



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JOEDSON BRITO DOS SANTOS

**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**

João Pessoa
2015

JOEDSON BRITO DOS SANTOS

**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 apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do grau de Doutorado em Educação.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Luiz de Sousa Júnior

João Pessoa
2015

S237f Santos, Joedson Brito 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 / Joedson Brito dos Santos.- João Pessoa, 2015. 259f. : il.
Orientador: Luiz de Sousa Júnior
Tese (Doutorado) - UFPB/CE
1. Educação. 2. Educação - financiamento. 3. FUNDEB. 4. Educação infantil. 4. Expansão do atendimento.

UFPB/BC

CDU: 37(043)

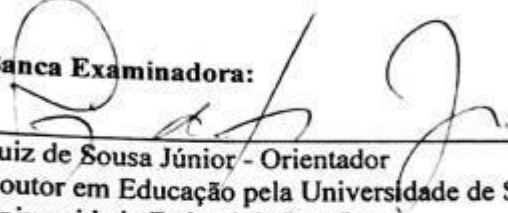
JOEDSON BRITO DOS SANTOS

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 apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba.

Aprovada em 30 de novembro de 2015.

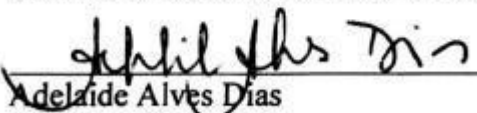
Banca Examinadora:


Luiz de Sousa Júnior - Orientador
Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Paraíba

José Marcelino Rezende Pinto
Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas
Universidade de São Paulo

Antônio Lisboa Leitão de Souza
Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal de Campina Grande

Emília Peixoto Vieira
Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas
Universidade Estadual de Santa Cruz


Adelaide Alves Dias
Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense
Universidade Federal da Paraíba

Janine Marta Coelho Rodrigues
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Universidade Federal da Paraíba

Aos meus pais, Vera Lúcia Brito dos Santos e Joelson Neves dos Santos e aos meus irmãos Samuel, Anderson e Janine. De modo especial, a minha esposa Fernanda Brito. Com amor...

AGRADECIMENTOS

A Deus ...

A todos os amigos que de perto ou de longe contribuíram para o processo de amadurecimento e elaboração desse texto.

Ao meu orientador Prof^o Luiz Junior, pela particular dedicação e orientação magistral.

Aos professores Adelaide Alves Dias, Antônio Lisboa Leitão de Souza, Emília Peixoto Vieira, Janine Marta Coelho Rodrigues e José Marcelino Rezende Pinto, por terem aceitado participar da banca e, nesse sentido, contribuírem, significativamente, com o aperfeiçoamento do texto.

Ao PPGE/CE/UFPB

À CAPES

Não há garantia de direito sem dispêndio de recursos público, não há garantia de direito quando as condições do que é assegurado parece assistencialismo.

Não se podem confundir serviços sociais com direito social, serviços fundamentais com direito fundamental.

(Joedson Santos)

RESUMO

A pesquisa trata do financiamento da educação infantil no contexto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com o objetivo central de analisar em que medida o Fundeb se constitui política capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil e de financiar esse segmento no município de João Pessoa, PB. Partiu-se do pressuposto que o Fundeb não consegue financiar adequadamente esse segmento porque seu arcabouço institucional e financeiro é definido a partir da estrutura societária e do modelo econômico capitalista liberal, que tem em seu escopo princípios que limitam a ação do Estado no provimento de suas funções, como também definem os caminhos que devem ser tomados para o avanço da economia capitalista. A pesquisa abordou aspectos históricos e estruturais, contextuais e conjunturais da política de financiamento educativo no Brasil e do Financiamento da Educação Infantil via Fundeb, de modo a compreender as suas características, avanços, desafios e contradições. Discutem-se a expansão do atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade, no município de João Pessoa, PB e a política de vinculação de recursos públicos para esse segmento entre os anos de 2007 a 2013. A investigação se deu por meio de uma abordagem de natureza quanti-qualitativa, teve o estudo de caso como estratégia metodológica, bem como a retrospectiva histórica como tática de análise e como técnica e instrumento de pesquisa, a análise documental. A pesquisa empírica obedeceu ao recorte temporal 2007–2013 e deu-se a partir da produção e análise de dados e informações em relatórios, documentos, e base de dados oficiais (predominantemente *on-line*), disponíveis no *site* Tesouro Nacional, no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (Siope) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Tribunal de Contas da Paraíba, por meio do projeto Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na Paraíba (IDGPB), da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de João Pessoa, Plano Municipal de Educação (PME/2003/2015) e do Plano Estadual de Educação (PEE/2015). Os dados foram produzidos e lidos à luz do método dialético, que sugere partir do fenômeno dado, de imediato, para capturar seu movimento, identificar suas determinações e contradições para, em seguida, compreender a realidade concreta. Constata-se a importância histórica do Fundeb e do Financiamento da Educação Infantil nesse contexto. Indicam-se significativos avanços para a expansão e consolidação da educação infantil: ampliação da oferta, elevação de estabelecimentos de atendimento, fortalecimento e elevação significativas dos recursos para o provimento do segmento. Contudo, também apresenta ligações importantes como a focalização no ensino fundamental, a insuficiência de recursos e a ausência de critérios baseados nos estudos sobre custos educacionais. Os limites dessa política estão localizados na sua própria estrutura que tem como orientação a política econômica liberal.

Palavras-chave: Financiamento da Educação; Educação Infantil; Expansão do atendimento.

ABSTRACT

This research is about the childhood education financing in the context of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Educational Professional Valorization (*Fundeb*), and its central aim is to analyze in which ways the *Fundeb* is constituted as a capable policy to properly finance the expansion of the service for the childhood education as well as financing this segment in João Pessoa, Paraíba. The primary assumption is that the *Fundeb* is not able to finance adequately this segment for its institutional and financial framework is defined from the society structure and the economic, liberal and capitalist model which has in its scope, principles that limit the State action in providing its functions as well as defining the ways which must be taken for the advancement of the capitalist economy. The research discussed the historical, structural, contextual and situational aspects of educational financing policy in Brazil and the Financing of Early Childhood Education via *Fundeb* in order to understand their characteristics, advances, challenges and contradictions. There are discussions like the service expansion for children aging 0 to 6 in João Pessoa, Paraíba and the policy of public resource linking for this segment from 2007 to 2013. The investigation occurred through quantitative-qualitative approach and the case study was the methodological strategy. Furthermore, the historical retrospective was used as analysis technique and the documental analysis as research technique and instrument. The empirical research took place between 2007 – 2013, through data production and analysis in reports, documents and official databases (mainly online), available on the National Treasury site, in the Information System about Public Budget in Education (*Siope*) of the National Fund of Education Development(*FNDE*), at the National Institute of Pedagogical Studies and Research Anísio Teixeira (*Inep*), at the Brazilian Institute for Geography and Statistics (*IBGE*), at the Auditors Court of Paraíba, through the project Performance Indicators for the Public Expenditures in Basic Education in Paraíba (*IDGPB*), at the Municipal Secretariat of Education and Culture of João Pessoa, at the Municipal Education Plan (*PME/2003/2015*) and at the Education State Plan (*PEE/2015*). The data were produced and read based on the dialectical method which suggests starting from the given phenomenon to catch its movement, indicate its determinations and contradictions so that, afterwards, there can be the comprehension of the concrete reality. The historical importance of *Fundeb* and the Childhood Education Financing in this context can be realized. There are significant advances for the expansion and consolidation of the childhood education: offer enlargement, rising of service establishments, significant strengthening and increase of the resources for the segment provision. Nevertheless, there are also important links as the focus on elementary school, the resource insufficiency and the lack of criteria based on the studies on educational costs. The limits of this policy are placed on its own structure which has the liberal economic policy as its direction.

KEYWORDS: Childhood Education Financing; Childhood Education; Service Expansion.

RÉSUMÉ

La recherche porte sur le financement de l'éducation de la petite enfance dans le cadre du Fonds de Maintien et Développement de l'Éducation de base et de Valorisation des Professionnels de l'Education (Fundeb), avec l'objectif principal d'analyser dans quelle mesure le Fundeb se constitue comme politique capable de financer adéquatement l'expansion des services de l'éducation de la petite enfance et de financer ce segment dans la commune de João Pessoa, PB. On est parti de la supposition que le Fundeb n'est pas capable de financer adéquatement ce segment parce que son cadre institutionnel et financier est fixé à partir de la structure de la société et du modèle économique capitaliste libérale, qui a dans ses objectifs des principes qui limitent l'action de l'Etat dans le provisionnement de ses fonctions, ainsi que de définir les chemins à prendre pour la promotion de l'économie capitaliste. La recherche a abordé des aspects historiques et structuraux, contextuels et conjoncturels de la politique de financement de l'éducation au Brésil et le financement de l'éducation de la petite enfance à travers le Fundeb afin de comprendre ses caractéristiques, progrès, défis et contradictions. On discute de l'expansion des services pour les enfants de 0 à 6 ans dans la commune de João Pessoa, PB et la politique de relation des ressources publiques pour ce segment entre 2007 et 2013. La recherche s'est faite à travers une approche quantitative et qualitative, on a fait l'étude de la situation comme stratégie méthodologique, la rétrospective historique comme tactique d'analyse et comme technique et outil de recherche, l'analyse de document. La recherche empirique s'est déroulée dans une période comprise entre 2007 et 2013 et s'est faite à partir de la production et l'analyse des données et d'informations dans des rapports, documents, et la base de données officielles (principalement en ligne), disponibles sur le site du Trésor National, dans le système d'informations sur le Budget Public en Éducation (Siope) du Fonds National de Développement de l'Éducation (FNDE), de l'Institut National d'Études et Recherches Éducatives Anísio Teixeira (Inep), l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE) et la Cour des comptes de l'État de Paraíba, par le biais du projet Indicateurs de Performance des Dépenses Publiques en Éducation de base en Paraíba (IDGPB), du Secrétariat Municipal de l'Education et de la Culture de João Pessoa, Plan Municipal d'Éducation (PME / 2003/2015) et du plan Étatique d'Éducation (PEE / 2015). Les données ont été produites et lues à la lumière de la méthode dialectique, ce qui suggère de partir du phénomène donné, de l'immédiat, pour capter son mouvement, identifier ses déterminations et contradictions pour, ensuite, comprendre la réalité concrète. On constate l'importance historique du Fundeb et du Financement de l'Éducation de la petite enfance dans ce contexte. Sont indiqués des progrès significatifs pour l'expansion et la consolidation de l'éducation de la petite enfance: augmentation de l'offre, augmentation des établissements éducatifs, le renforcement et augmentation significative des ressources pour le provisionnement du segment. Cependant, il a également des liens importants comme l'accent mis sur l'enseignement primaire, l'insuffisance des ressources et l'absence de critères fondés sur des études sur les coûts de l'éducation. Les limites de cette politique sont situées dans la structure même qui est orientée par une politique économique libérale.

Mots-clés: Financement de l'Éducation; Éducation de la Première Enfance; L'Expansion des services.

RESUMEN

La investigación trata sobre el financiamiento de la educación infantil en el contexto del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), con el objetivo central de analizar en qué medida el Fundeb constituye una política capaz de financiar adecuadamente la expansión de la atención a la educación infantil y de respaldar ese segmento en el municipio de João Pessoa, PB. Se partió del presupuesto de que el Fundeb no consigue financiar adecuadamente dicho segmento porque su estructura institucional y financiera se define a partir de la estructura societaria y del modelo económico capitalista liberal, que tienen en su escopo principios que limitan la acción del Estado en la ejecución de sus funciones, así como también definen los caminos que deben ser tomados para el avance de la economía capitalista. La investigación abordó aspectos históricos y estructurales, contextuales y coyunturales de la política de financiamiento educativo en Brasil y del Financiamiento de la Educación Infantil vía Fundeb, de modo a comprender sus características, progresos, desafíos y contradicciones. Se discute la expansión de la atención de los niños de 0 a 6 años de edad, en el municipio de João Pessoa, PB, y la política de vinculación de recursos públicos para ese segmento entre los años de 2007 a 2013. La investigación se dio por medio de un abordaje de naturaleza cuanti-cualitativa, tuvo el estudio de caso como estrategia metodológica, la retrospectiva histórica como táctica de análisis y se utilizó como técnica e instrumento de investigación el análisis documental. La investigación empírica obedeció al recorte temporal 2007–2013 y se llevó a cabo a partir de la producción y análisis de datos e informaciones en informes, documentos, y base de datos oficiales (predominantemente *on-line*), disponibles en el sitio Tesoro Nacional, en el Sistema de Informaciones sobre Presupuesto Público en Educación (Siope) del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y Tribunal de Cuentas de Paraíba, por medio del proyecto Indicadores de Desempeño de los Gastos Públicos en Educación Básica en Paraíba (IDGPB), de la Secretaría Municipal de Educación y Cultura de João Pessoa, Plan Municipal de Educación (PME/2003/2015) y del Plan Provincial de Educación (PEE/2015). Los datos fueron producidos y leídos a la luz del método dialéctico, que sugiere partir del fenómeno dado, de inmediato, para capturar su movimiento, identificar sus determinaciones y contradicciones para, en seguida, comprender la realidad concreta. Se constata la importancia histórica del Fundeb y del Financiamiento de la Educación Infantil en ese contexto. Se indican significativos avances para la expansión y consolidación de la educación infantil: ampliación de la oferta, elevación de establecimientos de atención, fortalecimiento y elevación significativos de los recursos para el aprovisionamiento del segmento. Sin embargo, también presenta conexiones importantes como la focalización en la enseñanza fundamental, la insuficiencia de recursos y la ausencia de criterios basados en los estudios sobre costos educacionales. Los límites de esa política están situados en su propia estructura que tiene como orientación la política económica liberal.

