

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB: AVANÇOS E LIMITES

THE FINANCING OF CHILDREN'S EDUCATION FROM THE IMPLEMENTATION OF FUNDEB: ADVANCES AND LIMITS

SANTOS, Joedson Brito dos¹

RESUMO

O presente texto objetiva discutir os possíveis avanços e limites da política de financiamento da educação infantil depois da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Trata-se de uma pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico e documental subsidiada em autores do campo das políticas de educação infantil como Campos (1992), Campos, Rosemberg e Ferreira (2001), Didonet (2006) e Santos (2015), da área do financiamento da educação como Araújo (2006), Bassi (2011), Cara (2012; 2014), Pinto (2007), Daives (2008), Martins (2008) e Santos (2015) e em documentos legais como Brasil (1988;1996; 2006;2007; 2013). Constatou-se que apesar dos avanços do Fundeb para o financiamento desse segmento é preciso considerar que: a presença de poucos recursos novos no Fundeb considerando os recursos já previsto constitucionalmente; os baixos fatores de ponderação definidos para distribuição dos recursos para o provimento dessa etapa da educação; e, o fato dos municípios serem os entes federados com menor capacidade de arrecadação para financiar à educação, são alguns dos fatores que limitam a capacidade dessa política em assegurar a expansão do atendimento à educação infantil.

Palavras-Chave: Recursos Públicos para a Educação; Direito a Educação Infantil; Expansão do atendimento à educação infantil.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the possible advances and limits of the financing policy of early childhood education after the creation of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals (Fundeb). This is a qualitative bibliographical and documental research supported by authors in the field of children's education policies such as Campos (1992), Campos, Rosemberg and Ferreira (2001), Didonet (2006) and Santos (2015). (2005), Cara (2012; 2014), Pinto (2007), Daives (2008), Martins (2008) and Santos (2015) and legal documents such as Brazil (1988, 1996 and 2006) (2007). It was found that despite Fundeb's advances in financing this segment, it is necessary to consider that: the presence of few new resources in Fundeb considering the resources already established by the Constitution; the low weighting factors defined for distribution of resources for the provision of this stage of education; and the fact that municipalities are the federated entities with the lowest tax collection capacity to finance education are some of the factors that limit the capacity of this policy to ensure the expansion of childcare.

Keywords: Public Resources for Education; Right to Infant Education; the elimination of child care.

¹Doutor em Educação pela Universidade Federal da Paraíba. Professor Adjunto da Universidade Federal do Tocantins. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Prática Educativa (Gepppe), Coordenador Científico e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Educação, Desigualdade Social e Políticas Públicas (Neped) e pesquisador no Programa Educação, Pobreza e Desigualdade Social da UFT/MEC/Secadi. E-mail: jbsantus@uft.edu.br.

Introdução

Os estudos sobre o Financiamento da Educação Infantil (EI) no Brasil são escassos e recentes². Em geral, as primeiras discussões e preocupações com o campo da EI começam a aparecer entre o final de 1970 e início dos anos de 1980 e tem como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa Constituição incluiu a educação infantil no Capítulo da Educação como um dos deveres do Estado para com o direito à educação. No artigo 208, IV, por exemplo, o Estado deve assegurar o direito à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)³. As mudanças promovidas pela Constituição de 1988 influenciaram, expressivamente, os rumos desse segmento e culminaram na sua inclusão da Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica na Nova Lei de Diretrizes da Educação Brasileira (LDB) instituída pela Lei n. 9.394 em dezembro de 1996.

Todavia, apesar dos avanços presentes na CF de 1988 e na LDB de 1996, a Educação Infantil continuou sem uma política clara de financiamento, ficando a critério dos entes municipais, entes da federação com menor capacidade orçamentária, e da atuação de instituições filantrópicas, particulares pelo provimento dessa etapa da educação básica. Tal fato se confirmou e se acentuou com a não inclusão da Educação Infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), política de financiamento criada em dezembro de 1996, mesmo mês e ano em que esse segmento é elevado à primeira Etapa da Educação Básica, com a promulgação da LDB de 1996.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007, representou um novo passo na história do financiamento da educação brasileira, e particularmente, para a Educação Infantil, haja vista que, pela primeira vez, essa etapa da educação foi incluída, especificamente, numa política de financiamento público de educação.

² Ver Gomes (2004). Ver Santos (2015b).

³ No capítulo II CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS inciso XXV também dispõe sobre a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

O Fundeb se configura como uma política pública educacional que tem como finalidade assegurar o direito à educação para todos os brasileiros, desde o seu nascimento, por meio da vinculação de 20% de recursos das receitas de impostos para todas as etapas, níveis e modalidades da educação básica. Essa política previu a definição de padrão nacional mínimo de qualidade educacional, a criação de um Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação e mais recursos da União para educação.

Com a criação do Fundeb em 2007, a educação infantil passa a ser contabilizada para efeito de recebimento dos recursos do Fundeb. Essa inclusão gerou a expectativa de uma possível ampliação do atendimento, melhoria das condições de oferta e nos salários dos profissionais que atuavam nesse segmento. Por essa razão, estudiosos do campo das políticas de EI, dentre eles, Rosemberg (2010), Didonet (2006) e Santos (2012), por exemplo, consideram que o Fundeb representa um novo momento da história desse segmento. No entanto, os pesquisadores alertam que esse momento requer atenção e delicadeza no trato, pois exige “cuidados no enfrentamento de novas tensões, novas tentações e armadilhas” relacionados ao financiamento da educação infantil (ROSEMBERG, 2010, p.173).

Esse processo, também, demanda atenção, porque o Fundeb reproduz em parte a mesma estrutura do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef). A educação infantil é o segmento que tem os custos mais elevados na educação básica, pois, historicamente, possui déficit em relação à infraestrutura, espaços adequados, recursos humanos e pedagógicos, baixo atendimento, e os descritores para distribuição dos recursos do Fundeb para creche e pré-escola são muito baixos. Esses, dentre outros aspectos, indicam a amplitude do tema, e sugerem complexidade no estudo do Financiamento da Educação Infantil no Fundeb.

O presente texto tem como objetivo discutir o financiamento da educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no sentido de apresentar alguns possíveis avanços, limites e desafios para a educação infantil após a criação do Fundeb. O texto procura situar a importância da problemática e convidar o leitor para um olhar mais atento sobre esse tema. Apresentam-se aspectos históricos, estruturais e conjunturais da configuração da educação infantil e de seu financiamento, o Fundeb enquanto atual política de financiamento da educação básica brasileira, bem como seu reflexo no provimento da educação de crianças de 0 a 6 anos de idade, e, por fim, alguns avanços e desafios postos para esse segmento a partir da implementação desse fundo.

