trazem os valores executados pela União em cada etapa da educação e, em todos os relatórios analisados (2001 a 2009), existem destinações financeiras a programas ou ações na educação infantil, com valores nominais autorizados e com as metas financeiras discriminadas. O relatório da execução orçamentária de 2005, por exemplo, traz o Programa “Desenvolvimento da Educação Infantil” como um programa com metas físicas atingidas. No Relatório da Execução de 2006, esse programa também aparece com 67% da meta atingida (Relatório do Tribunal de Contas, 2007).

O relatório referente à execução financeira de 2008 destaca o “Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)” e apresenta alguns dados como o número de convênios celebrados (440 municípios), o número de construções a serem realizadas (447 escolas), mas não indica valores repassados ou previstos.

O relatório de 2009, o mais completo entre os analisados, destaca o programa “Brasil Escolarizado”, que recebeu no ano, segundo o relatório, 28% do total dos recursos destinados à Educação (10.309,5 milhões). Esse programa contava com uma ação específica para a

educação infantil, além de destinar recursos financeiros para a complementação da União ao Fundeb.

Dentre esses programas e ações, destacam-se dois projetos específicos que se sobressaíram no final desta década: o PROINFÂNCIA e o PROINFANTIL. Esses projetos têm como objetivo contribuir com os municípios no atendimento da demanda por vagas e na formação dos profissionais que atuam nessa etapa da educação.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância) do Governo Federal, instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação. Tem como objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR), incluindo a construção de creches e pré-escolas e a aquisição de equipamentos para a rede física escolar que visa à melhoria da qualidade da educação.

O Programa repassa os recursos financeiros após o Distrito Federal ou município solicitante comprovar que possui o título de dominialidade do terreno onde será construída a escola e se comprometer em construir ou reformar a unidade escolar, dando prioridade ao acesso de pessoas com necessidades especiais de acordo com as normas NBR 9050 da ABNT. Existe uma Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que regulamenta o projeto de construção ou reforma.

Segundo dados do site do MEC, o Programa investiu em 2007 e 2009 em 1.021 escolas e, em 2009, celebrou 700 convênios para construção de creches através do FNDE. Outra ação do Programa em 2009 foi a celebração de 214 convênios para compra de móveis e equipamentos (mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros) no valor de R\$ 100 mil cada para equipar as escolas em fase final de construção. Para o ano de 2010, o MEC estimava construir através do Programa cerca de 800 escolas de educação infantil e, até julho, já haviam celebrado 282 convênios⁹¹.

Para o ano de 2011, o FNDE já liberou, através da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 29 de dezembro de 2010, a celebração de convênios com 223 municípios para o repasse de recursos destinados à construção de 520 escolas de educação infantil para atender crianças de 0 a 3 anos de idade, no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento

⁹¹ Dados do site: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2010.

(PAC). Segundo informações do site oficial do Ministério da Educação (MEC), a meta para o ano de 2011 é a construção de 1.500 creches em todo o território brasileiro.

Outro Programa de âmbito federal que beneficia a educação infantil é o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL), criado em 2005 pelo governo federal e que conta com a parceria dos estados e municípios para oferecer cursos à distância, em nível médio e na modalidade Normal, para formação de professores que atuam na educação infantil, creches e pré-escolas, e que não possuem a formação mínima exigida pela legislação. O PROINFANTIL contempla os docentes da rede pública e da rede privada sem fins lucrativos (como instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais), independente de possuírem convênios com o poder público.

Esse Programa é decorrente da constatação da grande dificuldade encontrada pelos municípios em garantir a formação dos profissionais que trabalham nessa etapa do ensino. Visto que, mesmo após a década da educação (1997-2006), a situação dos profissionais da educação havia mudado, ainda assim não foi suficiente para atingir o que a LDB/96 havia indicado em seu artigo 62.

Constata-se que existe um número considerável de docentes na educação infantil que possui apenas o ensino fundamental, um percentual pequeno (1,3% em 2009), porém é assustador encontrar 4.968 docentes com apenas esse nível de formação atuando nessa etapa de ensino. A percentagem de docentes com o ensino superior passa de 48,6% em 2007 para 52,9% em 2009, um número ainda pequeno visto que a LDB/96 já previa professores com esse nível de formação em 1996 e instituíra, no artigo 87⁹², o prazo de 10 (dez) anos para a capacitação de todos os profissionais que estivessem em exercício nas redes de ensino.

Com essa análise, pode-se afirmar que a União tem destinado alguns recursos financeiros para contribuir com o atendimento e a qualificação da educação infantil, porém não é possível definir, através deles, se esses montantes financeiros são significativos e se, de fato, contribuem com os municípios para o atendimento dessa demanda.

⁹² “Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

[...]

§ 3º O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem:

[...]

III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação à distância;

§ 4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.” (BRASIL, 1996a)

Para revelar o impacto desses programas e ações realizados pela União no atendimento e qualidade da educação infantil, deve-se analisar os dados de despesas liquidadas ou pagas segundo a função.

Nesta análise é possível observar, também, as prioridades governamentais ao destinar recursos às funções específicas. Dentre os recursos destinados à educação, é possível visualizar quais as etapas e modalidades que receberam mais recursos financeiros em cada esfera governamental e desta forma fazer alguns exercícios e projeções com os gastos já destinados à área.

3.1.2 – Análise das despesas segundo a Classificação Funcional Programática – despesas por função e subfunção: os recursos destinados são suficientes para atender as demandas existentes?

A análise das despesas realizadas pelos entes federados segundo a função⁹³ pode nos revelar quais foram às prioridades de cada governo no ano em questão. Quando se comparam as destinações dos gastos segundo a função, com algumas ponderações de especificidades, pode-se reconhecer qual foi a política adotada pelos governos e compreender algumas das consequências dessas escolhas. Desta forma, a tabela 04 demonstra as porcentagens destinadas por cada ente federado às diferentes funções, no período de 2002 a 2010⁹⁴. Nela se pode realizar uma primeira análise das destinações governamentais e perceber algumas políticas adotadas.

⁹³ As funções pelas quais estão distribuídas as despesas da União, dos Estados e Distrito Federal e municípios, encontradas nas Portarias de balanços orçamentários a partir de 2002 são: Administração, Agricultura, Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Comunicações, Cultura, Defesa Nacional, Desporto e Lazer, Direito da Cidadania, Educação, Encargos Especiais, Energia, Essencial à Justiça, Gestão Ambiental, Habitação, Indústria, Judiciária, Legislativa, Organização Agrária, Previdência Social, Relações Exteriores, Saneamento, Saúde, Segurança Pública, Trabalho, Transporte e Urbanismo.

⁹⁴ Optou-se em não colocar os dados do ano de 2001, pois esses não seguiam a estrutura dos demais anos, visto que a Portaria que alterou as funções e subfunções começou a vigorar a partir de 2002.

Tabela 04 – Porcentagens das destinações das despesas de cada ente federado por função – 2002 a 2010 – Brasil

	2002			2003			2004			2005		
	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIAO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIAO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIAO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIAO
Administração	13,51%	5,81%	1,22%	14,14%	5,28%	0,84%	13,60%	6,43%	0,98%	13,73%	5,87%	0,82%
Agricultura	0,92%	1,02%	0,81%	0,83%	1,11%	0,74%	0,71%	1,03%	0,84%	0,72%	1,12%	0,75%
Assistência Social	2,90%	2,11%	0,97%	3,12%	1,02%	0,96%	2,84%	0,74%	1,53%	2,95%	0,84%	1,43%
Ciência e Tecnologia	0,02%	0,40%	0,22%	0,02%	0,45%	0,23%	0,04%	0,49%	0,29%	0,04%	0,51%	0,30%
Comércio e Serviços	0,44%	0,72%	0,27%	0,45%	0,57%	0,24%	0,43%	0,35%	0,23%	0,43%	0,34%	0,26%
Comunicações	0,14%	1,57%	0,08%	0,15%	0,08%	0,07%	0,13%	0,14%	0,05%	0,09%	0,13%	0,04%
Cultura	1,04%	0,69%	0,04%	1,02%	0,35%	0,03%	0,93%	0,35%	0,04%	0,98%	0,42%	0,04%
Defesa Nacional	0,02%	2,58%	1,87%	0,04%	0,00%	1,32%	0,01%	0,00%	1,49%	0,01%	0,45%	1,39%
Desporto e Lazer	0,96%	0,10%	0,04%	0,93%	0,09%	0,02%	0,94%	0,11%	0,03%	0,85%	0,14%	0,04%
Direitos da Cidadania	0,05%	0,46%	0,06%	0,05%	0,84%	0,05%	0,04%	0,90%	0,06%	0,05%	0,89%	0,07%
Educação	23,67%	12,21%	1,96%	24,47%	18,39%	1,62%	23,27%	16,24%	1,60%	24,85%	15,70%	1,46%
Encargos Especiais	4,78%	18,61%	64,44%	4,65%	27,68%	70,07%	4,90%	27,30%	66,36%	4,83%	26,85%	68,44%
Energia	0,35%	0,12%	1,16%	0,34%	0,23%	0,45%	0,42%	0,19%	0,04%	0,46%	0,27%	0,04%
Essencial à Justiça	0,10%	1,05%	0,15%	0,08%	1,14%	0,15%	0,06%	1,50%	0,23%	0,06%	1,55%	0,21%
Gestão Ambiental	0,82%	0,76%	0,19%	0,78%	0,83%	0,11%	0,83%	0,69%	0,13%	0,65%	0,70%	0,18%
Habitação	1,08%	0,22%	0,02%	0,84%	0,27%	0,01%	0,83%	0,37%	0,05%	0,70%	0,51%	0,05%
Indústria	0,19%	0,78%	0,06%	0,16%	0,48%	0,05%	0,15%	0,31%	0,17%	0,13%	0,39%	0,14%
Judiciária	0,32%	5,22%	1,21%	0,28%	6,00%	0,95%	0,28%	5,38%	1,16%	0,29%	5,60%	0,96%
Legislativa	3,26%	2,24%	0,37%	3,40%	2,37%	0,35%	3,14%	2,35%	0,39%	3,05%	2,32%	0,34%
Organização Agrária	0,01%	0,06%	0,20%	0,00%	0,05%	0,16%	0,00%	0,05%	0,29%	0,00%	0,05%	0,32%
Previdência Social	5,24%	9,51%	18,26%	4,62%	8,56%	16,60%	5,71%	9,77%	18,22%	5,56%	9,56%	17,03%
Relações Exteriores	0,01%	0,20%	0,20%	0,01%	0,00%	0,13%	0,04%	0,00%	0,14%	0,00%	0,00%	0,14%
Saneamento	3,23%	1,59%	0,01%	2,81%	1,03%	0,01%	2,53%	1,01%	0,01%	2,45%	0,95%	0,01%
Saúde	20,40%	6,55%	3,77%	21,19%	9,39%	3,10%	21,53%	10,88%	3,63%	22,44%	10,94%	3,30%
Segurança Pública	0,67%	7,21%	0,33%	0,63%	9,22%	0,27%	0,74%	8,33%	0,30%	0,72%	8,33%	0,27%
Trabalho	0,44%	6,33%	1,26%	0,33%	0,25%	1,08%	0,34%	0,22%	1,18%	0,29%	0,26%	1,15%
Transporte	3,36%	10,95%	0,76%	3,16%	3,66%	0,35%	3,39%	4,20%	0,40%	2,99%	4,67%	0,61%
Urbanismo	12,08%	0,95%	0,07%	11,50%	0,65%	0,04%	12,17%	0,69%	0,13%	10,66%	0,61%	0,19%

(continua)

	2006			2007			2008			2009			2010		
	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO
Administração	13,47%	5,62%	0,85%	13,16%	6,56%	1,04%	12,16%	6,06%	1,05%	12,86%	5,33%	1,21%	12,38%	5,14%	1,19%
Agricultura	0,74%	1,08%	0,85%	0,75%	1,03%	0,92%	0,76%	1,09%	0,76%	0,71%	1,07%	1,04%	0,76%	1,02%	0,95%
Assistência Social	2,94%	0,85%	1,83%	2,96%	0,78%	2,04%	2,88%	0,71%	2,31%	2,94%	0,80%	2,35%	3,06%	0,82%	2,63%
Ciência e Tecnologia	0,04%	0,51%	0,32%	0,03%	0,57%	0,35%	0,03%	0,41%	0,41%	0,04%	0,52%	0,44%	0,05%	0,55%	0,49%
Comércio e Serviços	0,45%	0,35%	0,24%	0,47%	0,44%	0,24%	0,45%	0,51%	0,27%	0,41%	0,49%	0,28%	0,46%	0,36%	0,26%
Comunicações	0,10%	0,13%	0,04%	0,12%	0,11%	0,07%	0,08%	0,18%	0,04%	0,10%	0,17%	0,04%	0,13%	0,18%	0,06%
Cultura	1,04%	0,45%	0,05%	1,04%	0,42%	0,06%	1,12%	0,44%	0,07%	1,03%	0,49%	0,08%	1,09%	0,52%	0,09%
Defesa Nacional	0,01%	0,00%	1,42%	0,01%	0,00%	1,59%	0,01%	0,00%	1,78%	0,01%	0,00%	1,85%	0,01%	0,00%	2,14%
Desporto e Lazer	1,03%	0,19%	0,06%	1,05%	0,18%	0,12%	0,97%	0,21%	0,08%	0,78%	0,16%	0,07%	0,93%	0,21%	0,07%
Direitos da Cidadania	0,07%	0,99%	0,08%	0,06%	1,04%	0,08%	0,06%	1,01%	0,12%	0,06%	1,08%	0,11%	0,09%	1,10%	0,12%
Educação	23,92%	15,95%	1,48%	24,79%	16,21%	1,77%	24,04%	16,47%	2,01%	25,26%	15,80%	2,59%	25,40%	15,53%	2,96%
Encargos Especiais	4,93%	25,80%	66,28%	4,57%	25,61%	62,38%	4,55%	24,91%	59,53%	4,35%	23,64%	57,83%	4,36%	24,14%	55,79%
Energia	0,37%	0,56%	0,04%	0,41%	0,11%	0,04%	0,35%	0,09%	0,04%	0,36%	0,10%	0,06%	0,24%	0,06%	0,04%
Essencial à Justiça	0,09%	1,66%	0,23%	0,09%	1,79%	0,27%	0,11%	2,27%	0,32%	0,11%	2,09%	0,35%	0,12%	2,06%	0,32%
Gestão Ambiental	0,79%	0,60%	0,13%	0,78%	0,53%	0,26%	0,83%	0,52%	0,29%	0,80%	0,56%	0,26%	0,83%	0,65%	0,24%
Habitação	0,75%	0,42%	0,10%	0,72%	0,38%	0,05%	0,95%	0,52%	0,08%	1,16%	0,47%	0,07%	1,15%	0,63%	0,01%
Indústria	0,12%	0,36%	0,17%	0,13%	0,33%	0,23%	0,14%	0,30%	0,18%	0,10%	0,39%	0,11%	0,12%	0,31%	0,11%
Judiciária	0,27%	5,74%	1,09%	0,25%	5,75%	1,16%	0,25%	4,83%	1,32%	0,26%	4,65%	1,44%	0,24%	4,41%	1,33%
Legislativa	2,89%	2,34%	0,36%	2,74%	2,32%	0,36%	2,50%	2,19%	0,38%	2,85%	2,10%	0,36%	2,49%	2,02%	0,33%
Organização Agrária	0,00%	0,05%	0,36%	0,00%	0,04%	0,39%	0,00%	0,04%	0,36%	0,00%	0,04%	0,34%	0,00%	0,05%	0,28%
Previdência Social	5,32%	10,02%	18,09%	5,67%	9,69%	19,28%	5,63%	11,07%	20,70%	5,70%	12,56%	20,55%	5,03%	12,80%	21,88%
Relações Exteriores	0,00%	0,01%	0,11%	0,00%	0,00%	0,12%	0,00%	0,00%	0,15%	0,00%	0,00%	0,11%	0,00%	0,00%	0,12%
Saneamento	2,85%	1,10%	0,00%	2,85%	0,86%	0,13%	2,81%	1,07%	0,14%	2,87%	0,71%	0,21%	3,06%	0,67%	0,12%
Saúde	22,19%	11,19%	3,38%	21,94%	11,30%	3,70%	21,65%	11,05%	3,95%	23,35%	11,33%	4,11%	23,17%	11,49%	4,07%
Segurança Pública	0,71%	8,95%	0,29%	0,70%	8,95%	0,39%	0,72%	8,24%	0,48%	0,78%	8,59%	0,56%	0,79%	7,82%	0,60%
Trabalho	0,29%	0,24%	1,40%	0,31%	0,20%	1,62%	0,31%	0,21%	1,81%	0,32%	0,23%	2,07%	0,27%	0,22%	2,10%
Transporte	3,17%	4,05%	0,59%	3,01%	4,29%	1,00%	3,22%	4,75%	1,04%	2,77%	5,71%	1,17%	2,98%	6,04%	1,38%
Urbanismo	11,44%	0,79%	0,18%	11,38%	0,51%	0,36%	11,84%	0,86%	0,34%	9,99%	0,90%	0,33%	10,79%	1,20%	0,32%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Pode-se perceber na análise da tabela que as áreas sociais, e dentre elas a educação, não possuem destinações excessivas e que não parecem ser as prioridades governamentais. Apenas na esfera municipal a Educação foi a função que mais recebeu recursos no decorrer do período, seguida pela Saúde. Nos Estados e Distrito Federal, a função Educação sempre esteve entre as três maiores destinações e na esfera federal nunca atingiu os 3% das destinações por função.

Analisando pontualmente este ente, que como já discutido é o que possui maiores possibilidades de investimento nas áreas sociais, percebe-se que suas destinações financeiras priorizaram as funções “Encargos Especiais” e “Previdência Social”.

É importante ressaltar que, em “Encargos Especiais”, estão incluídas as despesas com o refinanciamento da Dívida Interna e da Dívida Externa, com Serviço da Dívida Interna e da Dívida Externa, Transferências, Outros Encargos Especiais e Demais Subfunções. Para o ano de 2010, a União gastou com refinanciamento da dívida interna e externa mais de R\$ 370 bilhões (R\$ 361 bilhões e R\$ 9 bilhões respectivamente) e com serviços da dívida interna e externa mais de R\$ 210 bilhões (R\$ 197 bilhões e R\$ 13 bilhões respectivamente). Com educação neste mesmo ano a União gastou R\$ 44 bilhões e destes destinou à educação infantil um pouco mais de R\$ 50 milhões.

No que se refere às despesas vinculadas à educação, vale lembrar que existiu uma corrente de pensamento teórico antes da CF/88 e mesmo nos anos 1990 que defendia a não vinculação constitucional à educação, argumentando que ela engessa as ações governamentais. Esses teóricos afirmavam também que os problemas detectados na educação eram decorrentes da má gestão dos recursos destinados a ela e não por conta da insuficiência dos mesmos.

Já outros teóricos e militantes, como Melchior (1981, 1987, 1997), de movimentos de reivindicação de educação pública para todos, defendiam e ainda defendem a tese de escassez de recursos financeiros para atender a população com qualidade. Através da análise das destinações das despesas liquidadas e pagas no decorrer de nove anos (2002 a 2010), pode-se levantar elementos que contribuem para esse debate.

Caso a tese da excessiva destinação de recursos fosse verdadeira, dever-se-ia encontrar nas destinações de despesas nessa função valores altos em comparações a outras funções.

Realizando uma análise das destinações dos recursos segundo a subfunção, dentro da função educação, em tabelas publicadas no site do Instituto Nacional de Estatística e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pode-se observar essa baixa destinação de recursos para a educação; uma delas refere-se à análise dos dados de gastos com

educação em relação ao Produto Interno Bruto⁹⁵ (PIB) brasileiro. O site do INEP disponibiliza a tabela 05, reproduzida a seguir, que demonstra esses percentuais.

Tabela 05 – Estimativa do Percentual do Investimento Direto em Educação por Esfera de Governo e por nível de ensino em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) – Brasil 2001 – 2009⁹⁶

Ano	Total	Esfera de Governo			Níveis de Ensino					
		União	Estados e Distrito Federal	Municípios	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
							De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2001	4,8	0,9	2,0	1,8	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,8	0,9	2,1	1,8	3,8	0,4	1,7	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	0,9	1,9	1,8	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	0,8	1,9	1,9	3,6	0,4	1,5	1,3	0,5	0,8
2005	4,5	0,8	1,8	1,9	3,7	0,4	1,5	1,3	0,5	0,9
2006	5,0	0,9	2,1	2,0	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	1,0	2,1	2,0	4,3	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2008	5,5	1,0	2,3	2,1	4,6	0,4	1,7	1,7	0,8	0,9
2009	5,7	1,2	2,4	2,1	4,8	0,4	1,8	1,8	0,8	0,9

Fonte: Inep/MEC – consultado em jul. 2011.

Essa tabela revela o aumento de destinação de recursos à educação no decorrer do período em relação ao PIB, porém mostra que, em dez anos, esses valores subiram apenas 1 %. Observa-se também que esse crescimento se intensificou nos anos finais da análise, tendo se mantido abaixo de 5% até 2005, e atinge em 2009 o percentual de 5,7. A maior variação se deu em 2005 para 2006, um aumento de 0,5%.

Ao analisar a tabela por esfera administrativa, observa-se que os Estados e o Distrito Federal, com exceção do ano de 2005, foram os entes que, proporcionalmente ao PIB, mais destinaram recursos para a educação. A esfera federal foi a que menos destinou recursos, chegando a 1% apenas em 2007 e terminando a série histórica com 1,2%, a metade do que destinou, proporcionalmente, a esfera estadual.

⁹⁵ “Produto Interno Bruto (PIB) é o valor de todos os bens produzidos e serviços vendidos efetivamente no mercado durante um determinado período de tempo.” (GORDON, Robert J. **Macroeconomia**. Porto Alegre: Bookman, 2000. p. 6. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=abobBm09SIYC&printsec=frontcover&dq=macroeconomia&hl=pt=BR&ei=EsmtTciOOOL10gH98s24Cw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CD8Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 10 de jan. de 2012

⁹⁶ Estão computados nos cálculos os seguintes elementos de despesa: Bolsas de Estudo, Financiamento Estudantil e a modalidade Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado.

Quando se analisam esses percentuais por etapa da educação básica e ensino superior, percebe-se que a educação infantil foi o nível de ensino que possuiu os menores valores em todo o período analisado e não se alteraram no decorrer de nove anos, mantém-se em 0,4%. Dessa estagnação pode-se concluir que todos os esforços realizados para a expansão e melhora do atendimento nessa etapa da educação básica não significou aumento percentual de recursos em relação ao PIB brasileiro ou, ainda, que esses recursos aumentaram na mesma proporção do PIB brasileiro. Esse dado é bastante preocupante quando se discutem possibilidades de acesso e permanência das mais de 16,5 milhões de crianças de 0 a 6 anos de idade existentes no Brasil em 2010 que estavam sem atendimento na educação infantil⁹⁷.

A análise dos dados sobre o ensino superior revela uma oscilação no período de 0,1% ou 0,2%, porém começa e termina o período com 0,9% de recursos em relação ao PIB. O ensino médio tem uma elevação de 0,2% no período, o que também pode ser avaliado como um índice baixo se considerar que essa é uma etapa da educação básica que também precisa de expansão.

No ensino fundamental, tanto as séries iniciais como as finais aumentaram seus percentuais. No período, as séries finais chegaram a aumentar em 0,6% e as iniciais em 0,3%. Esses dados demonstram que essa é a etapa de ensino que se constituiu nos anos analisados como prioridade no cenário educacional nacional. Esta prioridade pode ser reflexo da política de financiamento dessa etapa de ensino que, desde 1996, focalizou os recursos para o ensino fundamental. Neste aspecto, pode-se arriscar afirmar que os três primeiros anos de vigência do Fundeb não impactaram na destinação de recursos financeiros para a educação infantil, mesmo porque o atendimento na educação infantil estava crescendo 0,33% ao ano e com os impostos crescendo de 15% a 20% ou de 0 a 20% em três anos.

No que se refere ao impacto no ensino médio, será necessária a análise de uma série histórica maior na qual incluam os anos de 2010 e 2011 para uma verificação mais precisa da movimentação das destinações a essa etapa da educação básica. O que se constatou foi que essa etapa mantinha-se em 0,5% ou 0,6% durante os anos de 2002 a 2006 e começa a aumentar, mesmo que timidamente, em 2007, chegando a 0,8% em 2008 e mantendo esse percentual em 2009.

Outro dado que pode ser analisado no site do INEP refere-se aos recursos *per capita* destinados à educação por nível de ensino: educação básica e ensino superior. Com essa

⁹⁷ Desses 16,5 milhões de crianças de 0 a 6 anos de idade, cerca de 2,1 milhões estavam matriculadas no Ensino Fundamental segundo os microdados do censo escolar 2010.

análise é possível comparar os valores destinados a cada etapa ou nível de ensino relacionados com as matrículas em cada um deles. A tabela 06 apresenta esses valores.

Tabela 06 – Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, por nível de ensino, com valores corrigidos para 2009 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e Proporção do Investimento por Estudante da Educação Superior sobre o Estudante da Educação Básica – Brasil 2001 – 2009⁹⁸

Ano	Investimento Público Direto por Estudante (R\$1,00)							
	Total	Níveis de Ensino						Proporção da Educação Superior sobre a Educação Básica (Estudante)
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior	
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais			
2001	1.801	1.501	1.495	1.407	1.583	1.571	15.815	10,5
2002	1.796	1.487	1.408	1.643	1.526	1.106	14.994	10,1
2003	1.799	1.511	1.620	1.592	1.512	1.269	13.137	8,7
2004	1.903	1.615	1.726	1.709	1.728	1.181	13.299	8,2
2005	2.023	1.714	1.634	1.912	1.821	1.195	13.524	7,9
2006	2.356	2.046	1.769	2.106	2.312	1.635	13.640	6,7
2007	2.725	2.390	2.159	2.512	2.617	1.916	14.459	6,1
2008	3.124	2.746	2.302	2.880	3.073	2.214	15.399	5,6
2009	3.381	2.972	2.276	3.204	3.342	2.336	15.582	5,2

Fonte: Inep/MEC – consultado em 20 out. 2011.