Palabras-clave: Financiamiento de la Educación; Educación Infantil; Expansión de la atención.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento Humano
BM	Banco Mundial
CAQ	Custo Aluno Qualidade
Caqi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CE	Centro de Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
Clade	Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conferência Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Confins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conae	Conselho Nacional da Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
Creis	Centro de Referência em Educação Infantil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DCNEI	Diretriz Curricular Nacional para Educação Infantil
DF	Distrito Federal
Dncr	Departamento Nacional da Criança
DPAA	Departamento de Planejamento, Articulação e Avaliação
DPPC	Departamento de Programa, Projetos e Convênios
DRU	Desvinculação de Receita da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECPI	Educação e o Cuidado na Primeira Infância
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e adultos
EPT	Educação Para Todos
EUA	Estados Unidos da América
FCC	Fundação Carlos Chagas
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPE	Fundo de Participação do Estado
FPM	Fundo de Participação do Município

FSE	Fundo Social de Emergência
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
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 dos profissionais do Magistério.
GT	Grupo de trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDGPB	Indicadores de Desempenho do Gasto Público em Educação na Paraíba
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto Exportação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
Inep	Instituto Nacional de Pesquisa em Educação Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumido
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social Instituto Nacional de Seguridade Social
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido da Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Propriedade Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PB	Paraíba
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Preço de Mercado
PME	Plano Municipal de Educação

PMJP	Prefeitura Municipal de João Pessoa
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
Prelac	Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe
PSEC	Plano Setorial de Educação e Cultura
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PSNP	Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil
RM	Região Metropolitana
SAE	Secretaria para Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SE	Salário Educação
SEDEC	Secretaria de Educação e Cultura
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SETRAPS	Secretaria do Trabalho e Promoção Social
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
SMEJP	Secretaria Municipal da Educação de João Pessoa
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCH	Teoria do Capital Humano
TCs	Tribunais de Contas
TGQT	Teoria de Gerenciamento da Qualidade Total
Uesc	Universidade Estadual de Santa Cruz
Ufba	Universidade Federal da Bahia
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

Tabela 01- Taxa de frequência à creche ou escola da população de 0 a 5 anos (em %), 2001 e 2008.....	100
Tabela 02 -Vinculação de recursos para a Educação nas Constituições Federais (1934-1988).....	135
Tabela 03- Complementação da União ao Fundeb (em R\$ milhões).....	156
Tabela 04- Recursos do Fundeb (em bilhões) no período de 2007-2013.....	170
Tabela 05- Fatores de Ponderação do Fundeb (2007- 2013).....	174
Tabela 06- Fatores de Ponderação do Fundeb para a Educação Infantil - 2007-2015.....	175
Tabela 07- Valores do Caqi de 2009 a 2012.....	176
Tabela 08- Evolução do Número de Matrículas na Educação Básica por Modalidade e Etapa de Ensino - Brasil (2007 2013).....	186
Tabela 09 - Projeção da população por faixa (2013-2024).....	187
Tabela 10 -Número de Matrículas na Educação Infantil e População Residente de 0 a 3 e de 4 e 5 anos de idade - Brasil (2007-2013).....	188
Tabela 11 - Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 -2013.....	190
Tabela 12 - Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) em relação a todos os níveis de ensino.....	191
Tabela 13 - Evolução dos Percentuais do Investimento Público Total e do Investimento Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) (2007-2013).....	191
Tabela 14-Investimento público total em educação e Produto Interno Bruto (PIB-Metodologia Nova) em valores constantes de 2013 - Valores em Bilhões-R\$, considerando o PIB a preço de mercado.....	192
Tabela 15-Evolução do Orçamento do FNDE em reais.....	193
Tabela 16-Evolução do Fundef/Fundeb e do Salário-Educação (2004-2013).....	195
Tabela 17-Estimativa do valor do investimento público total em educação, por níveis/etapas de ensino, em valores constantes de 2007 a 2013–Brasil-Valores em bilhões - R\$.....	196
Tabela 18- Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, com valores atualizados para 2013 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por nível de ensino, entre 2007 a 2013 - Brasil - Valores em reais.....	197
Tabela 19 - Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - Brasil 2005-	

2013.....	197
Tabela 20 - Percentual de atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade e de 4 a 5 anos de idade de 2004 a 2013.....	200
Tabela 21- Número de matrícula na Educação Básica por dependência administrativa – Brasil - 2007-2013.....	207
Tabela 22- Dados de matrículas da Educação Infantil no município de João Pessoa/PB-2007 a 2013.....	217
Tabela 23- Matrículas no setor público municipal na Educação Infantil (Creche e Pré-escola) na Região Metropolitana de João Pessoa–PB 2007-2013.....	217
Tabela 24 - Dados de matrículas da Educação Infantil na rede privada no município de João Pessoa - PB – 2007 a 2013.....	218
Tabela 25-Matrículas do setor privado na Educação Infantil na Região Metropolitana de João Pessoa – PB 2007-2013.....	219
Tabela 26- Evolução das despesas em Educação segundo gastos em educação na categoria econômica (2007-2011).....	222
Tabela 27- Percentuais de aplicação em Educação oriundos de impostos e transferências da Prefeitura de João Pessoa entre 2006 e 2013.....	222
Tabela 28- Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE João Pessoa 2007-2013.....	223
Tabela 29- Recursos do Fundeb para o município de João Pessoa.....	224
Tabela 30-Recursos do Fundeb e complementação da União para o município de João Pessoa.....	225
Tabela 31-Demonstrativo da Função Educação do município de João Pessoa 2013.....	227
Tabela 32- Despesas relativas à Função Educação Infantil no município de João Pessoa – PB 2007-2013.....	228
Tabela 33-Despesas do Fundeb empenhadas na Educação Infantil no município de João Pessoa - PB - 2007 a 2013.....	229
Tabela 34-Programa Nacional de Alimentação Escolar-Pnae para a Educação Infantil no município de João Pessoa/PB-2007 a 2013.....	230
Tabela 35- Percentual dos recursos do Fundeb aplicados na educação infantil e no ensino fundamental.....	231
Tabela 36-Percentual de recursos do Fundeb destinados para a Educação Infantil e a Região Metropolitana de João Pessoa - PB - 2009 a 2013.....	231
Tabela 37- Investimento por aluno do município de João Pessoa. 2007-2013 (em R\$).....	232

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola, por grandes regiões – Brasil, 2004 e 2013.....	186
--	-----

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Impostos que vinculam recursos para a educação de acordo com a instância federativa	145
Quadro 2 - Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	151
Quadro 3 - Composição do Fundef.....	154
Quadro 4 - Composição do Fundef e do Fundeb.....	168
Quadro 5 - Complementação da União.....	169
Quadro 6 - Implantação gradativa do Fundeb, entre o período de 2007-2010.....	172
Quadro 7 -Finanças Públicas do Município de João Pessoa – 2006 e 2013 em reais.....	204
Quadro 8 -Região Metropolitana de João Pessoa /PB	204
Quadro 9 -Indicadores gerais da Educação Básica da João Pessoa/PB	207
Quadro 10 - Quantitativo de Creis transferidos do Estado da Paraíba entre 2012 e 2013.....	213

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
1.1	ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	30
1.2	ESTRUTURA DA TESE	35
2	INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	37
2.1	A EDUCAÇÃO ESCOLAR E SUA CONFIGURAÇÃO NO SISTEMA PRODUTIVO	38
2.2	EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	50
2.2.1	Adam Smith e o investimento em educação	51
2.2.2	Alfred Marshall e o investimento em educação	56
2.2.3	A Teoria do Capital Humano (TCH) e o investimento em educação	61
2.2.4	O investimento na educação da Primeira Infância e TCH: algumas aproximações	76
3	EDUCAÇÃO INFANTIL E A POLÍTICA DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL A INFÂNCIA: ALGUNS DETERMINANTES	82
3.1	EDUCAÇÃO INFANTIL E O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CAPITALISTA: ALGUNS DETERMINANTES	83
3.2	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: ALGUNS DETERMINANTES ESPECÍFICOS	88
3.3	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DE 1930	92
3.4	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	97
3.5	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DO ANO 2004	104
3.6	A CENTRALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA AGENDA POLÍTICA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	118
4	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O CONTEXTO DO FUNDEB	129
4.1	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEXTUAIS	130
4.2	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E ESTRUTURAS	141
4.2.1	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – Fundef	152
4.3	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB	162
5.	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA NO CONTEXTO DO FUNDEB	182
5.1	A EXPANSÃO DO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E A EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO	185
5.2	5.2 OS RECURSOS PARA EDUCAÇÃO NO BRASIL	189
5.3	CARACTERIZANDO E CONTEXTUALIZANDO O MUNICÍPIO DE	198

	JOÃO PESSOA- PB:. ALGUNS INDICADORES GERAIS	
5.3.1	O Estado da Paraíba	198
5.3.2	O município de João Pessoa	201
5.4	DO ATENDIMENTO EM EDUCAÇÃO INFANTIL EM JOÃO PESSOA	205
5.4.1	Dos aspectos gerais	205
5.4.2	O atendimento em educação infantil em João Pessoa entre 2007 e 2013	207
5.4.2.1	<i>A oferta de vagas na Educação Infantil, em João Pessoa: ampliação, consolidação da rede municipal ou transferência de vagas do Estado para o município.</i>	212
5.4.2.2	<i>A oferta da matrícula da Educação infantil em João Pessoa</i>	215
5.5	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM JOÃO PESSOA – PB	220
5.5.1.	Recursos para educação pública em João Pessoa, PB	220
5.5.1.1	<i>Recursos para a educação infantil em João Pessoa</i>	225
5.6	ALGUNS ASPECTOS PARA PENSAR	234
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	241
	REFERÊNCIAS	254

1. INTRODUÇÃO

Esta tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) está vinculada à linha de pesquisa Políticas Educacionais e discute sobre a política de financiamento da educação infantil no contexto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Tem como objetivo investigar em que medida o Fundeb se constitui política capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil e de financiar esse segmento no município de João Pessoa, Paraíba (PB).

Partimos do pressuposto que o Fundeb não consegue financiar adequadamente a educação infantil porque sua estrutura é definida e orientada a partir de fundamentos e mecanismos da sociedade e do modelo político, econômico capitalista liberal. Fundada essencialmente na defesa da propriedade privada como direito civil protegido por lei. Tal aspecto condiciona o papel do Estado em priorizar as liberdades econômicas, sociais e individuais em detrimento de políticas de direitos mais universais.

Apesar de nossa investigação voltar-se para um contexto específico e contemporâneo de implementação do Fundeb foi necessário compreender como se estruturou a política de financiamento educacional brasileira e a política de financiamento da educação infantil. Analisar os aspectos históricos e estruturais, contextuais e conjunturais da política do Financiamento da Educação Infantil no Fundeb, de modo a compreender as suas características, avanços, desafios e contradições, como também investigar a expansão do atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade e a política de vinculação de recursos públicos para esse segmento, entre os anos de 2007 a 2013, em um município específico.

Para o processo mais empírico, centramos nossa atenção nos recursos públicos direcionados à educação infantil, paralelamente ao movimento da política de atendimento a essa etapa da educação no município de João Pessoa, no Estado da Paraíba, considerando, sobretudo, dados do período de 2007 a 2013. Foi necessário verificar os indicadores de Financiamento da Educação e as receitas e despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da atenção educativa à infância nesse município, bem como averiguar a evolução do atendimento à Educação Infantil no município investigado, no recorte temporal indicado. A análise nos permitiu olhar as mudanças e o movimento estrutural da política de educação infantil, assim como do financiamento desse segmento. Além de indicar limites e

contradições no processo de assegurar o direito à educação para as crianças pequenas no município de João Pessoa, no contexto do Fundeb.

O estudo surge do anseio de aprofundamento de minha pesquisa de mestrado intitulada *O Fundeb e a Educação Infantil no município de Itabuna* que teve como objetivo analisar as mudanças ocorridas no atendimento educacional às crianças de zero a três anos de idade a partir da introdução do referido fundo no município de Itabuna, do estado da Bahia, considerando os primeiros anos de sua implementação. Estudamos impactos, limites e possibilidades dessa nova modalidade de financiamento da educação, bem como quais os primeiros reflexos e contribuições promovidas no atendimento à infância. A investigação foi desenvolvida na Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia durante os anos de 2010 e 2011. Os resultados da pesquisa foram organizados segundo as seguintes categorias: i) fortalecimento da educação infantil; ii) gestão das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras; iii) melhoria quantitativa e qualitativa do atendimento à infância; e iv) novas ações, políticas e programas para pré-escolas/creches.

Na referida pesquisa, evidenciamos que, apesar de apresentar aumento, os recursos do Fundeb foram aquém das demandas e do custo real da educação infantil no município investigado. As verbas vindas desse Fundo não foram suficientes nem para cobrir a folha de pagamento dos profissionais da rede municipal. Por outro lado, provocou significativas alterações para o atendimento do segmento de 0 a 3 anos de idade, como a concretização do processo de municipalização das creches, prevista desde a Lei nº 9.394/96, o fortalecimento do caráter educacional nessa faixa etária, a introdução e o aperfeiçoamento nos processos de gestão democrática, bem como a ampliação dos indicadores de quantidade e de qualidade do atendimento nesse segmento¹. Os resultados indicaram pouco impacto do Fundeb no financiamento do atendimento à infância. Contudo mostraram que houve contribuições tanto quantitativas quanto qualitativas. Um exemplo dessa contribuição quantitativa foi o aumento do investimento financeiro para a educação infantil identificada a partir da análise dos dados disponíveis nos relatórios do Fundeb, no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). No âmbito qualitativo, podemos incluir o respeito à valorização da educação infantil que passou a ser considerada no conjunto da Educação Básica e a ampliação do quadro dos profissionais, principalmente, com a exigência de formação específica e adequada. Houve ainda um resgate do caráter educacional e uma maior atenção às creches públicas. Esse processo pode ser percebido a partir das inúmeras ações, programas e projetos

¹ Ver Santos, 2012.

voltados para crianças dessa faixa etária². Em outras palavras, observou-se que, em termos de financiamento educacional, o aumento de recursos para a educação infantil no Fundeb foi pequeno, contudo a presença definida desse recurso sugere um novo ciclo para o atendimento das crianças de zero a três anos de idade.

De acordo com Bobbio (1992), a garantia do direito não se resume ao fato deste estar inscrito em lei ou constituições, mas nos mecanismos de proteção e de financiamento para que esse direito seja assegurado. Sendo assim, a garantia do direito à educação infantil não se faz apenas mediante a criação de dispositivos legais e jurídicos, mas diante da criação de política pública social que assegure recursos financeiros para sua operacionalização (CURY, 1998; 2005; 2007; 2013), bem como de mecanismos de proteção e fiscalização desses recursos.

Observa-se no caso do Brasil que, apesar da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069 de 1990), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei nº 9.394 de 1996), e de tantos outros dispositivos legais, criados nos últimos 20 anos, dispondo sobre a educação infantil como direito das crianças de 0 a 6 anos de idade e sobre as especificidades desse atendimento, o direito à educação para a primeira infância ainda não está assegurado, nem universalizado. Considerem-se os baixos percentuais de atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade em creches e pré-escolas, principalmente, quando se trata do segmento de 0 a 3 anos, imensa demanda por vagas, as condições precárias de ofertas dos serviços, tanto em relação à qualificação docente, quanto em relação à infraestrutura físicas e pedagógicas das instituições e aos processos de desigualdades educacionais no atendimento³. Nesse sentido, é importante incrementar os debates sobre a ampliação da “cobertura, a formação das professoras, condições de infraestrutura, proporção adulto-criação, organização dos espaços”(DIAS; MACEDO 2011,p 179) e, sobretudo, a expansão dos recursos para o financiamento dessa etapa da educação.

Um dos principais problemas é ausência de recursos públicos suficientes e adequados para seu provimento. Isso pode ser confirmado quando investigamos as limitações dos inúmeros estabelecimentos de educação infantil espalhados pelo Brasil, os aspectos de adequação e de qualidade dos mesmos e a formação dos profissionais que atuam com as crianças de 0 a 6 anos de idade.

Essa constatação se fortalece ainda ao verificarmos que, até final de 2006, não existia uma política que definisse claramente a noção de recursos para o financiamento do atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade. O Fundo de Manutenção de

² Idem

³ Ver (CAMPOS, 2006; 2010)

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), política de financiamento no âmbito da Educação Básica, que vigorou de 1997 até 2006, priorizou o financiamento do Ensino Fundamental em detrimento de outros segmentos da educação básica, dentre eles a Educação Infantil (PINTO 2006; SOUZA Jr 2006). O Fundef foi pensado no contexto de Reforma do Estado brasileiro, de descentralização política, administrativa e econômica, de ajuste fiscal com redução dos gastos nas políticas sociais, e se operacionalizou como uma política de redistribuição dos recursos da educação já vinculados desde a Constituição Federal de 1988.

Somente 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).

Para Davies (2008), Araújo (2006) e Pinto (2006; 2007), os recursos do Fundeb são insuficientes para favorecer grandes mudanças nos rumos da educação, apesar de necessários. Entre os grandes problemas presentes no Fundeb estão: a existência de poucos recursos novos e os baixos fatores de diferenciação⁴, sobretudo, os estabelecidos para a Educação Infantil, pois não representam as despesas reais com essa etapa educativa. Por exemplo, os fatores de ponderação para a educação infantil para o ano de 2007 foram de 0,80 para a creche e de 0,90 para a pré-escola. Os baixos fatores de ponderação inviabilizam a ampliação do atendimento das redes municipais de educação infantil, bem como a garantia de qualidade. Além de não ter relação com o custo real de cada segmento, proporciona a permanência do baixo custo na educação Infantil e a focalização dos recursos no ensino fundamental.

Para Pinto (2007, 888-889),

⁴Fator de diferenciação ou de ponderação refere-se a um mecanismo utilizado pelo Fundeb para distribuir os recursos do fundo de forma diferente para cada segmento, etapa, modalidade e estabelecimento considerando a natureza de cada um. Os fatores variam de 0,70 centésimo a 1,3 centésimo.