Políticas de atendimento à infância e seu provimento da Constituição de 1988 ao Fundeb

A Educação Infantil tem se constituído como um dos campos de pesquisa que mais cresceram nas últimas décadas, gerando e disseminando conhecimentos em torno da importância da criança como sujeito social, da educação como direito subjetivo deste sujeito e, principalmente, da importância da ampliação do acesso a essa etapa da educação. Entre os motivos fundamentais para compreender essa importância, temos o reconhecimento dos benefícios educacionais, sociais e econômicos do acesso a essa etapa educativa, bem como a necessidade por parte de muitas famílias de uma instituição que cuide e eduque seus filhos pequenos. Citamos, também, os argumentos advindos das ciências que investigam o processo de desenvolvimento humano e indicam a primeira infância como fase crucial para o crescimento da criança (ABREU, 2004). Além desses aspectos, é mister considerar a luta de muitos movimentos sociais em prol do direito da criação de espaços de educação e cuidado para crianças menores de sete anos de idade, como o movimento feminista, movimento de mães, e os fóruns populares como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB). Esses, dentre outros, fatores têm colocado a educação infantil em lugar de destaque na agenda política nacional e internacional.

Contudo, cabe lembrar que, historicamente, o atendimento educacional das crianças menores de sete anos de idade não foi uma prioridade do Estado brasileiro. Em geral, o Poder Central estimulou e promoveu uma política de atendimento à infância de baixo custo. Durante muito tempo, o atendimento à criança pequena em creche e pré-escolas, no Brasil e no mundo, esteve atrelado a um objetivo de atender exclusivamente às crianças pobres. A educação infantil foi usada como estratégia para combater a pobreza e resolver problemas ligados à sobrevivência das crianças. Constituía-se num equipamento só para pobres e, por tudo isso, justificava a existência de atendimentos de baixo custo, precário com baixa formação de seus profissionais.

Nesse processo, a atenção às crianças de 0 a 6 anos de idade ficou a cargo de instituições comunitárias, confessionais, filantrópicas, de empresas e de órgãos da assistência social, que tinham como preocupação central aspectos relativos à higiene, saúde e proteção. Essas instituições nascem no final do século XIX para atender às mães trabalhadoras domésticas, crianças filhas de escravas então livres e que começam a proliferar nas ruas,

filhos de operários, para velar pelos menores doentes, defeituosos, crianças abandonadas, menores delinquentes, dentre outros. Somente a partir dos anos de 1930 que, o Estado brasileiro começou a desenvolver ações mais sistematizadas de atenção educacional às crianças pequenas, a criação do Ministério de Educação e Saúde, o Departamento Nacional da Criança (DNCr) e as parcerias com a Unicef e com a Unesco vão marcar período.

A partir de 1950, foram desenvolvidas ações e medidas de caráter emergencial e compensatório com o objetivo de domesticar as classes populares, a partir de valores das classes médias, por uma estratégia de expansão de atendimento orientado por organismos intergovernamentais. O que se viu predominantemente no Brasil foi um tratamento de baixo custo, empobrecido e de massa voltado para as crianças de 0 a 6 anos de idade das camadas populares, sendo, pois, um atendimento sem preocupação com a infraestrutura, adequado com aspectos pedagógicos e com a existência de profissionais qualificados.

O contexto que configurou a construção da política educacional para a Educação Infantil no Brasil se desenvolveu num período marcado pelas reformas político-econômicas concebidas no processo de transição democrática, entre o final da década de 1970 e início dos anos 1980, contexto de grandes reivindicações e participação social dos movimentos organizados. Nesse cenário, mais precisamente, no final da década de 70 do século passado, fatores demográficos, políticos, sociais e econômicos, influenciaram uma corrida significativa à procura pelas creches e pré-escolas. Um dos grandes fatores foi a inserção da mulher no mercado de trabalho. Consequentemente, a busca pela independência feminina intensificou a elaboração das políticas educacionais em função do interesse pela escolarização das crianças com menos de sete anos e a corrida significativa à procura pelas creches e pré-escolas.

Nesse contexto, surgem os Centros de Recreação, as Unidades Casulo e o atendimento do Mobral – Fundação Educar – com o objetivo de prestar assistência à criança de até seis anos de idade, prevenindo também a marginalidade. Ocorreu a implantação de um modelo de educação pré-escolar de massa orientado por organismos intergovernamentais. Expandiu-se assim a acolhida à criança pequena brasileira, surgindo um padrão de “atendimento pobre para pobre”. Os projetos e ações federais responsáveis por esse crescimento adotaram um modelo de baixo custo e empobrecido para a Educação Infantil (CAMPOS, 1992; 1998; FARIA; PALHARES, 2007; ROSEMBERG, 1997). Modelo que predominou até a Constituição Federal de 1988.

O marco da mudança na história do atendimento à infância no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 que reconhece a educação como um direito da

criança pequena, e não mais como um favor ou benefício às mães trabalhadoras. Ao incluir tal mudança no capítulo da educação, suplanta a natureza educacional desse atendimento em detrimento do assistencial.

A Constituição de 1988 representa um grande salto para a criança de 0 a 6 anos, assegurando seus direitos e, entre esses, o direito à Educação Infantil. O artigo 7º, inciso XXV, inclui a “[...] assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas [...]”. O art. 205 define a educação como direito de todos, e, no artigo 208, a mesma lei garante a efetivação do dever do Estado com a educação, e inclui, no inciso IV, o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos. Atribui responsabilidade ao município no artigo 30, inciso I, sobre a cooperação técnica e financeira juntamente com a União e o Estado para manter programas de educação infantil e de ensino fundamental (redação alterada pela EC/53, pois antes falava em pré-escola e de ensino fundamental). Aspecto reafirmado no art. 211 que dispõe que os municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração com a União e o Estado e no § 1º que a União deve manter função supletiva e redistributiva em todos os níveis, mediante assistência técnica e financeira. Esses aspectos reforçam que a Educação Infantil deve ser uma prioridade dos municípios, contudo mediante ao apoio, cooperação e assistência técnica e financeira tanto da União quanto dos Estados. Além disso, o art. 212 da CF/88 definiu que a Educação Infantil deverá ser mantida e financiada com os recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

As primeiras normatizações na Constituição de 1988 para a organização da Educação Brasileira abriu novos contornos para a consolidação da Educação Infantil no país, principalmente, com a definição clara do papel do Estado acerca da política pública educacional para a criança pequena. Após a CF 1988, surgem inúmeros documentos e leis no sentido de garantir, sistematizar e consolidar o direito dos infantes à educação. Na década de 1990, entre os principais, estiveram o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB)⁴. Essa elevação do atendimento educativo da criança pequena à etapa de educação básica, como também de afirmação da natureza educacional desse processo, vai exigir novas estruturas e infraestrutura, bem como definição de um currículo e de um perfil profissional específico para esse segmento.