⁹⁸ Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras. Não se incluem nestas informações as despesas com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com Bolsas de Estudo, Financiamento Estudantil, Transferências ao Setor Privado e despesas com Juros e Encargos da Dívida e Amortizações da dívida da área educacional. Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental séries iniciais e séries finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado). A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu – Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu). Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. Para os anos de 2000 a 2003, estão computados na área educacional os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola. Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, foram utilizadas as seguintes fontes primárias de dados: Inep/MEC; Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação – Siop/FNDE; Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Caixa Econômica Federal (CEF) e; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Estimativa do Investimento Público Direto em educação por estudante com os valores corrigidos para 2008 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por nível de ensino, e a Razão da Educação Superior sobre a Educação Básica - Brasil 2000–2008.

Analisando a tabela 06, observa-se que a educação infantil oscilou bastante no período, passando de um valor *per capita* de R\$ 1.495 em 2001 para R\$ 2.276 em 2009, um aumento de 52,2%, porém não possuiu um aumento linear, sofreu quedas em 2002 (de 5,8%), em 2005 (de 5,3%) e em 2009 (1,1%). Teve um aumento de 22% em 2007 e, em 2008, um aumento de apenas 6,6%. Essas descontinuidades nos valores demonstram que as políticas educacionais brasileiras não são pensadas tendo o custo *per capita* como eixo de análise e planejamento.

Os valores *per capita* da educação básica em 2009 praticamente dobraram em relação a 2001, passaram de R\$ 1.501 para R\$ 2.972. No ensino superior, esses valores caíram em 1,5%, passaram de R\$ 15.815 para R\$ 15.582 em 2009. No mesmo período, os valores do ensino fundamental mais que dobram em ambas as etapas, passaram de R\$ 1.407 para R\$ 3.204 nas séries iniciais e de R\$ 1.583 para R\$ 3.342 nas séries finais. Os valores referentes ao ensino médio aumentam cerca de 50% de 2001 para 2009, passaram de R\$ 1.571 para R\$ 2.336.

Comparando os níveis da educação básica e o ensino superior, é perceptível que os maiores valores encontram-se na educação superior. A própria tabela do INEP apresenta uma razão entre elas – educação básica e educação superior – com diferenças que chegavam a 10,5 em 2001. No período, observa-se que essa razão tendeu a diminuir, chegando a ser 5,2 em 2009. Percebe-se desta forma uma possível tendência política, com um aumento de importância da educação básica em relação ao ensino superior, como apontou a tabela 04 ao apresentar a educação básica com um aumento de mais de 1% em relação ao PIB no período de 2001 a 2009.

A tabela 07 possibilita, ainda, uma comparação dos valores realizados pelos entes federados com os valores decretados pelos presidentes FHC e Lula para o cálculo do valor mínimo nacional anual do Fundef e Fundeb ensino fundamental urbano – séries iniciais no decorrer dos anos. Ao comparar os valores do ensino fundamental com os valores do Fundef/Fundeb – ambos atualizados para dezembro de 2009 pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA)⁹⁹ –, observa-se valores realizados superiores aos estipulados pelos decretos presidenciais.

⁹⁹ Optou-se em atualizar os dados dos valores decretados para o Fundef e Fundeb para dezembro de 2009 através do IPCA, pois essa é a indexação realizada pelo INEP/MEC nos dados de despesas por aluno disponíveis no site.

Tabela 07 – Valores *per capita* – matrícula no ensino fundamental por total das despesas e valores decretados referentes ao Fundef e Fundeb – Brasil (2001-2009)

	Fundef/Fundeb (urbana) Decreto		Estimativa do Investimento Público Direto em Educação		Relação entre valor decretado e estimativa do investimento por matrículas	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
2000	577	606	1.424	1.453	1,47	1,40
2001	607	638	1.407	1.583	1,32	1,48
2002	640	672	1.643	1.526	1,57	1,27
2003	628	659	1.592	1.512	1,54	1,29
2004	716	752	1.709	1.728	1,39	1,30
2005	740	777	1.912	1.821	1,58	1,34
2006	790	830	2.106	2.312	1,67	1,79
2007	1.054	1.160	2.512	2.617	1,38	1,26
2008	1.183	1.301	2.880	3.073	1,43	1,36
2009	1.350	1.485	3.204	3.342	1,37	1,25

Fonte: INEP e Decretos Presidenciais de 2000 a 2008. Indexado pelo (IPCA) fixado para 12/2009.

Os valores *per capita* apresentados pelo INEP como valores realizados para o ensino fundamental urbano séries iniciais e finais para os anos de 2000 a 2009 foram sempre mais que o dobro dos valores decretados nacionalmente como valores aluno-ano Fundef/Fundeb. Esse fato confirma a afirmação já feita neste trabalho de que as políticas públicas de educação não são pensadas tendo como referência um valor aluno-ano que demonstre qualquer tipo de qualidade. Nas relações expressas na tabela, pode-se perceber que, para que o Fundef e o Fundeb causassem algum impacto positivo no acesso e na qualidade da educação básica, a complementação da União deveria ser calculada tendo como base valores *per capita*s anuais bem maiores que os realizados até o ano de 2009. Caso os Presidentes da República em exercício tivessem aplicado a própria lei do Fundef no que se referia à definição do valor aluno-ano, esses seriam mais próximos dos resultados encontrados e divulgados pelo INEP na tabela 07.

Outra possibilidade de análise sobre as destinações financeiras aos níveis e etapas pelos diferentes entes se dá através da relação entre a proporção de matrículas da educação básica e do ensino superior sob responsabilidade de cada ente e a porcentagem que cada um destina de recursos para a educação. Essa análise deve ser feita apenas como exercício a fim de contribuir para a reflexão proposta, pois existem inúmeras ações entre os entes federados que transferem recursos de um para o outro. A tabela 08 apresenta esses valores.

Tabela 08 – Despesas em educação e Matrículas totais por ente federado no ano de 2009 e porcentagens de participação de cada um nos respectivos totais.

	Despesas na função educação – valores nominais	% de cada ente federado no total das Despesas	Matrículas na Educação Básica e Ensino Superior (graduação presencial)	% de cada ente federado no total de matrículas
Municípios	61.937.211.559,01	36,6%	24.433.485	45,3%
Estados	70.573.752.076,27	41,7%	21.217.808	39,3%
União	36.679.526.520,69	21,7%	970.585	1,8%
Total	169.190.490.155,97		53.931.620	

Fonte: Elaborada pela autora com dados da Sinopse Estatística da Educação Básica 2009; Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2009; e Portaria nº 365, de 29 de junho de 2010.

Ao analisar os valores de despesa, observa-se que a União direcionou o equivalente a 21,7% dos recursos totais destinados à função educação no ano de 2009 e estavam sob sua responsabilidade 1,8% das matrículas em educação básica e ensino superior. Em contrapartida, os municípios direcionavam o equivalente a 36,6% dos totais dos recursos destinados à educação e atendiam 45,3% dessas matrículas.

Ao ignorar os custos distintos de cada etapa, modalidade ou nível da educação, considerando que todos os valores despendidos na função educação são destinados, direta ou indiretamente, para os alunos matriculados nas redes públicas de ensino do ente correspondente, pode-se afirmar que os alunos das redes municipais contam com um valor-aluno 30% menor que os alunos das redes federais, quando se divide os valores referentes a cada ente federado pelo número de alunos matriculados em suas respectivas redes. Essa constatação nos faz refletir sobre a disparidade de recursos e de responsabilidades existentes entre os entes federados, tanto de atendimento às demandas como em recursos financeiros destinados à educação.

Não se pode esquecer que dentre esses valores existem destinações intragovernamentais, que leva os gastos de um ente federado a serem utilizados em matrículas de responsabilidade de outro ente, porém sabe-se que as redes federais normalmente possuem um custo-aluno-ano maior do que o custo-aluno-ano das outras redes¹⁰⁰.

Outra ponderação a fazer refere-se aos valores de custo-aluno das matrículas nos cursos superiores, pois, como demonstrou a tabela 06, eles chegaram a ser cinco vezes maior

¹⁰⁰ Um estudo que demonstrou essa relação do custo-aluno entre as redes de uma mesma região foi a pesquisa, realizada em 2004, intitulada “Levantamento do custo-aluno-ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade” realizada por grupos de pesquisas de universidades públicas (UFG, UFPA, UFPI, UFPR, UFRS, UFAC, UFMG e USP) e a Secretaria de Educação do Ceará. Para maiores informações ver: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. INEP, Brasília, 2006. Disponível em: <www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4039#>. Acesso em: 6 dez. 2011.

que um aluno da educação básica no ano de 2009. Essa constatação nos remete a uma reflexão de valores de manutenção e criação de vagas desses dois níveis do ensino e a prioridade que tem cada um dentro do contexto político atual. Mesmo entendendo que o ensino superior exige um montante de recursos maior *per capita*, vistos os custos de manutenção dos equipamentos e remuneração de docentes com dedicação compartilhada entre ensino, pesquisa e extensão, seria possível equilibrar um pouco mais essa relação, mantendo a qualidade do ensino superior, elevando a da educação básica e expandindo esses dois níveis da educação.

Essa discussão de destinação de recursos segundo a subfunção pode ser melhor realizada ao analisar os recursos destinados a cada subfunção nos Demonstrativos das Despesas no consolidado dos entes, através de uma análise de percentuais de destinação para aferir qual das subfunções recebeu mais recursos proporcionalmente. A tabela 09 demonstra esses percentuais para os anos de 2004 a 2010.

Tabela 09 – Porcentagem das despesas públicas na função educação com cada subfunção – consolidado de todos os entes federados para os anos de 2004 a 2010 – Brasil

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ensino Fundamental	44,42%	46,27%	47,96%	50,33%	46,40%	44,38%	43,39%
Ensino Médio	6,72%	6,77%	6,38%	6,02%	6,88%	7,11%	7,10%
Ensino Profissional	1,80%	1,75%	1,69%	1,77%	2,14%	2,48%	3,02%
Ensino Superior	12,59%	13,12%	12,94%	12,71%	12,42%	12,89%	12,36%
Educação Infantil	4,98%	5,05%	5,23%	5,62%	5,70%	5,65%	6,47%
Educação de Jovens e Adultos	0,96%	1,69%	1,57%	0,78%	0,80%	0,79%	0,96%
Educação Especial	0,61%	0,53%	0,53%	0,50%	0,61%	0,60%	0,57%
Demais Subfunções	27,92%	24,82%	23,70%	22,26%	25,05%	26,10%	26,12%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

É o ensino fundamental a subfunção que durante todo o período estudado recebeu mais recursos dentre as subfunções, ultrapassando os 40% das destinações em todos os anos, chegando a atingir os 50% em 2007. A subfunção Demais Subfunções permanece, durante o período estudado, como a segunda subfunção que mais recebe recursos da função educação, ficando em média com 25% das destinações¹⁰¹.

¹⁰¹ “Em Demais Funções estão registradas todas as destinações que não se encaixam nas demais, podendo ter despesas de mais de uma subfunção juntas. No relatório da Controladoria Geral de 2008 destacam-se as despesas

É importante evidenciar que o ensino superior, a terceira subfunção com maior destinação de recursos com os percentuais próximos a 12% em todo o período estudado, é financiado basicamente com recursos da União. As subfunções Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos aparecem na tabela com porcentagens muito baixas. A Educação Especial não atinge 1% das destinações das despesas em educação e a Educação de Jovens e Adultos mantém-se nos últimos três anos da análise – 2007, 2008 e 2009 – com 0,8% dessas despesas e, em 2010, sobe para 0,96%. Destinações irrisórias diante dos custos e número de pessoas que deveriam ser atendidas nessas duas modalidades da educação básica¹⁰². A educação infantil ficou de 2004 a 2009 com percentuais que não ultrapassaram os 6% dos gastos totais com educação, iniciou o período com 5% – 2004 e 2005 – e encerrou, em 2010, com uma destinação de 6,47% do total das despesas com educação.

Ao analisar as porcentagens da educação infantil por ente federado, observa-se um aumento nas porcentagens de destinação de despesas para a Subfunção Educação Infantil nos municípios (passaram de 14,5% em 2004 para 16,5% em 2010, um aumento de 2,0%) e nos Estados e Distrito Federal (passaram de 0,1% para 0,4%, um aumento de 0,3%). Porém as destinações da União, que já eram baixas, caem pela metade no período estudado, passando de 0,2% para 0,1%. Observe a tabela 10.

Tabela 10 – Despesas com a Subfunção Educação Infantil em relação aos gastos totais com a Função Educação em cada ente federado e consolidado – Brasil na subfunção (2004-2010)

	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO	CONSOLIDADO
2004	14,5%	0,1%	0,2%	5,0%
2005	14,9%	0,1%	0,2%	5,0%
2006	14,7%	0,1%	0,3%	5,2%
2007	14,3%	0,2%	0,4%	5,6%
2008	15,0%	0,4%	0,1%	5,7%
2009	15,0%	0,4%	0,1%	5,7%
2010	16,5%	0,4%	0,1%	6,5%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

dessa subfunção com as Transferências para a Educação Básica; despesas com Administração Geral e com Alimentação e Nutrição.” (Tribunal de Contas da União, 2007, p. 312)

¹⁰² Mesmo entendendo que, no caso da educação especial, as crianças, jovens e adultos são contemplados com recursos destinados às etapas da educação básica, visto que estão incluídos nas redes regulares, sabe-se que o custo dessa inclusão tem um valor considerado, que necessita de recursos adicionais.

Nos municípios, a destinação fica em torno de 15% de suas despesas em educação para a subfunção Educação Infantil, tendo ligeiras oscilações durante o período de 2004 a 2010, chegando ao final desse período com uma destinação de 16,5% da destinação à subfunção educação infantil. Essas porcentagens podem ser perfeitamente compreendidas como conformação estipulada pela Lei do Fundef, que destinou durante dez anos o mínimo de 15% para o ensino fundamental, o que fez com que os municípios tivessem disponíveis para outras etapas e modalidades da educação básica o restante de seus recursos não subvinculados (10%) mais os impostos próprios que não compunham o Fundo. Mesmo com o fim do Fundef os municípios não conseguem alterar essas destinações percentuais em curto prazo, visto que as redes de ensino fundamental existem e necessitam de recursos.

Os estados, apesar de sua destinação ser muito baixa para a subfunção educação infantil, foram os entes que mais aumentaram, percentualmente, seus repasses se comparado no decorrer dos anos: passaram de 0,1% em 2004 para uma destinação de 0,4% de suas despesas em 2010 – quadruplicando a sua destinação para essa subfunção. Ao considerar que a rede estadual de educação infantil possuía 292.581 matrículas em 2004 e passou para 71.302 matrículas em 2010, uma queda de 75%, e que sua arrecadação cresceu no período, pode-se afirmar que os estados destinaram mais recursos para suas redes de educação infantil ou transferiram recursos a seus municípios nos anos de 2009 e 2010 em relação aos anos de 2004 e 2005. Outra hipótese é que esses recursos estavam sendo destinados à educação infantil e discriminados no orçamento como Demais Subfunção, ou ainda estavam contabilizados no ensino fundamental. Para confirmar uma dessas hipóteses, seria preciso analisar os gastos desses entes de forma mais detalhada: enquanto a subfunção “Educação Infantil” aumentou 277,8% de 2004 a 2010, a subfunção “Ensino Fundamental” cresceu 51,9% e a subfunção “Demais Subfunções” cresceu apenas 6,1%.

Já nas porcentagens destinadas a essa subfunção educação infantil nos dados referentes à União, houve uma diminuição percentual, que passou de 0,2%, em 2004, para a metade desse percentual: 0,1% em 2010. As redes federais tiveram um leve aumento (3,3%) em suas matrículas em educação infantil no período: passaram de 2.358 em 2004 para 2.437 em 2010. Como se sabe que a arrecadação total da União cresceu no período, pode-se afirmar, com alguma cautela, que essa oscilação na porcentagem de destinação de recursos não alterou os montantes reais às redes federais próprias, porém proporcionalmente elas receberam menos recursos.

Nos totais consolidados, observa-se um aumento no período com uma intensificação desse aumento no ano de 2007 e um “salto” de 0,8% do ano de 2009 para o ano de 2010. No

acumulado do período, os totais consolidados aumentaram 1,5%. Ressalta-se que, a partir do ano de 2010, os valores do Fundeb referentes à parcela da União foram repassados na sua totalidade para os fundos, o que pode explicar esse aumento nas despesas dos municípios nesse ano.

Quando se analisam os montantes dessas despesas consolidadas, percebe-se que os valores destinados à educação infantil mais que dobraram no período, passaram de um pouco mais de R\$ 5 bilhões em 2004 para cerca de R\$ 12 bilhões em 2010.

Tabela 11 – Despesas na subfunção educação infantil por ente federado com % de participação em relação ao total consolidado – Brasil¹⁰³

	Municípios	%	Estados	%	União	%	Consolidado
2004	5.316.081.492,52	97,9%	75.887.731,71	1,4%	35.726.335,22	0,7%	5.427.695.559,45
2005	5.582.370.714,54	97,8%	79.810.340,28	1,4%	47.217.275,96	0,8%	5.709.398.330,78
2006	6.490.719.184,30	97,9%	83.005.912,57	1,3%	55.154.020,28	0,8%	6.628.879.117,15
2007	8.024.545.645,21	97,3%	131.190.296,55	1,6%	90.016.423,19	1,1%	8.245.752.364,95
2008	8.972.795.311,54	96,9%	265.922.853,61	2,9%	22.908.792,69	0,2%	9.261.626.957,84
2009	9.895.675.664,21	96,9%	264.828.707,01	2,6%	48.736.202,88	0,5%	10.209.240.574,09
2010	12.137.362.718,86	97,3%	286.691.570,01	2,3%	53.927.829,93	0,4%	12.477.982.118,80

Fonte: Elaborada pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Na esfera estadual, esses valores aumentaram significativamente, chegando a representar em 2010 278% a mais do que em 2004. No que se referem aos valores nominais, esses não são representativos no total de despesa na etapa estudada, passam de R\$ 75 milhões em 2004 para R\$ 286 milhões em 2010. Esse aumento não tem impacto nos totais de recursos destinados à educação infantil, visto que a destinação da rede sempre foi muito pequena, nunca atingindo os 3% dos totais destinados a essa etapa da educação básica.

Análises das despesas da União para essa etapa do ensino revelam que suas destinações percentuais no período estudado são irrisórias, tendem a zero. Esse dado deve-se ao número reduzido de instituições que oferecem essa etapa de ensino com responsabilidade da União e aos ínfimos recursos transferidos aos municípios com destinação específica à educação infantil. A complementação da União aos Fundos do Fundeb não é computada como

¹⁰³ Os valores apresentados estão corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de 31/12/2010.

despesas desse ente à educação infantil, visto que essa determinação não é predeterminada no momento do repasse.

3.1.2.1 – O papel da União no financiamento da educação infantil: um destaque necessário

O governo federal realizou nos últimos dez anos algumas políticas que incorporaram a educação infantil em suas abrangências ou tinham essa etapa como foco específico de sua ação, o que garantiu a destinação de alguns recursos financeiros aos municípios, efetivando-se o regime de colaboração determinado na CF/88 entre os entes federados em questão.

Porém, quando se analisa todas as destinações dos recursos da União à educação por subfunção, observa-se que a educação infantil recebeu, nos últimos anos, valores muito pequenos quando se comparados aos percentuais das outras etapas e modalidades de ensino.

Tabela 12 – Porcentagem das despesas realizadas com MDE pela União e com o Salário-Educação em cada etapa ou modalidade de ensino – Brasil (2004-2010)

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE (por subfunção)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Complementação da União ao Fundeb – parcela proveniente dos impostos e transferências destinadas à MDE	--	--	--	3,4%	5,6%	7,2%	6,2%
Educação Infantil	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ensino Fundamental	0,5%	0,4%	5,5%	4,7%	1,0%	0,6%	0,5%
Ensino Médio	1,3%	1,8%	0,9%	0,6%	0,7%	0,9%	0,7%
Ensino Superior	67,9%	72,2%	52,8%	61,1%	61,6%	54,9%	49,4%
Ensino profissional não integrado ao ensino regular	7,6%	8,2%	5,8%	6,5%	7,8%	8,5%	10,8%
Outras ¹⁰⁴	22,7%	17,3%	34,8%	23,7%	23,3%	28,0%	32,5%
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educação Infantil	--	--	--	2,1%	0,0%	0,3%	0,3%
Ensino Fundamental	--	--	--	84,5%	26,8%	15,7%	13,2%
Ensino Médio	--	--	--	4,1%	14,6%	2,7%	2,4%
Outras	--	--	--	9,3%	58,5%	81,4%	84,1%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados de SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

Ao analisar esses percentuais de recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), observa-se que durante todo o período a União destinou mais de 50% deles para o ensino superior, com exceção do ano de 2010 quando esse percentual foi de 49,4%. Na análise das subfunções da educação básica, o ensino profissional foi o destinatário com maiores percentuais recursos¹⁰⁵ com valores em torno de 8% no período estudado. Essa diferença entre a “prioridade um” – ensino superior – e “prioridade dois” – ensino profissional – revela a política da União, de compromisso com o financiamento do ensino superior e desresponsabilização com o financiamento da educação básica.

As despesas realizadas com recursos da Contribuição Social do Salário-Educação após o primeiro ano de vigência da Lei do Fundeb, 2007, que possibilitou que os recursos advindos do Salário-Educação pudessem ser utilizados em toda a educação básica, passaram a ser

¹⁰⁴ Em Outras despesas para os anos de 2004 a 2006 estão somadas as despesas em: Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Difusão Cultural (2004 e 2005); Planejamento e Orçamento; Administração Geral; Tecnologia da Informação; Formação de Recursos Humanos; Comunicação Social; Cooperação Internacional; Assistência Hospitalar e Ambulatorial; Direitos Individuais, Coletivos e Difusos (2005 e 2006); Assistência aos Povos Indígenas (2006); Desenvolvimento Científico; Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico; Serviço da Dívida Interna; Serviço da Dívida Externa; Transferências; Outros Encargos; Especiais; e Lazer (2005 e 2006). Para os anos de 2007 a 2010 não existe indicação do que se refere no documento utilizado para a construção da tabela.

¹⁰⁵ Para essa análise, a subfunção Outras não será considerada, pois agrega inúmeras subfunções, sendo possível a análise apenas para os anos de 2004 a 2006. Nesses anos as subfunções que receberam mais recursos após o Ensino Superior foram, em ordem cronológica, Outros Encargos Especiais (14,7%), Ensino Profissional (8,2%) e Transferências (15,9%).

destinados à subfunção Outras, o que impede a definição de onde estão sendo empregados esses recursos¹⁰⁶.

Ao analisar as despesas na subfunção Educação Infantil realizadas pelo governo federal como gastos em MDE para os anos de 2004 a 2008, pode-se observar que estes foram realizados com Despesas de Capital em investimentos para os municípios (52,2% na somatória do período) ou com Despesas Correntes em transferências a municípios (37% no período). Essa análise comprova que a União está transferindo recursos para o atendimento dessa etapa da educação. Além dessas destinações, encontra-se no período verbas para Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (1,9%), Transferências ao Exterior (3,6%), Aplicações Diretas – Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (3,7%) e Outras Aplicações Diretas (1,6%)¹⁰⁷.

A União se utiliza do Ministério da Educação (MEC) para realizar seus repasses na área educacional, esse por sua vez possui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) para executar parte de seu orçamento. Essa autarquia funciona com três formas de repasses, denominados assistência financeira automática, direta ou voluntária¹⁰⁸, das quais se utiliza para destinar os recursos aos municípios, estados ou instituições conveniadas.

Cruz (2009) em seu trabalho descreve algumas ações realizadas por esse órgão no período de 1996 a 2006, com os referidos montantes financeiros realizados. Na organização feita pela autora, é possível discriminar as ações relacionadas diretamente à educação infantil nos anos analisados. Essas diferentes ações são todas de investimentos, desde construção, reforma de prédios e aquisição de equipamentos escolares até formação dos profissionais que trabalham nessas instituições e distribuição de material didático e educacional. No que se

¹⁰⁶ Suspeita-se que esses valores são destinados a programas e ações que contemplam mais de uma etapa ou modalidade, sendo dessa forma registrado nos relatórios contábeis como outras funções.

¹⁰⁷ A tabela B06 que consta no Apêndice deste trabalho apresenta esses dados detalhados.

¹⁰⁸ As assistências financeiras automáticas são transferências do governo federal a estados e municípios através de critérios mensuráveis previamente acordados e únicos para todos os entes, não havendo a necessidade da celebração de convênios específicos. Como exemplos desses repasses nos quais a educação infantil pode ser beneficiária têm-se a complementação do Fundeb; o repasse das cotas do Salário-Educação e os programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que garante a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica através de transferência financeira; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que transfere recursos financeiros às unidades escolares em caráter suplementar; e o Programa Caminho da Escola que objetiva renovar as frotas de veículos escolares. Tanto o PNAE como o PDDE também são destinados às escolas privadas que atendem gratuitamente o público. As assistências financeiras diretas são repasses em que o governo federal executa diretamente a aquisição e a distribuição de determinado produto como o caso do Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE que realiza a distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência e outros materiais relativos ao currículo nas áreas de conhecimento. As assistências financeiras voluntárias são as que acontecem por meio de celebração de convênios entre os entes federados e o FNDE, são repasses discricionários e necessitam, em contrapartida, do solicitante da verba. Esses convênios exigem dos solicitantes que construam um Plano de Trabalho Anual (PTA) que organiza a execução do mesmo.

referem aos montantes financeiros, os dados revelam uma destinação bastante inconstante, algumas ações permanecem de um ano para o outro com montantes financeiros bem distintos, já outras são pontuais, aparecem apenas em determinados anos.

Essa análise explicita como a União vem participando desse financiamento, e o seu papel de ente colaborador no aspecto financeiro vem se demonstrando insuficiente para garantir a expansão da educação infantil. Os programas aqui apresentados dão conta de alguns pontos importantes, como construção e formação dos docentes, porém não contribuem no gasto que mais impacta nos orçamentos educacionais: o pagamento dos salários dos profissionais da educação.