[...] a Lei 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, por pressão dos governos estaduais, estabeleceu, para 2007, como fator de ponderação das creches, um índice que corresponde a apenas 80% do custo aluno das séries iniciais do ensino fundamental (fator 0,8). Para 2008, a mesma lei fixa para as creches em tempo integral (que são a maioria) um valor 10% acima daquele definido para as séries iniciais. Contudo, como sabem todos os secretários de Educação e pesquisadores, uma creche em tempo integral tem um custo-aluno que é, no mínimo, duas vezes maior que o custo-aluno das séries iniciais do ensino fundamental em tempo parcial.

Outra limitação está no fato de o Fundeb admitir que recursos públicos possam ser direcionados a instituições de natureza privada, o que diminui a aplicação do fundo público para a educação pública, particularmente, também para a educação infantil. A esse respeito, Pinto (2007, 889) ressaltou que se corria o risco de uma expansão da educação infantil pela via dos convênios com instituições privadas sem fins lucrativos

[...]O grande risco, em especial no que se refere às creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto. Cabe ressaltar que essas diferenças não se referem a níveis distintos de eficiência do setor público versus privado, mas simplesmente porque o padrão de qualidade de oferta das instituições públicas é muito superior e, logo, os custos também o são[...].

Além disso, é importante considerar que historicamente a educação infantil não teve a devida atenção por parte do poder público brasileiro e que o nosso modelo de federalismo, bem como as disparidades regionais e estaduais, tem relação direta com o financiamento educativo. Nossos estados são distintos e desiguais, seja no processo de arrecadação dos impostos, seja na distribuição das riquezas. Essas características, dentre outras, revelam limitações na vinculação de recursos públicos para assegurar o direito à educação ao segmento de 0 a 6 anos de idade.

A implantação do Fundeb ocorreu de forma gradual entre os anos de 2007 a 2010. A partir de 2007, a cada ano, parte das matrículas da educação infantil passava a receber recursos dessa política. O processo foi concluído em 2010, quando a União passou a complementar o Fundo com 10% sobre o valor total da arrecadação do mesmo. Esse fato reforça a preocupação de natureza econômica dessa política e a ausência de uma estratégia social.

Apesar dos limites dessa política, o Fundeb constitui-se um avanço para o financiamento da educação e para a própria educação básica no Brasil, seja

aperfeiçoamento no mecanismo de distribuição dos recursos, seja na ampliação do comprometimento da União com a educação básica. Além do mais, é possível constatar, a partir do período de implementação do Fundeb, uma ampliação dos recursos direcionados para toda Educação Básica, bem como, na maioria dos estados e municípios, a duplicação ou quase triplicação dos valores recebidos do Fundeb nos últimos anos. O mesmo ocorreu com o orçamento do MEC e do FNDE (BRASIL, 2010; SANTOS, 2012; 2015). De forma correlata, também a Educação Infantil tem elevado seu quantitativo de matrículas. De acordo os dados do Censo Escolar, desde 2007, essa etapa da educação, e particularmente o segmento creche, é o que mais tem ampliado o número de matrículas, mesmo que abaixo do esperado.

É possível verificar um aumento no número de atendimento à educação da criança pequena em creches e pré-escolas em todo país. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a Educação Infantil apresentou um crescimento de 79% entre os anos de 2000 a 2010 (IBGE, 2010). O Censo Escolar de 2013 também confirma essa tendência, principalmente para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade, quando comparado o número de matrícula entre os anos de 2007 a 2013. O número de matrículas apresentou elevação na ordem de 72,8%, passando de 1.579.581, em 2007, para 2.730.119, em 2013 (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, nos é oportuno e importante analisar se o Fundeb, como a principal política de vinculação de recursos públicos para esse segmento, terá capacidade de assegurar a expansão do atendimento educacional para às crianças de 0 a 5 anos de idade. Além de oportuno, nos parece atual e urgente voltar-se para o financiamento da educação infantil na eminência da implementação da Emenda Constitucional 59/2009 e da aprovação da Lei nº 13.005/14, que instituiu o Novo Plano Nacional da Educação (PNE).

A EC/59 de novembro de 2009 altera a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica, em que passa a ser dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, ampliando a responsabilidade do Estado quanto à garantia do direito à educação básica. Nesse caso, altera também a estrutura da Educação Infantil e torna obrigatória a matrícula das crianças com 4 (quatro) e 5 (cinco) anos na pré-escola. Essa EC/59 dispõe, ainda, que os recursos públicos sejam prioritariamente aplicados no ensino obrigatório.

Esse acontecimento traz em si várias questões pertinentes para o debate sobre as políticas de atendimento à criança pequena e seu financiamento, tais como implicações em relação aos aspectos pedagógicos, tendência a escolarização, fragmentação entre creche e pré-escola, noção de direito versus obrigatoriedade, dentre outros temas. Para nós, um dos maiores problemas está no financiamento desse atendimento, uma vez que todos os

municípios deverão obrigatoriamente matricular suas crianças de 4 e 5 anos de idade na pré-escola, a partir de 2016, com a universalização do acesso das crianças nessa faixa etária. Esses entes municipais teriam que criar espaços e instituições suficientes e adequados, bem como adquirir recursos didáticos, pedagógicos e humanos suficientes e com formação condizente para atender as novas matrículas.

De forma semelhante e em consonância com a EC/59/2009, o Novo Plano Nacional da Educação (2014-2024) determinou em sua meta 01 a universalização da pré-escola até 2016, ou seja, colocar todas as crianças do país de 4 e 5 anos de idade na educação infantil, bem como matricular 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade na creche. Para além de um bom planejamento, esse processo sugere uma elevação significativa dos aportes financeiros para a educação das crianças de 0 a 6 anos.

Nesse sentido, é fundamental pensar se os recursos vinculados para o financiamento da educação infantil no Fundeb serão suficientes e adequados para o provimento da universalização da pré-escola e ampliação em 50% do atendimento em creches, tanto no que dispõe a EC/59 de 2009, quanto nos termos do Novo Plano Nacional da Educação (2014-2024). Assim, para assegurar o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade, é imprescindível uma ampliação que considere, sobretudo, os indicadores de qualidade, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), as Referências Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI) e todos os critérios para a garantia do atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade como um direito. Ou teremos um processo de expansão apenas via matrícula e o fornecimento de uma assistência social. É imprescindível a construção de espaços adequados para o atendimento, quantidade de profissionais com formação adequada, recursos didáticos pedagógicos, ou teremos um expansionismo como ocorreu com o atendimento pré-escolar durante o regime militar (ROSEMBERG, 1992; CAMPOS, 1992).

No bojo dessas discussões, uma questão nos orienta, a saber, **em que medida o Fundeb se constitui política capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil no Brasil e de financiar essa etapa no município de João Pessoa, Paraíba.**

Nesse sentido, se inscreve o objetivo desta tese que é o de **investigar em que medida o Fundeb se constitui política capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil no Brasil e de financiar essa etapa no município de João Pessoa, Paraíba.** O intuito foi compreendermos o movimento da política de atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade e seu financiamento, a partir de um olhar ampliado para o país

e um olhar para um município em particular, sobretudo, o recorte temporal 2007-2013. Para isso, elegemos como **objetivos complementares**:

- Identificar alguns determinantes políticos, sociais, econômicos e ideológicos que configuram a política de financiamento educacional no Brasil para melhor pensar a estrutura atual do financiamento da educação infantil no país e em João Pessoa;
- Verificar o movimento e os processos que influenciaram a atual política de educação infantil no Brasil e, particularmente, seu financiamento no contexto do Fundeb;
- Analisar aspectos históricos-estruturais, contextuais-conjunturais da política de financiamento educativo no Brasil e do Financiamento da Educação Infantil no Fundeb, de modo a compreender características, avanços, desafios e contradições do financiamento da educação infantil no Fundeb;
- Analisar o financiamento da educação infantil em João Pessoa/PB a partir da implementação do Fundeb e a evolução do atendimento à educação infantil no mencionado município entre os anos de 2007 a 2013⁵.

Quando nos referimos ao termo ‘adequadamente’ estamos considerando que há uma legislação nacional, uma política, diretrizes e referências básicas que dispõe sobre a educação infantil em termos das condições mínimas de funcionamento, infraestrutura, razão adulto-criança, organização dos espaços e formação mínima dos profissionais que atuam na educação infantil. Estamos nos referindo, ainda, aos estudos e pesquisas sobre custo educacional que demonstram a educação infantil como o segmento com custo mais elevado. Destacamos os estudos da Campanha Nacional Pelo Direito a Educação que deram origem ao trabalho Custo Aluno Qualidade CAQ que revela que o custo real para se manter um aluno de creches e pré-escolas é muito elevado, bem superior aos fixados pela lei n. 11.494/97. Um aluno em tempo integral na creche, por exemplo, custa muito mais do que um aluno das séries iniciais. Segundo, esses estudos o valor da Educação Infantil ficou estimado em 2,4 a mais que o custo de um aluno do ensino fundamental (PINTO; CARREIRA, 2007).

⁵ A escolha do recorte temporal 2007 a 2013, deveu-se ao fato do Fundeb ter um período de vigência legal de 14 anos, com início em 2007. Nesse caso, em 2013, o Fundeb contabilizou sete anos de sua criação, metade do tempo de sua vigência. Consideramos assim, um recorte suficiente para analisarmos essa política.

Na atualidade, a educação, o cuidado e a atenção à primeira infância têm ganhado centralidade na agenda internacional. A educação infantil se tornou uma prioridade na pauta política, econômica, social e educacional nos mais variados países do mundo. Para muitos países considerados desenvolvidos, como Dinamarca, Suécia, Finlândia, dentre outros, esse processo vem ocorrendo há mais tempo. Para os muitos países em desenvolvimento, como exemplo os da América Latina, esse processo tem se configurado mais recentemente. No Brasil, nas últimas décadas, tem-se intensificado a criação de uma agenda que leva em consideração a importância da educação infantil. Essa etapa da educação tem ganhado prioridade na pauta política, econômica e educacional do governo e da sociedade civil em geral.

Esse processo ganhou proporções internacionais a partir da Cúpula Mundial pelos Direitos da Criança de 1989, realizada na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) e da Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Esses acontecimentos levaram a definição nos anos de 1990 como a década da infância. Segundo Campos (2008), a partir desse período, a primeira infância passou a fazer parte de uma agenda globalmente estruturada.

Estudos, pesquisas, debates e ações em prol da primeira infância têm sido promovidas e financiadas em todo o mundo. Essas ações contam com a promoção, apoio e financiamento dos maiores e mais importantes organismos multilaterais e agências financeiras internacionais, regionais e locais, tais como: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômica (OCDE), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e Secretaria para Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), dentre outros tantos organismos que, em sua totalidade, possuem objetivos e finalidades de natureza econômica e política.

Parte desse processo deve-se aos estudos, pesquisas e debates realizados nas mais diversas áreas do conhecimento, nas últimas décadas, que têm revelado a importância e as contribuições da educação, do cuidado e da atenção à primeira infância para o desenvolvimento da criança, de sua família e de seu país, seja nos aspectos biopsicossociais, seja nos econômicos e políticos (GOMES, 2004; ABREU, 2004; BECKER, 2008).

Parte do que se tem avançado no reconhecimento e na garantia do direito da criança à educação deve-se também à luta da sociedade civil organizada por meio de diversos

movimentos sociais, como o movimento feminista, movimento de mães, e os fóruns populares como o MIEIB. Essa luta pelo reconhecimento do direito à educação da criança desde o nascimento, que, há mais tempo tem ocupado o debate internacional e no Brasil, se fortalece a partir do início da década de 1980, quando o direito à creche torna-se uma bandeira de luta. O fato é que em decorrência desse processo, a defesa da necessidade e a importância do investimento na infância têm se tornado um discurso comum.

Poderíamos enumerar outros tantos fatores para pensar o aumento da atenção e do investimento na primeira infância no contexto atual, mas esse não é nosso objetivo. No entanto, cabe destacar que pouca atenção tem sido dada ao fato de que esse acontecimento tem relação direta e determinante com as transformações econômicas. Noutras palavras, esse fato está diretamente relacionado à dimensão econômica da vida na sociedade burguesa. Ou seja, pouco se tem debatido a relação entre a atenção, a educação, o cuidado e a proteção à infância e suas determinações dentro do modo de produção da vida material capitalista.

A atenção à primeira infância também tem crescido no campo da economia. Está articulada aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), projeto coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Bird, da OCDE e da Cepal. Também aparece no Marco da Ação de Moscou, relativo ao ano de 2010, que reafirmou a Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI) como parte do direito à educação, como pilar fundamental do desenvolvimento humano holístico, como base do desenvolvimento sustentável e instrumento de redução da pobreza.

Contudo, é fundamental, a princípio, analisarmos atentamente esses argumentos, haja vista que a crescente atenção dada à infância nesses documentos e programas não necessariamente pode se concretizar em políticas públicas voltadas para assegurar o direito à Primeira Infância. As ações para as crianças com menos de 7 anos, nos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil, tem historicamente um caráter compensatório visando o alívio da pobreza. (RODRIGUES; LARA, 2011; CAMPOS, 2008). Por essa razão, é comum encontrar, nesses países, instituições de atendimento à infância com infraestrutura inadequada, com profissionais pouco qualificados, além da existência de modelos de atendimento focalizado na família. Nesses termos, a educação infantil não se configura como um direito, mas como um serviço assistencial.

No Brasil, é possível perceber que, nos últimos anos, têm sido discutidas, desenvolvidas e implementadas ações e políticas com o intuito de ampliar significativamente a universalidade do direito à educação e, particularmente, à Educação Infantil. Segundo dados do Observatório do Plano Nacional de Educação, o país precisa colocar em torno de 700 mil

crianças de 4 e 5 anos de idade na pré-escola e cerca de 2,5 milhões de crianças de 0 a 3 anos na creche, no sentido de atingir a meta 1 do PNE (2014-2024), que é de universalizar o atendimento às crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016 e de ampliar em 50% o atendimento em creches até 2024 (BRASIL, 2014).

A presença da Educação Infantil articulada em várias políticas e programas dentro do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a partir de 2007, como o Proinfância e sua articulação com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC-2), a Emenda Constitucional 59/2009, o programa Brasil Carinhoso, o Novo Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de julho de 2014), dentre outros programas no âmbito do governo federal e com foco na criança pequena indicam e confirmam o crescimento da preocupação com a infância no país e, representam um resultado de várias lutas de movimentos e organizações sociais em prol do direito da criação. Contudo, é preciso maior investigação sobre esse contexto, tanto para pensar se estamos em outro momento da relação entre o Estado brasileiro e o atendimento à infância, quanto para pensar se essa maior atenção representa maior garantia de direito à educação para as crianças de 0 a 6 anos de idade.

Vale ressaltar que, apesar de inúmeros dispositivos legais que vêm sendo desenvolvidos desde 1988, para assegurar o direito à educação da criança de 0 a 6 anos, historicamente, o poder público deu pouco atenção ao investimento na educação infantil. A primeira experiência de uma política pública de financiamento público para a educação infantil no Brasil deu-se somente a partir de 2007 com a implementação do Fundeb. Por um lado, trata-se de um acontecimento importante, haja vista que cada matrícula nova dessa etapa da educação passar a significar mais recursos públicos para os municípios e o aumento de recursos financeiros induziria uma ampliação do acesso e garantia do direito à educação para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Por outro, tal processo e momento requerem cautela, olhar atento e busca de entendimento sobre essa política, seu contexto e pressupostos, suas características e estrutura, bem como seus limites e possibilidades.