⁴ Além da Política Nacional para Educação Infantil, dos referenciais e das diretrizes curriculares nacionais para a Educação Infantil.

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019 CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

A Lei 9.394/96, que instituiu a LDB, reconheceu e elevou a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica dedicando a ela um capítulo específico. Essa lei definiu sobre estrutura, funcionamento, responsabilidades, formação de profissionais da educação básica. Dispôs que as instituições de Educação Infantil deveriam ser integradas aos Sistemas Municipais de Ensino e que são de responsabilidade dos entes municipais.

No título IX, Das Disposições Transitórias, art. 89, a LDB cita que: "As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino". E no título IV, art. 11, V: "Os Municípios incumbir-se-ão de: (...) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino". No art. 8, a LDB reza que a autonomia deve se dar mediante o regime de colaboração e que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar seus sistemas de ensino; já o art. 4º trata dos padrões mínimos de qualidade para a educação. O art. 58, o art. 75 e o art. 76 tratam da ação supletiva da União e dos estados de modo a corrigir as disparidades no acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade.

Essas disposições representaram elementos positivos, do ponto de vista de induzir e pressionar o poder público municipal a assumir a responsabilidade pelo provimento e oferta de vagas dessa etapa da educação (MACEDO; DIAS, 2011).

Todavia, a proposição da municipalização da Educação Infantil não foi acompanhada de recursos suficientes para possibilitar aos entes municipais desenvolver ações com a qualidade, ampliar suas redes de ensino e oferta de vagas desse segmento, investir na formação de professores e demais profissionais que atuavam nessa, então, nova etapa da Educação Básica, bem como melhorar as precárias condições de infraestrutura.

Frequentemente, os recursos financeiros que chegam destinados às crianças pequenas são insuficientes, apesar do significativo avanço e da responsabilização dos entes municipais pela EI. O Fundef favoreceu a municipalização, o aumento de recursos e a sua melhor distribuição apenas para o EF, mas manteve a EI em segundo plano. Além disso, a criação do PNE 2001, apesar de estabelecer 25 metas importantes para a EI, não tratou claramente do financiamento para o alcance dessas metas.

Desse modo, o processo de municipalização da educação infantil não veio acompanhado de uma política de financiamento público para seu provimento, pois o Estado

brasileiro não assegurou recursos para a educação infantil. Contudo, nesse mesmo contexto, viu-se aumentar a necessidade de recursos específicos para a educação infantil como também os debates e estudos com a finalidade de discutir sobre o aporte de recursos para o Financiamento da Educação Infantil, como, por exemplo, a discussão de Castro e Barreto (2003) sobre os limites e possibilidades para o cumprimento das metas do PNE. O simpósio “Educação Infantil: construindo o presente”, em 2002, que discutiu a necessidade de políticas e ações a respeito de recursos humanos e financeiros para a EI, e o “Seminário Nacional Sobre Financiamento da Educação Infantil”, em 2003, que debateu sobre os limites e possibilidades para o investimento em educação infantil.

Nesse contexto, surgirão discussões e outras propostas de política de financiamento⁵ da Educação Básica. Algumas dessas tinham como objetivo a reformulação ou o aperfeiçoamento do Fundef e com a inclusão da Educação Infantil ou o direcionamento dos 10% da receita do MDE restante, depois que se retirava o Fundef para a educação infantil. Destacaram-se, também, algumas propostas diretamente ligadas ao financiamento dessa etapa da educação, como a criação de três fundos: um para a educação infantil, um para o ensino médio e o Fundef; a criação de dois fundos: um para a creche e outro para a pré-escola; e a criação de um fundo para toda a EB (ABREU, 2004; DIDONET, 2006).

Entre as Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) relacionadas com o financiamento da educação infantil, podemos destacar:

- ✓ A PEC nº 570/98, PEC nº 342/01 e a PEC nº 415/01, que objetivavam a inclusão da Educação Infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos profissionais do Magistério (Fundef) e subvinculação de recursos para a Educação Infantil;
- ✓ A PEC nº 112/99 e a PEC nº 34/02, que propuseram a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;

⁵Um dos primeiros estudos que trata do financiamento da educação infantil no Brasil foi realizado por Campos (1992), que faz uma análise sobre os mecanismos de financiamento de programas educacionais para criança pequena, adotado no ano de 1980. Um dos objetivos do estudo foi mostrar alguns dilemas e entraves a serem superados em relação às formas de financiamento que sejam mais adequadas e com uma proposta de educação democrática.

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019
CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

- ✓ A PEC nº 37/03 e a PEC nº 105/03, que tinham como finalidade a criação de um Fundo Nacional da Educação Infantil (Funai) e / ou Fundos Municipais para atendimento a crianças de até três anos;
- ✓ A PEC de nº 190/03, que sugeriu a implantação de três fundos, propondo: um Fundef de natureza permanente, a criação de um fundo para o ensino médio e outro para a EI.
- ✓ A PEC nº 23/03, a PEC nº 428/01, a PEC nº 173/03 e a nº 204/03, objetivavam uma ampliação da possibilidade de utilização do SE com a Educação Infantil.

Em 2005, o governo enviou ao Congresso Nacional a PEC no 415. Esta PEC apresentou várias limitações, sobretudo, no que se refere à garantia da expansão do direito à educação e da melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira, o que fez com que diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, bem como entidades e associações da educação se manifestassem pedindo reformulação. Essa, por exemplo, incluía a Pré-Escola, o Ensino Fundamental, Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos e deixava as creches de fora. A sociedade civil organizada, no entanto, exigiu muito mais e dentre outras pautas, quatro pontos foram essenciais: a inclusão do atendimento de criança de 0 a 3 anos para recebimento do Fundo; a criação do Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação; a definição de um padrão mínimo de qualidade; e a elevação da contribuição ou contrapartida da União ao financiamento da educação básica no Fundeb.

Nesse processo, a sociedade civil se articulou e se fortaleceu em torno desses pontos e foi criado o “Movimento Fundeb Pra Valer”. Contudo, para se fortalecer foi necessário eleger uma pauta comum, a partir da qual todos os demais movimentos da sociedade civil organizada, organizações do campo educacional, sindical, empresarial, parlamentares, dentre outros, se fortaleceriam e se identificariam. Nesse cenário, as creches foram escolhidas como ponto agregador.

O Movimento escolheu como logotipo o desenho de um bebê chorando por educação, com a seguinte frase de impacto: “Direito à educação começa no berço e é pra toda vida”. Assim, foi criado em agosto de 2005 o “Movimento Fundeb pra Valer”. “Nesse dia, uma “carreata” de carrinhos de bebê subiu a rampa do Congresso Nacional e circulou os corredores daquela casa legislativa, com mães e crianças empurrando chocalhos” (NASCIMENTO, 2009, p. 9).