Após essa análise financeira, das receitas disponíveis e das despesas alocadas para a educação infantil na última década, faz-se importante analisar o quanto esse esforço resultou na garantia do acesso e da qualidade desse atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade. O capítulo seguinte traz, com algumas limitações, os números referentes ao atendimento e possibilita a reflexão entre recursos alocados e vagas disponibilizadas pelos entes federados a essas crianças.

CAPÍTULO 4

ATENDIMENTO PÚBLICO COM QUALIDADE PARA TODOS

O quanto se avançou na última década

4 – A busca pela garantia de um direito: uma análise do atendimento na educação infantil brasileira

Após a inserção da educação infantil como primeira etapa da educação básica, através da CF/88 e sua reafirmação na LDB/96, as redes de ensino começaram a se organizar para garantir esse direito social. O atendimento que existia antes dessas duas leis era bastante incipiente e, em sua maioria, de caráter assistencial e filantrópico (oferecido por associações, igrejas e entidades de caridade), principalmente, o oferecido a crianças de 0 a 3 anos de idade.

Analisar as matrículas dessa etapa da educação, a forma de atendimento adotada de acordo com alguns critérios elaborados historicamente na discussão de políticas educacionais, como os espaços apropriados, número de alunos por professor e por turma, número de turmas por escola, entre outras coisas, possibilita avaliar o quanto se avançou na garantia desse direito e quanto esforço ainda será necessário para atingir as metas acordadas socialmente.

4.1 – O atendimento disponível: o acesso à educação infantil no foco da discussão

Após a análise dos dados financeiros e algumas discussões decorrentes dela, faz-se importante investigar a abrangência e as condições da oferta da educação infantil no contexto atual. Nessa discussão, a questão do acesso é primordial, visto que só é possível realizar um debate de condições de permanência a partir do momento em que essas crianças estiverem de fato incluídas no processo educacional. Como parâmetro dessas discussões de acesso e qualidade de ensino se utilizará o Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (PNE 2001-2010), entendendo que este representa o sentimento da sociedade em relação à educação. Esse Plano tinha como meta para a educação infantil a sua expansão e aperfeiçoamento.

Inicia-se a análise do atendimento das crianças na educação infantil com uma discussão mais ampla de atendimento dessas crianças de 0 a 6 anos de idade nas diferentes unidades escolares, independente da etapa ou modalidade do ensino em que está a demanda. Essa análise inicial contribui para a discussão de atendimento na educação infantil e nas diferentes oscilações que este sofreu durante os anos estudados. Para tanto, reuniu-se no gráfico 09 os dados de matrículas das creches, pré-escolas e séries iniciais do ensino

fundamental¹⁰⁹, no qual se pode constatar uma diminuição dessas matrículas em mais de 10% no período de 2001 a 2010.

Gráfico 09 – Matrículas por etapa da educação básica: educação infantil e ensino fundamental I – Brasil (2001 a 2010)

Fonte: Elaborado pela autora com dados das Sinopses Estatísticas dos Censos Escolares de 2001 a 2009 e microdados do Censo Educacional de 2010.

Nesse gráfico, nota-se que as matrículas no ensino fundamental I (séries iniciais do ensino fundamental – 1ª a 4ª série ou 1º ao 5º ano) passaram por uma diminuição contínua desde 2001. Acredita-se que esse declínio seja consequência da política de correção de fluxo instituída no Brasil, que se intensificou após a grande e rápida expansão que essa etapa do ensino passou como decorrência da política de Fundos e consequente priorização dessa etapa. O ensino fundamental passou de 19.727.684 matrículas em 2001 para 16.755.708 em 2010, uma diminuição de quase três milhões (2.971.976) que representou uma redução de 15%, em que se pese a mudança demográfica ocorrida no Brasil nos últimos anos¹¹⁰, que apesar de pequena causa impactos em algumas regiões do país, influenciando nos totais nacionais.

As matrículas em classes de alfabetização¹¹¹, que aparecem no gráfico 09, somadas às matrículas de educação infantil, existiram no Brasil em algumas regiões e “desapareceram” no ano de 2004. Em 2001 representavam 11% das matrículas em educação infantil e 3,3% das

¹⁰⁹ As crianças que estavam matriculadas nas classes de alfabetização foram contabilizadas junto com as matrículas na educação infantil.

¹¹⁰ Segundo dados do IBGE.

¹¹¹ Os totais de matrículas nas Classes de Alfabetização tem ínfima representação no total das matrículas da educação básica no Brasil.

matrículas em ensino fundamental. Chegaram em 2004 a ser 598.589 matrículas. Nos Censos seguintes não existem dados sobre elas, indicando assim a sua extinção ou incorporação à educação infantil ou ao ensino fundamental.

Os dados da educação infantil sofreram uma leve redução entre os anos de 2005 e 2007: passaram de 7.205.013 para 6.509.868, uma diminuição de 695 mil matrículas. Analisando os dados da década – 2001 a 2010 –, nota-se uma expansão de mais de 15% na oferta dessa etapa de ensino. Inicia-se a série histórica com 5.912.150 em 2001 e termina com 6.855.120 em 2010.

Centrando a análise nas matrículas dessa etapa da educação, pode-se perceber que esta não segue uma tendência de crescimento contínuo e linear, o que pode ser explicado, em parte, pela deficiência na coleta dos dados e pelas mudanças de metodologia nesta, visando o seu aperfeiçoamento no decorrer da década. Pode ainda ser explicada pelo fato de que esta etapa não tem sido tratada como um direito da criança, o que acarreta em uma expansão sazonal, oferecida de acordo com as vontades, possibilidades e pressões políticas de cada localidade. O gráfico 10 especifica esse atendimento, apresentando dados de 2001 a 2010, separados em rede pública e privada.

Gráfico 10 – Matrícula de Educação Infantil pública, privada e total (em mil) – Brasil (2001-2010)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados das Sinopses Estatísticas dos Censos Escolares – 1991 a 2009 e dados dos microdados do Censo Escolar de 2010.

Percebe-se um aumento de 14,9% das matrículas de 2001 a 2010. Neste ponto, faz-se necessário tecer algumas ponderações. As creches, quando existiam, estavam sob responsabilidade da assistência social, da saúde ou da previdência social, desta forma não havia coleta de informações educacionais sobre essas instituições e as crianças que as frequentavam. Com a publicação da LDB/96, essas informações começaram a aparecer nas coletas de dados educacionais, porém essa mesma lei estabeleceu que as administrações teriam até o ano de 2001¹¹² para transferi-las à área educacional. Desta forma, existiu no início da década a incorporação dessas matrículas, dando a impressão que havia uma forte expansão das redes de atendimento, quando na verdade as matrículas existentes em instituições vinculadas a outras áreas estavam se incorporando nas estatísticas já existentes.

Sendo assim, é recomendada, ao se fazer uma análise sobre expansão do atendimento dessa etapa da educação básica, cautela em relação aos dados de 1997 até 2001. Neste trabalho, serão analisados os dados a partir de 2001, tentando assim isolar as possibilidades de se contabilizar como expansão do atendimento as matrículas que já existiam em instituições vinculadas a outras áreas. Esse recorte não representa um desprezo em relação a informação

¹¹² Sabe-se que muitas prefeituras só iniciaram a incorporação dessas instituições no ano de 2001, prazo estipulado pela LDB/96 para finalização dessa incorporação, esse foi o caso do município de São Paulo. Para saber mais sobre esse processo de incorporação no município de São Paulo, ver: FRANCO, Dalva de Souza. Gestão de creches para além da assistência social: transição e percurso na Prefeitura Municipal de São Paulo de 2001 a 2004. 2009. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Educação da USP, 2009.

sobre a inclusão das matrículas existentes ao sistema educacional apenas ressalta que a aparente expansão das matrículas nos anos anteriores a 2001 pode se referir à incorporação de matrículas existentes, o que não impacta no atendimento das crianças que esperam por atendimento.

Desta forma, pode-se afirmar que as redes tiveram uma expansão contínua até o ano de 2005, com uma redução de cerca de 9% entre 2005 (7.205.013 matrículas) e 2007 (6.509.868 matrículas). Tem-se uma retomada dessa expansão nos últimos anos analisados, atingindo 6.855.120 matrículas em 2010 – um pouco menos do que se tinha em 2004 (6.903.737). Analisando o comportamento das matrículas nos anos estudados e separando-os antes e depois do Fundeb, pode-se notar que a expansão do crescimento dessas matrículas antes do Fundo ficou na ordem de 18,7% (2001 a 2006) e a de depois do Fundo em 4,3% (2007 a 2010), o que pode indicar uma tendência de expansão num ritmo moderado da rede de educação infantil, influenciada por diversos fatores, como a diferença de custos entre essas duas etapas da educação básica, a existência de ponderações distintas entre a educação infantil e o ensino fundamental para a destinação de recursos do Fundeb, o grande número de matrículas no ensino fundamental sob responsabilidade dos municípios, entre outros fatores.

No gráfico 10, pode-se notar que a diminuição no total de matrículas na educação infantil nos últimos anos estudados é fortemente reflexo da diminuição na rede privada, que caiu quase 25% de 2005 para 2007. No mesmo período, as matrículas do ensino fundamental da rede privada caem 0,8%. Ao analisar apenas as matrículas do primeiro ano do ensino fundamental, uma possível explicação para essa queda na educação infantil seria a passagem das crianças de 6 anos de idade dessa etapa para o ensino fundamental, visto que este tem uma diminuição na tendência de queda do número de matrículas.

Em relação à taxa de atendimento, calculada a partir da matrícula e da população na faixa etária, têm-se os dados de 2001 e de 2010 para análise na tabela a seguir. Para esses anos, pode-se observar um aumento na taxa bruta de atendimento que passou de 27,5% em 2001 para 30,6% em 2010 da população na faixa a ser atendida. Ao analisar a taxa líquida¹¹³ de matrícula, passa-se de um atendimento de 20,7% em 2001 para 24,3% em 2010

¹¹³ As taxas líquidas de matrículas referem-se à relação do número de matrículas existentes em cada série da educação infantil pelo número de crianças que existem na faixa etária. Essas porcentagens deveriam corresponder à realidade caso todas as crianças matriculadas estivessem na série correspondente, de acordo com a legislação, o que não é a realidade brasileira, pois a distribuição das crianças em idade de atendimento e instituições educacionais pelo Brasil não se faz de forma linear. Com o agravante de coexistir dois tipos de instituições que atendem as mesmas faixas etárias, as creches e as pré-escolas e que em cada localidade possuem uma divisão de atendimento específica, podendo até coexistir na mesma rede as duas instituições com atendimento à mesma faixa etária, se diferenciando, apenas, no que se refere à duração diária desse atendimento.

(considerando as crianças de 0 a 6 anos de idade que estão matriculadas na educação infantil).

Tabela 13 – Evolução na taxa de atendimento (matrícula/população na faixa etária) 2001 e 2010 – Brasil

	População (em mil)	Matrículas na etapa (em mil)	2001 Taxa bruta de atendimento (%)	Matrícula na faixa (em mil)	Taxa líquida de atendimento (%)
0 a 3 anos - creche	13.866	1.093	7,9%	665	4,8%
4 a 6 anos - pré-escola	10.020	4.819	48,1%	4.190	41,8%
Classe de Alfabetização (0 a 5 anos)	20.569	653	3,2%	93	0,5%
Ens. Fundamental (0 a 6 anos)	23.885	--	--	522	--
Educação Infantil (0 a 6 anos)	23.885	6.565	27,5%	4.949	20,7%
Educação Infantil e Ens. Fundamental (0 a 6 anos)	23.885	--	--	5.471	22,9%
	População (em mil)	Matrículas na etapa (em mil)	2010 Taxa bruta de atendimento (%)	Matrícula na faixa (em mil)	Taxa líquida de atendimento (%)
0 a 3 anos - creche	12.136	2.065	17,0%	1.525	12,6%
4 a 6 anos - pré-escola	9.939	4.692	47,2%	3.848	38,7%
Ens. Fundamental (0 a 6 anos)	22.076	--	--	3.072	13,9%
Educação Infantil (0 a 6 anos)	22.076	6.757	30,6%	5.373	24,3%
Educação Infantil e Ens. Fundamental (0 a 6 anos)	22.076	--	--	8.445	38,3%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE e Sinopse Estatística do Censo Escolar de 2001 e Microdados do Censo Escolar de 2010 – INEP/MEC. Projeção da população 2000 e 2010.

Analisando as etapas separadamente, percebe-se que a taxa líquida de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade cresceu quase 10% durante a década, passando de um atendimento de 4,8% da população na faixa para 12,6%. No mesmo período, o atendimento às crianças de 4 a 6 anos de idade em pré-escolas diminuiu, passando de 41,8% em 2001 para 38,7% em 2010.

Essa diminuição na taxa de atendimento das crianças de 4 a 6 anos de idade na pré-escola, em partes, é decorrente da transferência das matrículas das crianças de 6 anos para o ensino fundamental, pois, ao analisar as matrículas das crianças de menos de seis anos no ensino fundamental, percebe-se um aumento de 424 mil matrículas de 2001 a 2010. Esse crescimento se intensifica no final desse período, como consequência da alteração da idade de ingresso no ensino fundamental (de 7 anos para 6 anos) ocorrida em 2006.

Segundo Sylvie Bonifácio Klein (2011), as matrículas de crianças de 5 e 6 anos de

idade no ensino fundamental sempre existiram, porém “ainda que houvesse um crescimento das matrículas das crianças de 5 e 6 anos no ensino fundamental desde a aprovação do FUNDEF, é somente a partir da aprovação da Lei 11.270/06 que esse processo é fortalecido” (KLEIN, 2011, p. 76). A autora apresenta em seu trabalho dados de atendimento de crianças de 5 e 6 anos no ensino fundamental desde de 1996 e indica a mudança de tendência de matrícula dessa faixa etária a partir da referida Lei. Segundo esses dados, percebe-se que as matrículas das crianças de 5 e 6 anos no ensino fundamental quase dobraram de 2005 a 2009, ou seja, passam de 900 mil para mais de 1,5 milhão.

Analisando, na tabela 12, as taxas líquidas de atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade acrescentando as matrículas dessas no ensino fundamental, as taxas de atendimento passam de 20,7% para 22,9% em 2001 e de 24,3% para 38,3% em 2010, uma diferença de quase 15 pontos percentuais em 2010.

Considerando que as matrículas das crianças de 0 a 6 anos no ensino fundamental se concentram na faixa etária de 4 a 6 anos de idade, as taxas de atendimento para essa faixa passam de 41,8% para 48% em 2001 e de 38,7% para 69,6% em 2010, indicando assim um aumento de mais de 20% no atendimento das crianças na faixa.

Pensando na dinâmica demográfica brasileira que revela a diminuição progressiva no número da população na faixa etária atendida pela educação infantil, supondo-se que as vagas hoje destinadas a essa etapa da educação básica continuem crescendo e que as creches atendam as crianças de 0 a 3 anos de idade e as pré-escolas, as crianças de 4 a 6 anos de idade, pode-se pensar como tendência a universalização do atendimento das crianças de 4 a 6 anos em curto prazo, visto que a taxa líquida de atendimento nessa faixa etária (crianças de 4 a 6 anos matriculadas na creche, pré-escola ou ensino fundamental) atingiu 69,6% em 2010 e a taxa bruta de atendimento (número de matrículas existentes na pré-escola mais as crianças de 6 anos matriculadas no ensino fundamental) ultrapassou os 78% em 2010 – porcentagem próxima da meta estipulada pelo PNE 2001-2010, que é a de atender 80% dessa população.

No atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, é necessário uma atenção maior. Os dados apresentados na tabela 12 demonstram que, apesar de todos os esforços realizados nos últimos anos pelos entes federados, como por exemplo o Programa “PROINFANTIL” da União que realizou a construção de unidades para atendimento dessa etapa da educação, a taxa bruta de atendimento em 2010 foi de 17% e a taxa líquida não chegou aos 13% (12,6%).

No que se refere à fonte de dados de frequência a instituições escolares por crianças de 0 a 6 anos de idade, é possível analisar os dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por

Amostra de Domicílios (PNAD)¹¹⁴, realizada pelo IBGE, e compará-los ao dados do INEP/MEC. Essa comparação pode demonstrar que existe um atendimento em creches e pré-escolas no Brasil que não está registrado nos dados educacionais, referentes à frequência de crianças em instituições não educacionais ou não regulamentadas pelas redes.

Analisando os dados da PNAD, encontra-se uma taxa bruta de atendimento de 20% nas creches e 48,2% nas pré-escolas (a PNAD considera como frequência à pré-escola as crianças que estão em: maternal, jardim de infância etc., ou classe de alfabetização). Fazendo a mesma análise com os dados do INEP, tem-se 15,3% e 48,3%.

Caso essa análise fosse feita por criança na faixa etária, o atendimento seria de 15,5% para as crianças de 0 a 3 anos de idade e de 53,7% das crianças de 4 a 6 anos de idade, enquanto com os dados do INEP essas taxas seriam 11,6% e 51,4%, respectivamente.

A tabela 14 apresenta os valores encontrados na PNAD e compara com os dados do INEP para o mesmo ano.

Tabela 14 – Dados da população projetada, dados de matrículas do INEP e PNAD – 2009 (em mil).

				2009					
	População Projetada - 2009	Matrículas por instituição - INEP (em mil)	Matrículas na etapa - PNAD (em mil)	Taxa bruta de atendimento inst. - INEP	Taxa bruta de atendimento (%) - PNAD	Matrículas na faixa - INEP (em mil)	Matrículas na faixa - PNAD (em mil)	Taxa líquida de atendimento (%) - INEP	Taxa líquida de atendimento (%) - PNAD
0 a 3 anos (creche)	12.477	1.910	2.494	15,3%	20,0%	1.445	1.937	11,6%	15,5%
4 a 6 anos (pré-escola)	10.140	4.900	4.888	48,3%	48,2%	5.217	5.445	51,4%	53,7%
Educação Infantil (0 a 6 anos de idade)	22.617	6.810	7.382	30,1%	32,6%	6.662	7.382	29,5%	32,6%
0 a 6 anos de idade (Ens. Fund.)	22.617	29 ¹¹⁵	1.570	0,1%	6,9%	29	1.570	0,1%	6,9%
Atendimento 0 a 6 anos de idade (Educ. Inf. e Ens. Fund.)	22.617	6.839	8.952	30,2%	39,6%	6.691	8.952	29,6%	39,6%

Fonte: População projetada – IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD/IBGE e Microdados do Censo Escolar 2009 INEP/MEC.

¹¹⁴ Foram utilizados os dados de 2009, visto que esse é o último ano disponibilizado pela PNAD.

¹¹⁵ Esse dado refere-se às crianças de menos de 6 anos no Ensino Fundamental. Tentou-se por diversas vezes obter o número de crianças com 6 anos matriculadas nesse nível de ensino, porém não foi possível por problemas técnicos do INEP/MEC.

Comparando os dados da PNAD com os do INEP, percebe-se que, na maioria dos casos, os dados do PNAD demonstram um atendimento maior que os dados do INEP. Para a análise de crianças de 0 a 3 anos que deveriam ser atendidas em creches, observam-se diferenças que ultrapassam 580 mil atendimentos (no caso dos dados referentes ao atendimento em creches). No caso dos dados referentes à pré-escola e crianças de 4 a 6 anos de idade, existe a diferença de 12 mil atendimentos a mais registrados pelo INEP em relação à PNAD, porém, quando se comparam os dados de atendimento na faixa etária, a PNAD tem um registro de 228 mil atendimentos a mais que o INEP¹¹⁶.

Essas diferenças se referem ao tipo de coleta realizado por cada um desses instrumentos. O Censo Escolar do INEP trabalha com informações de matrículas fornecidas através de questionário preenchido pelas escolas. A PNAD coleta suas informações através de questionários aplicados a uma amostra da população. Desta forma, pode-se concluir que existam crianças sendo atendidas em espaços que não são os escolares e que são reconhecidos pelos seus responsáveis como creches, maternal, jardim de infância, classes de alfabetização entre outras denominações que são dadas¹¹⁷. Ambas as fontes de informações são válidas e podem ser utilizadas para análise de atendimento educacional, porém, como os dados do Censo Escolar do INEP são mais completos e refletem as matrículas em instituições educacionais, optou-se em utilizá-los neste trabalho.

Outra observação importante a ser feita sobre os dados do INEP refere-se ao número de matrículas de crianças por idade em cada uma das etapas do ensino. Ao observar esses dados¹¹⁸, mesmo com diferentes sistematizações para os anos estudados, é possível identificar que, para todos os anos entre 2001 e 2010, sempre existiu uma porcentagem de matrículas de crianças fora da idade considerada correspondente¹¹⁹. Essa ocorrência reduz a taxa real de atendimento em relação à população na faixa etária.

Para a análise dos dados de matrícula por idade, tem-se a tabela 15 que apresenta a taxa líquida de atendimento na educação infantil, relacionando o número de atendimento –

¹¹⁶ Essas diferenças impactam significativamente nas taxas de atendimento, tanto bruta como líquida, em cerca de 3 (três) pontos percentuais na análise das matrículas na educação infantil.

¹¹⁷ A PNAD é realizada anualmente através de uma amostra populacional, nos anos em que existe a coleta dos dados do Censo Populacional, o questionário da PNAD é aplicado em conjunto também para uma amostra da população. As perguntas que se relacionam com o atendimento na escola de educação infantil versam sobre a frequência a essas escolas, a etapa atendida e sua denominação creches, classe de alfabetização ou maternal, jardim de infância e se a instituição é pública ou privada. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/brasil_notas_tecnicas.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2011.

¹¹⁸ A tabela com esses dados (Tabela B01) encontra-se no apêndice deste trabalho.

¹¹⁹ Para este trabalho está se utilizando como faixa etária correspondente as seguintes: creches – 0 a 3 anos de idade; pré-escola – 4 a 6 anos de idade; ensino fundamental ciclo I – 7 a 10 anos de idade.

independente da instituição de educação infantil na qual a criança de 0 a 6 anos de idade está matriculada – com o número de crianças na faixa etária existentes na população; a taxa líquida de atendimento por etapa, analisando o atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade em creche e as crianças de 4 a 6 anos de idade na pré-escola; a taxa líquida de atendimento independente da etapa ou nível em que a criança de 0 a 6 anos está matriculada – acrescentando as crianças de 0 a 6 anos de idade matriculadas no ensino fundamental –; e apresenta ainda a taxa bruta de atendimento que se refere à análise das vagas disponíveis em cada uma das instituições – creche e pré-escola –, relacionando-as com o número de crianças na faixa, supondo que cada um desses estabelecimentos destinasse suas vagas apenas para as crianças na faixa correspondente.

Tabela 15 – Matrícula em creche e pré-escola, população na faixa etária, taxa líquida e bruta de atendimento – Brasil/2010 (em mil)

Idade	Matrículas				População 2010 (em mil)	Taxa líquida de atendimento na EI independente da instituição	Taxa líquida de atendimento na etapa correspondente	Taxa líquida de atendimento por idade independente da etapa/nível	Taxa bruta de atendimento caso houvesse correspondência idade/série ¹
	Creche (em mil)	Pré-escola (em mil)	Educação Infantil (em mil)	Ensino Fundamental (em mil)					
0 a 3 anos	1.402	123	1.525	484²	12.136	12,6%	11,6%	12,6%	17,1%
- de 1 ano	6	0,1	6	2	2.920	0,2%	--	--	--
1 ano	178	1,0	179	68	2.989	6,0%	--	--	--
2 anos	427	13	439	156	3.071	14,3%	--	--	--
3 anos	791	109	900	258	3.156	28,5%	--	--	--
4 a 6 anos	670	4.535	5.204	3.072	9.939	52,4%	45,6%	83,3%	47,5%
4 anos	612	968	1.580	391	3.240	48,8%	--	--	--
5 anos	46	2.222	2.268	540	3.316	68,4%	--	--	--
6 anos	12	1.344	1.356	2.141	3.383	40,1%	--	--	--
7 anos ou +	3	60	63	--	--	--	--	--	--
Total das Matrículas	2.075	4.718	6.792	3.072	22.076	30,8%	--	44,7%	--

1 - As análises feitas referem-se à população de 0 a 3 anos para creche e de 4 e 5 anos para pré-escola.

2 - Os dados de matrícula de crianças de 0 a 3 anos no Ensino Fundamental não foram considerados nas análises feitas. Por julgar que são dados coletados erroneamente, optou-se em deixá-los na tabela para conhecimento do leitor.

Fonte: Elaborada pela autora com base nos microdados disponíveis no site do INEP/MEC e Projeção da população residente do IBGE com revisão em 2008.

Ao analisar essa tabela, constata-se que o atendimento das crianças com menos de um ano de idade representa menos que meio por cento da população na faixa (0,2%). Mesmo o atendimento das crianças com um ano de idade é muito baixo, quase inexpressivo, 6,0%.

Esses percentuais aumentam de acordo com a idade das crianças, excetuando as taxas de atendimento das crianças com 6 anos de idade (que é inferior à taxa de atendimento das crianças com 5 anos de idade, decorrente da transferência dessas crianças para o ensino fundamental).

As taxas líquidas de matrículas das crianças de 5 anos, independente da instituição de educação infantil que frequentam (creche ou pré-escola), foram as maiores taxas entre as idades analisadas (68,4%).

Utilizando como parâmetro de atendimento as metas estabelecidas pelo PNE 2001-2010 – que pretendia expandir a rede de atendimento e atingir no prazo de dez anos 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade e 80% das crianças de 4 a 6 anos de idade –, pode-se dizer que essas taxas estão muito longe de serem atingidas.

Caso se desconsidere a instituição escolar na qual as crianças de 4 a 6 anos de idade estão matriculadas – educação infantil ou ensino fundamental –, o atendimento em 2010 ultrapassa a meta estipulada pelo PNE 2001-2010 (83,3%). No que se refere ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, mesmo que se considerassem todas as vagas nas creches (2.075.000) somadas com as matrículas de crianças na faixa etária que frequentam a pré-escola (123.000), as taxas de atendimento não ultrapassariam os 19% da população em idade escolar.