1.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Os fatos, os fenômenos e os problemas humanos são complexos, multifacetados e determinados por diversos fatores. Isso requer do pesquisador da área de ciências humanas uma postura atenta, dinâmica e criteriosa com o objeto investigado, sua natureza e suas especificidades, para uma melhor compreensão do problema em análise, bem como para não o deformar ou reduzi-lo (GAMBOA, 2007; LAVILLE; DIONNE, 1999). Mas é preciso utilizar

uma abordagem que esteja de acordo com o objeto em análise e não com o interesse do pesquisador. Um rigor metodológico poderá assegurar para si e para outrem que os resultados da pesquisa sejam confiáveis e válidos. Nesse sentido, o método indica a postura, as regras e os procedimentos que orientam e auxiliam a realização de uma pesquisa com eficácia (LAVILLE; DIONNE, 1999). De posse do método, é fundamental se debruçar sobre os dados e as informações que nos aparecem como resultados e buscar compreender os condicionantes que os envolveram, que os orientaram, influenciaram e produziram.

A presente investigação exigiu uma abordagem de natureza quantitativa e qualitativa nos termos enumerados por, Gamboa (2007), Severino (2007) e Pádua (1996) e um Estudo de Caso como estratégia metodológica nos termos enunciados por Yin (2006), seja pela necessidade de um olhar amplo sobre dados e informações produzidas na investigação, seja pela necessidade de olhar uma realidade específica e de maneira exaustiva.

Empreendemos uma pesquisa documental a partir de informações e relatórios oficiais disponíveis *online* no Tesouro Nacional, no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (Siope), no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e de dados dos relatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Também foram levantadas e produzidas informações a partir dos bancos de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) e dos relatórios técnicos do Tribunal de Contas da Paraíba por meio do Projeto Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na Paraíba (IDGEB). Essas bases de dados oficiais, que abrangem a União, os Estados e os Municípios, são recomendadas como fontes oficiais de informação. Ora, essas fontes são importantes para esta pesquisa na medida em que disponibilizam dados considerados mais próximos da realidade, embora saibamos que estão sujeitos a falhas, erros, fraudes ou a supervalorização. São importantes também, porque nos possibilita analisar os possíveis e complexos elementos que estão por trás de um dado. Ao mesmo tempo, vale ressaltar que os dados levantados ou produzidos não são propriamente a pesquisa, mas são fundamentais para ela.

O processo de investigação requereu uma caracterização dos indicadores sociais, econômicos e educacionais do município de João Pessoa, particularmente no que se refere à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade. Foi realizada uma análise dos indicadores de financiamento da educação e os de atendimento educacional das crianças pequenas. Foram considerados indicadores de matrícula e acesso à educação e indicadores financeiros em educação, como gastos com educação, recursos do Fundeb, subfunção educação infantil, entre

outros. Assim, verificamos o comportamento do atendimento à educação infantil nos últimos 7 anos, em nível nacional e regional e, particularmente, no âmbito do município de João Pessoa, bem como o financiamento da educação nesse mesmo período.

A pesquisa recorreu também a dados da Região Metropolitana de João Pessoa no intuito de estabelecer traços comparativos para identificar a tendência do investimento em educação infantil nos municípios da região. Procurou-se caracterizar o perfil de João Pessoa/PB em relação aos indicadores de desenvolvimento econômico, demográficos, de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e educacionais, como oferta de vagas em educação infantil e número dos Centros de Referência em Educação Infantil (Creis). Nesse processo, analisamos o movimento da receita pública neste município e o gasto com educação realizado para dimensionar os desafios, os limites e as possibilidades da expansão da educação infantil no município e, por conseguinte, a garantia do direito à educação para as crianças pequenas.

Os dados coletados foram compilados, organizados, predominantemente em tabelas e lidos à luz do método dialético, que sugere partir do fenômeno dado de imediato, para capturar seu movimento, identificar suas determinações e contradições para, em seguida, compreender a realidade concreta. Os resultados foram organizados de modo a demonstrarem o movimento do investimento em educação e do atendimento à infância no Brasil e em João Pessoa, PB.

Desse modo, os pressupostos e a hipótese que conduziram este estudo indicaram como modelo de análise o método histórico-dialético. Foi necessário observar o movimento imediato dos processos históricos, conceituais, contextuais e legais do financiamento da educação infantil para tentar compreender suas determinações e ultrapassar a forma como se nos apresenta. Os dados e informações sobre financiamento da educação e sobre a educação brasileira, em geral, divulgados pelo Ministério da Educação, via INEP, FNDE, têm demonstrado uma evolução ou ampliação dos indicadores educacionais, em geral, nos recursos direcionados para a educação pública brasileira, bem como no atendimento na Educação Infantil. Contudo, esses dados precisam ser analisados mais detalhadamente.

O método histórico-dialético parte do que é mais abstrato, isto é, do que aparece de imediato a nossa percepção para o concreto. Em outras palavras, nos sugere, num primeiro momento, partir da coisa ou do fenômeno dado, procurar capturar seu movimento e identificar suas determinações. Num segundo momento, identificar os movimentos contraditórios e as mediações em que se mostra a realidade concreta. O aparente aqui não pode ser considerado como uma imagem falsa ou como uma capa do real, mas como a forma imediata de como o

real se apresenta. O conhecimento parte justamente da aparência e da apreensão de suas determinações para o encontro com sua essência. É nisso que se constitui uma teoria; pois, se a essência do aparente já se revelasse de imediato, não seria necessária a teoria. Todavia, é importante destacar que a reflexão do aparente também pode ocultar, falsear ou negar o aparente (NETTO, 2011).

Em Marx (2008), fenômeno e essência não se manifestam automaticamente nem diretamente, não se dão ao mesmo tempo nem de imediato. Tal aspecto sugere ultrapassar o reducionismo dos empiristas, dos naturalistas e dos idealistas para desenvolver uma análise da realidade concreta. Devemos partir da produção material da vida do homem e analisá-la dialeticamente em seu movimento.

Encontramos subsídios importantes sobre esse método nas obras *Contribuição à Crítica da Economia Política* e *O Capital*. Nessas obras, Marx nos indica a necessidade de compreender o sistema de mediação e relação complexa que não estão dadas na observação do objeto ou fenômeno, ou seja, não estão no aparente. Todavia, o aparente é fundamental, pois é preciso partir da forma como a coisa se apresenta aos nossos olhos, se colocar num trabalho investigativo de apreensão do processo que envolve e produz o aparente e o real (CAHUÍ, 2004; FERNANDES, 2008; NETTO, 2011). Para Marx (2008), uma mercadoria que se apresenta a nós como algo dado e abstrato, para ser consumida ou comercializada, não releva de imediato os processos que se deram para produzi-la e que a acompanharam, isto é, os processos que a impregnaram de valor de uso e de troca. Ela não é só uma mercadoria. Ela carrega o modo de produção capitalista. O trabalho do ser humano tornado mercadoria e expropriado, bem como outras determinações quanto ao uso, à aquisição, à transação e aos processos de transformação dessa mercadoria, que em geral estão acoplados a outras tantas determinações (MARX, 2008).

Nesses termos, é fundamental perceber que a realidade nos é apresentada como algo dado de imediato, como algo natural, mas ela é resultado das determinações de um processo, é produzida, a essa síntese que Marx chamou de concreto. A história não é algo natural, é construída. Sendo assim, é importante entender que a história da educação infantil e de seu financiamento, bem como a própria ideia e defesa do direito à educação infantil não é algo dado, nem natural, é uma construção social. Portanto, acontece mediante ao movimento da vida material.

A compreensão da vida material, de modo particular na sociedade burguesa, é um fundamento geral e ontológico no método em Marx e aqui é tomado como uma chave de leitura. Não se trata de realizar uma leitura da realidade e da vida material de hoje a partir da

leitura da Marx, mas de ter como chave de compreensão o modo como os homens produzem sua existência como fator preponderante. Vale lembrar que, nesse sentido, o materialismo histórico pode ser tomado como um sistema de saber, uma teoria social, econômica e política, como, também, um método que permite a compreensão e a leitura de todas as formações históricas.

Marx (2008) ao explicar sobre seu processo e caminho investigativo destacou,

Minhas investigações me conduziram ao seguinte resultado: as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades, condições estas que Hegel, a exemplo dos ingleses e dos franceses do século 18, compreendia sob o nome de "sociedade civil". Cheguei também à conclusão de que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política. Eu havia começado o estudo desta última em Paris, e o continuara em Bruxelas, onde eu me havia estabelecido em consequência de uma sentença de expulsão ditada pelo sr. Guizot contra mim. O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de guia para meus estudos, pode ser formulado, resumidamente, assim: na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. (p. 47)

Marx parte da Escola Clássica que revelou a concepção de realidade social histórica do capital, de caráter dinâmico e pessoal, para pensar a própria sociedade capitalista. Do ponto de vista metodológico, “a obra de Marx representa uma ruptura profunda com a orientação científica dos economistas da Escola Clássica” (FERNANDES, 2008, p.22).

Contra a concepção individualista, Marx (2008) antepõe um novo critério de realismo econômico destacando que a história social é movida por suas contradições e seus antagonismos e descreve a natureza material, social e dialética da realidade e da história (FERNANDES, 2008; NETTO, 2011). Nesse sentido, a natureza da realidade social histórica

constitui sempre uma totalidade, pois abarca a concepção de uma dada realidade e a totalidade determinante é o modo de produção capitalista.

O financiamento da educação infantil no Fundeb é tratado nesta tese não como um fenômeno novo, mas insuficientemente conhecido ou debatido. Precisamos reduzir a distância entre o conhecimento e o objeto, mesmo porque muitas afirmações sobre os recursos desse fundo para a educação infantil parecem dadas, bem como da importância do investimento nessa faixa etária. A função econômica, social e educacional da infância na modernidade é diferente do contexto recente, o que requer um trato sincrônico e diacrônico desse tema, ou seja, é preciso investigar como esse financiamento se apresenta hoje, sua estrutura e seu desenvolvimento histórico.

1.2 ESTRUTURA DA TESE

O texto está dividido em seis capítulos incluindo este capítulo introdutório.

No segundo capítulo, fazemos um resgate das raízes e nexos históricos e estruturais que fundaram e/ou orientam a compreensão do investimento em educação. O objetivo é demonstrar que, desde as primeiras preocupações com o investimento em educação, é possível localizar dois pressupostos: o investimento em educação como intervenção do Estado para minimizar os efeitos das mudanças sociais causadas pelo modo de produção capitalista e o investimento em educação compreendido como algo fundamental para o desenvolvimento econômico. Essas pressuposições sofreram alterações até os dias atuais, contudo continuam direcionando os rumos das políticas de financiamento da educação.

No terceiro capítulo, mostramos o movimento do processo histórico do atendimento educacional para a infância nos contextos europeu e brasileiro, bem como o desenvolvimento e a evolução das políticas de atenção educacional para as crianças de 0 a 6 anos de idade. O texto indica como o movimento de atenção à educação infantil por parte do poder central está vinculado a um conjunto de influências, mas que se acentua mediante a influência da categoria econômica, ou seja, de processos de mudanças sociais e econômicas. O objetivo desse capítulo, portanto, reside em discutir sobre a atenção e o investimento dado à educação infantil no Brasil, procurando estabelecer nexos com o contexto de desenvolvimento econômico deste país, no intuito de também subsidiar a análise do financiamento da educação infantil no Fundeb.

No quarto capítulo, apresentamos e discutimos sobre o financiamento da educação pública no Brasil, seus determinantes históricos, estruturais, contextuais e conjunturais, bem

como características, avanços, desafios e limites, e da educação infantil como parte desse processo. O objetivo é pensar a temática e seus condicionantes para melhor compreender o financiamento da educação infantil no Fundeb.

No quinto capítulo, apresentamos dados sobre o financiamento da educação e da educação infantil no município de João Pessoa particularmente, focalizando o financiamento da educação infantil nesse município a partir do contexto de implementação do Fundeb. O texto traz dados e informações da educação e da educação infantil no Estado da Paraíba, na Região Metropolitana e em João Pessoa, como, também, dados do atendimento a esse segmento no referido município. O objetivo é investigar a partir de um município específico se o Fundeb consegue assegurar adequadamente o atendimento à educação infantil. Os dados analisados da pesquisa empírica obedecem a um recorte temporal de 2007 a 2013.

No sexto capítulo, trazemos considerações finais desse estudo. Retomamos os objetivos, hipóteses e estratégias, como também trazemos algumas considerações gerais a partir dos resultados do estudo, considerando tanto os aspectos teóricos quanto os achados da pesquisa empírica. Destacamos ainda algumas proposições sobre o objeto investigado.

As discussões em torno da política nacional de financiamento da Educação Infantil, mais especificamente, no contexto do Fundeb, são recentes, principalmente, quando consideramos que historicamente a educação infantil foi um segmento desamparado pelo poder público. A inclusão dessa faixa etária para o recebimento de recursos públicos mediante o número de matrícula tem motivado estudiosos do campo das políticas educacionais a analisarem melhor essa relação da educação infantil no Fundeb. Contudo ainda são poucos os estudos que abordam o tema. Segundo recente levantamento realizado por Davies (2014) entre 1988 e 2014, foram encontrados mais de 1200 estudos e pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil, dessas apenas 45 fazem menção ao financiamento da educação infantil, 17 tratam do tema a partir do período de implementação do Fundeb e educação infantil. Dessas 17, a maioria versa sobre financiamento da educação infantil e relação público privado. Apenas 8 fazem menção ao financiamento da educação infantil no Fundeb.

2. INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Neste capítulo, procuro identificar e apresentar alguns determinantes políticos, sociais, econômicos e ideológicos que configuram a noção e a política de financiamento educacional no Brasil para melhor pensar a estrutura atual do financiamento da educação infantil nesse país. Para isso, busco fazer uma retrospectiva sobre as origens, o processo, o movimento histórico que configuram a ideia de investimento público em educação. A análise histórica neste trabalho é tomada como método no sentido de identificarmos as dimensões políticas, sociais e econômicas que envolvem essa temática.

Dessa forma, foi necessária uma retomada sobre as origens da escola pública estatal burguesa e os pressupostos que a tornaram parte integrante e essencial na reprodução, manutenção e desenvolvimento do sistema produtivo capitalista. É mister uma leitura das raízes da relação entre educação e desenvolvimento econômico e como essa chega a se constituir uma categoria imprescindível para pensar o crescimento econômico. Para melhor desenvolvimento do estudo, foram necessários conhecimentos do campo da história e da história da educação, da ciência política e da ciência econômica, bem como da economia da educação, das políticas educacionais e do financiamento da educação. A tentativa é demonstrar que as características principais e os valores ideológicos da economia liberal se constituem eixos centrais na determinação das políticas e reformas educacionais da atualidade, como também nas discussões e proposições referentes às políticas de financiamento da educação e, particularmente, de financiamento da educação infantil. Como exemplo, há os pressupostos da equidade, igualdade, direito à educação, dentre outros⁶.

Para isso, fazemos uma retomada das discussões a respeito da ideia de investir em educação pública ou de que o Estado deve assegurar a educação pública para todos os indivíduos se desenvolverem no contexto da ampliação, evolução, crise e constante reestruturação da economia capitalista. Ao debruçarmos sobre os estudos das raízes e nexos teóricos ideológicos sobre investimento em educação, encontramos um campo de interesses distintos, mas que aparecem postos numa mesma plataforma. O financiamento da educação se apresenta quase sempre com um viés do poder público e, portanto, da ação do Estado para assegurar o mínimo de instrução às camadas populares e menos afortunadas. Nessa direção, o Estado deveria garantir o direito à educação, sobretudo, no contexto das demandas crescentes

⁶Optamos por uma abordagem retrospectiva, um tanto que extensa e já feita por vários autores em outros contextos, contudo julgamos necessário fazê-lo nesta tese no sentido de fortalecer e estabelecer alguns nexos que julgamos necessários para este estudo, bem como para compreensão do desenho da política de financiamento da educação infantil.

da divisão social do trabalho e do desenvolvimento econômico das sociedades capitalistas. No mesmo passo, o Estado, também, deveria assegurar ou investir em educação para as camadas populares, por compreendê-las como um aspecto fundamental no processo desenvolvimento econômico.