O “Movimento Fundeb pra Valer” foi coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e envolveu quase 200 entidades nessa luta, as quais formularam

estratégias, dialogaram com aliados e opositores, apresentaram reformulações, convocaram audiência pública, além de emitirem pareceres e realizarem ações de pressão e mobilização. O referido Movimento esteve presente em todas as etapas da criação do Fundeb, no debate junto ao executivo e na tramitação da PEC que criou o Fundo, e da MP, que o regulamentou. Após intenso debate e negociação, em dezembro de 2006, o Fundeb foi instituído pela EC 53, implantado em janeiro de 2007 pela MP 339/2006 e, em 20 de junho de 2007, sancionado pela Lei nº 11.494, que dispôs sobre a organização e seu funcionamento. O Movimento teve, praticamente, quase todas as suas propostas aprovadas, dentre elas, a inclusão das creches.

O Financiamento da Educação Infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): avanços e desafios

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo⁶ de natureza contábil, formado por percentuais de impostos advindos do conjunto dos entes federados, municipal, estadual e federal. Criado, em dezembro de 2006, pela Emenda Constitucional nº 53/06, inicialmente, foi regulamentado pela Medida Provisória, 339/06, e foi sancionado pelo Presidente Lula, início de 2007, tornando-se Lei nº 11494/07.

A Fundeb alterou a redação do art. 60 do ADCT da Constituição Federal de 1988 e dos arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211, 212. O art. 7 no inciso XXV passou a vigorar com a seguinte redação: “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”. O art. 23, no parágrafo único, passou a ter a seguinte redação: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. O art. 30, inciso VI, passou a conter o seguinte texto: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”.

Os recursos do Fundeb são depositados em contas únicas e específicas abertas no Banco do Brasil. O Fundo foi implantado automaticamente, tendo um modelo único de operacionalização, distribuição, retenção ou repartição que acontece de forma automática. O

⁶ Na verdade, são 27 Fundos, como no Fundef, um para cada Estado e um para o Distrito Federal.

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019 CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

Fundeb subvincula 20% das receitas dos impostos, dos 25% já vinculados constitucionalmente para a educação, para serem aplicados em toda a Educação Básica; sendo que 60% devem ser aplicados na Valorização dos Profissionais da Educação e 40% na Manutenção do Ensino. Os 20% deste Fundo são compostos por oito fontes de recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios. São elas: o FPE, FPM, ICMS, IPIexp, ITCMD, IPVA e ITR.

Por meio do Fundeb, os municípios mandam para o Fundo os 20% da receita dos impostos vinculados à educação. O Fundo, por sua vez, manda de volta para os municípios de acordo com a razão do número de seus alunos declarados no Censo Escolar do ano anterior. Assim, um município que tem muitos alunos e baixa arrecadação de impostos recebe mais recursos e o município que tem poucos alunos recebe menos. Nesse caso, existem municípios que perdem recursos e municípios que ganham. Os que perdem são aqueles que têm alta arrecadação de impostos e pouca quantidade de alunos matriculados em suas respectivas redes de ensino básico. Estes veem seus recursos serem direcionados para os municípios que têm uma rede maior de ensino e um baixo percentual de arrecadação de impostos. É importante ressaltar que, de modo geral, não se trata de recursos novos. Em grande parte, constitui apenas uma nova forma de redistribuição de recursos já existentes para a educação.

Dados do Censo Escolar de 2006 e 2007 revelam um salto no número de estudantes atendidos pelo Fundeb em relação ao Fundef, tendo passado de 33.282.663 para 53.028.928 matrículas, o que representa um crescimento de 59,3%⁷. O país saiu de um atendimento restrito ao Ensino Fundamental para a incorporação dos alunos da Educação Infantil, do Ensino Médio, da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e das diversas outras modalidades da EB. Verificou-se um aumento expressivo no montante do Fundo. (SANTOS, 2015).

Em síntese, o Fundeb é uma política de universalização e de melhoria da qualidade do ensino brasileiro, na medida em que garante recursos a toda EB do país, que promove a valorização de seus profissionais, que prevê um valor mínimo a ser aplicado por aluno-ano, e, além disso, uma complementação da União para os entes federados que não alcançarem esse valor mínimo. Este último aspecto indica maior complementação da parte da União com o financiamento da EB.

Entre as principais características do Fundeb, podemos destacar: a cobertura e abrangência do Fundeb que, diferentemente do Fundef que financiava apenas o ensino fundamental, abrange toda a Educação Básica, o que compreende desde a educação infantil

⁷ Consultar dos no Site do Inep> disponível em: <http://inep.gov.br/dados/consulta-matricula>.

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019
CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

(creches e pré-escola) ao ensino médio, considerando-se meio urbano ou meio rural, bem como incluindo todas as demais modalidades de ensino como, por exemplo, a educação indígena, quilombola, especial, a educação de jovens e adultos e a educação profissional.

A distribuição dos recursos considera não só o número de matrícula de cada etapa, tipo ou modalidade de ensino, de cada rede escolar e seus respectivos entes federados responsáveis, mas cada matrícula tem um peso diferente. Foi desenvolvida uma nova engenharia para a distribuição dos recursos do Fundo por nível, etapa e modalidade de ensino, as quais apresentam características diferenciadas e, portanto, custos diferentes. Assim, foi criado um fator de ponderação⁸ ou diferenciação, definido pelo MEC e correspondente aos respectivos níveis, modalidades e tipo de estabelecimento de ensino. É bom salientar que serão consideradas apenas as matrículas presenciais efetivas, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior e um valor mínimo nacional de custo-aluno que é fixado anualmente. Vejamos, por exemplo, como foram definidos os fatores de ponderação para o período de 2007 até 2013:

Tabela 01 - Fatores de Ponderação do Fundeb (2007-2013)

Etapas, modalidades e segmentos	Resolução. n°1/07 2007	Portaria n°41/07 2008	Portaria n°932/08 2009	Portaria n°777/09 2010	Portaria n°873/10 2011	Portaria n°1.322/12 2012	Resolução. n°8/12 2013
1. Creche	0,80	-	-	-	-	-	-
2. Creche pública tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
3. Creche conveniada tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
4. Creche pública em tempo Integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30
5. Creche conveniada em tempo Integral	-	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10
6. Pré-escola	0,90	-	-	-	-	-	-
7. Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
8. Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30
9. Anos iniciais - ensino fund. Urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
10. Anos iniciais - ensino fund. Rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15
11. Anos inicial - ensino fund. no campo	-	-	-	-	-	-	-
12. Anos final - ensino fund.	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10

⁸A Medida Provisória nº 339 cria uma comissão no âmbito do Ministério da Educação, composta por representantes do MEC, CONSED e UNDIME, com o objetivo de pensar os fatores de ponderação a serem aplicados nas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino.