Os dados da tabela 15 revelam a não garantia do direito ao atendimento aos bebês e crianças bem pequenas nas instituições educacionais. Percebe-se a grande diferença que existe entre o atendimento das crianças em creches e em pré-escolas. Esse cenário tão distinto entre as duas realidades na educação infantil obriga-nos a analisá-las separadamente, considerando que cada uma dessas etapas possui trajetórias e desafios diferentes dentro da discussão do direito à educação de qualidade em quantidade suficiente para todos que procurem por esse atendimento.

4.1.1 – O atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade nas creches e pré-escolas brasileiras

A coleta dos dados de atendimento em creche no Brasil começou a ser realizada de forma sistemática nas estatísticas educacionais, pelo INEP, em ocasião da coleta do Censo Escolar com a mesma metodologia e instrumentos utilizados para coleta das outras etapas e

modalidades da educação, a partir de 1997¹²⁰. Até o ano de 2001, assistiu-se à expansão da rede através da criação de novas unidades escolares e a incorporação gradativa das matrículas das unidades existentes vinculadas a outras áreas que não a educacional. Ambas as ações – expansão e incorporação de matrículas existente – foram sendo computadas aos bancos de dados educacionais, como já tratado neste trabalho, fato que merece consideração quando se analisa a expansão das redes nesses anos.

No ano de 2001, o PNE 2001–2010 definiu como meta para essa etapa da educação infantil atender, até 2010, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade. No final dessa década, tinha-se uma taxa líquida de atendimento de 11,6%. Obteve-se no período de 2000 a 2010 um crescimento nas vagas disponíveis em creches de 125,2% – taxa bruta – e um aumento no atendimento de crianças na faixa de 0 a 3 anos de idade de 66,3% – taxa líquida –, o que permite concluir que, caso esse ritmo se mantivesse, a meta do PNE 2001–2010 de atender 50% das crianças nesta idade só seria alcançada após o ano de 2020, tendo como padrão a taxa bruta e, no ano de 2030, considerando a taxa líquida. A tabela a seguir faz uma projeção utilizando-se dados populacionais do IBGE e partindo da matrícula em creche e na faixa etária desta no ano de 2010, acrescentando, a cada dez anos, 125,2% e 66,3% de novas matrículas.

¹²⁰ Anteriormente a essa data, existem dados sobre o atendimento em creches realizadas por outras instituições, ligadas ou não à educação. Inúmeras pesquisas sobre creches no Brasil se utilizam desses dados como SOUZA, Solange Jobim e KRAMER, Sonia. **Educação ou tutela?** As crianças de 0 a 6 anos. São Paulo: Loyola, v. 11, 1988.

Tabela 16 – Taxa líquida e bruta de atendimento de crianças na creche e de 0 a 3 anos de idade a partir das estimativas da população na faixa etária e das matrículas atendidas pela educação infantil – 2000 a 2040

	População Projetada IBGE 0 a 3 anos de idade (em mil)	Matrícula na idade (0 a 3 anos) e Estimativa de matrícula (em mil)	Taxa Bruta de atendimento	Matrícula na idade (0 a 3 anos) e Estimativa de matrícula (em mil)	Taxa Líquida de atendimento
2000 ¹²¹	13.737	917	6,7%	917	6,7%
2010	12.136	2.065	17,0%	1.525	12,6%
2020	10.142	4.651	45,9%	2.536	25,0%
2025	9.853	7.563	76,8%	3.376	34,3%
2030	9.344	10.475	112,1%	4.217	45,1%
2035	8.613	17.033	197,7%	7.012	81,4%
2040	7.954	23.592	296,6%	9.336	117,4%

Fonte: Elaborada pela autora com dados da Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980–2050 – Revisão 2008 do IBGE, dados da Sinopse do Censo Escolar de 2000 e Microdados do Censo Escolar de 2010 INEP/MEC e projeção de matrículas a partir da análise de série histórica construída pela autora.

Nessa projeção pode-se observar que até o ano de 2030 a taxa líquida de atendimento não alcança a meta do PNE 2001–2010. Na projeção realizada com a taxa bruta, esses valores seriam atingidos após 2020 (45,9%). Essas projeções permitem constatar que será necessário um esforço político e financeiro muito maior do que o que se tem realizado até agora para atingir a taxa de atendimento desejável em curto prazo.

Apesar dessa projeção pouco animadora, não se pode ignorar os avanços ocorridos na última década no que se refere ao atendimento dessa faixa etária.

Analizando os dados de 2001 a 2010, pode-se constatar um aumento de 88,8% nessas matrículas. As matrículas em creche, que em 2001 eram de cerca de 1,09 milhão, atingiram em 2010 mais de 2 milhões. Analisando o comportamento das redes públicas juntas e da rede privada, percebe-se uma contínua expansão desde 2001, com apenas uma diminuição de 4,6% na rede privada no ano de 2006, que não causa impacto negativo no total das matrículas nessa etapa, visto que a rede municipal – a maior nessa etapa do ensino – continuou crescendo no período.

O gráfico 11 demonstra o comportamento das matrículas nas redes pública e privada em creches, por dependência administrativa, no período de 2001 a 2010, possibilitando perceber a trajetória dessa etapa da educação infantil.

¹²¹ Os dados de matrículas na etapa e na creche referente ao ano de 2000 foram considerados os mesmos, como se a totalidade das matrículas estivesse ocupadas com crianças de 0 a 3 anos de idade.

Gráfico 11 – Matrículas em creches por dependência administrativa – Brasil (2001– 2010)

Fonte: Elaborado pela autora com dados do EDUDATA/INEP/MEC.

Através da análise dos dados, pode-se concluir que o atendimento em creches, ao longo da década estudada, foi oferecido sob a responsabilidade das redes municipais e privadas. Sendo que em 2010 a rede municipal foi responsável por 65,2% das matrículas nessa etapa, ficando a rede privada com 34,4% das matrículas.

A participação das esferas federal e estaduais no atendimento a creches foi praticamente nula. As duas redes somadas, para o ano de 2010, não atingiram 0,5% das matrículas e, se computadas apenas as redes públicas, essas duas esferas juntas atenderam, em 2010, 0,6% das matrículas, ficando os municípios com 99,4% do atendimento público. Essa situação era prevista como horizonte após a promulgação da CF/88 que determinou que este ente ficaria responsável por essa etapa da educação básica.

Observa-se que nos últimos anos analisados, 2006 a 2010, o número de matrículas em creches na rede municipal sofreu uma forte expansão, passou de 898.945 em 2006 para 1.345.180 em 2010, um aumento de 49,6% em quatro anos.

4.1.2 – O atendimento das crianças de 4 a 6 anos de idade nas creches e pré-escolas brasileiras

Os dados sobre a pré-escola já estão consolidados na base de dados do INEP/MEC há mais tempo que os dados referentes à creche e, desta forma, podem ser considerados mais fidedignos. Para a pré-escola, têm-se dados de matrículas já no censo escolar do ano de 1991.

O PNE 2001–2010 determinou como meta para a pré-escola atender, até 2010, 80% das crianças de 4 a 6 anos de idade. O que se atingiu em 2010, final da década de abrangência do Plano, foi uma taxa bruta de 47,5% de crianças na educação infantil e somando com as crianças de 5 e 6 anos no ensino fundamental uma taxa de 83,3%. *A priori* essa taxa parece razoável, pois ultrapassa os percentuais pretendidos no PNE 2001–2010. Porém a análise é preocupante quando realizada tendo como base os dados da taxa líquida de matrícula, ou seja, do número de crianças na faixa etária atendida. Independente da instituição – creche ou pré-escola –, essa porcentagem passa a 45,6%. Um valor muito baixo para um país que se propõe, através da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, atender até 2016 100% das crianças e adolescentes na faixa etária de 4 a 17 anos de idade.

Observa-se no período estudado uma redução no número de matrículas na ordem de 2,6%, passando de 4.818.803 matrículas em 2001 para 4.692.045 matrículas em 2010.

Destaca-se que, também nessa etapa da educação infantil, foi a rede municipal que garantiu esse atendimento. O gráfico 12 apresenta os dados de matrículas em pré-escolas por dependência administrativa para os anos de 2001 a 2010 e possibilita uma análise de tendência.

Gráfico 12 – Matrículas em pré-escolas por dependência administrativa – Federal, Municipal e Estadual – e Pública, Privada e total com linha de tendência nos dados Totais– Brasil (2001 – 2010)

Fonte: Elaborado pela autora com dados do EDUDATA/INEP/MEC.

Existem, para os anos analisados, alguns períodos de diminuição das matrículas em relação aos anos anteriores – 2006, 2007, 2009 e 2010 –, sendo que a maior delas ocorreu no ano de 2007, diminuindo mais de 11% as matrículas em relação a 2006. Caso essa análise seja realizada para o período de 2005 a 2007, essa diminuição chega a 15% do total das matrículas. Uma possível explicação para essa diminuição no número de matrículas das crianças na pré-escola pode ser a aprovação da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que alterou a idade de ingresso no ensino fundamental para os 6 anos de idade com um prazo de cinco anos para ser implementada.

Essas crianças estavam historicamente matriculadas na educação infantil, como indica o documento do próprio MEC sobre a implementação dessa Lei e da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que alterou a duração do ensino fundamental de 8 (oito) para 9 (nove) anos. Com o cumprimento dessa legislação, as redes municipais e privadas podem ter iniciado um processo de transferência das crianças de 6 anos das pré-escolas para as escolas de ensino fundamental, sem substituí-las por outras crianças menores, o que acarretou na diminuição do número dessas matrículas.

Conforme recentes pesquisas, 81,7% das crianças de seis anos estão na escola, sendo que 38,9% frequentam a Educação Infantil, 13,6% as classes de alfabetização e 29,6% já estão no Ensino Fundamental (IBGE, Censo Demográfico 2000). Esse dado reforça o propósito de

ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, uma vez que permite aumentar o número de crianças incluídas no sistema educacional. (BRASIL, 2007e, p. 17)

Ao analisar os dados de matrículas das crianças de 6 anos ou mais no ano de 2010, observa-se que ele representava cerca de 30% do total das matrículas na pré-escola, indicando que, se essa transferência ocorre, ela ainda está em processo.

A diminuição ocorrida em 2010 também pode ser decorrente dessa adequação das redes ao ensino fundamental de 9 (nove) anos, visto que o ano de 2010 era a data limite estipulada pela legislação para implementação total da lei. É importante ressaltar que o montante representado pela diminuição de 3,6% (174.223) das matrículas em pré-escolas no ano de 2010 não atinge 1% do total das matrículas no ensino fundamental I para o mesmo ano (16.755.708 matrículas), consequência do tamanho de cada rede.

É interessante observar o comportamento da rede pública em relação à rede privada e o impacto de cada uma na diminuição das matrículas. Pode-se constatar que a rede privada teve uma grande diminuição no número de matrículas no ano de 2007 (28,3%), de 1.439.927 em 2006 para 1.032.192 em 2007, continuando o crescimento nos anos posteriores. A rede pública, ao contrário, sofreu uma queda menor em 2007 (6,0%), porém já tinha caído 3,0% de 2006 para 2007 e continuou caindo nos anos seguintes – 2008 (1,2%), 2009 (3,0%) e 2010. (4,3%). Essa diminuição das redes somadas atinge uma redução de 16,4%.

Esse fato pode confirmar a hipótese de que essa diminuição seja consequência da reorganização das redes ao ensino fundamental de 9 (nove) anos, visto que a rede privada implementou a nova legislação em um único ano – 2007 –, sentindo o impacto nas matrículas da educação infantil, que após essa redução manteve-se em expansão. A rede pública, ao contrário desta, passou por um processo de adequação de sua legislação que se iniciou em 2006 com a passagem de algumas crianças de 6 (seis) anos para o ensino fundamental e só se concretizou em 2010, começando a reduzir as matrículas na pré-escola em 2006 e continuando esse processo nos anos seguintes.

O ano de 2007 também possui outra particularidade na coleta dos dados educacionais: nesse ano, o INEP alterou a metodologia de coleta de informações do Censo Escolar, implantando o Educacenso, no qual as matrículas começaram a ser registradas individualmente, cada aluno ganhou um número de identificação, o que reduziu os erros de registros de alunos que mudam de escola durante o processo de coleta dos dados (a dupla contagem).

Quando se observam os dados da rede pública por dependência administrativa, nota-se

que, assim como nas creches, são as redes municipais que atendem as crianças de 4 a 6 anos de idade. Estas eram responsáveis pelo atendimento de 74,8% do atendimento em 2010. As redes federal e estaduais juntas passaram de 6,6% de atendimento em 2001 para 1,4% de atendimento em 2010.

A queda do atendimento nas redes estaduais foi contínua desde 2001 e seu atendimento representava menos de 1,5%. O atendimento na rede federal sempre foi inexpressivo (em média 0,03% em todo o período). Os números de matrículas das redes municipais passam por uma leve expansão no período de 2001 a 2005, passando de 3.275.405 matrículas em 2001 para 4.026.681 em 2005, uma expansão de 22,9% em quatro anos. O número de matrículas dessa rede passou por quatro anos de quedas no período, que pode ser considerado como uma tendência de diminuição no conjunto desses anos, visto que estão concentrados no final da década estudada. O início dessa diminuição acontece em 2006, no qual a rede municipal diminui em 2,6% em relação ao ano anterior e continua caindo no ano de 2007, diminuindo mais 4,9%.

No ano de 2008 houve um sutil aumento de 0,8% no número dessas matrículas, porém com novas quedas nos anos de 2009 e 2010. Analisando o período todo – 2005 a 2010 –, as matrículas da rede municipal passaram de 4.026.681 para 3.508.581, uma diminuição de 12,9% em cinco anos.

Como constatado através dos diferentes dados apresentados, a situação de acesso das crianças de 0 a 6 anos à educação infantil está longe de ser considerada satisfatória em relação ao número de crianças na faixa etária existente. Outra discussão necessária que deve ser feita diz respeito a como os municípios que possuem baixa capacidade financeira, como apresentado no capítulo 2, conseguem suprir a grande demanda existente. Apenas no município de São Paulo existiam em dezembro de 2009 cerca de 100 mil crianças na lista de espera por vagas em educação infantil, sendo 74.707 em creches e 22.548 em pré-escolas¹²². Como essa etapa da educação básica possui custos elevados, os municípios procuram diferentes formas para expandir o seu atendimento com custos menores. Como alternativas, vê-se salas superlotadas e a utilização de espaços privados, geridos por instituições filantrópicas, religiosas ou comunitárias, conveniadas às prefeituras, prestando esse atendimento. Essas são possibilidades comumente utilizadas pelos municípios para baratear os custos desse atendimento.

Essas alternativas trazem em seu bojo outra discussão: a das condições necessárias

¹²² Dados retirados do site <www.acaoeducativa.org.br/index.php/todas-noticias/2385-casos-juridicos> em 6 dez. 2011.

para que seja garantido de fato o direito da criança de 0 a 6 anos de idade de frequentar uma instituição educacional que possibilite seu desenvolvimento pleno e sadio.

4.2 – Os convênios entre instituições públicas e privadas na educação infantil: como garantir o atendimento público, estatal e gratuito

Ao traçar um panorama de como está o atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade em instituições educacionais no Brasil, destaca-se a situação das instituições conveniadas às redes públicas. Essas “parcerias” ganharam peso nos últimos anos em nosso país. Inicialmente esse debate sugere uma discussão sobre o que seria um atendimento educacional público, se o atendimento em instituições conveniadas deveria ser gratuito e se poderiam ser considerados um atendimento público.

Pode-se dizer que esse debate acontece há muito tempo e está refletido nas nossas Constituições Federais há alguns anos. Maria Francisca Pinheiro (2001) a respeito dessa questão nos lembra da atualidade desse debate e o localiza no âmbito da delimitação entre as esferas públicas e privadas da sociedade. Luiz Fernandes Dourado (2001) utiliza-se de Habermas e define essa discussão conceitual

[...] ao situarmos o embate entre o público e o privado, é necessário ressaltar que os seus desdobramentos efetivos se vinculam a determinações estruturais de uma dada realidade, indicando, assim, a configuração assumida pelo estado, o seu alcance jurídico-político-ideológico e as instituições que o compõem. Nessa ótica, o conflito entre o público e o privado, resultante de vínculos e compromissos, (re) direcionam as políticas emanadas pelo Estado, moldando-lhe a feição. Na agenda educacional brasileira, esse conflito assume um papel de grande relevância na historicidade das práticas educacionais, vinculando-se às determinações estruturais e conjunturais de uma dada realidade sócio-político-cultural. Para efeitos dessa análise, a educação é entendida como prática social e, portanto, como política pública, caracterização que implica a compreensão da arena educacional como campo de disputas de projetos providos de historicidade (DOURADO, 2001, p. 282 e 283)

Na área educacional esse conflito entre público e privado se desenrola em torno da hegemonia no campo do ensino. Cury (2008) assinala três pontos fundamentais nessa discussão: “a ponderabilidade dos limites postos pelo Estado à liberdade de iniciativas, a laicidade do ensino na figura do ensino religioso e a legitimidade dos repasses de recursos

com as respectivas condicionalidades” (CURY, 2008, p. 19)

Esse tema também estava presente no processo de elaboração do texto da Constituição Federal de 1988. A discussão na época versou sobre a existência de um novo setor de escolas privadas que se desvinculava do setor particular-empresarial e reivindicava uma nova categoria de escolas privadas sem fins lucrativos com características próprias, diferente do público estatal e do privado-empresarial. Dourado (2001) destaca que “essa segmentação dá nova conformação à luta clássica entre os defensores da escola pública e os defensores da escola privada.” (p.288 e 289)

Os argumentos desse grupo de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, se baseavam na qualidade do ensino que ofereciam, na não lucratividade de suas instituições e na natureza pública de suas funções. Alargavam, assim, segundo elas, os limites do que seria a esfera pública.

Essa diferenciação tinha entre outros objetivos possibilitar que essas instituições pleiteassem verbas públicas. Neste ponto, Romualdo Portela de Oliveira (2005) destacou três grupos de interesse durante o período da constituinte:

1. Os defensores da escola pública estatal, que propunham a aplicação exclusiva das verbas públicas nas escolas públicas;
2. Os setores confessionais, notadamente católicos, mas também metodistas e presbiterianos, que defendiam uma diferenciação entre as escolas públicas, classificando-as entre estatais e não-estatais e se autotransferindo nessas últimas. [...]
3. O setor privado-empresarial que, apesar de não se opor ao repasse de verbas públicas (muito pelo contrário!), centrava suas demandas na não-ingressância do Poder público na regulação das anuidades escolares (OLIVEIRA, 2005, p. 156)

Pinheiro (2001) apresenta como os principais agentes do conflito entre a escola pública e privada no processo da Constituinte (1987-1988) o Fórum de Educação em Defesa do Ensino Público e Gratuito, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e as representações das Escolas Confessionais (comunitárias e filantrópicas).

Concluído o processo constituinte, o que se observou foi a inclusão dessa “nova” categoria de escolas e a possibilidade real de destinação de verbas públicas à elas, como destaca Pinheiro (2001)

Além das verbas para as comunitárias, aprovadas na Comissão de Sistematização, esses mecanismos aumentaram através, de pelo menos, três dispositivos: na adoção de bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio na escola particular, “quando houver falta de vaga e cursos regulares

da rede pública na localidade da residência do educando”; na definição sobre o salário-educação, quando estabelece que será aplicado no ensino público fundamental, mas que “as empresas poderão deduzir desta contribuição a aplicação realizada com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes”; e, finalmente, na transferência de verbas públicas para as “atividades universitárias de pesquisa e extensão (PINHEIRO, 2001, p. 282 e 283)

O que aconteceu após os anos 1990 no Brasil foi uma reestruturação do projeto de regulação e gestão pública, na visão de Luiz Fernandes Dourado e Afrânio Mendes Catani (1999), centrada na defesa da minimização do papel do Estado no que se refere às políticas públicas, especialmente as políticas sociais. Dalila Andrade Oliveira (2009) também apresenta como tendência desse período a existência de um processo em curso de “retirar cada vez mais do Estado seu papel executor e transferir para a sociedade [...] a responsabilidade pela gestão executora dos serviços, alterando a relação com o público atendido” (p. 47).

Esses processos privatizantes podem ser reconhecidos em diferentes ações, como destaca Dourado (2001), principalmente na área educacional, através da terceirização dos serviços de diversas ordens como alimentação e limpeza escolar; implantações de fundações municipais; comodatos; bolsas de estudos em diferentes níveis e modalidades da educação; e em parcerias ou convênios das redes públicas com instituições privadas para o atendimento educacional entre outras modalidades. Todas revestidas da argumentação da busca, por parte dos governos, de alternativas, emergenciais e provisórias, para a garantia de uma educação gratuita e de qualidade – princípio e direito social inalienável.

É a partir da CF/88 e da LDB/96, segundo Oliveira (2005), que se incorporam as instituições privadas à rede de ensino pública e abre-se a possibilidade de destinação de recursos públicos para as instituições privadas que comprovassem ser sem fins lucrativos.

Ao situar essa discussão na educação infantil, o cenário se agrava, pois existe em curso um amplo processo de conveniamento de instituições privadas com o setor público com números surpreendentes. Esses convênios vêm se configurando como alternativa de baixo custo para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade. Arelaro (2008) destaca que a redução de verbas públicas para essa etapa da educação básica teve três iniciativas governamentais claras nos últimos doze anos, que contribuíram para o cenário de conveniamento dessa etapa do ensino.

[...] o primeiro foi a admissão explícita, por meio da PEC nº 233 [...] de que a faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em função da opção governamental de restrição à ação do Estado, não se constituiria prioridade daquela administração e deveria desenvolver-se a partir de iniciativas da sociedade

civil em parceria com o Estado [...] A segunda iniciativa foi a propositura da atual EC 19, aprovada em junho de 1998, que reformou o Estado brasileiro, estabelecendo claras restrições ao crescimento do aparelho de Estado, ao mesmo tempo em que introduziu, pela primeira vez na história republicana do Brasil, o conceito de “público não-estatal” como expressão sinônima de interesses públicos [...] A terceira iniciativa diz respeito à [...] Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta a EC 19 e que, utilizando argumentos sobre a urgência de se reorganizar e modernizar a atividade administrativa pública de forma eficaz e eficiente, de modo a permitir maior transparência e controle social, acabou por “criminalizar” a atividade política de gestão da *res pública*, legitimando nela a ação privada. (ARELARO, 2008, p. 52 e 53)

O que aconteceu no Brasil depois desses episódios foi, segundo Arelaro (2008), o incentivo à “comunitarização” das etapas e modalidades que ainda não haviam sido totalmente implementadas ou que possuíam altos *déficits* de atendimento, como o caso da educação infantil.

Soma-se a esse fato o histórico das creches, que iniciaram no Brasil, como já mencionado nesse trabalho, seu percurso com atendimentos de caráter comunitário, oferecidos pelas igrejas e associações, com trabalho voluntário e espaços improvisados de atendimento.

Ao analisar os dados agregados dos microdados do Censo Escolar de 2010, no que se refere às vagas oferecidas pelas redes – entre as federais, estaduais, municipais ou privadas – observa-se que existia no Brasil 17,8% das matrículas em creches e 6,9% das matrículas em pré-escolas oferecidas através de convênios com entidades particulares. Quando contabilizadas apenas as matrículas chamadas públicas – sem contabilizar as das escolas privadas não conveniadas – esses números passam para 21,4% e 8,4%, respectivamente.

É interessante analisar esses dados por região geográfica e evidenciar em quais delas a política de convênios se concretiza mais fortemente. Ainda analisando os dados de 2010 pode-se observar que a política de convênios está presente nas creches das regiões Sudeste (23,3% das matrículas), Sul (17,1%) e Centro-Oeste (15,6%).

É na região Sudeste que existe o maior número de matrículas na rede privada ou na rede conveniada, sendo a porcentagem das matrículas públicas de 57,7% apenas.

Tabela 17 – Porcentagem de matrículas em cada uma das redes existentes: pública, conveniada ou privada 2010 – Brasil

	Creche						Pré-escola					
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Pública	82,5%	75,8%	67,2%	57,7%	69,1%	65,3%	86,6%	74,9%	71,8%	75,1%	75,0%	75,9%
Conveniada	5,8%	8,7%	15,6%	23,3%	17,1%	17,8%	2,9%	5,0%	7,0%	8,1%	12,1%	6,9%
Privada	11,7%	15,4%	17,2%	19,0%	13,8%	16,9%	10,5%	20,1%	21,2%	16,7%	12,9%	17,1%

Fonte: Microdados dos Censos 2010 disponibilizados pelo INEP/MEC

No que se refere aos convênios nas pré-escolas, a região Sul é a que apresenta os maiores índices, 12,1% das matrículas nessa etapa da educação infantil, seguida das regiões Sudeste (8,1%) e Centro-Oeste (7%). Apesar do Centro-Oeste não ter uma porcentagem alta de convênios é a região que mais possui escolas particulares (21,2%). O gráfico 13 ilustra melhor a situação do país em 2010.

Gráfico 13 – Porcentagem de vagas públicas oferecidas pelas instituições conveniadas 2010 (%) – Brasil

Fonte: Microdados dos Censos 2010 disponibilizados pelo INEP/MEC

No gráfico fica visível a maior incidência de matrículas em convênios nas creches se comparada as pré-escolas e a predominância dessas matrículas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste.

Caso essa análise seja feita por instituição observa-se 70% das instituições públicas, 8,1% de instituições conveniadas e 21,7% de instituições particulares. Como apresenta a tabela 18.

Tabela 18 – Número de instituições de educação infantil – creche e pré-escola – públicas, conveniadas e privadas – 2010

	Creche	Pré-escola	Educação Infantil
Total	45.938	106.436	152.374
Publicas	26.855	80.128	106.983
Conveniadas	6.289	6.083	12.372
Particulares	12.794	20.225	33.019
Publicas	58,5%	75,3%	70,2%
Conveniadas	13,7%	5,7%	8,1%
Particulares	27,9%	19,0%	21,7%

Fonte: Construído pela autora com dados do microdados do Censo Escolar de 2010.