A plataforma de ambas as demandas é a mesma: os interesses e finalidade do desenvolvimento econômico emanados da sociedade ou em virtude desta, bem como são oriundos do próprio mercado e em função do mesmo. No primeiro, o teor da resposta é sempre uma ação do Estado no sentido de reduzir, minimizar, ou evitar a barbárie, a miséria e a pobreza das classes trabalhadoras. Nesse contexto, ela se configura como um direito, mesmo que compreendam a educação como panaceia para os males da humanidade. Na segunda, a demanda parte do mercado e as respostas do Estado seguem a mesma direção. O mercado demanda crescimento e produtividade. A população é entendida como alvo *locus* da produtividade e mão de obra barata para o crescimento econômico. Nesse sentido, a educação é vista como um fator de produtividade.

A expansão da educação e ampliação ou desenvolvimento do modo de produção capitalista estão expressas, muitas vezes, na relação entre as categorias de trabalho e educação ou educação, trabalho e renda/produtividade. Tal relação tem como pano de fundo e finalidade a lógica e os interesses econômicos defendidos pelas burguesias; hoje, pelas grandes corporações. É importante frisar que há uma vasta literatura que trata da relação entre educação e economia, trabalho e educação, educação e trabalho (emprego), educação e renda, educação e crescimento e desenvolvimento econômico.

2.1. A EDUCAÇÃO ESCOLAR E SUA CONFIGURAÇÃO NO SISTEMA PRODUTIVO

A educação escolar não é resultado de um processo natural guiado pela compreensão da importância da educação no processo da produção da existência humana. É fruto de um projeto intencional dentro do processo histórico da configuração do sistema produtivo, particularmente, da constituição do sistema produtivo capitalista. Dito de outra forma, a educação escolar nem sempre teve importância central no sistema produtivo, mas essa relação começa a se estruturar e estreitar a partir do final da alta idade média com o surgimento das corporações de arte de ofício e ganha corpo com o desenvolvimento da sociedade moderna e o aperfeiçoamento dos Estados Nacionais modernos.

Durante o período medieval, o processo educativo, no Ocidente, estava sob a tutela da Igreja Católica e tinha como foco o processo de aculturação religiosa e política e o ensino da

leitura e da escrita. Os ofícios eram aprendidos, predominantemente, nas famílias por meio da prática de imitação. Geralmente, os mais novos aprendiam um ofício imitando os mais velhos (MANACORDA, 2008; RAMOS, 2011). Com o desenvolvimento das comunas e das corporações de arte de ofício, começou a acontecer uma articulação entre processos educacionais e as atividades manuais. Tratava-se de um processo educativo desarticulado dos conhecimentos mais gerais e realizado no ambiente de trabalho. Tal processo passou a demandar conhecimentos mais estruturados, mas nada comparado com a educação escolar que veio se desenvolver a partir do século XIX⁷. Sobre isso, Manacorda (2008) afirmou que,

Tanto nos ofícios manuais quanto naqueles intelectuais, é exigida uma formação que pode parecer mais próxima da escola, embora continue a se distinguir da escola pelo fato de não se realizar em um “lugar destinado a adolescentes”, mas no trabalho, pela convivência de adultos e adolescentes. Surge agora o tema novo de uma aprendizagem em que ciência e trabalho se encontram e que tende a se aproximar e a se assemelhar à escola (MANACORDA, 2008, p.199).

Esse processo vai se configurando mediante um conjunto de acontecimentos históricos e fatores econômicos, políticos, sociais e culturais. Até o final do período medieval, a Europa vivia sob o regime do feudalismo. Havia a experiência de poder político descentralizado nas mãos de uma elite agrária de senhores feudais, bem como uma economia baseada na subsistência e na produção agrícola; era um processo de centralização cultural predominantemente guiado pela Igreja Católica.

Vários acontecimentos colocaram em crise esse regime, entre os quais: o desenvolvimento do próprio feudalismo, que começou a gerar elevado número de excedentes e requereu a necessidade do processo da troca; as Cruzadas Cristãs ocorridas na Baixa Idade Média, que promoveram um processo de disseminação da cultura do Oriente dentro da cultura ocidental e gerou um *boom* de produtos para o comércio; como consequência ocorrem uma ampliação da vida urbana e o nascimento do comércio via feiras livres; o nascimento das universidades e a proliferação de novos conhecimentos e valores advindos das mais diversas culturas.

O Renascimento Cultural teve papel importante nesse processo. Movimento intelectual e burguês que vigorou entre os séculos XIV a XVII, marcou o processo de transição do pensamento e do período medieval para o moderno. O movimento criticou o monopólio do cristianismo, o teocentrismo e o poder cultural da Igreja Católica, bem como propôs novas ideias baseadas na racionalidade e tendo o homem como centralidade de todas as coisas. Em

⁷ Ver Manacorda (2008).

suma, três princípios fundamentais marcam o Renascimento e foram determinantes para a modernidade: o individualismo (capacidade de o ser humano fazer escolha sem intervenção sobrenatural); o humanismo (o ser humano como centralidade); e, o racionalismo (ênfase na razão como principal meio de compreender o mundo). O humanismo teve importante contribuição em pensar o problema do homem e da sua educação. Segundo Manacorda (2008), vários intelectuais humanistas criticaram a escola e a transmissão tradicional, a exemplo de Petrarca e Erasmo.

Com todo esse processo e movimento, uma nova estrutura de sociedade e uma nova classe social começaram a ser desenhadas. A burguesia, grupo responsável pelo comércio, liderou a luta pelo fim do feudalismo. Ela estabelecia contato e relação entre Oriente e Ocidente, sobretudo, pelas relações comerciais, e tinha grande interesse em substituir a economia feudal (de subsistência, fechada/centralizada na mão de uma elite aristocrática) por uma economia mais aberta, regida pela relação monetária, pelo comércio, pelo lucro, pela troca de mercadoria e acumulação de bens. Para essa classe, uma política descentralizada impedia o progresso da Europa. Desse processo, nasceu o capitalismo: proposta de economia baseada na troca e no lucro, a princípio conhecido como mercantilismo.

O mercantilismo caracterizava-se, principalmente, pela atividade monetária e tinha como compreensão de que a riqueza de um Estado-Nação estaria nos metais preciosos. Para colocar essa proposta de mercado em prática, a burguesia fomentou um modelo de política centralizado: a criação de um Estado Absoluto. Nesse cenário, começou a se pensar numa fronteira definida. Nasce a ideia de nação, de um território governado por um soberano, unificado por leis, que tivesse um sistema de tributos mais estruturado, um sistema burocrático e um exército e que colocasse a moeda como medida. Surgem os Estados Nacionais e o absolutismo. O rei passa ter o poder absoluto, uno e incontestável: a ser o executivo, legislativo e o judiciário.

Nesse novo contexto, o rei e o Estado absolutista vão pôr em prática a proposta da burguesia de substituição do feudalismo pelo capitalismo mercantil. A burguesia comunal e comercial foi a grande favorecida com a criação dos Estados Nacionais e com a expansão do comércio, ao contrário das elites agrárias que pouco a pouco perderam espaço. As comunas e as corporações de ofício passam a demandar conhecimentos mais sistematizados; um conhecimento e uma aprendizagem voltada para preparar o indivíduo para um ofício. Nesse cenário, já é possível falar na relação direta entre o processo de aprendizagem de técnicas para o ofício e da aprendizagem do cálculo. Mas é importante destacar que a burguesia não se

contentou com o apoio do Estado e ambicionou o controle do próprio Estado passando a criticar o Regime Absoluto, haja vista que o rei controlava também o mercantilismo.

Nesse contexto, e particularmente, nos anos de 1500 e 1600, a educação escolar passou a se desenvolver fortemente. De acordo com Manacorda (2008, p. 238), nos referidos anos, houve uma “evolução quantitativa da instrução, fortemente exigida pela invenção da arte da imprensa e pelo desenvolvimento econômico-social”. Também sofreu influência da Reforma e da Contrarreforma. Durante a Reforma Protestante, Lutero, de certa forma, impulsionou a programação do novo sistema escolar (MANACORDA, 2008, p. 240) e Melanchthon se destacou por sua capacidade de relacionar escola e cidade, instrução e governo, no sentido de autogoverno. Já na Contrarreforma, o Concílio de Trento tratou da reorganização das escolas das igrejas, da regulamentação do ensino de gramática, das sagradas escrituras e da Teologia. As determinações da escola devem-se a um conjunto de influências, apesar de todas estarem inseridas num contexto mais amplo de constantes mudanças na forma como os homens produzem a sua vida material.

O Iluminismo teve importância singular tanto na configuração da educação escolar quanto na realização do processo de transição do pensamento moderno para o pensamento contemporâneo. Tratou-se de um conjunto de valores culturais, políticos, sociais, econômicos e ideológicos que teve seu apogeu no século XVIII e marcou a defesa de valores contrários ao Antigo Regime e ao mercantilismo. Não mais um poder controlador, nem um Estado Absoluto que controla as relações comerciais. Fora erguidos e defendidos os princípios de individualidade, de liberdade, igualdade e solidariedade e de democracia, a ideia do direito de todos e de laicidade.

A Inglaterra foi a grande referência das revoluções burguesas, pois na ocasião era a nação mais rica, mais organizada e com forte acumulação de capital, com uma excelente frota naval e que realizava grandes incentivos às inovações. Além disso, já havia acabado com o Absolutismo e instituído uma Monarquia Parlamentar desde 1678, de forma que sustentou a ampliação de seus mercados. Após sua revolução, a Inglaterra teria conseguido manter o controle do Estado instituindo um Parlamento que a governa até os dias atuais. A burguesia comercial e os proprietários de terras passaram a governar a Inglaterra e fizeram isso tendo o controle do Estado. A vitória ou o sucesso da burguesia na Inglaterra e, por conseguinte, o fato de a Inglaterra passar a representar o progresso motivou e inspirou outras tantas revoluções burguesas pelo mundo, inclusive no Brasil com a Inconfidência Mineira e a Conjuração Baiana. Mas os dois maiores destaques foram para a Revolução Francesa e a Revolução Americana. Todavia, foram essas revoluções, bem-sucedidas do ponto de vista dos

interesses das burguesias, responsáveis por instaurarem o capitalismo para essas nações e as posteriores. O Estado Nacional moderno que nasce com o apoio da burguesia e com a função de implantar o capitalismo mercantil é apropriado pela própria burguesia para pôr em prática o capitalismo concorrencial e industrial.

A Revolução Francesa, por exemplo, utilizando os pressupostos do Iluminismo e inspirada nas revoluções burguesas da Inglaterra, mobilizou a grande massa para fazer a revolução, sobretudo, convocando o povo para participar da tomada de poder, com base na crença ou defesa de que todos devem participar da definição do destino da sociedade. Mas quando a burguesia assume, sobretudo, com os girondinos no poder, continuou deixando a população de camponeses e operários de fora do processo. A ideia de democracia, de igualdade, liberdade, bem como a de direito positivo parecem ter sido direcionadas aos interesses da grande burguesia. Essa revolução somada à Independência dos Estados Unidos vai marcar o momento significativo de luta e mudanças de pensamento, de estrutura social e de estratégias da burguesia para se manter no poder, definindo, também, a instrução pública.

A mencionada Revolução é o contexto e cenário importantes para pensar a escola pública burguesa, sobretudo, pelo destaque de escritos, proposições e discussões políticas que ocorrem nesse período. Nesse contexto, há destaque para Condorcet, Diderot e Lepelletier. Condorcet foi responsável por escrever o *Rapport*: um dos documentos que tratavam sobre a instrução pública mais lida durante a Revolução Francesa (ALVES, 2006). Segundo Alves, nesse documento, Condorcet “faz uma defesa incondicional” sobre a escola pública, sua finalidade e o papel do Estado para com a instrução pública e sobre a necessidade de uma escola pública e universal, para todos sem distinção de gênero, e, portanto, laica e estatal. Mas apesar da defesa, Condorcet reconhecia as condições e as especificidades do seu contexto e, portanto, embora a favor da universalização, não defendia uma educação igualitária. Reconhecia que nem todas “as famílias conseguiriam suprir o custo indireto da educação” (ALVES, 2006, p.61), e recomendou como saída a proposta de bolsas de estudos, já feita por Diderot.

Nesse mesmo contexto, estava se desenvolvendo na Europa, principalmente, na França, Alemanha e Inglaterra, o liberalismo. Um conjunto de compreensões, princípios e fundamentos nos campos filosófico, político, econômico, cultural e ideológico atribuído ao homem, à sociedade e à educação (CUNHA, 1975) que começaram a se desenvolver entre o final do século XVI e início do século XVII, mas seu fortalecimento ocorreu a partir de meados do século XIX. Tal desenvolvimento se deu em vários países do mundo com características distintas, mas com estrutura única e os mesmos princípios. Esse conjunto de

valores tem como princípios centrais a individualidade, a liberdade, propriedade privada, igualdade e a democracia.

O princípio do individualismo considera que todo indivíduo é portador de aptidões e talentos, atualizados ou em potencial, que devem ser respeitados. De acordo com esses atributos diversos e específicos, atinge-se uma posição social. A função da autoridade seria permitir que cada pessoa desenvolvesse suas potencialidades. O segundo é o princípio da liberdade como a condição necessária para a defesa do exercício e desenvolvimento dos talentos e méritos contra a ideia de privilégios. Pressupõe-se que a partir da liberdade, todos os indivíduos podem livremente ascender socialmente. O outro é o princípio da propriedade privada é entendido como um direito natural da pessoa. Os liberais condenam os privilégios, mas sustentam que o trabalho e o talento são imprescindíveis para o sucesso social. É necessário considerar o esforço do indivíduo em edificar a propriedade e acumular bens. Já o princípio de igualdade não significa liberdade de condições materiais, visto que, em geral, os talentos não são iguais. Por isso, não podem ser iguais em riqueza, pois a propriedade é um atributo dos talentos. Para os liberais, a igualdade social é nociva, pois fere a individualidade e promove a uniformidade. A igualdade, defendida por eles, é a “igualdade perante a lei”, a igualdade de direitos entre os homens, igualdade civil; “tal posição defende que todos têm por lei direito à vida, à liberdade, à propriedade, à proteção”. (CUNHA. 1975, p. 31). Esses princípios exigem a configuração de outro princípio liberal, a democracia. Essa consiste no igual direito de todos participarem no governo através de sua própria escolha.

Cunha (1975) sintetiza o pensamento ideológico sobre a educação de vários teóricos liberais, dentre eles grandes expoentes como John Locke (1632-1704), Rousseau (1712-1778), Voltaire (1694 -1778), Diderot (1713-1784). Assim escreveu (p. 34):

O principal ideal liberal de educação é o que a escola não deve estar a serviço de nenhuma classe, de nenhum privilégio de herança ou dinheiro, de nenhum credo religioso ou político. A instrução não deve estar reservada às elites ou classes superiores, nem ser um instrumento aristocrático para servir a quem possui tempo e dinheiro. A educação deve estar a serviço do indivíduo, do “homem total”, liberado e pleno.

A escola assim está liberada para potencializar o homem para ser o que quiser, a realização de sua vocação individual para a construção do progresso e ocupação de seu lugar na estrutura ocupacional existente. É a educação que potencializará o sucesso e não sua origem social. Para Locke, todos os homens no seu estado natural vivem as condições de liberdade, a igualdade absoluta onde não existe governo. A única lei é que cada indivíduo por conta própria deve lutar para defender e proteger seus direitos naturais: a vida, a liberdade, a

propriedade. Seus pontos sobre educação foram importantes para a criação de uma nova visão de escola anticlassista, não mais inatista. Por isso, defende que nada existe na mente humana ao nascer, ou seja, é uma “tabula rasa”. Todos os indivíduos são iguais ao nascer: rico, pobre, escravo ou rei; as diferenças são causadas pela educação. Para Rousseau, teórico da democracia liberal, propagou uma educação elitista para um indivíduo definido, seu aluno ideal, o “Emílio”. Não pensou na educação das massas, mas para aqueles que conseguem custear seu preceptor. Também defendeu a educação do homem total e uma ideia de educação para a vida. Voltaire nutriu um desprezo pelas pessoas comuns, pelas camadas populares e trabalhadores e defendeu uma discriminação social, pois, para ele, essas camadas não deveriam ter acesso à escola para manterem-se submissas. Assim, defendeu uma educação como privilégio de alguns e uma liberdade compatível com as oportunidades de progresso para os homens de bens e propriedades (CUNHA, 1975).