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019 CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

Urbano							
13. Anos final - ensino fund. Rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20
14. Anos final - ensino fund. no campo	-	-	-	-	-	-	-
15. Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30
16. Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
17. Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30
18. Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
19. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
20. Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
21. Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
22. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
23. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios - CNM. (2014)

Além disso, no Fundeb houve uma elevação da fonte de vinculação e do percentual de vinculação dos recursos. Os percentuais passaram de 15%, no Fundef, para 20% no Fundeb, e as fontes de recursos passaram de 5 no Fundef para 8 impostos no Fundeb. Manteve-se a definição de que 60% do Fundo deveriam ser aplicados na valorização dos Profissionais da Educação Básica e não só do Magistério. Instituiu, por meio de lei específica, um piso salarial profissional nacional para os profissionais da Educação.

Outro aspecto importante é a Complementação da União ao Fundeb. Trata-se de um crescimento de recursos aos estados que não conseguem alcançar o valor mínimo por ano que deve ser investido por aluno. No Fundeb ocorreu um aumento do comprometimento da União com o Financiamento da Educação Básica. O objetivo dessa complementação dentro do Fundeb é tentar garantir um padrão mínimo de qualidade na Educação Básica, bem como tentar corrigir as distorções entre Estados e Municípios com baixa arrecadação que não conseguem atender ao valor mínimo do custo aluno-ano. Ficou previsto que o complemento da União, em 2007, seria de 2,0 bilhões de reais, em 2008, de 3,0 bilhões de reais; em 2009, de 4,5 bilhões de reais e, a partir de 2010, de 10% sobre o valor total do Fundeb para os respectivos estados e municípios.

O processo de implementação do Fundeb foi de forma gradual entre os anos de 2007 e 2010. A cada ano, um percentual de alunos foi incluído e, com isso, o valor do fundo foi aumentando até chegar aos 20%. Ver **Tabela 2:**

Tabela 2 - A implementação gradativa do Fundeb

FONTE DAS RECEITAS	2007	2008	2009	2010
Impostos remanescentes do Fundef	16,66 %	18,33%	20%	20%
Impostos novos	6,66%	13,33 %	20%	20%
Complementação da União	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
Matrículas	EF + 1/3 das demais	EF + 2/3 das demais	Toda EB	Toda EB

Fonte: MEC, 2012.

Com a criação do Fundeb, final de 2006, regulamentado em início de 2007, é que a Educação Infantil passa a ser pensada dentro de uma política de financiamento público para a educação. Para alguns estudiosos da área, o Fundeb, na medida em que inclui a Educação Infantil no recebimento de recursos públicos e, por conseguinte, aponta tendência de aumento de recursos para essa faixa etária, poderia assegurar e proteger um direito conquistado. No Brasil, tal fato representa um momento histórico para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade, sobretudo, porque essa faixa etária, principalmente a de 0 a 3 anos de idade, que, tradicionalmente, era considerada uma responsabilidade privada no âmbito da família e não do Estado, passa a receber recursos constitucionalmente vinculados (ROSEMBERG, 2010). No entanto, para alguns desses mesmos pesquisadores, é preciso ter muita cautela ao estudar a relação Fundeb e a Educação Infantil (DIDONET, 2006; ROSEMBERG, 2010).

Avanços e desafios

A criação do Fundeb representou um passo significativo da educação brasileira, em relação ao atendimento educacional à infância, pois deu à Educação Infantil, a importância e a atenção que lhe são inerentes; vinculou recursos para assegurar o direito à educação a todos os brasileiros desde o seu nascimento; significou o início da consolidação de um conceito de educação básica amplo, sistêmico e dinâmico; concedeu uma possibilidade de universalização da educação básica, de fortalecimento e valorização dos profissionais da educação; e permitiu um aumento de recursos da União para a educação básica.

Nesse cenário, por exemplo, a Educação Infantil tem elevado seu quantitativo de matrículas. De acordo com os dados do Censo Escolar, desde 2007, essa etapa da educação e, particularmente, o segmento creche têm ampliado, de forma significativa, o número de

matrículas, mesmo que abaixo do esperado. O número de crianças de 0 a 3 anos de idade matriculadas entre 2007 e 2013 apresentou elevação na ordem de 72,8%, passando de 1.579.581, em 2007, para 2.730.119, em 2013 (BRASIL, 2013). Porém, deve-se levar em consideração que, apesar dos benefícios que o Fundeb trouxe para esse segmento, ainda, há muito que avançar.

Apesar de o Fundeb avançar na redistribuição dos recursos para cada segmento da educação, de forma a diferenciar a natureza e a especificidade de cada segmento, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino de acordo com um fator de ponderação, o peso estipulado para esses fatores é muito abaixo do custo real de cada segmento, sobretudo, os estabelecidos para a Educação Infantil. Além disso, a diferenciação das especificidades de cada segmento não é clara e não obedece a parâmetros científicos que identifiquem o custo real de cada um. Pelo contrário, sua definição foi resultado ou síntese de pressões entre entes federados, particularmente, dos governadores (PINTO, 2006; 2007; ARAÚJO, 2006; BASSI, 2011).

Os fatores de ponderações, como visto na **Tabela 01**, a partir de 2008 passaram a ser regulamentados por uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica que foi constituída para discutir e definir os referidos fatores de ponderação, considerando o custo real de cada etapa, segmento, modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica (art. 13º, inciso I da Lei nº 11.494/07) (BRASIL, 2006, 2007a; BASSI, 2011). A comissão é composta por um membro do MEC, um da Undime e um da Consede. Todavia essa composição carece de membros da sociedade civil, o que revela uma contradição no objetivo e nas funções da comissão que também é de controle social (BASSI, 2011) (prevista na Lei nº 11.494, art. 12º). Outra contradição explícita é que, apesar de a comissão existir desde 2008, os descritores da educação infantil seguem baixos, praticamente os mesmos. No fundo, a existência da tal comissão parece engessada e tendenciosa, principalmente, por privilegiar poucos segmentos, como se o governo estivesse controlando o próprio governo.

Outro aspecto é em relação ao valor-aluno disponibilizado que é muito aquém dos custos reais de cada segmento, sobretudo, da Educação Infantil, isso considerando as pesquisas e os estudos sobre o Custo Aluno Qualidade inicial (Caqi). O valor definido é com base nos recursos disponíveis e não com base no modelo ou no padrão de educação que precisamos e prospectamos. Além disso, é insuficiente para assegurar o valor-aluno-ano definido como padrão mínimo de qualidade, nos termos da CF/88, da EC/14 e da Lei nº 9.394/96.