Uma discussão recorrente desse debate versa sobre o nível de qualidade da educação oferecida nessas instituições, ou seja, como oferecer um ensino efetivamente público em uma instituição privada que, mesmo oferecendo um atendimento gratuito, tem um “dono” com interesses e concepções próprias que influenciam diretamente no atendimento ofertado. Sobre esse aspecto, faz-se necessário aprofundar algumas questões quanto à qualidade que incidem no atendimento a essas crianças em todas as instituições: públicas e privadas.

4.3 – Educação Infantil: outros indicadores de qualidade

Quando se fala de qualidade na educação infantil, além da garantia do acesso a todas as crianças cujas famílias demandam por esse atendimento, devem-se discutir quais são as condições desse acesso e para isso alguns indicadores podem ser levantados, como o tamanho da instituição, suas dependências, o número de crianças que estudam na mesma classe e o número de crianças por docente. Esses dados podem ser obtidos através de análises dos

bancos de dados disponíveis no INEP. Com os cruzamentos de algumas dessas informações pode-se iniciar uma reflexão sobre as características desse atendimento.

Desta forma, reuniram-se na tabela 16 os dados de 2001 a 2010 referentes ao número de estabelecimentos, de turmas, de docentes e de matrículas e fizeram-se alguns cruzamentos a fim de possibilitar uma análise da situação em que se encontra o atendimento nessa etapa da educação básica. Estão separados os dados de creche e de pré-escola, visto que cada uma dessas etapas possui especificidades relacionadas ao tempo de duração do atendimento, à idade das crianças atendidas, às necessidades pedagógicas de cada instituição entre outras coisas, que se analisadas em conjunto, trariam distorções ainda maiores. Vale ressaltar que não existem dados para todos os anos estudados.

A tabela 19 apresenta a situação nas creches e pré-escolas brasileiras. É importante lembrar que existem crianças de 0 a 6 anos matriculadas em ambas as etapas da educação infantil, apesar de cada uma delas ter, segundo a CF/88, uma faixa etária de atendimento preferencial.

Tabela 19 – Situação da Educação Infantil – Creche e Pré-escola – Brasil – 2001–2010¹²³

	Matrículas		Turmas		Estabelecimentos		Função docente ¹²⁴		Matrículas/ turma		Matrículas/Função docente		Função docente/ turmas	
	Creche	Pré- escola	Creche	Pré- escola	Creche	Pré- escola	Creche	Pré- escola	Creche	Pré- escola	Creche	Pré- escola	Creche	Pré-escola
2.001	1.093.347	4.818.803	--	226.081	25.470	90.682	63.029	248.632	--	21	17	19	--	1,10
2.002	1.152.511	4.977.847	64.794	235.540	26.832	92.687	68.890	259.203	18	21	17	19	1,06	1,10
2.003	1.237.558	5.155.676	69.682	244.592	28.055	94.741	74.765	271.175	18	21	17	19	1,07	1,11
2.004	1.348.237	5.555.500	75.542	263.369	30.266	101.650	75.275	293.699	18	21	18	19	1,00	1,12
2.005	1.414.343	5.790.670	80.927	310.348	32.296	105.616	86.332	309.344	17	19	16	19	1,07	1,00
2.006	1.427.942	5.588.153	84.885	268.027	34.679	107.375	94.038	309.881	17	21	15	18	1,11	1,16
2.007	1.579.581	4.930.287	98.700	254.757	38.784	104.323	95.643	240.543	16	19	17	20	0,97	0,94
2.008	1.751.736	4.967.525	112.161	258.721	41.151	106.458	112.688	254.787	16	19	16	19	1,00	0,98
2.009	1.896.363	4.866.268	121.746	255.891	43.030	106.563	127.657	258.225	16	19	15	19	1,05	1,01
2.010	2.064.653	4.692.045	133.607	253.758	45.938	106.436	141.546	257.790	15	18	15	18	1,06	1,02

Fonte: Construída pela autora com dados do EDUDATA/INEP/MEC

¹²³ Os dados dessa tabela refere-se a turmas, matrículas, estabelecimentos e função docente de todas as redes educacionais (federal, municipal, estadual e privada).

¹²⁴ Os dados referentes a função docente só existem até o ano de 2006, de 2007 em diante o Censo coleta o número de docentes existentes em cada etapa, nível ou modalidade. Por esse motivo, não se pode dizer que houve um aumento ou uma diminuição desses no período, qualquer análise sobre esses dados devem considerar a mudança de informação a partir de 2007.

Nas creches, um dado que chama a atenção é a relação matrícula/turma, que mantém uma média de 17 alunos por turma até 2006 e a partir desse ano começa a reduzir chegando em 2010 com 15 matrículas por turma. Um número considerado alto, caso se refiram, as crianças de 0 a 3 anos de idade¹²⁵.

Outro ponto que causa preocupação a respeito da qualidade é o número de função docente por turma encontrado, como as turmas de creche são geralmente em período integral, o ideal seria que existissem dois docentes por turma para garantir que essas crianças passassem todo o dia com professores em jornada de quatro a seis horas de trabalho. Da forma como está descrito, para se garantir que essas crianças permaneçam na escola sempre sobre a supervisão de um docente, esses devem trabalhar de oito a dez horas por dia, o que possibilitaria que cobrissem todo o turno das crianças.

Nesse aspecto, o Parecer nº 20/2009 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), recomenda que o número de crianças por função docente seja “de 6 a 8 crianças por professor (no caso de crianças de zero e um ano), 15 crianças por professor (no caso de criança de dois e três anos)”, relação que acredita possibilitar que o professor tenha “atenção, responsabilidade e interação com as crianças e suas famílias” (CNE, 2009b, p.13). Desta forma, pode-se afirmar que a média de 15 crianças por turma por função docente ou docente, entendendo que essas turmas podem ser em tempo integral é um número alto.

Realizando um exercício rápido pode-se demonstrar essa constatação. Para se ter uma média de 15 crianças por turma e docente as possibilidades podem ser, entre outras, as seguintes

Quadro 03 - Cinco possibilidades de número de crianças por turma e docente para média igual a 15 crianças

	menos de 1 ano	1 ano	2 anos	3 anos
Possibilidade 1	6	8	15	31
Possibilidade 2	8	8	22	22
Possibilidade 3	22	8	15	15
Possibilidade 4	9	11	20	20
Possibilidade 5	6	10	18	26
Parecer do CNE	6 a 8	6 a 8	15	15

Fonte: elaborado pela autora com distribuição aleatória entre as idades dos alunos nas turmas.

¹²⁵ Vale ressaltar aqui que podem existir nessas instituições crianças com até 6 anos de idade ou mais, visto que as creches historicamente vinham atendendo crianças que ainda não completaram a idade para o ingresso no ensino fundamental, e que a divisão entre creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos) ocorreu nos textos legais, mas não necessariamente em todos os estabelecimentos do país.

No exercício apresentado no quadro pode-se notar que para que a média desses valores seja alcançada, os números de crianças por turma e docente ficam altíssimos em algumas delas. Na possibilidade 1 se manteve a indicação do Parecer do CNE para as turmas de crianças menores e acertou-se a média com as turmas de crianças de 3 anos, desta forma essas classes ficaram com mais de 30 crianças com um docente responsável por elas. Na possibilidade 2, manteve-se a indicação do Parecer do CNE para as crianças de 0 a 1 ano de idade e distribuiu-se as outras crianças nas idades seguintes, desta forma ao invés de 15 crianças por turma e docente, essas teriam 22 crianças. Na possibilidade 3 manteve-se a indicação do CME para as turmas das crianças maiores e ficaram 22 crianças nas turmas de menos de 1 ano de idade. Na possibilidade 4 colocou-se três crianças a mais nas duas primeiras turmas de idades (menos de 1 e 1 ano de idade) e 5 crianças a mais nas turmas dos maiores (2 e 3 anos de idade), nessa possibilidade todas as classe ficaram superlotadas. Na última possibilidade apresentada manteve-se as 6 crianças nas classes dos bebês (menos de 1 ano de idade), colocou-se 10 crianças – 2 a mais que o indicado como máximo pelo Conselho – nas turmas de crianças com 1 ano de idade, 18 crianças nas turmas de 2 anos e 26 crianças nas turmas de 3 anos de idade. Em todas as situações, a média de 15 crianças por turma e docente se demonstra impossível de ser alcançada sem colocar em risco a qualidade do ensino ofertado nessas turmas.

Os dados apresentados acima merecem maiores estudos e maior detalhamento para que se possa realmente saber como é o atendimento da primeira infância nas escolas brasileiras. O que os dados indicam é que a expansão do atendimento pelas redes foram acontecendo com a criação de novos estabelecimentos, novas turmas e com a contratação de novos docentes. Visto que, com exceção da relação função docente/turmas na pré-escola, todas as médias entre as matrículas e o número de função docente, turmas e estabelecimentos diminuem nos anos estudados.

Em relação à pré-escola podem-se destacar um ponto importante: as turmas são relativamente pequenas se considerarmos que são crianças de 4 a 6 anos de idade (com cerca de 20 alunos por classe, o recomendado pelo Parecer nº 20/2009 do CNE/CEB) esse pode ser considerado como fator que indica qualidade nesse atendimento, porém deve ser analisado com mais cuidado. Essa relação passou de 21 matrículas por turma em 2001 para 18 matrículas por turma em 2010.

Observa-se, assim como nas creches, que o número de função docente por turma fica em torno de um, com um aumento nessa proporção no final do período. Como não se tem

nesse quadro a informação sobre a permanência diária das crianças nas instituições e qual a jornada de trabalho dos docentes, não se pode afirmar se esse número seria ou não suficiente para um atendimento de qualidade. Infere-se que essa relação seja melhor que a encontrada nas creches, visto que a maioria do atendimento nessas instituições se dá em tempo parcial.

O que fica evidente é que a expansão do atendimento ocorreu, ao longo dos anos estudados, através da abertura de novas turmas/classes, assim como ocorreu nas creches, visto que as relações matrículas turmas/classes se mantêm mesmo com a expansão. Um indicador de manutenção da qualidade existente anteriormente.

O tamanho das instituições pode ser previsto com a divisão de número de turmas pelo número de estabelecimentos, porém optou-se em não realizar essa análise, visto que é de conhecimento geral que os estabelecimentos de ensino brasileiros possuem realidades díspares em relação aos tamanhos e capacidades de atendimento – com escolas muito grandes e escolas que se limitam a apenas uma classe – desta forma ao dividir o número de turmas pelo número de estabelecimentos nos mostrariam as médias brasileiras, porém o uso de médias nesse caso não nos ajuda a identificar o tamanho das instituições, um exemplo disso é existirem em 2010 mais de 31.865 estabelecimentos da educação básica que possuíam apenas uma sala de aula ou ainda o caso do município de São Paulo que possui escolas de educação infantil que atendem mais de 500 crianças e outras com menos de 90 matrículas.

A constatação que as escolas são grandes ou pequenas também não nos faria avançar na discussão de qualidade, seria preciso outras informações sobre as escolas, como se atendem somente crianças de 0 a 6 anos de idade, se dividem espaço físico com escolas de ensino fundamental, se possuem estrutura mínima com alguns equipamentos e espaços essenciais, entre outras coisas.

Para completar essa análise sobre as condições de atendimento optou-se em apresentar alguns anos do período estudado por região geográfica para minimizar as distorções provocadas pela utilização de médias matemáticas, visto que as regiões brasileiras possuem condições humanas e financeiras bastante distintas uma das outras. Essa separação também possibilita a continuidade da discussão sobre os impactos dos fundos implementados nos últimos anos que tinham como uma de suas preocupações reduzir a disparidade nacional.

Optou-se em analisar os dados de 2001 (início do período estudado nessa pesquisa); o ano de 2005 (meio do período) e o ano de 2010 (final do período), possibilitando assim um acompanhamento dessas médias nos anos.

Tabela 20 – Relação entre matrículas, turmas, estabelecimentos e função docente por região geográfica nos anos de 2001, 2005, 2006 e 2010 – Brasil

	Creche								
	2001			2005			2010		
	matrícula/ turma	matrícula / Função docente	Função Docente /Turma	matrícula/ turma	matrícula / Função docente	Função Docente/ Turma	matrícula/ turma	matrícula / Função docente	Função Docente /Turma
Total	18	17	1,1	17	16	1,1	15	15	1,1
Norte	27	20	1,4	25	18	1,4	21	17	1,2
Nordeste	24	19	1,2	23	19	1,2	20	17	1,1
Centro-Oeste	19	20	1,1	19	17	1,1	18	16	1,1
Sudeste	16	18	0,9	15	17	0,9	14	14	1,0
Sul	16	14	1,2	16	13	1,2	15	12	1,2

	Pré-escola								
	2001			2005			2010		
	matrícula/ turma	matrícula / Função docente	Função Docente /Turma	matrícula/ turma	matrícula / Função docente	Função Docente/ Turma	matrícula/ turma	matrícula / Função docente	Função Docente /Turma
Total	21	19	1,1	21	19	1,1	18	18	1,0
Norte	25	22	1,2	24	21	1,1	21	23	0,9
Nordeste	21	19	1,1	22	19	1,2	18	19	1,0
Centro-Oeste	20	19	1,1	20	19	1,1	19	18	1,1
Sudeste	21	20	1,1	21	19	1,1	18	18	1,0
Sul	19	17	1,1	19	16	1,2	17	14	1,2

Fonte: Construído pela autora com base nos dados das Sinopses Estatísticas dos Censos Escolares dos anos de 2001, 2005 e 2010.

A tabela 20 acima revela a grande discrepância que existe no Brasil entre as regiões geográficas na área educacional. Enquanto a relação entre matrícula e turma na creche nas regiões Sul e Sudeste em 2001 encontrava-se em 16 crianças por turma, no Norte essa relação era de 27 alunos por turma e no Nordeste 24. Retomando o exercício proposto anteriormente, com a média de 15 crianças a situação já se encontrava difícil, ao imaginá-la com 27 (quase o dobro) ela se torna insustentável. Essa diferença se mantém nos anos seguintes.

Na pré-escola, nesse mesmo aspecto, a diferença é um pouco menor. Enquanto o Sul possuía 17 matrículas por turma em 2001, o Norte contava com 25 matrículas em cada turma, uma diferença de oito crianças de 4 a 6 anos em cada turma. O Sudeste e o Nordeste, nesse mesmo ano, possuíam a mesma relação matrícula por turma (21). Nos anos seguintes todas as regiões diminuem essa relação, o que pode indicar uma melhora na qualidade desse atendimento.

No que se refere à função docente por turma, nota-se que a região que tem essa relação mais baixa – o que indica a utilização de auxiliares para o atendimento dessas crianças – é o Sudeste, tendo em 2001 nas creches menos de um docente por turma. A região Norte é a que

tem uma relação maior, 1,4 em 2001 e 1,2 em 2010, o que pode indicar um atendimento em período integral e a necessidade de mais de um docente por turma. No ano de 2010 a região Sul também possui essa média (1,2 docente por turma). Nota-se que essa região, assim com a região Nordeste diminuem a relação docente por turma no período estudado enquanto as outras regiões ou mantêm a relação ou aumentam. Na pré-escola as relações se apresentam equilibradas em todas as regiões.

As matrículas por função docente acompanham as diferenças entre as regiões na análise do número de matrículas por turma. Esses valores deveriam ser idênticos caso existisse um docente responsável por cada turma, como essa relação demonstra que os números não são inteiros, conclui-se que para tirar qualquer conclusão a esse respeito, ter-se-ia que analisar os dados mais desagregados e sem realizar médias globais.

Outro fator importante que pode indicar a existência de um atendimento de qualidade nas instituições de educação infantil refere-se à infra-estrutura dos prédios escolares, se existe o abastecimento de água, de energia elétrica e a coleta de esgoto. Analisou-se também se nessa instituição existiam parques infantis, berçários, acesso à *internet* e sanitários adaptados à estatura dessas crianças.

Tabela 21 – Estabelecimentos de educação infantil – pública e privada que inexistem o abastecimento de água, energia elétrica e coleta de esgoto e que possuem parques infantis, berçário, sanitário adaptado as crianças de educação infantil e com acesso à *internet* – Brasil – 2001 e 2010

	Condições das escolas de EI				
	2001			2010	
	Creche	Pré-escola	Classe de Alfabetização	Creche	Pré-escola
Inexiste Energia	716	12.220	7.162	495	6.759
Inexiste Água	184	1.525	856	79	492
Inexiste Esgoto	520	6.855	4.138	631	6.147
Inexiste Energia	2,8%	13,5%	23,3%	1,1%	6,4%
Inexiste Água	0,7%	1,7%	2,8%	0,2%	0,5%
Inexiste Esgoto	2,0%	7,6%	13,4%	1,4%	5,8%
Com Parque	14.744	31.286	8.282	26.449	38.003
Com Berçário	9.998	7.625	740	13.542	10.258
Com Acesso à Internet	3.318	9.899	2.824	23.763	41.698
Com Sanitário EI	14.075	28.995	7.903	21.508	28.976
Com Parque (%)	57,9%	34,5%	26,9%	57,6%	35,7%
Com Berçário (%)	39,3%	8,4%	2,4%	29,5%	9,6%
Com Acesso à Internet	13,0%	10,9%	9,2%	51,7%	39,2%
Com Sanitário EI (%)	55,3%	32,0%	25,7%	46,8%	27,2%

Fonte: Construída pela autora com dados dos Microdados do Censo Escolar da Educação Básica 2001 e 2010

Pode-se observar de uma maneira geral que a situação das creches e pré-escolas melhorou de 2001 para 2010. Porém encontra-se ainda em 2010, 79 creches e 492 pré-escolas sem o abastecimento de água, 495 creches e 6759 pré-escolas sem energia elétrica e 631 creches e 6147 pré-escolas sem coleta de esgoto. Percentualmente esses números são pequenos, porém acredita-se que possuir abastecimento de água, energia elétrica e coleta de esgoto deveriam ser pré-requisitos para o funcionamento de uma instituição escolar.

A respeito da existência de ambientes adequados para o pleno desenvolvimento das crianças, ainda que não se tenha dados dos usos que se fazem desses, ter um parque infantil, um berçário, acesso a internet e sanitários adaptados às crianças que atendem é fundamental.

Sobre esses aspectos se observar que a situação das escolas de 2001 a 2010 só teve melhoras significativas no que se refere ao acesso à internet, que passou de 13,0% para 51,7% nas creches e de 10,9% para 39,2% nas pré-escolas (2001 e 2010, respectivamente).

Os outros itens analisados ou se mantiveram, praticamente, na mesma proporção ou caíram. No que se referem à possuir sanitário adaptado à altura das crianças, em 2001 eram 55,3% nas creches e 32,0% nas pré-escolas, já em 2010 tem-se 46,8% nas creches e 27,2% nas pré-escolas.

A existência de berçários nas creches também passou por essa diminuição na porcentagem representavam 39,3% em 2001 e em 2010 não chegaram a 30%. Na pré-escola essas porcentagens praticamente se mantêm (8,4% e 9,6%, respectivamente).

Esse também é o caso da existência de parques infantis, em 2001 existiam 57,9% das creches e 34,5% das pré-escolas com parques infantis, em 2010 essas porcentagens ficaram em 57,6% nas creches e 35,7% nas pré-escolas.

Para os dados de 2010 têm-se esses valores separados também por instituições conveniadas. Neles descobre-se que ao realizarem os convênios com as redes privadas, as redes públicas não se utilizam do critério: existência de parques infantis para celebrá-los, o que indica a inexistência de padrões mínimos de qualidade do espaço físico que essas crianças frequentam. Das 6.289 creches e 6.083 pré-escolas conveniadas a rede pública (33% das creches e 23,1% das pré-escolas da rede privada), apenas 4.634 creches e 4.534 pré-escolas possuíam parques infantis. Esses números em porcentagem da rede conveniada significam 73,7% e 74,5%, respectivamente¹²⁶.

Além de possuir o parque infantil, essa análise sobre a qualidade, deve ainda investigar como e de que tamanho (suficiente para atender o número de crianças atendidas pela

¹²⁶ A tabela com esses dados encontra-se no apêndice Tabela B02 desse trabalho.

instituição) são esses parques e se de fato são utilizados pelas crianças que estudam na instituição¹²⁷.

Esses dados revelam uma situação triste e preocupante e que demonstra o despreparo das unidades escolares para atender com qualidades as crianças pequenas na educação infantil.

Outro fator importante que influencia na qualidade da educação dispensada aos educandos refere-se à formação dos docentes para o trabalho com essa faixa etária. Neste aspecto, os dados do Censo Escolar de 2010 revelam que existiam 50% dos professores que lecionam na educação infantil sem o ensino superior, sendo 51,5% nas creches e 48,2% nas pré-escolas. Desses existem mais de 5.000 docentes que só possuem o ensino fundamental e mais 37.888 que só possuem o ensino médio regular.

Ao observar os percentuais de docentes com cursos específicos (formação continuada) na área de atuação encontrava-se, em 2010, 13,5% dos docentes em creches e 15,3% dos docentes na pré-escola com essa formação. Considerando que já se passaram quinze anos de publicação da LDB/96 que recomendava formação superior a esses docentes, pode-se afirmar que falta muito investimento para se atingir um mínimo de qualidade dessa etapa do ensino.

4.3.1 – Quais seriam as condições ideais de atendimento – uma discussão sobre o CAQi

Para realizar uma discussão de financiamento da educação que consiga apontar alguns caminhos para a obtenção da garantia do direito à educação para todos os cidadãos que dela se beneficie é necessário pontuar o que significa garantir esse direito. Quando se fala do direito à educação e, no caso, à educação infantil está se falando de uma educação pública que se pressupõe de boa qualidade. Porém como a discussão de qualidade na educação vem sendo recorrente, tanto em discursos técnicos como políticos, e pode significar diferentes concepções de qualidade, faz-se necessário nesse trabalho especificar o que significa essa “boa qualidade” para que seja possível uma discussão do montante financeiro que seria necessário para se alcançar a qualidade desejada. Nessa discussão optou-se em utilizar como parâmetro de qualidade na educação infantil dados dos estudos realizados por Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto sobre Custo Aluno–Qualidade.

¹²⁷ Os dados levantados nessa pesquisa foram retirados dos microdados do Censo Escolar de 2010 no qual pergunta a instituição se existe o ambiente em questão. Não existe dado sobre a utilização e a dimensão de tal espaço.

Os autores destacam “que a qualidade em educação é um conceito histórico, socialmente construído” e que “a discussão sobre o tema reflete o momento em que vivemos e a disputa de significados existentes na sociedade” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 18).

Sendo assim, os autores defendem qualidade em uma perspectiva popular, uma escola que garanta o acesso e a permanência de todas as crianças, que seja inclusiva, que seja “[...] tolerante, não-racista, não-sexista e estendida a todos [...]” (p. 22). Um processo educativo que “gere sujeitos de direitos, aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena” (p. 24).

Para garantir essa qualidade, os autores elencam alguns insumos que são indispensáveis a cada etapa e modalidade do ensino, alertando que esses, apesar de não serem suficientes, são imprescindíveis “para a efetivação dos processos de ensino e aprendizagem”. Esses insumos estão divididos em quatro categorias: insumos relacionados a) estrutura e funcionamento; b) trabalhadores em educação; c) gestão democrática e; d) acesso e permanência. Partindo do ensino com qualidade para os cálculos de quanto seria necessário para seu financiamento, e não como usualmente costuma-se fazer.

O Custo Aluno–Qualidade representa uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 13)

Desta forma, os autores fazem a opção por uma qualidade inicial “que decorre de um conjunto de padrões mínimos referenciado na legislação educacional” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 77) para construir uma possível definição do Custo–Aluno–Qualidade. Essa opção, chamada de Custo Aluno–Qualidade Inicial (CAQi)¹²⁸, não condiz com a qualidade ideal, mas se apresenta como um padrão de qualidade possível de ser atingido financeiramente, caso tratada como prioridade dos governos.

Partindo desse estudo, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou em 05 de maio de 2010 a Resolução nº 8¹²⁹, que normatizou os padrões mínimos de qualidade para a educação básica nacional, como produto de acordo firmado entre o CNE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2008¹³⁰. Os valores definidos por essa Resolução são

¹²⁸ Para saber mais sobre esse estudo ver: CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo Aluno–Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. Global editora, São Paulo; 2007.

¹²⁹ Essa resolução não havia sido homologada pelo ministro da educação até 12/12/2011.

¹³⁰ O Termo de Acordo de Cooperação Interinstitucional está disponível em http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/pautaspoliticas/CAQi_terno_CNE_05nov2008.pdf. Acessado em

bem próximos dos apresentados por Carreira e Pinto (2007) nesses estudos.

Tabela 22 – Ponderações de cada etapa, nível ou modalidade da educação básica para o cálculo do Custo Aluno–Qualidade inicial (CAQi) – CNE – 2010

Etapas da Educação Básica	% do PIB <i>per Capita</i>	Valores referentes ao PIB <i>per capita</i> – 2010 ¹³¹
Creche	39,0%	7.416,24
Pré-escola	15,1%	2.871,42
Ensino Fundamental urbano de 1ª a 4ª série ou 1º ao 5º ano	14,4%	2.738,30
Ensino Fundamental no Campo de 1ª a 4ª série ou 1º ao 5º ano	23,8%	4.525,81
Ensino Fundamental urbano de 5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano	14,1%	2.681,26
Ensino Fundamental no Campo de 5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano	18,2%	3.460,91
Ensino Médio	14,5%	2.757,32

Fonte: Resolução CNE nº 8/2010 e IBGE.

Esses valores deveriam ser utilizados como parâmetros de investimentos por aluno/ano para se obter uma educação com garantia de insumos mínimos que possibilitasse a realização de um aprendizado efetivo. Observa-se que os valores publicados pelo CNE estão distantes dos decretados pelo Presidente da República como valor–aluno–ano mínimos do Fundeb. Esse Valor, em 2010, ficou em torno de R\$ 1.415,97 tendo como padrão o ensino fundamental urbano – séries iniciais. As ponderações entre as etapas também são diferentes das praticada por esse Fundo. As creches se apresentam 1,7 vezes mais caras que o ensino fundamental urbano séries iniciais, quanto que no Fundeb essa diferença é de apenas 1,1¹³².