Um dos mais importantes teóricos da educação liberal foi Condorcet (1743-1794). Para ele, o Estado não deveria apenas defender e proteger o direito natural, “mas deve assegurar a cada cidadão o gozo dos seus direitos, intervindo na superação das *desigualdades*, não das naturais, mas das artificiais ou sociais consequências das reuniões dos homens em sociedade” (CUNHA, 1975, p. 39).

Segundo Cunha (1975, p. 39),

a pedagogia de Condorcet difere da de Rousseau pois, para este, a educação consiste num domínio à parte da política e da economia. Para Condorcet, a Ciência da Educação é um capítulo da Política: a arte de educar as crianças está estreitamente ligada à arte de governar os homens; a educação das crianças deve ser assumida e retirada da responsabilidade exclusiva dos particulares. Apesar de que não foi ele quem primeiro colocou este problema, foi, entretanto, quem o precisou e tornou claro e, também, quem lhe deu a sua feição democrática.

Condorcet defendeu a educação numa perspectiva libertadora, no sentido de recolocar os homens em sua liberdade natural e consiste em primeiro organizar a cultura das faculdades intelectuais e morais. A responsabilidade do Estado com a instrução seria apenas em assegurá-la, pois uma educação liberal deveria obrigatoriamente defender a liberdade de opinião. Defendeu uma educação laica e gratuita, porém reconheceu os limites dessa educação pública como, por exemplo, as condições estruturais e econômicas da sociedade em geral e as necessidades de que o pobre precisava trabalhar (CUNHA, 1975).

Contudo, para Cunha (1975), existem alguns elementos importantes para pensar o papel atribuído à educação no pensamento liberal. Por exemplo, algo comum no pensamento

liberal é a atribuição à educação do papel de instrumento de correção das desigualdades injustas produzidas pela ordem econômica. Outro aspecto é o da educação como geradora de progresso. No entanto, para Cunha, isso não é uma verdade, visto que a educação não estaria franqueada a todos; há desigualdade de qualidade no atendimento; as aptidões não são inatas e sim produzidas e são produtos de contato primeiro com a educação; a educação é meritocrática, ou seja, baseada na premiação dos melhores, e ainda associa o processo a razões intelectuais (CUNHA, 1975). O elemento classe social é o determinante para as desigualdades sociais, educacionais e de aptidões⁸.

Nesse contexto, primeiramente houve uma rápida expansão do liberalismo econômico e político. Depois, paulatinamente, houve a expansão dos direitos civis e, aos poucos, todas as vertentes filosóficas foram se espalhando a ponto de estarem presentes em todas as dimensões da sociedade contemporânea. O liberalismo econômico e político teve entre seus grandes expoentes o filósofo escocês Adam Smith. Ele se baseou na defesa de um Estado e no seu poder político reduzido, a liberdade de concorrência e a liberdade de comércio. Apesar de Smith defender a limitação do Estado, ele desqualificou o Estado de sua responsabilidade com o bem comum, sobretudo, com a segurança, Justiça e a Educação.

Não obstante, no mesmo contexto temporal, estava acontecendo no mundo com primazia à Inglaterra, a Revolução Industrial. Trata-se do nascimento do capitalismo industrial e da produção em massa, subsidiados pelos ideais iluministas e do liberalismo econômico. Tal acontecimento marca profundamente o aperfeiçoamento do Estado Moderno e do capitalismo, bem como o processo de estatização da escola. As fábricas vão substituir as corporações de artes e ofícios e a prática de aprendizagem artesanal como único meio de instrução popular. As fábricas, portanto, constituem-se uma evolução das corporações e alteram, significativamente, as relações de trabalho, a paisagem, as cidades, o ar e a educação. As sociedades e os industriais passam a depender da evolução das ciências e a instrução passa a ser um problema e uma necessidade. O Estado, dessa feita, tornou-se o responsável pelo atendimento às exigências do desenvolvimento das forças produtivas, principalmente, pelo veículo escolar.

Sobre isso, Manacorda (2008, p.303) escreveu que:

Na segunda metade dos setecentos assiste-se ao desenvolvimento da fábrica e contextualmente, à supressão, de fato e de direito, das corporações de arte

⁸ Segundo Cunha, essa concepção de educação desempenha um papel ideológico, pois dissimula seus mecanismos de discriminação social, além de provocar na massa uma falsa ilusão de que iria ascender socialmente, o que inibe a proliferação de críticas à ordem econômica e seus efeitos. Ver Cunha (1975, p 27-63).

e ofício e também da aprendizagem artesanal como única forma popular de instrução. Este duplo processo, de morte da antiga produção artesanal e de renascimento da nova produção de fábrica, gera o espaço para o surgimento da moderna instituição escolar pública. Fábrica e escola nascem juntas: as leis que criam a escola de Estado vêm juntas com as leis que suprimem a aprendizagem corporativa (e também a ordem dos jesuítas). Os filósofos e os iluminados não tiram nem uma novidade do cérebro, são apenas intérpretes e executores dessa realidade que está mudando. Nasce, simultaneamente, a nova ciência da economia política, como análise científica e como “ideologia” destes novos processos: nos seus autores (de Smith a Ricardo) são frequentes as considerações sobre os prejuízos que a revolução industrial provoca não somente aos adultos, mas também às crianças, explorando seu trabalho e privando-os de qualquer instrução. Na análise desses prejuízos estará baseada a “crítica da economia política” promovida pelos socialistas (Marx).

Na modernidade de forma evolutiva, a educação escolar começa a ter utilidade no desenvolvimento do sistema produtivo e passa a fazer parte deste. A burguesia toma para si o interesse pelo sistema educativo que começava a se desvincular da Igreja e da nobreza. Esse processo se torna uma de suas principais estratégias na busca da hegemonia e consenso de suas novas ideias, principalmente, para romper com a lógica hegemônica da riqueza “natural” e/ou divina, defendida pela igreja. Processo esse que resultaria no enfraquecimento do poder ideológico da igreja católica por meio das organizações escolares (RAMOS, 2013). Louis Althusser (1985), filósofo francês, destacou que a Escola vai substituir a Igreja enquanto antigo aparelho ideológico dominante de Estado e vai ser escolhida pela burguesia como seu aparelho ideológico número 1 de Estado. Ressalta ele que “podemos acrescentar: o par escola/família substitui o par igreja/família” (ALTHUSSER, 1985, p. 78).

A partir do século XIX, a escola, como a conhecemos hoje, começa a se expandir. Houve uma intensificação para a criação de sistemas nacionais de ensino na Europa, chegando depois, também, à América. De acordo com Saviani (2014, p. 15), todo esse processo de desenvolvimento da sociedade burguesa moderna também “corresponde ao processo em que a educação passa do ensino individual ministrado no espaço doméstico por preceptores privados para o ensino coletivo, ministrado em espaços públicos denominados escolas”.

Saviani (2014, p. 15) sintetiza esse processo ao escrever que:

[...] a educação sistematizada própria das instituições escolares tende a se generalizar, impondo, em consequência, a exigência de se sistematizar também o funcionamento dessas instituições, dando origem aos sistemas educacionais organizados pelo poder público. Nessas condições, a partir de segunda metade do século XIX, a emergência ou consolidação dos Estados nacionais se fez acompanhar da implantação dos sistemas nacionais de ensino nos diferentes países.

[...] o eixo do processo produtivo deslocou-se do campo para a cidade e da agricultura para a indústria, convertendo o saber (a ciência) de potência espiritual (intelectual) em potência material. Nessas novas condições, a estrutura da sociedade deixou de fundar-se em laços naturais, passando a basear-se em laços propriamente sociais, isto é, produzidos pelos próprios homens. Em consequência, a organização social passou a reger-se pelo direito positivo (sociedade contratual) e não mais pelo direito natural ou consuetudinário.

Está posta, aí, a equação que desembocará na questão escolar: o direito positivo, assim como o saber sistemático, científico supõe registros escritos. Assim, o domínio de uma cultura intelectual, cujo componente mais elementar é o alfabeto, impõe-se como exigência generalizada de participação ativa na sociedade. (*idem*, p. 23).

No fundo, a necessidade de disseminar, também, as luzes da razão, com vista ao progresso da modernidade, trouxe consigo a premência de difundir a instrução indistintamente a todos os membros da sociedade, como meio de propagação de uma cultura letrada e do alfabeto. Afinal, a cultura é algo produzido, sistematizado e imposto à dada sociedade. Não é um dado espontâneo e natural. Por essa razão, sua aquisição ou aprendizagem demanda-se também por meio de um processo sistematizado e deliberado. Nesse sentido, a partir da modernidade, a escola vai colocar-se como espaço institucionalizado para a aprendizagem da cultura historicamente produzida e a educação como principal meio da socialização da cultura dominante (SAVIANI, 2008). Tal processo também pode ser manifestado na bandeira da escola pública, estatal, gratuita, universal, laica e obrigatória. Como consequência, há um indissociável dever do Estado em organizar, manter e mesmo de impor a educação a toda a população.

O eixo do processo produtivo também se deslocou de formas mais difusas para uma estrutura mais específica e institucionalizada, identificada como a escola. Na medida em que os Estados Nacionais foram consolidando-se, cada país foi organizando seus respectivos sistemas nacionais de ensino com o objetivo de universalizar a instrução pública, entendida como aquela que assegura ao conjunto da população, o domínio da leitura, escrita e cálculo, além dos rudimentos das ciências naturais e sociais.

A educação escolar passou a ser um elemento central no desenvolvimento da sociedade moderna, também conhecida como sociedade burguesa, de mercado ou sociedade capitalista. Aos poucos e em sentido crescente, ela tanto tem um papel importante quanto faz parte do sistema produtivo capitalista. Torna-se a instituição, que será responsável pela generalização de uma sociedade das luzes, escritográfica e do direito positivo. Para operacionalizar esse projeto da sociedade burguesa, o Estado passou a ser a instância responsável pela sua disseminação, organização e manutenção dos sistemas nacionais de

educação. A instância dotada de legitimidade para estipular normas que se impõem a toda coletividade é o Estado (SAVIANI, 2014, p. 22).

Desse modo, a instrução se configura como demanda e resposta. Demanda da sociedade em geral e do mercado em particular. Nesse segundo caso, a resposta do Estado para reduzir os malefícios da divisão social do trabalho e para auxiliar o desenvolvimento econômico. A partir desse cenário, a educação escolar passou a significar um símbolo de modernidade, do progresso, da liberdade e da razão e um símbolo de correção das desigualdades sociais.

Sobre esse aspecto, Saviani (1984; 2007; 2008; 2014) afirma e conclui que a constituição dos “sistemas nacionais de ensino”, que data de meados do século XIX, foi inspirada no princípio de que a educação é um direito de todos e dever do Estado. Uma compreensão, no entanto, de educação como direito de todos que provém de uma sociedade essencialmente dividida em classes e que tinha como predomínio os interesses da burguesia. Para Saviani (2008), aos poucos a educação escolar pública foi assumida, escolhida ou apropriada estrategicamente pela elite burguesa, como mecanismo propício para a construção e consolidação da democracia burguesa. Passou, ainda, a ser vista como um fator de equalização social e de superação da marginalidade. Assim, por meio da escola, objetivou-se “superar a situação de opressão e ascender a um novo cidadão fundando no contrato social celebrado, livre da ignorância e capaz de se tornar o súdito cidadão livre e ilustrado” (SAVIANI, 2008, p. 25). Cabe ressaltar que a burguesia, grande beneficiada com as revoluções burguesa e a industrial, se apropriou tanto do Estado quanto da Educação para colocar em prática o novo modelo econômico, político e social que se consolidava.

Nesse contexto, os direitos humanos foram se constituindo como uma bandeira de luta, no Ocidente, e a educação se configurando como parte desse direito. Tal fato pode ser observado no artigo XXII, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que dispôs a instrução como uma necessidade a todos e que a sociedade deveria se esforçar para favorecer a instrução a todos. Ela passou a ser a condição necessária para tornar os indivíduos em cidadãos.

Adam Smith e Alfred Marshall, por exemplo, defenderam a educação na perspectiva da cidadania. Para Marshall (1996, p.73), “a educação é um pré-requisito à liberdade” [...], “que educar as crianças está relacionada com a cidadania”. Já Smith (1983) destacou que o Estado mesmo sem tirar proveito deveria investir na instrução do sujeito, pois pessoas mais instruídas, além de mais inteligentes e civilizadas, eram preparadas para o convívio, sendo, portanto, mais inventivas e menos propensas à desordem. Em seu conjunto, estavam

preocupados com os efeitos que o próprio capitalismo nascente poderia causar na sociedade a ponto de causar prejuízos ao convívio social ou levar indivíduos à barbárie. A intervenção do Estado na instrução passa a ter um duplo papel, de um lado, a preocupação com a ideia de cidadania, quando o Estado garante que todas as pessoas serão educadas; por outro lado, com as possíveis contribuições da “educação para a riqueza nacional” (MARSHALL, 1996, p.203).

Assim, no decorrer dos últimos séculos, a educação se tornou, em sentido geral, “um requisito para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, constituindo-se em condição necessária para se usufruir de outros direitos constitutivos do estatuto da cidadania” (OLIVEIRA, 2007, p.15). Podemos afirmar que hoje, a educação já é reconhecida praticamente em todos os países, como um dos direitos fundamentais do ser humano. Como já havia afirmado Bobbio (1992, p. 75), “não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro, elementar, depois secundária, e pouco a pouco até mesmo universitária”.

Em geral, numa leitura marxista, a escola, a educação escolar e as políticas de educação têm uma natureza ideológica e dualista, bem como a sua ampliação e aperfeiçoamento estão ligados ao modo de produção da vida humana e da economia capitalista. Como pode ser visto em Marx, Althusser (1985); Gramsci (1981); Enguita (1986); Saviani (2008); Frigotto (2007), dentre outros autores e obras. É importante destacar, também, que a educação escolar na perspectiva de muitos autores marxistas, dentre eles o próprio Gramsci, Saviani, Frigotto, Mészaro, constitui-se como lugar e possibilidade de transformação, de revolução e mudança.

É fundamental levar em consideração que, apesar de a escola pública se desenvolver na atmosfera da modernidade, o contexto em que ela se originou foi diversificado, pois existiam particularidades determinantes, tanto em relação aos aspectos sociais, culturais e políticos quanto ao econômico. Segundo Alves (2006), devemos considerar as origens da escola pública burguesa e não apenas a origem, posto que surgiram diferentes formas dessa escola em diversos países da Europa. Sobre isso, por exemplo, ele destaca três vertentes imprescindíveis para pensar as origens da escola pública: a Revolução Francesa, a da Economia Clássica, e a Reforma Religiosa. Na primeira, podem ser encontradas contribuições nos escritos de Condorcet, Diderot e de Lepelletier. Na Economia Política, há os contributos de Adam Smith, e, na vertente Religiosa da Reforma, poderíamos extrair os legados para pensar a escola a partir de Comenius. Em resumo, essa escola de que estamos falando já não é

mais produto do período feudal; ela é um novo modelo e produto de novas determinações a partir da modernidade.