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019 CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

O Custo Aluno Qualidade inicial⁹ é um mecanismo criado pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação que tem como objetivo determinar o custo para manter uma escola com padrões mínimos de qualidade. Para isso procurou responder as perguntas sobre qual é e como é uma escolar que garanta o direito à educação com condições mínimas de qualidade e quanto custa essa escola. Para isso, foi desenvolvido estudos, pesquisas, oficinas e um diálogo com várias instâncias da sociedade civil para definir essa escola, os insumos necessários para que ela possa acontecer e calculado o custo para mantê-la. Desse modo, por meio do Caqi a sociedade tem definido mais claramente qual o valor aluno/ano para que o país possa ter uma educação com padrões mínimos de qualidade. A **Tabela 04** apresenta a projeção de valores do Caqi para o ano de 2009 a 2012¹⁰.

Tabela 03-Valores do Caqi de 2009 a 2012– Projeção

Etapa/Modalidade	2009	2010	2011	2012
Creche	6.450,70	7.480,00	8.352,82	8.803,99
Pré-escola	2.527,76	2.930,00	3.400,64	3.584,32
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	2.396,44	2.772,00	3.273,12	3.449,91
Ensino Fundamental - Anos Finais	2.347,20	2.727,00	3.188,10	3.360,30
Ensino Médio	2.396,44	2.805,00	3.294,37	3.472,31
Educação no Campo 1	4.415,37	5.110,00	5.738,58	6.048,54
Educação no Campo 2	4.152,74	4.808,00	5.526,04	5.824,52

Fonte: Elaboração: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/2014.

Os fatores de ponderação acabam por induzir determinados comportamentos no ritmo e na direção da oferta pública da educação básica, particularmente, em segmento antes sem atenção por parte dos recursos do Fundef. Na Educação Infantil, é possível verificar por meio de várias fontes o aumento da taxa de cobertura (BASSI, 2011). Cabe destacar que, assim como em outros estudos sobre custo aluno desenvolvidos no Brasil, a educação infantil é o segmento que tem o custo mais elevado, inclusive pelo fato de ter menos professor - alunos.

⁹O Caqi tem como fundamento a CF de 1988, art. 211 e o art. 3º da LDB/96, e definiu entre alguns insumos mínimos necessários a existência de laboratórios, biblioteca, quadra para esporte, aspectos da valorização docente como salários, formação mínima e formação continuada.

¹⁰ Ver: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/20daniel> e ou visitar: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq>.

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019 CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

Para Bassi (2011), com o Fundeb pode-se ocorrer também a expansão ou a indução do conveniamento de instituições de educação Infantil, uma das razões para o governo ficar menos oneroso. Na verdade, o governo pode promover uma expansão em número sem se preocupar com questões estruturais, de infraestrutura, e assim justificar a terceirização do setor público para os cofres públicos. É que o artigo 8º da Lei nº 11.494/2007, alterado pela Lei nº 12.695 de 2012, no §1º, dispõe que será admitida a distribuição dos recursos, previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, nos termos dos incisos I, II e III, bem como no §3º.

I - Na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos; (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012).

II - Na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012).

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (Redação dada pela Lei nº 12.837, de 2013). (BRASILa, 2007).

Essa questão do convênio foi um tema que gerou muito debate no processo de tramitação e continua sendo polêmico, pois remete ao debate antigo, e sempre presente, da educação brasileira que é os usos dos recursos públicos em instituições privadas. Mas, como alertou Martins, (2008), “há um debate preliminar, de natureza constitucional”. O art. 60, inciso II das ADCT, prevê a distribuição dos recursos entre estados e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades de educação básica presencial. O texto é semelhante ao que está na EC nº 14/96, ele não especifica que se trata de instituições públicas. “Ocorre que, na ocasião, sempre se entendeu que “respectivas redes” implicava a delimitação das vagas públicas. Tanto assim que o relato rejeitou a emenda como base e a própria lei prevista expressa que os recursos eram destinados ao ensino fundamental público” (MARTINS, 2008, p. 337).

Os limites discutidos e apontados no Fundef, bem como a necessidade de disciplinamento do Fundeb, ratificam o imperativo da constituição dos Conselhos de

Acompanhamento e Controle Social em todos os estados, em cada município e no âmbito da União. O Fundeb aperfeiçoou os mecanismos de acompanhamento, controle fiscal, comprovação e fiscalização (art. 24 da Lei nº 11.494) e acrescentou algumas demandas para os conselheiros, como o acompanhamento da aplicação dos recursos da Pnate. Para Davies (2008), por exemplo, apesar de alguns dessas mudanças e inovações, a maioria das limitações do Fundef permaneceram no Fundeb.

Podemos afirmar que houve um avanço significativo no conceito de educação básica¹¹. Um conceito amplo, inclusivo, que sugere ampliação de direitos e elevação de recursos para todos os segmentos da educação; que induz um aumento das matrículas em segmentos, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino com baixo número de atendimento; que exige maior responsabilidade por parte do Estado brasileiro; que indica sinais de ampliação da participação da União no financiamento da educação básica; que implica em uma melhor operacionalização do regime de colaboração e sistematização e organização do processo de prestação contas e emissão de relatórios técnicos dos gastos com a educação. Sendo assim, o financiamento da educação no Fundeb vem numa perspectiva de equidade e de igualdade de oportunidades educacionais, subsidiando e subsidiado pelo conceito de padrões mínimos de qualidade (ainda não definidos), como condição de correção e superação das desigualdades educacionais, para o exercício da cidadania, para o trabalho e a empregabilidade, bem como para o crescimento econômico.

Porém muitos problemas existentes desde o Fundef permanecem no Fundeb, como a não definição dos padrões mínimos de qualidade, os baixos fatores de ponderação da complementação da União, a baixa capacidade de fiscalização, a fragilidade na gestão e nos usos dos recursos, como também a não redução das desigualdades educacionais. É fundamental considerar o tema das desigualdades, do Pacto Federativo e da utilização do CAQi¹² como metodologia para orientar a composição e a distribuição dos recursos. As desigualdades educacionais, sociais e econômicas podem ocorrer entre os três entes federados, entre os estados e os municípios, entre os próprios municípios e, ainda, entre escolas e redes de um mesmo município.

Para Cara (2012; 2014), esse processo desemboca numa espécie de desigualdade horizontal, mas há também uma desigualdade que melhor nos ajuda a discutir o federalismo no Brasil e seu impacto no financiamento da educação, trata-se da desigualdade vertical. Ela

¹¹Mas não se trata de algo essencialmente novo, esse conceito de educação pública gratuita e até aos 18 anos de idade já havia sido proposto e defendido de forma militante por Anísio Teixeira desde a década de 1930.