Todas as questões levantadas referentes à garantia do acesso a educação infantil pública de qualidade para todas as crianças de 0 a 6 anos de idade trazem em seu bojo uma discussão sobre orçamento público, capacidade de atendimento e vontade política. Ao analisar o quanto de recursos financeiros foi alocado a essa política educacional e quanto se avançou na garantia do atendimento a essa faixa etária, pode-se afirmar que todo o esforço empregado até o momento ainda não surtiu os efeitos desejáveis. Apontam-se nessa nova década, materializada nas metas propostas ao novo Plano Nacional de Educação 2011–2020, as mesmas questões que permeavam os debates há dez anos: qual o montante financeiro

12/12/2011.

¹³¹ O PIB *per capita* do Brasil do ano de 2010 foi de R\$ 19.016 segundo o IBGE.

¹³² A referência utilizada para os valores do CAQi no que se refere as creches são escolas que atendem as crianças em tempo integral (10 horas diárias) por tanto fez-se a comparação com a ponderação do Fundeb referente a creches públicas em tempo integral.

necessários para atender com qualidade as crianças de 0 a 6 anos de idade na educação infantil.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES

O (VELHO) DESAFIO DA PRÓXIMA DÉCADA

Quais os montantes de recursos financeiros seriam necessários para atender com qualidade as crianças na educação infantil?

5 – Educação Infantil - o desafio da década

O atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade em instituições educacionais se tornou um direito de todas as crianças há pouco mais de vinte anos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Antes disso, apenas a pré-escola, com caráter preparatório ao ensino fundamental e restrita a poucos, estava incorporada à educação.

O atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade em creches era realizado, quase que exclusivamente, pela assistência social e era destinado às crianças pobres. Esse atendimento tinha como principal objetivo cuidar da saúde dessas crianças ou possibilitar que suas mães pudessem trabalhar, além de que se dava de forma precária e contava com o trabalho voluntário de mulheres, muitas vezes com pouca ou nenhuma formação escolar.

No decorrer de sua história, o atendimento a essas crianças – tanto em pré-escolas como em creches – foi alterando o seu caráter, passando a ter como objetivo o desenvolvimento pleno das crianças por elas atendidas, apesar de ainda persistirem no imaginário de alguns pais e na prática de alguns educadores resquícios de suas origens.

Mesmo com a inclusão legal dessa faixa etária na educação em 1988, é somente após a publicação da LDB em 1996 que ela se insere definitivamente na educação básica. A LDB/96 reforça a CF/88, organiza as responsabilidades sobre a educação básica entre os entes federados, estipula datas limites para a inclusão das instituições existentes vinculadas a outras áreas à educação e determina a formação mínima para os trabalhadores que atuam nessas instituições com essas crianças.

A incorporação da educação infantil na educação básica obrigou-a a se rediscutir como instituição educacional e, desde então, vem construindo a sua identidade como educação de crianças de 0 a 6 anos de idade, visto que até então estava baseada em outros conceitos e objetivos, além de dividida em duas instituições, por vezes, díspares, reconhecendo-se como a primeira etapa de um processo educacional no qual todas as crianças têm o direito de frequentar, independente da classe social que pertence ou da condição de trabalho de seus familiares.

Após a garantia legal do direito e a construção de uma identidade própria, que passa por um processo em mudança, a educação infantil tem como principal meta conseguir atender de fato as crianças, de existir como possibilidade aos que desejem frequentá-la.

Para tanto se faz necessária a destinação de recursos financeiros de todos os entes

federados para a efetiva construção das redes públicas de ensino, fato que se apresenta como um dos maiores desafios dessa etapa da educação básica na última década.

Essa falta de recursos iniciou-se junto com o seu reconhecimento como parte da educação, visto que, juntamente com a publicação da LDB/96, criou-se o Fundef que reservava uma parte dos recursos financeiros destinados à educação para o ensino fundamental, assim como a obrigatoriedade de se investir 60% da receita na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental – como resposta nacional às políticas de priorização da educação elementar propostas por agências internacionais de financiamento (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). Desta forma, a educação infantil, que acabava de ser incorporada à educação básica, se viu sem recursos financeiros para se expandir e se manter.

Após cinco anos de publicação da LDB/96 e com o fim do prazo estipulado por essa para a inclusão das instituições que atendiam as crianças de 0 a 6 anos de idade à educação, publicou-se o Plano Nacional de Educação (PNE – 2001-2010) que continha metas de atendimento e melhoria de qualidade para toda a educação. As metas referentes à educação infantil, por conta de seu baixo atendimento, versavam, em sua maioria, sobre a questão da expansão do atendimento. O Plano estipulou como meta atender, em cinco anos, 30% das crianças de 0 a 3 anos de idade e 50% das crianças de 4 a 6 anos de idade; e ao final da década, em dez anos, atender 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade e de 80% das crianças de 4 a 6 anos de idade.

Essas metas já se demonstravam de difícil concretização desde seu início, visto que o mesmo Plano que previa a expansão não destinava novos recursos financeiros para esse fim e não redistribuía as responsabilidades entre os entes federados, ou seja, propunha uma expansão sem nenhum recurso novo, supondo que os recursos existentes destinados ao atendimento dessa faixa etária já seriam suficientes para cumprir a meta estipulada.

Como se constatou, após o período de vigência do Plano, o atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade atingiu cerca de 10% da população na faixa, e o atendimento das crianças de 4 e 5¹³³ anos de idade atingiu 60%. Enquanto possibilidade de atendimento, esse poderia ter sido de 15% e 71% em cada uma das faixas caso não existissem crianças de 6 anos ou mais matriculadas nessas escolas. Mesmo com esses últimos índices – com correspondência de idade em cada uma das etapas da educação básica –, não se chegaria aos

¹³³ Utilizou-se a porcentagem de crianças atendidas na faixa etária de 4 e 5 anos, visto que as crianças de 6 anos devem, por força de lei, ser matriculadas no ensino fundamental. Deve-se lembrar, porém, que existiam cerca de 1,4 milhões de crianças de 6 anos ou mais matriculadas na educação infantil segundo os microdados do censo escolar de 2010.

índices desejados, especialmente, no que se refere às crianças de 0 a 3 anos de idade.

No que diz respeito à alocação de recursos financeiros, constatou-se poucos avanços no período, não sendo possível identificar uma priorização dessa faixa etária, mesmo com o fim do Fundef e a implementação do Fundeb, que previa a destinação de recursos financeiros a toda a educação básica com complementação da União quando necessário. Ressalta-se que o Fundeb foi implementado em 2007, porém previa uma incorporação gradativa das matrículas e dos recursos durante os seus três primeiros anos; sendo assim, o ano de 2010 é o primeiro ano que se tem a contabilização de todas as matrículas e 20% dos recursos subvinculados, sendo ainda muito recente sua implementação para uma análise de seus impactos.

Os dados mais emblemáticos que comprovaram a não destinação de recursos novos a essa etapa da educação estão publicados no próprio site do INEP, na tabela¹³⁴ que apresenta as despesas destinadas à educação infantil e aos outros níveis da educação básica em relação ao PIB brasileiro. Nessa tabela pode-se constatar que por nove anos – 2000 a 2009 – a educação infantil recebeu o equivalente a 0,4% do PIB, enquanto em contrapartida o ensino fundamental termina a série histórica recebendo o equivalente a 3,6% do PIB.

Esse dado revela que todos os esforços feitos até o momento no intuito de expandir o atendimento na educação infantil não influenciaram no volume de recursos destinados a esse fim, não significaram um aumento real do montante de recursos a essa etapa da educação.

Essa constatação reafirma-se quando se analisa o movimento realizado pela economia nacional nesse mesmo período. Segundo Pinto (2011), a carga tributária brasileira atingiu em 2011 35% do PIB, o que representa cerca de 10 pontos percentuais a mais do arrecadado nos anos 1990, significando que apesar desse aumento da carga tributária proporcional ao PIB, não existiu grandes alterações nas destinações financeiras para a educação (que se manteve em 3,7% e 4,8% do PIB no período de 2001 a 2009).

Nessa análise não se pode esquecer que os responsáveis constitucionalmente por essa etapa da educação, com a colaboração técnica e financeira dos outros entes, são os municípios que, em sua maioria, não têm condições financeiras de manter ou aumentar a destinação a essa etapa da educação, já que também são responsáveis por parte do ensino fundamental e possuem uma arrecadação tributária inferior à realizada pelos Estados e Distrito Federal e pela União.

Mesmo com todas essas dificuldades, como resultado de inúmeras ações sociais que pressionaram nossos governantes por vagas nessas instituições de educação infantil, o Brasil

¹³⁴ Os dados dessa tabela do INEP estão reproduzidos na Tabela 04, capítulo ?, deste trabalho.

passou por uma expansão durante a década, saindo de 5,3 milhões de matrículas em 2000 para 6,8 milhões em 2010, de uma taxa bruta de atendimento de 22,5% para 35,7%.

Essa expansão, sem novos recursos, só foi possível, em grande parte, com a intensificação dos convênios com entidades comunitárias, filantrópicas ou religiosas e a consequente precarização do atendimento. Essa se materializa em prédios inadequados e improvisados para o atendimento; na ausência de espaços livres para as crianças se desenvolverem – como parques infantis; na baixa qualificação dos profissionais que atuam com essas crianças e, consequentemente, baixa remuneração destes; na superlotação das classes entre outros fatores de precarização do atendimento.

A situação precária que se encontra a educação infantil decorre de sua não priorização entre os entes federados, que destinam seus recursos para outros fins, deixando o atendimento a essa etapa da educação sem os recursos financeiros suficientes, colocando-o em situação precária de atendimento, impossibilitando uma expansão deste com o mínimo de qualidade possível.

5.1 – Educação infantil e financiamento -- quanto dinheiro “nos falta”?

Atualmente o atendimento à demanda na faixa etária da educação infantil está abaixo do previsto nas metas do PNE 2001-2010. Somando as duas etapas têm-se 6.855.120 matrículas quando as metas juntas se propunham a atender 12.027.902; é necessário assim aumentar a rede de educação infantil em cerca de 5 milhões de matrículas.

Ao analisar as despesas com educação infantil no ano de 2010, nota-se que as despesas correntes foram da ordem de R\$ 12,5 bilhões. Para se atingir a meta do PNE 2001-2010, caso fossem mantidas as mesmas condições de atendimento realizadas no ano de 2010, seriam necessários, para o atendimento desses 5 milhões de matrículas, excetuando gastos de construção dessa rede, pelo menos mais R\$ 9,4 bilhões.

Fazendo uma divisão simples entre os valores destinados para a educação infantil nesse mesmo ano de 2010 pelo número de alunos atendidos, na “lógica vigente no Brasil”¹³⁵ (segundo Carreira e Pinto, 2007), tem-se um gasto por aluno ano na ordem de R\$ 1.820,24.

¹³⁵ “A lógica vigente no Brasil estabelece que o valor médio gasto por aluno seja, quando muito, o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação – que muitas vezes não é cumprida – pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação.” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 13)

Não é possível fazer essa divisão por etapa da educação infantil como é feito nas discussões sobre Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), porém comparando esse valor com os valores encontrados nessas discussões teóricas percebe-se que eles são bem distintos.

Um exercício possível seria compará-los: Valor Fundeb, CAQi e Gasto aluno (divisão entre despesas realizadas e matrículas); desta forma as discrepâncias ficariam evidentes, como apresenta-se no quadro 04.

Quadro 04 – Valores aluno-ano educação infantil – 2010

Etapas da Educação Básica	Valores Fundeb 2010 - R\$	Valores CAQi (referentes ao PIB per capita) 2010 - R\$	Gasto Aluno (despesas/matrículas) 2010 - R\$
Creche pública tempo parcial	1.132,78	--	--
Creche pública tempo integral	1.557,57	7.416,24	--
Pré-escola em tempo parcial	1.415,97	2.871,42	--
Pré-escola em tempo integral	1.769,96	--	--
Educação Infantil	---	---	1.820,24

Fonte: Portaria Interministerial nº 1.227/09; IBGE; Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010 e INEP/MEC.

No quadro 04 é possível identificar que os valores gastos por aluno são cerca de 20% maiores que os valores aluno mínimo decretado pelo Presidente da República para o Fundeb, cerca de três vezes menor que o valor do CAQi para as creches públicas em tempo integral e cerca de sessenta por cento (60%) do previsto para as pré-escolas públicas em tempo parcial. Utilizando os valores do CAQi para estimar quanto seria necessário para atingir as metas do PNE 2001-2010, esse valor passaria dos R\$ 9,4 bilhões para R\$ 35,7 bilhões.

Para os valores de creche pública parcial (R\$ 1.132,78) e para as pré-escolas em tempo integral (R\$ 1.769,96) essas diferenças se mantêm. Os valores do Fundeb para as pré-escolas em tempo integral são cerca de R\$ 1,1 mil a menos que os valores do CAQi para as pré-escolas em tempo parcial, o que reforça a disparidade entre esses valores.

Retomando a análise do balanço referente ao ano de 2010, percebe-se que os gastos de todos os entes federados com educação não ultrapassaram os R\$ 193 bilhões, sendo que foram destinados à educação infantil R\$ 12,4 bilhões. Nesse mesmo balanço podem-se notar as despesas com a dívida pública do país, ultrapassando os R\$ 677,9 bilhões (R\$ 143,1 bilhões para o pagamento de Juros e encargos da dívida e R\$ 534,8 bilhões para Amortização/Refinanciamento da dívida). Destes valores, mais de 93% refere-se às despesas

liquidadas pela União.

Com essa análise é possível afirmar que as prioridades de nossos governantes, e em especial dos da União, não estão relacionadas com a garantia de educação, muito menos com uma educação infantil de qualidade para a população desse país.

Nesse contexto orçamentário, inicia-se o ano de 2011 com a perspectiva de aprovação em nossas Casas Legislativas do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020) com metas de atendimento na educação infantil para a próxima década, porém com sérios riscos de possuir o mesmo problema que seu antecessor: não vincular os recursos financeiros necessários para a execução do plano.

5.2 – O PNE 2011-2020 – “novas” metas para a próxima década.

O novo Plano Nacional de Educação que está para ser votado pelos deputados federais e senadores foi construído pelo governo após a realização de inúmeras conferências municipais, estaduais e uma conferência nacional (CONAEs). O que se apresentou como um processo democrático de conferências culminou no Projeto de Lei nº 8.035/2010 que nada ou pouco refletiu as discussões realizadas nesses espaços. Das CONAEs ficou como produto o “Documento Final” construído a partir das discussões coletivas e o fortalecimento dos grupos organizados da sociedade. Esses mesmos grupos se reorganizaram para propor emendas ao PL, que tramita no Congresso Nacional.

O PL foi entregue pelo Executivo à Câmara dos Deputados em novembro de 2010. A partir de então, passou por algumas audiências públicas, o que o fez receber diversas propostas de emendas ao texto a fim de que se aproxime do que fora discutido nas conferências.

Esse Projeto tem como metas para a educação infantil a expansão da rede, tanto de creche como de pré-escola, propondo atender 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade em creches até 2020, com uma meta intermediária de obtenção de 30% dessas matrículas em cinco anos a partir da aprovação do Plano – observa-se que é a mesma meta do “antigo” PNE (2001-2010). Para as crianças de 4 e 5 anos de idade, a meta é atender em pré-escolas 100%

dessas crianças em instituições escolares até 2016¹³⁶.

Para alcançar essas metas, o PL original propunha que se investisse em educação o equivalente a 7% do PIB até 2020. Esse “esforço” de investimento significaria muito pouco, perto dos montantes necessários para a expansão e manutenção das redes.

Para muitos estudiosos da área educacional, para representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, para a União Nacional de Estudantes (UNE) e para a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), esse Plano se apresenta com características parecidas com o antigo: metas audaciosas de atendimento das demandas educacionais sem recursos financeiros suficientes para viabilizá-las.

Nesse ponto, faz-se necessário ressaltar que existe um processo de mobilização popular a respeito da porcentagem de valores correspondentes ao percentual do PIB no Plano. Diversos membros da sociedade civil representados em associações, sindicatos, ONGs, agremiações, entre outras, baseados em cálculos a partir das metas propostas no próprio PL, em pesquisas sobre custo Aluno-Qualidade e sobre contabilidade financeira, constataram que seriam necessários investimentos na ordem do equivalente a 10% do PIB para que se atingissem as metas propostas. Essa constatação foi apresentada em diversas emendas ao PL, solicitando o aumento desse percentual. Iniciou-se assim uma campanha nacional pela destinação do equivalente a 10% do PIB para a educação pública nacional.

Após meses de protelação da leitura do parecer sobre o PL nº 8.035/2010 referente ao PNE 2011-2020 na Câmara dos Deputados, o relator, Deputado Federal Ângelo Vanhoni (PT/RS), em 12 de dezembro de 2011, publicizou um PL substitutivo¹³⁷ no qual mantém como metas para a educação infantil a expansão da rede e, entre outras alterações, propõe a elevação de 7% para o equivalente a 8% do PIB em investimento em educação, com uma alteração essencial: o relator substituiu a referência do PIB de “investimento público” para uma porcentagem do “investimento público total”, permitindo assim que entre no cômputo gastos com escolas privadas.

Recordando a tabela disponibilizada pelo próprio INEP na qual constam os investimentos públicos diretos com educação, pode-se perceber que já em 2009 o Brasil investia o equivalente a 5,7% do PIB em educação, faltando apenas 2,3% para o atendimento da meta até 2020, um esforço que certamente será aquém do necessário e do possível.

¹³⁶ Meta que segue determinação da EC nº 59/2009.

¹³⁷ O Parecer do deputado Ângelo Vanhoni ainda tramitará por cinco sessões da Câmara dos Deputados, podendo receber outras emendas parlamentares e só depois seguirá para a votação em Plenário.

5.2.1 – Quanto seria necessário para atingir as metas do PNE 2011-2020?

O PL substitutivo prevê como financiamento, para alcançar as metas propostas para toda a educação básica, a ampliação do “investimento público total em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 8% do Produto Interno Bruto, ao final do decênio”. Além disso, tem em suas estratégias entre outras coisas: garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação pública, aperfeiçoar o mecanismo de arrecadação do salário-educação, destinar recursos do Fundo Social do Pré-Sal, Royalties referente ao petróleo e à produção mineral e implementar o custo-aluno-qualidade como parâmetro de financiamento (BRASIL, 2010d).

Para alcançar a meta de atendimento na educação infantil será necessário ter matriculadas cerca de 13 milhões de crianças de 0 a 5 anos de idade, segundo dados do IBGE¹³⁸. Em 2010 existiam 6,7 milhões de crianças matriculadas na educação infantil. Para atingir as metas do PNE 2011-2020, seria necessária a inclusão de cerca de mais de 6 milhões de crianças até 2020, sendo que 3,9 milhões dessas até 2016 – 2,3 milhões de crianças de 0 a 3 anos de idade e 1,6 milhão de crianças com 4 e 5 anos de idade. A tabela 23 apresenta alguns valores sobre essas metas.

Tabela 23 – Valores gastos para atingir a meta do PNE 2011-2020 – segundo valor custo-aluno 2010 e valor CAQi-CNE

	População Projetada 2020 (em mil)	Metas de atendimento do PNE 2011 – 2020 (em mil)	Diferença entre as matrículas de 2010 e as metas PNE 2011 – 2020 (em mil)	Recursos necessários para o atendimento das matrículas que faltam para atingir as metas do PNE 2010-2020	
				Valor gasto-aluno 2010 (R\$ em milhões)	Valor CAQi - CNE (R\$ em milhões)
0 a 3 anos – Creche	12.799	6.399	4.322	7.866	32.050
4 e 5 anos – Pré-escola	6.441	6.441	1.663	3.028	4.776
0 a 5 anos – Educ. Infantil	19.239	12.840	5.985	10.894	36.826

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE, Microdados do Censo Escolar 2010 – INEP, PNE 2001-2010, PNE 2010-2020 e CNE - CAQi.

Na tabela é possível visualizar os montantes que seriam necessários para que a meta

¹³⁸ Dados de população retirados das projeções populacionais realizadas pelo IBGE.

do PNE 2011-2020 fosse atingida¹³⁹. Caso esse esforço nacional se concretizasse através das perspectivas de gasto-aluno praticadas no ano de 2010, precisaria de um investimento de no mínimo R\$ 3 bilhões para atingir a meta referente às crianças de 4 e 5 anos e R\$ 4,5 bilhões para a meta de 30% das crianças de 0 a 3 anos de idade até 2016 e de mais de cerca de R\$ 3,5 bilhões até 2020 para atingir os 50% de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade. Caso essa perspectiva de atendimento considerasse os estudos do CAQi-CNE, o investimento para cumprir tais metas seria de cerca de R\$ 23 bilhões até 2016 e de mais cerca de R\$ 13,5 bilhões até 2020, respectivamente.

O PIB brasileiro registrou uma arrecadação de R\$ 3,675 trilhões em 2010. Calculando 5,7% desse valor para investir em educação, porcentagem realizada em 2009, corresponderiam a cerca de R\$ 210 bilhões. Calculando-o com 10% do PIB, como reivindicam os movimentos sociais, entre eles a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, no ano de 2010 esses valores teriam atingido os R\$ 367 bilhões. Nessas condições apenas chegariam à metade do que foi destinado ao pagamento e amortização da dívida do país, como já relatado.

Destinou-se para a educação infantil nesse mesmo ano um montante de R\$ 12,4 bilhões. Somados esses valores com os previstos para atingir a meta do PNE 2011-2020 – R\$ 10,8 bilhões nas condições atuais –, se essa meta fosse atingida em 2010 ter-se-ia gasto com educação infantil R\$ 23,2 bilhões, o que representa menos de 1% (0,63%) do arrecadado pelo PIB brasileiro em 2010.

Refazendo esse exercício com os valores estimados pelo CAQi para as matrículas que faltam para atingir as metas (R\$ 36,8 bilhões) e acrescentando os recursos que faltariam para que o valor gasto atualmente (R\$ 12,4 bilhões) atingisse o valor estimado do CAQi (R\$ 28,7 bilhões), ter-se-ia uma despesa de R\$ 65,5 bilhões – esse valor corresponde a 1,8% do PIB brasileiro em 2010.

¹³⁹ Exercício elaborado com valores referentes ao ano de 2010.

5.3 – Por fim: é possível um atendimento público de qualidade na educação infantil?

Após essas inúmeras análises, pode-se concluir que a educação infantil brasileira depende de recursos financeiros e vontade política para se tornar uma realidade. Dentre as possibilidades que se pode elencar, destaca-se a urgência de se repensar a redistribuição de responsabilidades entre os entes e o que significa o regime de colaboração entre eles.

Enquanto essa redefinição não acontece, a sociedade deve se unir para reivindicar que o novo Plano Nacional de Educação 2011-2020 atribua à União, em seu texto, a responsabilidade de complementar os recursos financeiros destinados à educação até a proporcionalidade do PIB que for estipulada, visto que fica claro, com as análises realizadas neste e em outros trabalhos sobre financiamento da educação, que é esse ente federado que possui recursos disponíveis para novos investimentos.

E nesse aspecto, não esquecendo que só com mais recursos financeiros se alcançarão a quantidade e a qualidade tão desejada na educação infantil, fica evidente a importância da reivindicação feita por inúmeros educadores, militantes e especialistas da área educacional referente à necessidade de alterar de 7% para 10% do PIB a destinação financeira para a educação. Deve-se destacar que manter qualquer percentual inferior a 10% PIB

[...] colaborará de maneira precária com a expansão da oferta educacional. Além disso, será insuficiente para a consagração de um padrão mínimo de qualidade na educação. Em outras palavras, caso o Projeto de Lei (PL) 8.035/2010 não sofra mudanças no Congresso Nacional, o Brasil insistirá – por mais uma década – na incorreta dissociação entre acesso e qualidade, ambos os elementos fundamentais para a garantia plena do direito à educação. (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011, p. 1 e 2)

6 – Referências Bibliográficas¹⁴⁰

ABRAMOVAY, Miriam e KRAMER, Sônia. O rei está nu. In: SOUZA, Solange Jobim e KRAMER, Sonia. **Educação ou Tutela?** A criança de 0 a 6 anos. São Paulo: Loyola, 1988.

AÇÃO EDUCATIVA. **Educação Infantil**: Déficit de atendimento em educação infantil no Município de São Paulo - Movimento Creche para Todos – fortalecimento de rede local. Disponível no site: <http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/todas-noticias/2385-casos-juridicos> acessado em 06/12/2011.

AGUIAR, Rui Rodrigues. Alternativas para a gestão e financiamento da Educação Infantil no Brasil: argumentos para qualificação da discussão. In: MOVIMENTO INTERFÓRUMS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL. **Educação Infantil**: construindo o presente. Campo Grande/MS: Editora UFMS; 2002.

AQUINO, Ligia Maria Leão de e VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. Orientação Curricular para a Educação Infantil: Referencial Curricular Nacional e Diretrizes Curriculares Nacionais. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. **Educação da Infância**: história e política. Rio de Janeiro: DpeA, 2005.

ARAÚJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, Maria José Rocha (Org./Coord.); ALMEIDA, Maria do Rosário e DIDONET, Vital (Orgs.). **FUNDEB** – Dilemas e Perspectivas. Brasília: Edição independente, 2005.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A descentralização na Lei 5.692/71**: coerência ou contradição? Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A não transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

¹⁴⁰ Organizada em ordem alfabética.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Fundef**: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. 30ª Reunião Anual da ANPED (Anais): Caxambu, 2007.

ARELARO, Lisete Regina Gomes e GIL, I-Juca-Pirama Camargo. **Política de Fundos na Educação: duas posições**. Associação dos Docentes da Universidade Federal do Pará – ADUFPA. Belém, 2003. Disponível em http://www.adufpa.org.br/reform_univ/artigos/Politic_fundos_educ.htm. Acessado em 01/03/2012.

ÁRIES, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC; 2006.

BARRETO, Ângela Maria Rabelo Ferreira. **Políticas e programas federais destinados a crianças de zero a seis anos**. IPEA: Relatório Final, Brasília, 2001.