2.2. EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A educação escolar, sua importância, aperfeiçoamento e ampliação do acesso estão relacionados com as alterações históricas, políticas, econômicas, culturais e sociais ocorridas na modernidade e que consolidaram o capitalismo e os Estados Modernos. Mas, a princípio, não é possível afirmar a existência de uma compreensão sobre a educação como riqueza nem como meio de riqueza do desenvolvimento econômico de uma nação, apesar de sua relação direta com as estruturas do poder. Muitos dos pensadores da instrução pública não fizeram relação com o lucro no sentido de que a educação geraria riqueza, nem necessariamente como formação de mão de obra, até porque a ideia de formação humana ainda não estava tão definida e as necessidades de qualificação ainda eram incipientes. A fábrica, as indústrias, o comércio, o lucro, a terra, os metais preciosos e outras preocupações nortearam a perspectiva do desenvolvimento econômico e não, necessariamente, a educação.

A educação não era uma questão central mesmo que alguns pensadores como Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, Stuart Mill e Karl Marx tenham feito menção ao tema educação e sua relação com o crescimento econômico das nações. Em geral, esses pensadores deram uma atenção menor à educação, pois não havia interesses desses em construir uma teoria sobre essa relação.

Neste trabalho de investigação, optamos por destacar Smith por sua importância no pensamento econômico clássico, sobretudo, por ter sido o primeiro a pensar sobre essa temática no contexto do crescimento econômico das nações. Alfred Marshall, um dos primeiros economistas da Escola Neoclássica, tratou, mais claramente, da relação entre a educação e riqueza e, mais precisamente, sobre a relação entre educação e a elevação da produtividade, e a Teoria do Capital Humano (TCH) pela forma como foi propagada e internalizada no contexto das políticas e programas de educação, bem como pela presença constante e ressignificada na proposta para educação no contexto vigente. Na TCH, predomina uma proposta mais preocupada com a ampliação da capacidade humana para melhorar sua renda e salário, como alternativa para solucionar desigualdades sociais. A educação é analisada como um valor econômico e como um investimento positivo com foco no crescimento econômico.

É possível pensar a relação entre educação e desenvolvimento econômico a partir do final do século XIX, com o advento do liberalismo econômico e o nascimento da economia enquanto ciência. Após esse período e com as sucessivas mudanças econômicas, políticas e sociais e com o avanço das ciências e da tecnologia, a educação pouco a pouco começa ser pensada mais diretamente como viés ou fator econômico.

Desde Smith até economistas contemporâneos, é possível verificar como a educação escolar e/ou a instrução ganhou uma forte atenção como viés ou fator econômico. Essa relação tem se constituído a partir de termos como: educação e trabalho, educação e renda, educação e crescimento econômico, educação e redução das desigualdades econômicas e sociais. Tais compreensões, de certa forma, têm balizado os discursos e as proposições para as políticas de educação escolar nos mais variados países.

Uma situação polêmica que existia até Adam Smith era definir o que determinava ou fazia uma nação rica. Em outras palavras, o que poderia determinar o desenvolvimento e crescimento econômico de um país. De um lado, tradicionalmente, os mercantilistas defendiam que a riqueza de uma nação estava nos metais preciosos e, portanto, era uma dádiva dada pela terra. Por outro lado, havia os fisiocratas, que eram contrários aos mercantilistas. Estes sustentavam que a grande riqueza de uma nação estaria na agricultura e, portanto, não no produto final, mas no solo fértil e no produto natural.

Smith (1983) é revolucionário porque deslocou o eixo da riqueza e do crescimento econômico de uma nação para a produtividade do trabalho, do trabalho livre e da livre concorrência entre os mercados. Nesse processo, são consideradas importantes a divisão do trabalho, a criação de mercados competitivos e a livre concorrência. O desenvolvimento e a riqueza de uma nação poderiam ser dados pela capacidade que ela tem de produzir produtos para a sua população. Tal processo, além de suprir a necessidade da sociedade, ampliava postos de trabalho para a população.

2.2.1. Adam Smith e o investimento em educação

Smith (1983) atribuiu à educação um caráter moral e cívico e não deu a esta caráter central de sua discussão. O eixo de sua preocupação era acerca do que determinava a riqueza de uma nação. Pensava sobre como a Alemanha, rica, deveria se comportar no conjunto das nações internacionais. Em sua maior obra, *“Investigação Sobre a Riqueza das Nações”*, seguindo o modelo das grandes obras de política de sua época, ele escreve como quem orienta

ao “Príncipe” sobre o que de fato poderia e configura a riqueza das nações. Ao fazer isso, esse autor fornece as principais categorias para compreender a sociedade capitalista da época.

Ao mesmo tempo, Smith (1983) identificou sérios problemas produzidos pela divisão do trabalho. Segundo ele, o processo de divisão do trabalho por sua veracidade acabava por produzir grandes prejuízos à classe dos trabalhadores e às camadas populares destruindo “*virtudes sociais, intelectuais e marciais*” (SMITH, 1983, p. 687). Os malefícios da divisão do trabalho colocavam os trabalhadores diante da realização de trabalho ou atividade repetitiva que demandava baixa capacidade de reflexão e não exigia senso crítico, conhecimento ou interpretação de grandes situações do país. Além disso, não oferece “oportunidade de exercitar seu espírito inventivo” (SMITH, 1983, p. 213). Tal processo acabava por embotar ou entorpecer a mente do trabalhador pobre, tornando-o incapaz de formular juízo sobre grandes e vastos interesses de seu país, bem como é incapaz de defender sua nação (*idem*). Nesse sentido, a educação pública teria importante papel de evitar o embrutecimento do homem ou a degeneração da sociedade.

Smith (1983, p.213-214) lembra que “em toda a sociedade evoluída e civilizada, este é o estado em que inevitavelmente caem os trabalhadores pobres – isto é, a grande massa da população – a menos que o governo tome alguma providência para impedir”. Ao mesmo tempo, diz que “a educação das pessoas comuns talvez exija, em uma sociedade civilizada, mais atenção por parte do Estado do que as pessoas de alguma posição e fortuna”. Sendo assim, Smith (1983) ponderou que o Estado deveria se ocupar e se preocupar tanto em proteger quanto em favorecer a sociedade no que se refere aos aspectos de segurança, justiça e a instrução (SMITH, 1983, p. 151-178).

Deste modo, Smith (1983) introduziu uma discussão ou preocupação sobre o papel da educação para o desenvolvimento econômico e defendeu a importância de o Estado assegurar a educação para a população. Compreendia, assim, que o Estado deveria dar maior atenção à educação básica, voltada às camadas mais pobres. Seria de responsabilidade do Estado a educação formal dessas pessoas. O Estado “[...] *deveria estimular ou insistir no ensino geral da leitura, escrita e aritmética*” (SMITH, 1983, p. 690), a fim de “[...] *evitar que se propague a covardia, a ignorância desmesurada e a estupidez*” (SMITH, 1983, p. 692).

Para Smith (1983, p. 215), a educação da massa é para aqueles que ele considerava sociedade comum, isto é, os não fidalgos, ou abastados. Esses deveriam receber uma maior atenção por parte do Estado. Isso porque considerava que as pessoas comuns não dispõem de muito tempo para se dedicarem à educação. “Os pais dificilmente têm condições de mantê-las, mesmo na infância. Tão logo sejam capazes de trabalhar, têm que ocupar-se com alguma

atividade, para sua subsistência”. Além disso, realizam um tipo de atividade muito simples e uniforme que pouco lhes oferece oportunidades de exercitarem a mente. Um trabalho tão constante e pesado que lhes deixem sem tempo e estímulo e menos inclinação para aplicar-se a qualquer outra coisa (SMITH, 1983, p.215).

Adam Smith (1983, p. 215) destacou que na sociedade comercial, embora as pessoas comuns não pudessem ser tão instruídas, elas podem aprender “as matérias mais essenciais da educação, ler, escrever e calcular [...]”. Nesse sentido, o Estado poderia facilitar e dar condição para essa aprendizagem, por exemplo, criando pequenas escolas nos distritos ou paróquias onde as crianças possam ser ensinadas, pagando tão pouco que até mesmo qualquer trabalhador simples possa pagar. Essa parte do pagamento seria para o salário do professor, pois compreendia e defendia Smith que o professor não deveria ser pago totalmente pelo Estado. “Se o professor fosse pago totalmente, ou mesmo principalmente, com dinheiro do Estado, logo começaria a negligenciar seu trabalho” (SMITH, 1983, p. 215).

Desse modo, Smith (1983) escreveu que o Estado, tendo pequenos gastos, poderia facilitar, “encorajar e até mesmo obrigar a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos essenciais da educação”. Ao mesmo tempo, as escolas não deveriam ensinar só o latim para os filhos das pessoas comuns, pois estes não lhes tinham tanta utilidade, mas poderiam ensinar “rudimentos de geometria, da mecânica e educação literária”. Além disso, ressaltou que esse aspecto é fácil de ser trabalhado com atividades simples do dia a dia das pessoas comuns (SMITH, 1983, p.216).

Para Smith, o terceiro dever do soberano é criar e manter instituições de educação. Essas instituições e as obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou um pequeno número as criassem e mantivessem.

Ao tratar do dever do Estado e/ou soberano, bem como das instituições e obras públicas, Smith (1983) estava preocupado em analisar os gastos do Estado ou do soberano. E ao fazê-lo, acabou por dar lugar de evidência e importância à segurança, à justiça e à educação. Esse autor dedicou dois artigos para tratar dos gastos do Estado com a educação: um tratou das instituições para educação da juventude; e o outro, dos gastos com as instituições que se ocupavam das pessoas de todas as idades.

Smith (1983) demonstrou atenção à Educação com a necessidade de que o Estado assegurasse a educação “básica” para as populações mais pobres. Para ele, há situações vividas pelos indivíduos, em dado estado de sociedade em que as pessoas, independentemente

da ação do Governo, adquirem todas as capacidades e virtudes necessárias para coexistirem na mesma. Há, porém, situações, consequentemente, vividas em outro estado da sociedade em que “o estado da sociedade não oferece à maioria dos indivíduos em tais situações, sendo necessária certa atenção do Governo para impedir a corrupção e degeneração quase total da maioria da população” (SMITH, 1983, p. 213).

Para Alves (2006), observar a defesa de Smith em relação ao provimento da educação por parte do Estado nos ajuda a entender como a educação ainda não tinha forte relação com a ideia da sua contribuição para a riqueza. Segundo ele, para o grande expoente da economia política,

a extensão dos serviços escolares não deveria comprometer a produção da riqueza social, daí a sua firme resistência à gratuidade do ensino. O Estado não poderia assumir integralmente o financiamento da instrução pública, ou seja, arcar com todo o ônus decorrente da construção de escolas. Da aquisição de equipamentos, do pagamento de professores, e da compra de material didático, mas sim, subsidiar a formação das crianças trabalhadoras por meio de “despesa bastante reduzida”. [...] a oferta gratuita da instrução levaria a nação ao sacrifício, pois dilapidaria irracionalmente parte da riqueza social produzida (ALVES, 2006, p. 77).

Nota-se em Smith (1983) uma atenção que também tem relação com a ideia de garantia de direitos a todos os cidadãos comuns. Não só os que têm condições devem se desenvolver e ampliar suas capacidades, como também as camadas mais simples. Na compreensão de Smith, o Estado mesmo sem tirar benefícios deveria investir na instrução do sujeito, pois pessoas bem instruídas, além de mais inteligentes e civilizadas, estariam mais bem preparadas para o convívio em sociedade. Além disso, tornar-se-iam pessoas mais inventivas e menos propícias a ilusões, à superstição e à desordem.

Esse autor dá um destaque à instrução pública, ao professor público e às possibilidades que a formação, as capacidades e/ou diplomas podem favorecer. Para ele, “se não houvesse instituições públicas só se ensinaria o que fosse de utilidade” (SMITH, 1983, p.212). Só se ensinaria uma ciência, caso houvesse alguma procura ou que fosse um conhecimento que as circunstâncias o tornassem necessário. Tal instrução era reservada aos afortunados que estudavam até os dezessete ou dezoito anos para, só após esse período, ingressarem na vida profissional.

Esses aspectos apresentados, até aqui, de certa forma, demonstram uma atenção de Smith com a instrução pública, revelando que a ideia da escola pública, desde cedo, trouxe consigo uma dualidade em suas finalidades, e como essa dualidade está relacionada com as condições sociais, as quais também revelam uma situação de classe social.

Reconhecia a importância da educação para o indivíduo e para uma população. Por isso, por vezes, sempre recorria ao exemplo dos cidadãos e militares gregos e romanos, dos mestres bem instruídos e dos filósofos. Para ele, “uma pessoa de capacidade real dificilmente poderá encontrar uma ocupação mais humilhante e menos rentável a qual possa dedicar-se” (SMITH, 1983, p. 212). Além disso, esse filósofo britânico assinala que em muitos países, os privilégios dos diplomas são condições necessárias ou ao menos extremamente convenientes para a maioria das pessoas de profissões eruditas.

Ora só se consegue tais privilégios frequentando as preleções de professores públicos. A mais diligente frequência às mais competentes aulas de qualquer professor particular nem sempre pode assegurar algum título para exigir tais privilégios (SMITH, 1983, p.212).

Nesse sentido, o professor particular era considerado de uma classe menos letrada. Ao passo que o professor público tem maior importância, sobretudo, no que tange ao professor diplomado. Ao mesmo tempo, esse filósofo não defendia um sistema totalmente público. Os professores deveriam ser remunerados parte pelo aluno e parte pelo Estado, pois acreditava que o pagamento realizado por parte do Estado poderia tornar os profissionais mais descompromissados. Por isso, alerta como “as dotações concedidas às escolas e colégios não somente corrompem a diligência dos professores públicos se não também conseguem bons professores particulares”. Era preciso deixar livre à concorrência e à competição.

Esse fato pode ser observado quando Smith (1983) estabeleceu críticas ao sistema universitário. Ao analisar o sistema educacional inglês, com ênfase na sua eficiência, concluiu que este sistema de ensino público é ineficiente e desfavorável, sobretudo, porque faltam mecanismos competitivos. Isso porque era possível evidenciar que não havia critérios claros para o salário dos professores, a quantidade de alunos, a qualidade das aulas, a elaboração e execução do currículo, entre outros: “[...] aqueles setores da educação que não estão dirigidos por instituições públicas são muito melhores” (SMITH, 1983, p.675).

Por um lado, suas preocupações não tiveram ressonância, uma vez que as características da sociedade inglesa naquele contexto estavam voltadas para a procura de mão de obra disponível para as fábricas e indústrias e não para se ocupar em um sistema educacional. A necessidade de mão de obra qualificada ainda não era uma questão central. Realidade que só foi repensada, a partir da última década do século XIX, quando a Inglaterra reconheceu sua falta de competitividade no mercado externo frente ao desenvolvimento da Alemanha e dos Estados Unidos da América.

A noção de desenvolvimento econômico ainda não era como a compreendemos hoje, mas sem dúvida Smith se apresenta como um bom leitor e primeiro sistematizador do funcionamento da sociedade capitalista concorrencial que estava nascendo. Também a noção de educação de Smith não é a mesma usada hoje. Educação, nos termos desse autor, é “identificada com o ensino vocacional, treinamento, formação profissional” (FRIGOTTO, 2007, p. 37). Apesar desse aspecto, muitos autores que estudam a relação entre educação e desenvolvimento econômico e, particularmente, aqueles que tentam estabelecer as raízes da Teoria do Capital Humano costumam usar um fragmento da obra de Smith. Segundo Frigotto (2007), um dos fragmentos mais citados de Smith está no capítulo 10 do volume 1 da *Riqueza das Nações*, onde ele faz menção ao fato de que um homem educado, a custo de muitos esforços e tempo ao realizar trabalho que exige certa qualificação, poderia ser comparado com uma daquelas máquinas caras. Para Smith, o salário desse profissional será acima dos salários habituais. Tal situação compensar-lhe-á todo o custo de sua educação com, pelo menos, os lucros habituais de um capital igualmente valioso.