¹² Ver CARREIRA, D; PINTO, J. M. R. (2007).

destaca, a partir de dados do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, referente ao ano de 2009, que a União retinha 57,1% dos recursos públicos arrecadados, os Estados e o Distrito Federal 24,6% e os municípios apenas 18,3%. Por outro lado, a autora explica, a partir de dados do Inep, também do ano de 2009, que, a cada R\$1,00 público investido em educação, foram gastos R\$ 0,41 pelos Estados e Distrito Federal, R\$ 0,39 pelos municípios e apenas R\$ 0,20 pela União.

A União possui a maior capacidade de arrecadação, no entanto, é quem menos se responsabiliza com a educação básica pública. Já os municípios são quem assumem a maior parte do atendimento na educação básica, seja no quantitativo de matrículas, seja no quantitativo de estabelecimentos, dentre outras demandas. Dados do Censo Escolar de 2013 comprovam essa afirmativa ao apresentar os municípios como responsáveis por 46% do atendimento na educação básica brasileira, os Estados como responsáveis por 36% das matrículas, a União por 6% e o setor privado por 18% do atendimento.

Tratando do tema, Araújo (2011) destaca que a alta capacidade da União em relação ao processo de arrecadação e de concentração dos recursos públicos por meio do Tesouro Nacional não se reflete numa maior participação da União no investimento em educação pública, sobretudo, no exercício de sua função suplementar técnica e financeira para corrigir disparidades educacionais.

O Brasil se constitui como uma República Federativa, diferente de outras Repúblicas, como EUA e Alemanha, e se estrutura em três esferas. Por meio de um Pacto Federativo (no caso do Brasil, disposto nos art. 145 a 160 da CF/88), instituem-se impostos a serem arrecadados no âmbito de cada esfera para manutenção das funções do Estado. Historicamente a União fica com os impostos mais robustos e com a maior parte da arrecadação, mas não desempenha adequadamente sua função suplementar relativa à educação. Em segundo lugar, os Estados e os municípios com os impostos de menor arrecadação. Contudo, tecnicamente, são estados e municípios que possuem as maiores demandas para fazer seguir o país, inclusive na educação regular pública. Além disso, o movimento e as transações econômicas, as indústrias, o consumo, a circulação de mercadorias, tudo acontece num dado município¹³ e/ou estado.

¹³Todavia, é importante lembrar que a maioria dos 5.570 municípios com baixa arrecadação têm suas maiores fontes de arrecadação no próprio Fundeb, no orçamento geral da educação, no orçamento da saúde e nos FPM e FPE. Outra questão intrigante é que os municípios são os responsáveis pelo segmento que possui o custo mais elevado da educação básica, a Educação Infantil, mas não possuem recursos suficientes para seu provimento.

Por essas e outras razões, para Martins (2011), está no federalismo brasileiro o nó para discutirmos o financiamento da educação e, especificamente, a política de Fundo para a educação. Martins (2011), em um estudo minucioso, chega a concluir que o Federalismo brasileiro acaba por acentuar e manter as desigualdades, em vez de corrigi-las. Tal aspecto é relevante para se pensar o financiamento, haja vista que os critérios que orientam o financiamento partem de padrões que não levam em consideração algumas dessas disparidades e como elas afetam as políticas sociais e seu financiamento.

Vale ressaltar que Cara (2012; 2014), discutindo o tema do Federalismo, busca mostrar a fragilidade dos municípios e como isso reflete na oferta da educação infantil. Por isso, propõe o fortalecimento da educação infantil como uma alternativa para o equilíbrio federativo, por conseguinte, para a superação de algumas das desigualdades nacionais. Muitas nações e organismos de várias naturezas, inclusive financeiras, estão convencidos de que investir na primeira infância é o caminho.

Desse modo, não basta constatar a desigualdade, definir, nos termos da lei, algo para corrigir discrepâncias, nem ter como fundamento os princípios de liberdade e de igualdade de oportunidades¹⁴, para garantir o bem-estar social. No caso do Brasil, é imprescindível considerar que há uma desigualdade histórica, um déficit que os referidos princípios acabam por se constituir mantenedores dessas discrepâncias. É preciso oferecer igualdade de condições para enfrentar os problemas de analfabetismo, permanência e qualidade na educação.

Mas, para isso, será necessário aumentar o quantitativo de recursos públicos para a educação pública, redefinir os fatores de diferenciação, elevar a contribuição da União ao Fundeb e a instituição do Custo Aluno Qualidade inicial como parâmetro. Nesse sentido, vários estudos e debates da sociedade civil organizada, sobretudo, alguns coordenados pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação apontaram que 10% do PIB é o percentual mais adequado para conseguir manter um padrão mínimo de qualidade para a educação nacional. O padrão mínimo de qualidade não significa o padrão suficiente ou ótimo, mas as condições essenciais para que uma escola cumpra sua função de assegurar o ensino. Para que uma instituição escolar funcione adequadamente é preciso recursos humanos, adequados e suficientes, condições de trabalho favoráveis, formação e salários dignos.

¹⁴As discussões sobre as desigualdades dentro das políticas educacionais brasileiras têm trazido alguns conceitos caros ao liberalismo e ao neoliberalismo, como o de liberdade, de igualdade de oportunidade e de equidade. Dentro do tema do financiamento, trata-se do termo problema ou conceito de isonomia que poderia ser resolvido com o tema do valor mínimo. Ver Martins, 2007, p. 55- 58.

Além disso, o problema da qualidade e da equidade na educação brasileira não é só financeiro, mas esse pode ser considerado o maior deles. O Brasil tem um problema histórico de violação do direito à educação para as camadas populares, o que se refletiu no atraso educacional, no analfabetismo, na falta de acesso ao ensino fundamental até o final da década de 1990, no problema de acesso e permanência no ensino médio, como também na baixa oferta da educação infantil. Esse é um fator que precisa ser levado em conta, pois não é só uma questão de acesso tardio, é uma questão de não ter historicamente construído infraestrutura, condições materiais e recursos humanos para acolher os estudantes. Desse modo, podemos ainda afirmar que, os 10% do PIB não são suficientes para consertar o atraso educacional, social e econômico de centenas de anos no país. Mas sem ele certamente será muito mais difícil.

Por tudo isso, é importante refletir até que ponto o Fundeb, como a principal política de vinculação de recursos públicos para esse segmento, terá capacidade limitadas de assegurar a expansão do atendimento educacional para as crianças de 0 a 5 anos de idade, no contexto e nos termos estabelecidos na Lei nº 13.005/14, que instituiu o Novo Plano Nacional da Educação (PNE).