BASSI, Marcos Edgar. **Política educacional e descentralização**: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

BELLO, José Luiz de Paiva. **Educação no Brasil**: a história das rupturas. Pedagogia em Foco, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/hebl4.htm>. Acesso em: 06/09/2010.

BRASIL. **Decreto nº 19.402**, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos negócios da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, 1930a.

BRASIL. **Decreto nº 19.443**, de 1 de dezembro de 1930. Regula as despesas do Ministério da Educação e Saúde Pública, no corrente ano, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1930b.

BRASIL. **Decreto nº 19.560**, de 5 de janeiro de 1931. Aprova o regulamento que organiza a Secretaria de Estado do Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, 1931.

BRASIL. **Constituição** dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. **Constituição** dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. **Constituição** dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961.

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1967a.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 229**, de 28 de fevereiro de 1967.. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília, 1967b.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 477**, de 26 de Fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. Brasília, 1969a.

BRASIL. **Decreto-lei nº 594**, de 27 de maio de 1969. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. Brasília, 1969b.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Brasília, 1969c.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.124**, de 8 de setembro de 1970. Permite dedução do Imposto de Renda das pessoas Jurídicas para fins de alfabetização nos exercícios de 1971 a 1973, inclusive. Brasília, 1970.

BRASIL **Lei Federal nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau, e dá outras providências. Brasília, 1971.

BRASIL. **Lei nº 6.168**, de 9 de dezembro de 1974. Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS – e dá outras providências. Brasília, 1974.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.940**, de 25 de maio de 1982. Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências. Brasília, 1982.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24**, de 1 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília, 1983.

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências (ECA). Brasília, 1990.

BRASIL. **Educação Infantil no Brasil**: Situação atual/MEC. Secretaria de Educação Fundamental; Departamento de Políticas Educacionais; Coordenação Geral de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica. **Custo-aluno-qualidade**.

Brasília: MEC, 1995.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996, dispõe sobre Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), 1996a.

BRASIL. **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. Brasília, 1996b.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, 1996c.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998, v. 2.

BRASIL. **Portaria nº 42**, de 14 de abril de 1999a.

Brasil, MEC. **Balanco do Fundef em 1998**. Março de 1999b.

BRASIL. **Decreto nº 3.326**, de 31 de dezembro de 1999. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília; 1999c.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 3.742**, de 1 de fevereiro de 2001. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de

2001. Brasília, 2001a.

BRASIL. **Portaria nº 239**, de 28 de junho 2001b.

BRASIL. **Lei 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: MEC/Inep, 2001c.

BRASIL. **Decreto nº 4.103**, de 24 de janeiro de 2002. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. [6º](#), [§ 1º](#), da Lei nº [9.424](#), de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2002. Brasília, 2002a.

BRASIL. **Portaria nº 301**, de 27 de junho de 2002b.

BRASIL. **Portaria nº 346**, de 27 de junho de 2003a.

BRASIL. **Decreto nº 4.861**, de 20 de outubro de 2003. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. [6º](#), [§ 1º](#), da Lei nº [9.424](#), de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2003. Brasília, 2003b.

BRASIL. **Portaria nº 307**, de 29 de junho de 2004a.

BRASIL. **Decreto nº 5.299** de 7 de dezembro de 2004. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. [6º](#), [§ 1º](#), da Lei nº [9.424](#), de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2004. Brasília, 2004b.

BRASIL. **Decreto nº 5.374**, de 17 de fevereiro de 2005. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. [6º](#), [§ 1º](#), da Lei nº [9.424](#), de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 2005a.

BRASIL. **Portaria nº 458**, de 29 de junho de 2005b.

BRASIL. MEC. PROINFANTIL: **Programa de Formação Inicial para professores em Exercício na Educação Infantil**: guia geral 2005. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005c.

BRASIL. **Decreto nº 5.690**, de 3 de fevereiro de 2006. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências. Brasília, 2006a.

BRASIL. **Portaria nº 492**, de 29 de junho de 2006b.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006c.

BRASIL. **Decreto nº 6.003**, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências, Brasília, 2006d.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**, Brasília, MEC, v1, 2006e.

BRASIL. **Decreto nº 6.091**, de 24 de abril de 2007. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007. Brasília, 2007a.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 006**, de 24 de abril de 2007, estabelece as orientações e diretrizes para a execução e assistência financeira suplementar ao programa Nacional de

reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA, Brasília, 2007b.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007c.

BRASIL. **Portaria nº 402**, de 27 de junho de 2007. Brasília, 2007d.

BRASIL. **Ensino Fundamental de nove anos** – orientações gerais. Brasília: Ministério da Educação (MEC), 2007e.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/54266698/Manual-Receita-Nacional>. Acesso em: 27/02/2012.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 598**, de 19 de maio de 2008b.

BRASIL. **Portaria nº 336**, de 26 de junho de 2008c.

BRASIL. **Portaria nº 932**, de 31 de julho de 2008d.

BRASIL. **Portaria nº 371**, de 29 de Junho de 2009a.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os

recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 2009b.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 5**, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, 2009c.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1.227**, de 28 de dezembro de 2009d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Relatório de atividades: 2008** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças. Brasília: MP, 2009e.

BRASIL. **Portaria nº 365**, de 29 de Junho de 2010a.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE/ nº 29**, de 5 de outubro de 2010. Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES na implementação do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – PROINFANTIL, da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação. Brasília, 2010b.

BRASIL. **Parecer ao Projeto de Lei nº 8.035**, de 2010. Aprova o Plano Nacional de educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, 2010c. Disponível em: http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/pdfs/subst_pl8035.pdf. Acessado em: 15/12/2011.

BRASIL. MEC. **Sinopse das Ações do Ministério da Educação**. Novembro de 2010. Brasília, 2010d. Disponível no site: http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse_acoes_mec.pdf. Acesso em: 11/01/2011.

BRASIL. **Portaria nº 443**. Balanço do Setor Público Nacional. Brasília: Ministério da fazenda, 2011. Disponível em http://www.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp. Acessado em 01/03/2012.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Educação Pública de Qualidade**: quanto custa esse direito?. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica: Por que 7% do PIB para a educação é pouco?**: Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo pne garantir um padrão mínimo de qualidade. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. Disponível no site: http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf. Acessado em 01/03/2012.

CAMPOS, Rosânia. **Políticas governamentais e Educação Infantil**: Histórias ou Estórias?. Zero-a-Seis, América do Norte, 0, jul. 2009. Disponível em: <http://www.journal.ufsc.br/index.php/zerosais/article/view/11158/10631>. Acesso em: 25/09/2010.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 2001.

CARNOY, Martin. **Razões para investir em Educação Básica**. New York: UNICEF, 1992.

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

CARVALHO-MOTA, Ailton de. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos

locais no Brasil. **Economía, Sociedad y Territorio** [en línea] 2002, vol. III. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11112304>. Acessado em 01/03/2012.

CASTRO, Jorge Abraão de. Relatório do grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 82, p. 117-136, jan./dez. 2001. n. 200/201/202.

CASTRO, Jorge Abrahão e BARRETO, Ângela Rabelo. **Financiamento da Educação Infantil**: Desafios e Cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação. Texto para Discussão/IPEA, Brasília, nº 965, julho de 2003.

CNE. **Resolução nº 5** de 17 de dezembro de 2009 – Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, CNE, 2009a.

CNE. **Parecer nº 20/2009** – Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, CEB, Aprovado em 11/11/2009. Brasília, CNE, 2009b.

COELHO, Rita Cássia e BARRETO, Ângela Robelo (Org.). **Financiamento da Educação Infantil**: perspectivas em debate. Brasília: UNESCO, 2004.

CONAE. **Construindo o Sistema Nacional Articulado**: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação – Documento Final. CONAE, 2011.

CORTES, Bianca Antunes. Financiamento na Educação: Salário-Educação e Suas Dimensões Privatizantes. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 5 (4): 408-423, out/dez, 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v5n4/06.pdf>. Acessado em 01/03/2012.

CORREA, Bianca Cristina. A Educação Infantil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Theresa. **Organização do Ensino no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2002.

CORRÊA, Bianca Cristina. **Democratização da gestão escolar na educação infantil**: um caso e seus múltiplos significados. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

CUNHA, Flávio e HECKMAN, James. **A evidência sobre formação de capital humano ao longo da vida**. Universidade de Pennsylvania e Universidade de Chicago, March 9, 2008. Disponível em: http://www.alfaebeto.org.br/documentos/capital_humano.pdf. Acesso em: 21/01/2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Um novo movimento da educação privada. In: ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

DAVIES, Nicholas. **Plano Nacional de Educação**: muito discurso, nenhum recurso. Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. Niterói: 2001. Disponível em: http://www.uff.br/feuff/departamentos/docs_politica_mural/plano_nacional_educacao.rtf. Acessado em: 01/03/2012.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2007.

DAVIES, Nicholas. **O salário-educação**: fragilidades e incoerências. s/d. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nicholas19.pdf>. Acesso em: 04/01/2011.

DIDONET, Vital. **Creche**: a que veio, para onde vai. Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, v. 18, p. 11-28, 2001. n. 73.

DIDONET, Vital. A educação infantil na educação básica e o Fundeb. In: LIMA, Maria José Rocha (Org./Coord.), ALMEIDA, Maria do Rosário e DIDONET, Vital (Orgs.). **FUNDEB: dilemas e perspectivas**. Brasília: edição independente, 2005. p. 25-36.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes e CATANI, Afrânio Mendes. **Universidade Pública: políticas e identidade institucional**. Goiânia: Autores Associados, 1999.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FARIA, Ana Lucia Goulart. **Direito à infância: Mário de Andrade e os Parques Infantis para as crianças de família operária na cidade de São Paulo (1935-1938)**. 1993. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

FARIA, Ana Lucia Goulart. **A contribuição dos parques infantis de Mário de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil**. Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

FULLGRAF, Jodete Bayer G. A infância no papel é de papel: as duas faces da nova LDBEN. In: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. **Educação Infantil: construindo o presente**. Campo Grande/MS: Editora UFMS, 2002.

GAITÁN, Lourdes. **Sociología de la infancia: nuevas perspectivas**. Madrid: Editorial Síntesis, 2006.

GIL, Juca e ARELARO, Lisete. Contra a Municipalização do Ensino à Brasileira. In: GIL, Juca (Org.). **Educação Municipal: experiências de políticas democráticas**. Ubatuba: Estação Palavra, 2004.

GOUVEIA, Andréa Barbosa e SOUZA, Ângelo Ricardo de. O financiamento da educação em municípios da região metropolitana de Curitiba/PR/Brasil: os desafios frente à expansão da oferta numa região em crescimento. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales** Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. IX, núm. 194 (64), 1 de agosto de 2005. Disponível em: www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-64.htm. Acesso em: 02/12/2011.

HEYWOOD, Colin. **Uma história da infância: da Idade Média à época contemporânea no Ocidente**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros Finanças Públicas 1998-2000. IBGE, Rio de Janeiro; 2004. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/financasmunic/19982000/financasmunic.pdf. Acesso em: 03/12/2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeção da População do Brasil por sexo e idade para o período: 1980-2050** – revisão 2008. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf. Acesso em: 06/12/2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. IBGE, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf. Acesso em: 03/12/2011.

KLEIN, Sylvie Bonifácio. **Ensino Fundamental de Nove Anos no município de São Paulo: um estudo de caso**. 2011. 233f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

KAPPEL, Dolores. Infância e educação infantil - reflexões para início do século. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA OMEP. **Infância - Educação Infantil** - reflexões para o início do século. Anais..., Rio de Janeiro, 2000.

KUHLMANN JR, Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, São Paulo, p. 5-18, maio-agosto 2000. n. 14.

LEE, Nick. Vozes das crianças, tomada de decisão e mudança. In: MÜLLER, Fernanda (Org.). **Infância em perspectiva**: Políticas, pesquisas e instituições. São Paulo: Cortez, 2010.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova (1932): **A reconstrução educacional no Brasil** - ao povo e ao governo. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acesso em: 16/01/2012.

MARTINS, Paulo de Sena. Financiamento da Educação no Município. In: FUNDESCOLA. **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação** - PRASEM II. Brasília, FUNDESCOLA/MEC, 2001.

MAZZUCHELLI, Frederico. **A crise em perspectiva**: 1929 e 2008. NOVOS ESTUDOS 82 NOVEMBRO 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n82/03.pdf>. Acessado em 01/03/2012.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. Estudos e Documentos, São Paulo, v. 17, 1981. Publicação da Faculdade de Educação.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MOVIMENTO INTERFORUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL (MIEIB). **Depoimento da Professora Fúlvia Rosenberg FCC/PUC-SP ao Senado Federal sobre a PLS 414 e PLC 6755** em 12 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/31277018/DEPOIMENTO-AO-SENADO-Fulvia-Rosemberg>. Acesso em: 06/11/2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Política educacional e regulação no contexto latino-americano**: Argentina, Brasil e Chile. Linhas Críticas, Brasília, v. 15, p. 45-62, jan./jun. 2009. n. 28.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão Financiamento e Direito à Educação**: Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (Orgs.). **O público e o privado na educação**: interfases entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão Financiamento e Direito à Educação**: Análise da LDB e da Constituição Federal. 3ª edição. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação Infantil**: fundamentos e métodos. São Paulo: Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **O custo do ensino público no Estado de São Paulo**: estudos de

custo/aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. Caderno Pesquisa, São Paulo, p. 3 – 29, nov. 1982. nº 43.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda?. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988**. 2. ed. Versão Ampliada. Campinas: Autores Associados, 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação de qualidade. In: CORREA, Bianca C. e GARCIA, Teise O. (Orgs.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

PINTO, José Marcelino Rezende. “**Carta Capital**: Assim não vai”. Entrevista concedida a Revista Carta Capital em 12/12/2011. Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=510>. Acesso em: 14/12/2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Requisitos para a construção do Fundeb. In: LIMA, Maria José Rocha (Org./Coord.); ALMEIDA, Maria do Rosário e DIDONET, Vital (Orgs.). **FUNDEB Dilemas e Perspectivas**. Brasília: edição independente; 2005. p. 67-78.

POLO, José Carlos. Autonomia de Gestão Financeira da escola. In: FUNDESCOLA. **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II**. Brasília, FUNDESCOLA/MEC, 2001.

POPP, Bárbara. **Análise das propostas de políticas públicas para o financiamento da Educação Infantil no município de São Paulo**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância**. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1983.

ROSA, Mariéte Félix. **O Direito da criança a ter direito**: a educação infantil em Mato Grosso do Sul (1991 – 2002). 371 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da Educação Infantil Brasileira Contemporânea. In: **Simpósio Educação Infantil**: construindo o presente. Brasília: UNESCO, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da educação**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

SISTEMA EDUCATIVO Nacional de Brasil: 2002 / Ministério da Educação de Brasil (MEC/INEP) y Organización de Estados Iberoamericanos (OIE). 2002. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/brasil/index.html>. Acesso em: 12/03/2011.

SILVA, Andréia Ferreira da. **Federalismo, Descentralização, Municipalização e Direito à Educação Básica no Brasil**. Espírito Santo: ANPAE, 2009. Disponível em: www.anpae.org.br. Acesso em: 10/01/2011.

SOARES, Natália Fernandes. A investigação participativa no grupo social da criança. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n.1, p. 25-40, jan/Jun 2006. Disponível em: www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss1articles/soares.pdf. Acesso em: 01/12/2001.

SOUZA, Solange Jobim e KRAMER, Sonia. **Educação ou tutela?** A criança de 0 a 6 anos. São Paulo: Edições Loyola, 1988.

TIRIBA, Léa. Educação Infantil e parcerias: acertos e equívocos. In: MOVIMENTO INTERFÓRUMS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL. **Educação Infantil: construindo o presente**. Campo Grande/MS: Editora UFMS; 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**. Brasília, TCU, 2007.

WACHOWICZ, Lilian; e outros. **Estados e educação**. Campinas/SP: Papirus: Cedes; São Paulo: Ande: Anped, 1992.

VERHINE, Robert Evan. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. **Revista Educação** – PUC/RS, Rio Grande do sul, v. 21, p. 107-122, 1998. n. 35.

VIEIRA, Rosilene Silva. **As relações federativas e as políticas de EJA no Estado de São Paulo no período 2003-2009**. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2002. v. 1.

Sites consultados

www.inep.gov.br

www.mec.gov.br

www.fazenda.gov.br

www.tesouro.fazenda.gov.br

www.mieib.org.br

www.campanhaeducacao.org.br

APÊNDICE

APÊNDICE A – TABELAS COM DADOS UTILIZADOS PARA CONSTRUIR OS GRÁFICOS QUE CONSTAM AO LONGO DO TRABALHO

Tabela A01 – Utilizada na construção do **Gráfico 01** - Comportamento das receitas correntes, de capital e total¹⁴¹ arrecadadas pelo conjunto dos entes federados no período de 2001 a 2010 - Brasil (valores indexados - INPC – dez/2010)

	Receita Corrente	Receita de Capital	Receitas Correntes Intra-Orçamentárias	Receitas de Capital Intra-Orçamentárias	Receita Total
2001	945.379.213.824,28	593.520.153.506,64	--	--	1.538.899.367.330,91
2002	963.700.902.605,68	633.226.608.236,61	--	--	1.596.927.510.842,28
2003	1.071.522.328.002,48	836.351.181.139,77	--	--	1.907.873.509.142,25
2004	1.079.506.944.419,03	664.147.725.768,45	--	--	1.743.654.670.187,48
2005	1.173.150.852.629,30	825.592.483.228,66	--	--	1.998.743.335.857,96
2006	1.279.785.122.605,06	765.574.864.928,27	--	--	2.045.359.987.533,34
2007	1.393.743.221.667,55	711.793.777.902,24	15.961.736.416,04	514.602.352,16	2.122.013.338.338,00
2008	1.503.369.914.660,41	535.937.300.629,21	28.449.519.129,50	817.907.695,15	2.068.574.642.114,27
2009	1.497.011.046.436,01	822.879.189.969,82	48.068.946.337,64	1.187.932.854,44	2.369.147.115.597,92
2010	1.621.712.227.233,66	620.151.137.277,30	52.433.853.051,68	1.793.222.353,65	2.296.090.439.916,29

Fonte Construída pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público: exercício de 2010.

¹⁴¹ A partir de 2007 existem dados para Receitas Correntes Intra-Orçamentárias e Receitas de Capital Intra-Orçamentárias que não estão discriminadas no gráfico acima, pois não chegam a 2,5% do total.

Tabela A02 – Utilizada na construção do **Gráfico 02** - Evolução das Receitas de Capital por fonte de arrecadação no consolidado dos entes federados – Brasil (2001 – 2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Operações de Crédito	491.671.727.943,99	467.578.023.209,55	729.876.078.741,38	597.326.701.401,16	755.692.588.940,60	681.615.760.303,36	641.281.287.057,68	462.049.065.378,91	545.044.603.220,65	517.695.632.271,39
Alienação de Bens	11.391.496.145,30	8.237.578.638,58	5.004.540.823,45	1.892.755.222,90	4.684.518.313,22	10.656.777.496,41	3.809.921.668,38	2.539.776.535,98	5.039.802.344,18	5.153.429.191,20
Amortização e Empréstimos	28.456.793.440,35	19.842.040.360,39	21.106.962.425,19	24.859.338.003,80	24.746.154.761,70	28.933.880.226,48	26.328.705.440,40	22.375.553.209,05	28.425.177.826,26	25.846.782.841,35
Transferências de Capital	6.185.880.292,07	10.548.304.779,03	5.667.386.943,47	6.089.119.601,16	4.288.245.921,02	8.446.403.607,16	8.200.242.185,05	12.767.441.363,86	12.283.229.426,84	16.157.051.473,06
Outras Receitas de Capital	55.814.255.684,93	127.020.661.249,06	74.696.212.206,27	33.979.811.539,43	36.180.975.292,12	35.922.043.294,87	32.173.621.550,73	36.205.464.141,41	232.086.377.151,89	55.298.241.500,30
Receita de capital	593.520.153.506,64	633.226.608.236,61	836.351.181.139,77	664.147.725.768,45	825.592.483.228,66	765.574.864.928,27	711.793.777.902,24	535.937.300.629,21	822.879.189.969,82	620.151.137.277,30

Fonte: Construída pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009 e nº 365, de 29 de junho de 2010.

Tabela A03 – Utilizada na construção do **Gráfico 03** – Arrecadação de Transferências de Capital de 2001 a 2010 (indexados dez./2010) – Brasil

	Transferências da União	Transferências dos Estados	Transferências dos Municípios	Transferências de Convênios	Outras Transferências de Capital	Total
2001	3.430.753.811,61	470.505.516,22	5.060.934,66	2.847.701,06	2.276.712.328,51	6.185.880.292,07
2002	1.738.676.812,98	401.021.991,10	--	--	354.705.372,16	10.548.304.779,03
2003	783.363.470,95	420.757.987,27	2.236.016,30	4.212.737.124,42	248.292.344,53	5.667.386.943,47
2004	931.429.632,19	511.508.386,78	23.512.374,61	4.418.474.425,57	4.622.669.207,58	6.089.119.601,16
2005	406.423.434,10	265.387.835,54	8.673.026,93	3.361.539.309,77	246.222.175,77	4.288.245.921,02
2006	574.629.610,27	472.770.516,90	19.526.669,82	6.596.961.568,13	782.515.242,05	8.446.403.607,16
2007	778.386.648,50	296.739.772,10	28.075.690,24	6.371.867.643,45	725.172.430,78	8.200.242.185,05
2008	1.503.480.483,70	584.981.604,42	5.527.141,76	10.068.965.209,01	604.486.924,97	12.767.441.363,86
2009	1.271.867.704,49	432.577.893,82	3.423.875,35	10.302.246.111,51	273.113.841,67	12.283.229.426,84
2010	2.228.970.126,73	1.510.671.571,87	690.676.014,48	--	--	16.157.051.473,06

Fonte: Construído pela autora com dados das Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Tabela A04 – Utilizada na construção do **Gráfico 04**: Evolução das Receitas Correntes por fonte de arrecadação no consolidado dos entes federados - Brasil (2001 – 2010)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita Tributária	375.657.641.444,08	375.162.217.218,75	411.711.559.990,75	408.158.418.459,89	444.440.503.784,53	479.857.924.142,23	525.879.592.544,11	595.111.119.016,59	574.567.027.608,13	632.114.279.186,81
Receita de Contribuição	309.186.124.494,66	329.634.969.852,46	370.984.072.282,79	396.012.444.971,50	421.349.938.610,63	426.565.366.696,55	462.581.456.504,85	450.254.429.374,77	452.684.023.565,68	502.440.105.899,75
Receita Patrimonial	29.956.499.993,83	25.472.822.084,13	33.132.674.917,11	31.086.379.732,43	33.537.142.574,18	62.078.219.420,78	64.761.664.492,24	78.751.759.588,64	88.325.732.301,36	93.782.058.523,32
Receita Agropecuária	527.659.476,87	76.216.705,67	66.964.521,66	68.421.348,38	74.407.973,54	94.782.171,91	84.522.105,44	72.047.043,17	75.721.138,78	66.360.105,86
Receita Industrial	1.367.924.597,16	1.798.344.220,39	1.496.002.145,95	1.155.147.875,17	1.315.359.918,53	958.898.442,43	1.103.822.955,71	1.229.256.278,58	1.232.038.653,38	1.243.775.331,82
Receita de Serviços	38.007.407.854,84	38.761.609.307,36	43.938.746.276,17	41.299.835.290,10	42.653.112.974,97	45.766.141.005,94	47.675.284.221,51	49.378.863.562,10	50.166.861.357,61	54.512.256.574,68
Transferências Correntes	156.076.129.107,15	147.090.199.965,80	168.986.699.183,81	166.765.510.858,21	181.197.763.733,61	206.396.680.028,96	230.542.472.482,94	265.712.601.502,07	262.313.114.521,58	283.438.831.764,42
Demais Receitas Correntes	34.599.826.855,68	45.704.523.251,12	41.205.608.684,23	34.960.785.883,34	48.582.623.059,31	58.067.110.696,26	61.114.406.360,75	62.859.838.294,50	67.646.527.289,49	54.114.559.847,00

Fonte: Construída pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Tabela A05 – Utilizada na construção do **Gráfico 05** - Valores indexados para dezembro de 2010 da Receita dos municípios por tipo de receita - Brasil (2001 a 2010)

	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>
RECEITAS	130.516.479.452,20	139.365.680.897,12	172.444.991.008,31	160.467.743.621,03	157.827.974.602,34	188.041.480.489,22	230.954.212.203,15	253.532.804.423,10	265.381.857.920,20	300.597.551.194,33
RECEITAS CORRENTES	126.755.087.205,90	133.238.392.511,34	167.749.750.231,28	154.969.441.010,49	153.843.052.677,23	181.336.715.507,75	219.040.053.772,95	235.363.556.919,38	248.323.085.313,19	276.711.670.287,21
RECEITAS DE CAPITAL	3.761.392.246,30	6.127.288.385,78	4.695.240.777,03	5.498.302.610,55	3.984.921.925,11	6.704.764.981,47	7.463.999.752,03	11.739.993.552,20	9.756.820.046,02	15.690.055.200,64
RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS							4.417.419.748,89	6.330.395.776,42	7.229.492.612,04	8.132.183.752,84
RECEITA DE CAPITAL INTRA-ORÇAMENTÁRIAS							32.738.929,29	98.858.175,10	72.459.948,96	63.641.953,64

Fonte: Construída pela autora com base nas Portarias nº 301, de 27 de junho de 2002, nº 346, de 27 de junho de 2003, nº 307, de 29 de junho de 2004, nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público 2010.