Além disso, cabe lembrar que no contexto atual tramita a PEC nº 15, de 2015, que tem por escopo principal transformar o Fundeb em um instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, haja vista, que o Fundeb tem seu fim previsto para 2020¹⁵. Está em pauta tornar o Fundeb um mecanismo contínuo e estável, trazendo-o para o corpo permanente da Constituição. Contudo, uma das propostas de mudança está no inciso III do art. 212 da PEC que substitui a expressão do inciso III do art 60 do ADCT – “educação básica”, por “educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade” adequando ao texto da EC/59, este aspecto, desobriga o Estado do financiamento para o segmento de 0 a 3 anos de idade.

Considerações Finais

Apesar dos possíveis avanços que o Fundeb trouxe para a política de financiamento da educação infantil no conjunto das políticas sociais e que podem ser observados com o fato desse segmento ter apresentado uma elevação no quantitativo de matrícula, desde 2007, é

¹⁵ SENA, Paulo de. A PEC Nº15/2015 E O NOVO FUNDEB. Nota Técnica. Consultoria do Legislativo da Área XV Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema11/a-pec-no-15-2015-e-o-novo-fundeb-paulo-de-sena>. Acesso em janeiro de 2019.

preciso ponderar que: a presença de poucos recursos novos no Fundeb, considerando os recursos já previstos constitucionalmente e presentes no Fundef; os baixos fatores de ponderação definidos para distribuição dos recursos nesse Fundo, para o provimento da Educação Infantil - creche e pré-escola, que estão muito abaixo do custo real dessa etapa educativa e não obedecem a parâmetros científicos que identifiquem o custo adequado de cada segmento; além do fato dos municípios serem os entes federados com menor capacidade de arrecadação para financiar a educação, são alguns dos fatores que limitam a capacidade dessa política de assegurar o atendimento e expansão da Educação Infantil.

Tal fato nos leva a afirmar que, não basta um direito estar inscrito em Lei, é imprescindível a presença de maior aporte de recursos públicos para garantir o mesmo. É necessário pensar o financiamento da educação infantil, não só como uma política de setor ou de governo, e sim como política de Estado para assegurar a educação da criança pequena como um direito. Tencionamos, pois, que o Estado cumpra seu papel, mediante o comprometimento da União com mais recursos para a educação, com a efetivação e a operacionalização do regime de colaboração, com a objetividade e a firmeza no uso dos mecanismos de fiscalização. O financiamento adequado da Educação Infantil pode representar melhor operacionalização das políticas educacionais, bem como contribuir para a realização das propostas, metas e determinações para esse nível de ensino, além de poder garantir a efetivação da educação como direito social fundamental desde o nascimento.

Referências

ABREU, M. Estudo sobre as possibilidades de continuidade do Fundef e o financiamento da educação básica no país. *In*: COELHO, R. C; BARRETO, Â. R. (Orgs.). **Financiamento da Educação Infantil**: Perspectivas em Debate. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

ABREU, M. (2004). **Educação Infantil no Brasil**: legislação, matrículas, financiamento e desafios. Brasília. DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/2004_10128.pdf>. Acesso em dez. 2018.

ARAÚJO, L. Insuficiente, mas necessário! *In*: DIDONET, V; LIMA, M. J. R. FUNDEB: **Avanços na universalização da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2006. p. 105-115.

ARAÚJO, R. L. S. O federalismo brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional N° 53, de 2006. **Fineduca**, Porto Alegre, RS, v. 1, n. 5, p. 1-13, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019
CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

BASSI, M. E. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**. v. 41. n. 142, jan/abr. 2011. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/268394241_Financiamento_da_educacao_infantil_em_seis_capitais_Brasileiras>. Acesso em ago. de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em ago. de 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de dezembro de 1996**.

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf>. Acesso em set. de 2018.

BRASIL. **Censo Escolar, Brasília**, DF: MEC/INEP. 2006. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em set. de 2018.

BRASIL. **Censo Escolar, Brasília**, DF: MEC/INEP. 2007. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em set. de 2018.

BRASIL. **Censo Escolar, Brasília**, DF: MEC/INEP. 2013. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em set. de 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 53, 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-DF, dez. 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em set. de 2018.

BRASIL. **Lei 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 – Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em set. de 2018.

CAMPOS, M. M. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. **Cadernos de Pesquisas** nº 82. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, agosto de 1992, p. 5- 20. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6208125>>. Acesso em dez. de 2018.

CAMPOS, M. M, ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **A Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas**. São Paulo: FDE, 2001.

CARA, D. Municípios no pacto federativo Fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012. Disponível em:

<<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em jan. de 2019.

CARA, D. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. **Jornal de políticas**

educacionais. n.º 16, p. 75–91, jul./dez. 2014. Disponível em:
<<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/40314>>. Acessos em nov. 2018.

CARREIRA, D; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade. São Paulo: Global, 2007.

CASTRO, J. A; BARRETO, A, R. **Financiamento da Educação Infantil:** desafios e cenários para a implementação do Plano Nacional de Educação. Brasília: Ipea, 2003.

DAVIES, N. FUNDEB – **A redenção da Educação Básica.** São Paulo, Autores associados, 2008.

DIDONET, V. **A Educação Infantil na Educação Básica e o FUNDEB.** In: FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica. Brasília: Inep, 2006, p. 21-30.

GOMES, Candido Alberto. Financiamento e custos da educação infantil ou a corda arrebenta do lado mais fraco. In: COELHO, Rita de Cássia e BARRETO, Ângela Rabelo (Orgs.). **Financiamento da Educação Infantil:** Perspectivas em Debate. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

MACÊDO, L. C; DIAS, A. A. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. **Revista brasileira de política e administração da educação.** 27.v, 2. n, p.153-360 mai/ago.2011.

MARTINS, P. S. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

MARTINS, P. S. Fundeb, **Federalismo e Regime de Colaboração.** Campinas – SP: Autores Associados, 2011.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade,** v.28, n. 100, p877-897, out. 2007.

ROSEMBERG, F. Educação Infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. In: SOUZA, Gizele (Org.). **Educar na infância:** perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010.

SANTOS, J. B. **O Fundeb e a Educação Infantil no município de Itabuna.** 2012.171 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTOS, J. B. **O Fundeb e a Educação Infantil.** Curitiba – PR: Editora Appris 2015, 187p.

SANTOS, J. B. dos. **O financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB:** limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa – PB – 2007-2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 259p. 2015b.

SENA, P. A **PEC Nº15/2015 E O NOVO FUNDEB.** Nota Técnica. Consultoria do Legislativo da Área XV Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. Disponível em

Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019

CEMOrOC-Feusp / IJI-Univ. do Porto

<<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema11/a-pec-no-15-2015-e-o-novo-fundeb-paulo-de-sena>>. Acesso em jan. de 2019.

Recebido em	25/02/2019
Aceito em	12/04/2019