Tabela A06 – Utilizada na construção do **Gráfico 06** - Impostos recolhidos pelos municípios, estados, Distrito Federal e União nos anos de 2004 a 2010 valores indexados dez/2010 – Brasil

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Imposto sobre a Importação – II	9.145.746.358,35	8.893.147.102,07	9.814.826.097,71	12.155.259.489,26	17.067.008.438,11	15.743.604.256,84	21.080.739.008,96
Imposto sobre a Exportação – IE	70.141.588,45	47.981.562,72	42.309.714,80	60.810.298,00	34.481.893,53	63.314.180,75	21.036.866.737,38
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR	239.772.485,18	270.076.675,62	284.023.315,98	312.799.809,59	395.411.719,56	408.897.895,92	475.987.546,59
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	8.392.746.232,50	8.117.446.252,38	9.528.350.475,61	10.896.864.542,39	11.697.395.736,92	13.695.643.423,46	16.041.941.065,96
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR	98.027.515.174,37	120.924.968.091,09	132.384.331.930,85	156.411.158.645,22	188.958.017.712,99	187.395.797.024,50	208.837.414.089,34
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA	8.812.940.626,73	10.387.591.113,85	12.064.105.158,21	14.286.212.447,48	16.629.265.263,44	20.071.087.781,52	21.277.523.129,35
Dedução da Receita de IPVA para a Formação do FUNDEB				(205.475.636,32)	(544.984.337,82)	(966.395.176,23)	(1.095.559.792,90)
Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação – ITCD	736.069.597,36	815.503.889,06	966.978.258,03	1.204.448.520,68	1.485.849.214,30	1.673.087.710,04	2.508.177.037,03
Dedução de Receita de ITCD para a Formação do FUNDEB				(30.384.179,81)	(83.316.522,39)	(135.284.669,48)	(205.598.813,05)
Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos"- ITBI	1.547.614.277,13	1.592.531.004,05	2.098.945.204,64	2.898.213.900,77	3.581.916.768,51	4.004.034.403,65	5.433.650.157,74
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	21.059.034.183,62	24.061.421.317,65	26.780.064.494,21	31.240.028.077,38	36.695.285.377,91	27.598.789.248,50	37.255.019.833,28
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	136.580.385.025,33	152.367.546.741,10	165.666.357.598,86	183.537.232.943,23	217.297.921.705,38	225.337.152.460,26	264.745.993.474,58
Dedução da Receita de ICMS para Formação do FUNDEF	(8.705.404.063,89)	(9.767.679.428,57)	(10.109.493.149,18)				
Dedução da Receita de ICMS para Formação do FUNDEB				(12.609.709.420,05)	(16.975.657.781,06)	(18.628.232.048,69)	(21.873.410.317,01)
Imposto sobre Operação de Crédito, Câmbio, Seguros ou Títulos - IOF	5.230.954.144,53	5.965.324.803,79	6.737.580.504,78	7.816.582.149,89	20.167.891.471,10	19.193.097.568,06	26.529.574.587,69
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	10.503.049.439,59	11.246.951.447,15	14.541.132.561,67	17.670.912.746,85	21.372.008.070,89	24.565.582.969,52	30.438.126.471,27
Outros Impostos	723.670.933,09	865.104.874,77	959.461.670,98	1.054.865.469,75	1.198.223.211,92		

Fonte: Construído pela autora com bases nas Portarias , nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010

Tabela A07 – Utilizada na construção do **Gráfico 07** – Impostos Municipais para os anos de 2004 a 2010 (valores indexados) – Brasil

	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	11.346.990.388,52	10.399.815.627,25	11.899.391.877,81	12.986.250.053,79	13.003.573.734,49	14.226.719.550,13	15.641.932.410,68
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR	2.910.042.862,73	2.886.838.179,50	3.451.342.988,26	4.448.925.083,81	4.940.838.651,16	4.891.837.017,68	5.370.170.683,64
Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos"- ITBI	2.092.374.038,40	2.040.300.398,41	2.621.248.198,62	3.453.922.940,71	3.981.887.922,55	4.087.046.397,93	5.221.575.085,03
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	14.200.119.691,41	14.409.238.790,42	18.159.558.167,11	21.059.167.131,67	23.758.491.980,12	25.360.286.838,21	29.522.976.421,61
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	37,1%	35,0%	32,9%	31,0%	28,5%	29,3%	28,1%
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR	9,5%	9,7%	9,6%	10,6%	10,8%	10,1%	9,6%
Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos"- ITBI	6,8%	6,9%	7,3%	8,2%	8,7%	8,4%	9,4%
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	46,5%	48,5%	50,3%	50,2%	52,0%	52,2%	52,9%

Fonte: Construído pela autora com bases nas Portarias nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Tabela A08 – Utilizada na construção do **Gráfico 08** - Complementação da União ao Fundeb - valores correntes e valores constantes¹⁴² em 2010 – Brasil (em bilhões)

	Ano	Valores Constantes	Valores Correntes
Fundef	1998	0,9	0,4
	1999	1,4	0,7
	2000	1,0	0,5
	2001	0,8	0,5
	2002	0,7	0,4
	2003	0,5	0,3
	2004	0,6	0,5
	2005	0,5	0,4
	2006	0,4	0,3
Fundeb	2007	2,3	2,0
	2008	3,5	3,2
	2009	5,3	5,1
	2010	7,6	7,6

Fonte: Sinopse das Ações do Ministério da Educação. Disponível no site:

http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse_acoes_mec.pdf acessado em 11/01/2011.

Tabela A09 – Utilizada na construção do **Gráfico 09** – Matrículas por etapa da educação básica: educação infantil e ensino fundamental I – Brasil (2001 a 2010)

	Educação Infantil	Ensino Fundamental I	total
2001	6.565.016	19.727.684	26.292.700
2002	6.738.173	19.380.387	26.118.560
2003	6.991.823	18.919.122	25.910.945
2004	6.903.737	18.774.128	25.677.865
2005	7.205.013	18.465.505	25.670.518
2006	7.016.095	18.338.600	25.354.695
2007	6.509.868	17.782.368	24.292.236
2008	6.719.261	17.620.439	24.339.700
2009	6.762.631	17.295.618	24.058.249
2010	6.792.000	17.295.618	24.087.618

Fonte: Construída pela autora com dados das Sinopses Estatísticas dos Censos Escolares de 2001 a 2009 e microdados do Censo Educacional de 2010.

¹⁴² Valores correntes são os valores destinados no ano corrente em questão e Valores constantes são valores correntes acrescidos dos índices de inflação ou deflação, trazendo os valores para os praticados no ano que se deseja realizar o cálculo (no caso 2010), o MEC se utilizou do INPC - médio.

Tabela A10 – Utilizada na construção do **Gráfico 10** – Matrícula de Educação Infantil pública, privada e total (em mil) – Brasil (2001 – 2010)

	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>	<i>Total</i>
2.001	4.278	1.635	5.912
2.002	4.424	1.706	6.130
2.003	4.605	1.789	6.393
2.004	4.916	1.988	6.904
2.005	5.156	2.049	7.205
2.006	5.066	1.950	7.016
2.007	4.948	1.561	6.510
2.008	4.993	1.726	6.719
2.009	4.989	1.774	6.763
2.010	4.937	1.855	6.792

Fonte: Construído pela autora com base nos dados das Sinopses Estatísticas dos Censos Escolares – 1991 a 2009 e dados dos microdados do Censo Escolar de 2010.

Tabela A11 - Utilizada para construção do **Gráfico 11** – Matrículas em creches por dependência administrativa – Brasil (2001– 2010)

	<i>Federal</i>	<i>Estadual</i>	<i>Municipal</i>	<i>Privada</i>	<i>Total</i>
2001	886	18.292	663.508	410.661	1.093.347
2002	709	17.955	698.643	435.204	1.152.511
2003	671	18.127	748.707	470.053	1.237.558
2004	721	14.993	828.352	504.171	1.348.237
2005	893	17.264	860.960	535.226	1.414.343
2006	933	17.582	898.945	510.482	1.427.942
2007	974	8.651	1.040.670	529.286	1.579.581
2008	1.121	7.365	1.134.944	608.306	1.751.736
2009	1.215	6.819	1.244.731	643.598	1.896.363
2010	1.248	7.308	1.345.180	710.917	2.064.653

Fonte: Construído pela autora com dados do EDUDATA/INEP/MEC

Tabela A12 - Utilizada para construção do **Gráfico 12** – Matrículas em pré-escolas por dependência administrativa – Federal, Municipal e Estadual – e Pública, Privada e total com linha de tendência nos dados Totais– Brasil (2001– 2010)

	<i>Federal</i>	<i>Estadual</i>	<i>Municipal</i>	<i>Privada</i>	<i>Total</i>
2001	1.629	317.861	3.275.406	1.223.907	4.818.803
2002	1.751	302.234	3.402.909	1.270.953	4.977.847
2003	1.787	302.336	3.532.969	1.318.584	5.155.676
2004	1.637	277.588	3.792.629	1.483.646	5.555.500
2005	1.668	249.001	4.026.681	1.513.320	5.790.670
2006	1.538	225.397	3.921.291	1.439.927	5.588.153
2007	1.167	168.994	3.727.934	1.032.192	4.930.287
2008	1.117	105.181	3.743.531	1.117.696	4.967.525
2009	1.239	70.152	3.664.360	1.130.517	4.866.268
2010	1.189	63.994	3.508.581	1.118.281	4.692.045

Fonte: Construído pela autora com dados do EDUDATA/INEP/MEC

Tabela A13 - Utilizada para construção do **Gráfico 13** – Porcentagem de vagas públicas oferecidas pelas instituições conveniadas 2010 (%) – Brasil

	Creche						Pré-escola					
	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Centro Oeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sul</i>	<i>Brasil</i>	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Centro Oeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sul</i>	<i>Brasil</i>
Pública	70.434	344.724	94.610	597.033	248.403	1.355.204	392.425	1.175.741	218.669	1.412.333	382.619	3.581.787
Conveniada	4.970	39.640	21.952	241.257	61.590	369.409	13.062	77.870	21.204	153.041	61.599	326.776
Privada	9.985	70.159	24.157	196.162	49.503	349.966	47.801	315.500	64.727	314.955	65.970	808.953
Privada	14.955	109.799	46.109	437.419	111.093	719.375	60.863	393.370	85.931	467.996	127.569	1.135.729
TOTAL	85.389	454.523	140.719	1.034.452	359.496	2.074.579	453.288	1.569.111	304.600	1.880.329	510.188	4.717.516

Fonte: Microdados dos Censos 2010 disponibilizados pelo INEP/MEC

APÊNDICE B - Tabelas com os dados utilizados no trabalho que não constaram no corpo do texto.

Tabela B01 – Matrículas por idade na educação infantil de acordo com os dados das Sinopses Estatísticas de 2001 a 2010

Matrícula/Aluno por idade - Educação Infantil

	- 4 anos	4 e 5 anos	4 a 6 anos	6 a 9 anos	7 a 9 anos	+ de 6 anos	mais de 9 anos	Total
2001	853.056	--	4.604.396	--	448.893	440.317	5.805	6.352.467
2002	895.902	--	4.801.547	--	428.514	418.937	4.896	6.549.796
2003	930.780	--	5.030.027	--	13.771	416.745	4.781	6.396.104
2004	1.014.573	--	5.400.406	--	14.110	473.302	6.480	6.908.871
2005	1.116.729	--	5.614.904	--	11.425	454.064	7.891	7.205.013
2006	1.194.150	--	5.474.143	--	9.189	338.614	6.624	7.022.720
2007	1.181.072	3.372.068	--	1.871.441	--	--	8.138	6.432.719
2008	1.336.898	3.578.198	--	1.710.898	--	--	7.174	6.633.168
2009	1.430.219	3.759.332	--	1.514.696	--	--	6.635	6.710.882
2010	--	--	--	--	--	--	--	--

* As faixas etárias apresentadas nas Sinopses durante os anos foram alterando-se o que inviabiliza qualquer análise de série histórica. No ano de 2010 não existem dados na Sinopse de matrícula por faixa etária.

Fonte: Construída pela autora com dados das Sinopses Estatísticas de 2001 a 2010.

Tabela B02 – Instituições conveniadas que possuem parque infantil - 2010

Privadas		
Privados	19.083	26.308
Conveniados	6.289	6.083
Particulares	12.794	20.225
Conveniados	33,0%	23,1%
Particulares	67,0%	76,9%
Com Parque		
Total com Parque	26.449	38.003
Conveniadas com parque	4.634	4.534
Total com Parque	57,6%	35,7%
Conveniadas com parque	73,7%	74,5%

Fonte: Construída pela autora com dados do microdados do Censo Escolar de 2010.

Tabela B03 – Detalhamento da arrecadação de Outras Receitas de Capital 2008 – 2010 (valores indexados INPC dez./2010)

		OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	Resultado do Banco Central do Brasil	Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	Receita Dívida Ativa Alienação Estoques de Café	Demais Receitas de Capital
2008	Município	623.942.957,24				623.942.957,24
	Estado	1.159.958.345,77				1.159.958.345,77
	União	34.421.562.838,40	3.611.935.438,74	29.451.838.647,69	4.461,55	1.357.784.290,41
	Consolidado	36.205.464.141,41	3.611.935.438,74	29.451.838.647,69	4.461,55	3.141.685.593,43
2009	Município	701.762.357,87				701.762.357,87
	Estado	734.408.864,65				734.408.864,65
	União	230.650.205.929,37	197.809.953.028,01	32.835.485.627,10	4.597.232,83	170.041,43
	Consolidado	232.086.377.151,89	197.809.953.028,01	32.835.485.627,10	4.597.232,83	1.436.341.263,95
2010	Município	1.873.216.142,24				1.873.216.142,24
	Estado	1.244.567.165,21				1.244.567.165,21
	União	52.180.458.192,85	17.680.808.826,78	34.499.268.958,28	210.380,27	170.027,52
	Consolidado	55.298.241.500,30	17.680.808.826,78	34.499.268.958,28	210.380,27	3.117.953.334,97

Fonte: Construída pela autora com base nos dados das Portarias nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009 e nº 365, de 29 de junho de 2010.

Tabela B04 – Dados de matrículas ou alunos matriculados na educação infantil por faixa de idade – 2001 a 2009.

matrícula/Aluno por idade - Educação Infantil

	- 4 anos	4 e 5 anos	4 a 6 anos	6 a 9 anos	7 a 9 anos	+ de 6 anos	mais de 9 anos	Total
2001	853.056	--	4.604.396	--	448.893	440.317	5.805	6.352.467
2002	895.902	--	4.801.547	--	428.514	418.937	4.896	6.549.796
2003	930.780	--	5.030.027	--	13.771	416.745	4.781	6.396.104
2004	1.014.573	--	5.400.406	--	14.110	473.302	6.480	6.908.871
2005	1.116.729	--	5.614.904	--	11.425	454.064	7.891	7.205.013
2006	1.194.150	--	5.474.143	--	9.189	338.614	6.624	7.022.720
2007	1.181.072	3.372.068	--	1.871.441	--	--	8.138	6.432.719
2008	1.336.898	3.578.198	--	1.710.898	--	--	7.174	6.633.168
2009	1.430.219	3.759.332	--	1.514.696	--	--	6.635	6.710.882

Fonte: Sinopses Estatísticas dos Censos Escolares de 2001 a 2009 – INEP/MEC

Tabela B05 – Dados de Receita dos municípios 2001 a 2010 (indexados dez./2010) – Brasil

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RECEITAS	130.516.479.452,20	139.365.680.897,12	172.444.991.008,31	160.467.743.621,03	157.827.974.602,34	188.041.480.489,22	230.954.212.203,15	253.532.804.423,10	265.381.857.920,20	300.597.551.194,33
RECEITAS										
CORRENTES	126.755.087.205,90	133.238.392.511,34	167.749.750.231,28	154.969.441.010,49	153.843.052.677,23	181.336.715.507,75	219.040.053.772,95	235.363.556.919,38	248.323.085.313,19	276.711.670.287,21
Receita Tributária	24.481.127.428,14	30.840.588.559,31	35.646.459.271,78	34.055.898.714,04	32.979.731.680,78	39.472.682.978,88	46.115.604.527,80	49.295.997.032,25	52.632.092.507,01	60.067.620.655,65
Impostos	20.968.602.507,71	27.448.384.758,70	31.409.388.692,35	30.549.526.981,05	29.736.192.995,58	36.131.541.231,80	41.948.265.209,98	45.684.792.288,32	48.565.889.803,95	55.756.654.600,96
Taxas	3.434.319.549,79	3.299.577.782,04	4.077.030.224,54	3.346.114.062,67	3.145.450.820,09	3.219.281.590,25	4.047.177.549,87	3.492.269.983,78	3.853.452.772,98	4.168.427.648,65
Contribuição de Melhoria	78.205.370,64	92.626.018,56	160.040.354,89	160.257.670,31	98.087.865,12	121.860.156,83	120.161.767,95	118.934.760,16	212.749.930,09	142.538.406,04
Receita de Contribuição	1.910.914.602,29	3.063.704.645,43	5.747.030.787,06	6.583.388.861,96	4.809.929.517,02	6.238.750.129,18	7.640.993.062,58	7.038.111.372,41	7.774.244.269,54	8.790.070.176,24
Receita Patrimonial	2.670.485.182,76	3.097.692.506,73	4.614.535.932,42	2.971.542.678,45	3.977.536.564,53	4.597.029.452,20	5.068.294.011,81	5.816.058.668,59	5.827.965.627,11	6.975.612.909,66
Receita Agropecuária	13.173.633,23	9.227.747,99	12.997.188,29	8.220.769,36	6.178.800,41	12.415.351,16	8.193.843,16	6.830.303,74	9.348.982,10	7.667.056,79
Receita Industrial	787.762.748,08	786.261.474,27	478.694.561,35	279.161.753,45	252.969.968,08	123.007.621,57	281.827.513,02	302.636.775,86	274.371.695,85	192.898.275,66
Receita de Serviços	2.343.062.950,85	4.501.110.372,29	5.212.674.749,61	4.836.917.140,71	4.488.612.353,58	5.221.474.601,44	6.260.458.353,47	5.884.483.424,99	6.264.496.453,50	7.084.733.074,86
Transferências Correntes	86.746.286.892,94	82.976.873.733,63	106.967.207.655,25	97.215.355.789,08	99.531.167.647,20	116.730.366.488,18	142.192.932.839,91	155.363.600.206,70	164.565.265.722,08	181.542.062.943,24
Demais Receitas Correntes	7.802.273.767,61	7.962.933.471,69	9.070.150.085,53	9.018.955.303,45	7.796.926.145,63	8.940.988.885,16	11.471.749.621,21	11.655.839.134,85	10.975.300.056,00	12.051.005.195,11
RECEITAS DE CAPITAL	3.761.392.246,30	6.127.288.385,78	4.695.240.777,03	5.498.302.610,55	3.984.921.925,11	6.704.764.981,47	7.463.999.752,03	11.739.993.552,20	9.756.820.046,02	15.690.055.200,64
Operações de Crédito	662.986.726,84	895.992.253,91	1.290.334.730,09	1.709.939.838,48	535.095.875,81	700.632.183,62	1.293.260.181,13	1.788.464.536,71	1.906.197.004,39	2927928958
Alienação de Bens	139.896.252,42	165.034.682,67	303.423.709,76	227.439.949,98	919.667.595,30	839.842.468,81	280.929.979,46	737.372.594,54	381.808.895,92	1183262631
Amortização e Empréstimos	0,00	114.405.540,03	148.734.650,77	147.206.793,66	164.811.490,63	157.681.480,45	152.974.785,18	185.283.173,79	163.745.985,87	160350111,7
Transferências de Capital	2.527.147.355,25	4.597.150.537,00	2.372.142.156,07	3.078.362.126,81	2.165.372.513,65	4.774.295.075,91	5.331.250.536,94	8.404.930.289,93	6.603.305.801,97	9545297358
Transferências da União	1.560.675.410,71	973.103.993,50	405.494.766,02	564.750.800,53	318.513.202,99	494.404.363,31	709.632.288,17	1.248.713.477,91	946.783.779,80	
Transferências dos Estados	470.505.516,22	401.021.991,10	174.040.104,98	329.822.110,05	264.105.437,22	472.770.516,90	296.739.772,10	584.981.604,42	432.577.893,82	
Transferências dos Municípios	0,00	0,00	2.236.016,30	22.239.896,58	8.528.168,10	9.366.295,28	26.738.652,58	5.490.381,62	3.355.254,32	
Transferências de Convênios	0,00	0,00	1.747.372.695,96	2.144.471.681,56	1.546.146.570,31	3.764.158.921,60	4.214.070.679,81	6.510.554.670,63	5.152.229.263,57	

((continua))

(continuação)

Outras Transferências de Capital	495.966.428,31	354.705.372,16	42.998.572,81	2.161.549.319,65	28.078.996,12	33.594.978,82	84.069.144,29	55.190.155,34	68.359.610,46	
Outras Receitas de Capital	431.361.911,78	354.705.372,16	580.605.530,33	335.353.901,62	199.974.449,72	232.313.772,68	405.584.269,32	623.942.957,24	701.762.357,87	1873216142
Receitas Correntes Intra-Orçamentárias							4.417.419.748,89	6.330.395.776,42	7.229.492.612,04	8.132.183.752,84
Receitas de Capital Intra-Orçamentárias							32.738.929,29	98.858.175,10	72.459.948,96	63.641.953,64

Fonte: Construída pela autora com dados das Portarias nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010.

Tabela B05 – Porcentagens das despesas realizadas por cada ente federado de 2001 a 2004.

	<u>2001</u>				<u>2002</u>				<u>2003</u>				<u>2004</u>				<u>2005</u>			
	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO
DESPESAS																				
DESPESAS CORRENTES	88,3%	86,8%	48,7%	59,6%	85,2%	86,6%	50,2%	60,6%	87,3%	89,3%	43,8%	55,9%	86,6%	88,8%	48,4%	59,6%	89,5%	87,9%	46,9%	57,7%
Pessoal e Encargos Sociais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,9%	51,8%	20,6%	33,8%	50,5%	50,6%	20,3%	32,9%	49,4%	47,1%	18,1%	47,8%
Juros e Encargos da Dívida	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%	6,1%	17,1%	11,8%	2,4%	5,6%	16,9%	11,8%	2,5%	5,6%	17,3%	12,1%
Outras Despesas Correntes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46,9%	42,1%	62,3%	54,3%	47,1%	43,8%	62,7%	55,3%	48,1%	47,3%	64,5%	67,3%
DESPESAS DE CAPITAL	11,7%	13,2%	51,3%	40,4%	14,8%	13,4%	49,8%	39,4%	12,7%	10,7%	56,2%	44,1%	13,4%	11,2%	51,6%	40,4%	10,5%	12,1%	53,1%	42,3%
Investimentos	76,2%	56,0%	4,7%	9,8%	83,2%	53,7%	3,0%	9,1%	80,7%	51,3%	1,3%	5,6%	83,3%	51,9%	2,3%	7,4%	78,9%	55,2%	2,9%	10,4%
Inversões Financeiras	4,1%	16,6%	6,6%	7,2%	4,3%	20,4%	6,2%	7,1%	4,9%	14,4%	4,8%	5,2%	2,8%	16,9%	4,6%	5,2%	2,7%	17,9%	3,7%	5,2%
Transferências de Capital	4,8%	3,8%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Amortização/Refinanc. da Dívida	15,0%	23,7%	88,7%	82,6%	12,4%	25,9%	90,8%	83,7%	14,4%	34,3%	93,9%	89,2%	13,9%	31,2%	93,1%	87,4%	18,4%	26,9%	93,3%	72,2%
Reserva do RPPS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reserva de Contingência	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

(continua)

(continuação)

	<u>2006</u>				<u>2007</u>				<u>2008</u>				<u>2009</u>				<u>2010</u>			
	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO	MUNICÍ PIOS	ESTA DOS	UNIÃO	CONSOLI DADO
DESPESAS																				
DESPESAS																				
CORRENTES	87,2%	87,2%	53,7%	63,0%	87,1%	88,9%	55,8%	65,6%	83,5%	87,0%	57,9%	67,3%	90,1%	87,5%	58,1%	67,4%	88,5%	86,8%	60,1%	69,1%
Pessoal e Encargos Sociais	48,3%	46,7%	17,0%	28,6%	48,6%	47,2%	17,4%	29,7%	48,4%	45,0%	18,6%	30,4%	51,7%	45,9%	21,4%	32,1%	51,1%	44,4%	21,4%	32,1%
Juros e Encargos da Dívida	2,3%	5,5%	24,0%	16,4%	2,0%	5,0%	20,7%	13,9%	2,0%	4,7%	15,3%	10,3%	1,9%	4,3%	16,0%	11,0%	1,8%	3,9%	14,3%	9,6%
Outras Despesas Correntes	49,4%	47,9%	59,1%	54,9%	49,4%	47,8%	61,9%	56,4%	49,6%	50,3%	66,1%	59,2%	46,4%	49,8%	62,6%	56,9%	47,1%	51,7%	64,2%	58,3%
DESPESAS DE CAPITAL	12,8%	12,8%	46,3%	37,0%	12,9%	11,1%	44,2%	34,4%	16,5%	13,0%	42,1%	32,7%	9,9%	12,5%	41,9%	32,6%	11,4%	13,2%	39,9%	30,8%
Investimentos	83,2%	56,4%	3,6%	9,5%	82,7%	49,7%	6,3%	12,2%	76,3%	55,5%	6,9%	15,2%	76,6%	54,3%	2,5%	8,9%	76,4%	63,1%	3,8%	12,4%
Inversões Financeiras	2,2%	16,1%	4,9%	5,5%	2,9%	20,5%	5,6%	6,4%	2,7%	18,8%	7,6%	8,3%	3,8%	15,6%	4,8%	5,5%	3,9%	11,9%	5,2%	5,7%
Transferências de Capital	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Amortização/Refinanc. da Dívida	14,6%	27,5%	91,5%	84,9%	14,3%	29,8%	88,1%	81,4%	20,9%	25,7%	85,5%	76,5%	19,6%	30,1%	92,7%	85,6%	19,7%	25,0%	91,0%	81,9%
Reserva do RPPS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reserva de Contingência	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Construída pela autora com dados das Portarias nº 458, de 29 de junho de 2005, nº 492, de 29 de junho de 2006, nº 402, de 27 de junho de 2007, nº 336, de 26 de junho de 2008, nº 371, de 29 de junho de 2009, nº 365, de 29 de junho de 2010 e Balanço do Setor Público Nacional – exercício de 2010