2.2.2. Alfred Marshall e o investimento em educação

Alfred Marshall (1996), um dos primeiros economistas da Escola Neoclássica, tratou, mais claramente, da relação entre a educação e riqueza e, mais precisamente, sobre a relação entre educação e a elevação da produtividade, haja vista que para ele o investimento em educação era considerado como um fator de riqueza de caráter nacional. Marshall (1996) faz uma análise sistemática da relação entre as variáveis da educação, qualificação da força de trabalho e desenvolvimento econômico e, por essa razão, nos apresenta contribuições para a compreensão dos nexos entre investimento em educação com foco no desenvolvimento econômico de uma nação.

Marshall (1996, p. 203) evidencia que “o Capital é em grande parte conhecimento e organização” [...]. Nestes termos, não somente reconhece como afirma a importância do conhecimento na produção econômica de um país. O autor faz uma análise tanto em relação à educação e seu papel para riqueza nacional quanto para propor sugestões concernentes ao aumento da riqueza nacional a partir do aumento da qualificação dos trabalhadores. Para ele, a educação era condição essencial para o crescimento nacional, como também para o enfrentamento da pobreza. Escreveu Marshall (1996, p. 203): “o conhecimento é a nossa mais potente máquina de produção”.

De acordo com Marshall (1996, p.263):

As qualidades de um grande povo industrial é a capacidade de ter em mente muita coisa ao mesmo tempo. Cada coisa pronta ao seu tempo, agir rapidamente e saber resolver facilmente com qualquer mudança nos detalhes do trabalho executado, de ser constante e digno de confiança, de ter sempre uma reserva de forças para serem utilizadas em caso de emergência. Essas qualidades não são exclusivas de uma determinada ocupação, mas são requeridas em todas, e se nem sempre podem ser transferidas com facilidade de uma tarefa para outra da mesma espécie, o principal motivo é que elas precisam ser completadas pelo conhecimento do material com que se vai lidar e pela familiaridade com os métodos especiais.

Tais qualidades podem ser estimuladas ou desenvolvidas a partir de habilidades desenvolvidas no seio da família e da sociedade como um todo, durante a infância e a juventude. Estas são consideradas habilidades do tipo geral. Há por outro lado, aquelas habilidades que podem ser desenvolvidas na escola. Essas são as chamadas habilidades especializadas e podem acontecer em três níveis: educação geral, ensino técnico e educação artística (MARSHALL, 1996).

Marshall considerava a educação um investimento nacional, pois nutriu uma preocupação, particular, para com a grande massa trabalhadora que não tinha condições de se manter na escola ou de manter seus filhos na escola. Para ele, o investimento na instrução do filho do trabalhador seria tão produtivo quanto qualquer outro investimento, a exemplo, em maquinaria, pois, a escola poderia representar para esses muitos ganhos futuros e significativas contribuições “muito maiores do que parecem à primeira vista”. Nesse sentido, estabelece uma correlação entre investimento em educação da criança com investimento em um capital tradicional. Chega a afirmar que “o mais valioso de todos os capitais é o que se investe em seres humanos” (MARSHALL, 1996, Livro Sexto. Cap. IV, § 3).

Sobre estes aspectos, ele relatou que

É verdade que os filhos de operários frequentemente precisam deixar a escola quando mal aprenderam os elementos da leitura, da escrita, da aritmética e do desenho, e por vezes argumenta-se que a parte do pouco tempo gasto nessas matérias seria mais bem empregada em trabalho prático. Os progressos feitos na escola são importantes, não tanto por eles mesmos, mas pela possibilidade de futuro avanço, pois uma educação geral, verdadeiramente liberal, embora não se ocupe com os detalhes das diversas profissões, deixando essa tarefa para o ensino técnico, habitua o espírito a utilizar suas melhores faculdades nos negócios e a usar dos negócios como um meio para melhorar a cultura (MARSHALL, 1996, p.264).

Strauch (1996), ao prefaciara obra “Princípios de Economia: Tratado Introdutório”, registra que Marshall nutria um sentimento de perplexidade com a forma que a livre empresa

pressionava os filhos da pobreza e com a perda de investimento por não se preocupar com o investimento educacional da família dos trabalhadores. O autor realça a importância do acesso à educação para a elevação das capacidades gerais e a geração de ganhos futuros. Para ele, a educação habitua, treina e favorece que o indivíduo utilize melhor sua inteligência para ampliar seus ganhos nos negócios, bem como para elevar sua dimensão cultural. Uma educação mais voltada para a profissão seria o objetivo e o papel do ensino técnico.

Marshall (1996) deu, ainda, acentuada importância à educação artística, diferentemente da educação do pensamento que tem uma dimensão marcadamente moral e cívica. A educação artística desenvolve nos sujeitos as faculdades mais elevadas, constituindo-se da cultura, da criatividade, sendo, pois, um “fator essencial da eficiência industrial” (MARSHALL, 1996, p. 268).

Dedicou significativa atenção ao ensino técnico, pois considerava que este tinha ligação direta com os procedimentos da produção industrial. Segundo Marshall (1996), o ensino técnico havia sofrido muitas alterações no sentido de adequá-lo às novas exigências dos setores produtivos. Anteriormente, esse ensino era limitado a ensinar a destreza manual e os conhecimentos elementares de máquinas e procedimentos, os quais qualquer rapaz inteligente aprenderia logo ao começar a trabalhar. Contudo, esse modelo de educação impede o desenvolvimento das faculdades individuais. Acreditava, portanto, que uma educação técnica que visava aos estágios mais elevados da indústria deveria trabalhar no sentido de desenvolver as faculdades do indivíduo do mesmo modo que a educação geral faz. Nesse sentido, a meta para a superação das dificuldades do novo ensino técnico seria “somar o treino científico a essa corajosa e infatigável energia, e aos instintos práticos” de maneira constante (MARSHALL, 1996, p. 265). Desse modo, ele concebe um ensino técnico para além da repetição de procedimentos, como também que ultrapasse a dimensão de treinamento para, com rigor e dedicação, aproveitar todas as possibilidades que essa modalidade indica.

Marshall (1996) considera a educação como um investimento nacional porque observa sua grande possibilidade para potencializar a produção industrial de um país, ou seja, a riqueza nacional. Para tanto, ressaltou que o acesso ao sistema educacional e às melhorias do mesmo poderia trazer ganhos imediatos para aqueles “que se elevam, de um nascimento humilde, às categorias mais elevadas dos operários especializados, tornando-se contramestres e patrões, ampliando os domínios da ciência, e talvez mesmo aumentando a riqueza nacional”.

Mas a “boa educação” proporciona benefícios indiretos e todo tipo de trabalhador (inclusive ao mais comum): [...] serve para estimular sua atividade mental, para manter o hábito de uma curiosidade científica, para

torná-lo mais inteligente, mais capaz e mais digno de confiança de trabalho, para aumentar o teor de vida em horas de trabalho e nas de lazer” sendo, assim, um meio importante de produzir riqueza material; ao mesmo tempo que, considerada um fim em si, não tem nada de inferior em relação a qualquer dos fins a que a produção de riquezas materiais pode servir (MARSHALL, 1996, p.267).

A educação é considerada como um meio para produzir riqueza material, com contribuições de diversas naturezas, para o sujeito que a ela tiver investido ou acessado de alguma maneira e, o mais importante, para o indivíduo que não precisou abandonar seus estudos.

Contudo, Marshall (1996) reconhece os benefícios da educação, mas não defendeu que o Estado se responsabilizasse em assumir ou intervir na educação pública. Defendeu que o custo do investimento em educação fosse dividido entre o Estado e a família. Defendeu também a importância de fundos públicos e privados para assegurar a educação geral à população. Mas, não deixou claro como seria a participação do Estado. Sobre esse aspecto, aludiu sobre a importância e os ganhos com os fundos públicos e fundos privados apontando a notoriedade dos ganhos indiretos para o indivíduo e o país. Por exemplo, seria rentável dentro da educação das massas o valor econômico de um gênio que pode “valer uma cidade”. Isto é, os ganhos com um gênio industrial poderão cobrir todas as despesas com a educação de uma cidade.

Escreveu:

[...] não se podem medir as vantagens de consagrar fundos públicos e particulares para a educação do povo apenas pelos seus frutos diretos. Até mesmo como uma aplicação de capital, é vantajoso dar às massas maiores oportunidades do que as que possuem atualmente, pois é só por esse meio que todos aqueles que morreriam desconhecidos terão o impulso necessário para fazer brotar suas aptidões latentes. E o valor econômico de um único gênio industrial é suficiente para cobrir as despesas da educação de toda uma cidade (MARSHALL, 1996, p. 271).

Nota-se que Marshall (1996) faz uma abordagem mais analítica e sistemática da relação entre educação e desenvolvimento econômico com o foco na importância do investimento em educação para o aumento da produtividade. Defende um investimento de abrangência nacional e o investimento compartilhado entre Estado e família. Contudo, segundo Frigotto (2007), apesar de Marshall considerar a educação como um capital bastante valioso de modo que se possa investir nos seres humanos, ele discorda de Smith com relação à comparação entre investimento em máquinas e educação. Para Marshall, trata-se de uma comparação imperfeita, pois o trabalhador vende seu trabalho e mesmo assim permanece como sua propriedade.

Do final do século XIX, até meados do século XX, a relação entre economia e educação ganha uma atenção de maneira evolutiva até receber um *status* de disciplina no final da década de 1950. Nesta década, uma parcela importante de estudos sobre a relação entre Educação e Economia começou a despontar e a ser disseminada. Segundo Schultz (1963), houve nesse período um dilúvio de conferências, um vivo debate, bem como algumas publicações, estudos, monografias, artigos e levantamentos importantes sobre esse tema. Schultz (1963, p.10) enfatiza, por exemplo, que em 1961, a OCDE realizou algumas conferências sobre o Crescimento Econômico e Investimento em Educação, e a Unesco, em conjunto com outras agências internacionais, realizou um evento no Chile, em 1962, sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina.

Schultz (1963; 1973) reconhece e cita que eminentes economistas já haviam voltado o olhar para o ser humano como uma espécie de capital. Segundo ele, Smith, Thünen, Fischer, Marshall e Knight foram alguns desses que haviam percebido e destacado a importância econômica dos progressos registrados no campo do conhecimento na melhoria da qualidade da força de trabalho, cada um numa perspectiva. Schultz explicita que, apesar de suas divergências, Marshall percebe a relevância do investimento nos seres humanos em inúmeras partes de sua obra, bem como o fato de esse autor ter reconhecido e afirmado que o conhecimento seria o maior motor de produção.

Frigotto (2007) também demonstra como Smith, Stuart, Mill e Marshall já faziam menção à educação e à sua relação com economia, apesar de que num entendimento diferente daquele compreendido pela Teoria do Capital Humano (TCH). Cunha (1975) também destacou que até a década de 1950, o crescimento da renda nacional era resultado da incorporação de novos contingentes à força de trabalho, ampliação da terra cultivável, e do aumento dos investimentos de novos capitais. Mas, a partir da reconstrução de economias como a Alemanha, Itália, França e o Japão, os economistas voltaram a atenção para os recursos humanos como fator de produção. A partir desse contexto, não só o trabalhador, mas também o nível educacional desse passa a ser levado em consideração. Aspecto que, segundo o autor, já havia sido postulado por Smith.

A partir de 1950, foram realizados vários estudos para tentar calcular essa equação, como os feitos por Edward Denison que focalizou o recorte temporal de 1929 até 1957, e Robert Solow, com recorte de 1900 até 1960. Mas, cabe ressaltar que, antes desse período, foram realizados vários estudos que evidenciaram formulações ou uma evolução da TCH no contexto da sociedade norte-americana, como os desenvolvidos por Blaug, Fisher, Nerdrum e Truls Erikson, e Baritz que, de algum modo, dedicavam importância ao investimento no fator

humano. O avanço de estudos sobre o valor da educação e a clareza cada vez maior da relação entre educação e economia resultaram na criação da disciplina Economia da Educação, no início dos anos de 1960, particularmente, com a criação e difusão da Teoria do Capital Humano.

A referida disciplina surge inspirada na teoria econômica neoclássica, preocupada em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo *fator humano* na produção, com o valor econômico da educação, bem como o crescimento econômico de algumas nações no contexto após a Segunda Guerra Mundial. Partiram do pressuposto de que a instrução ou o investimento em educação representava o custo marginal da produção e que, por conseguinte, se transformava em ganho marginal na produtividade.

2.2.3. A Teoria do Capital Humano (TCH) e o investimento em educação

Na Teoria do Capital Humano (TCH) a educação é analisada como um valor econômico e como um investimento positivo com foco no crescimento econômico. A educação é considerada como treinamento, como formação profissional, mecanismo de ascensão social, serviço assistencial e uma estratégia de redução das disparidades econômicas. Considera-se que, por meio da educação como capital humano, é possível alterar o tecido social; contudo, sem que sejam alteradas as relações de poder e os interesses de classes.

A TCH tem como principal fundador Theodore W. Schultz com sua obra *The Economic Value of Education*, em 1963, e com sua equipe, também outros economistas como Gary Becker com sua obra *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, em 1964, e Charles Benson com a obra *The Economics of Public Education*, em 1964.

Na Ciência Econômica capital é tudo aquilo que é produzido e refere-se aos bens duráveis produzidos e que podem ser usados na produção de outros bens. Já o capital humano pode ser considerado como um “conjunto de investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população. [...] é utilizado também para designar as aptidões e habilidades pessoais que permitem ao indivíduo auferir uma renda” (SANDRONI, 1994, p. 41).

Por sua vez, a Teoria do Capital Humano admite uma estrutura metodológica e investigativa. Analisa o processo de tomada de decisão de um indivíduo na forma de investimento em *educação* e instrução e sua relação com a renda. Desse modo, investiga os ganhos na produtividade gerados pelo investimento em qualificação no fator humano. A TCH

tenta fazer uma sistematização do papel da educação no processo de desenvolvimento econômico, tendo como premissa que o investimento em qualificação, por meio da educação, tem relação direta com a ampliação da produtividade econômica individual e geral.

Em suas formulações, Schultz (1973) investigava quais fatores estavam contribuindo e/ou interferindo para o aumento da produtividade nos Estados Unidos da América (EUA) e que estavam para além dos fatores de produção tradicionalmente verificados. Esse autor identificou que muitos trabalhadores estavam investindo em formação pessoal, adquirindo habilidades, competências e novos conhecimentos que estariam impactando o crescimento econômico dos EUA. Ele acaba por evidenciar que a educação constituía o fator de produção que estava influenciando nos resultados da produtividade. Acrescenta, ainda, que o investimento em educação poderia alterar o processo de acumulação, as estruturas, pagamento de salários e o processo de distribuição de renda. Essa mesma constatação fora feita por outros economistas ao se depararem com o crescimento econômico a partir da reconstrução de nações, tais como a Alemanha, França, Itália e Japão.

Schultz (1963, p.18-19) definiu educação e diferenciou instrução e educação. Por instrução, ele compreendeu as atividades diretamente relacionadas com o ensino e aprendizagem de um estudante. Ele explanou a educação como as funções características das escolas ou das instituições educacionais, em geral, que reúnem um conjunto de atividades organizadas (compreendendo as escolas) e outras desorganizadas (as que se desenvolvem nas famílias). Seria, portanto, no nível da educação organizada que se produz instrução e se progride o conhecimento.

Ao fazer tal definição, podemos perceber como a educação escolar passa a ter um caráter direto com a economia e com o crescimento econômico, tendo, pois, um valor econômico. Schultz chega a afirmar que: “As escolas podem ser consideradas empresas especializadas em “produzir instrução”. A instituição educacional especializada, que congrega todas as escolas, pode ser encarada como uma indústria” (SCHULTZ, 1963, p.19), mesmo que elas não tenham diversas características de uma indústria convencional.

Schultz (1963, p.54), em *O valor econômico da educação*, apresenta que o valor da instrução tanto pode proporcionar bem-estar no presente, quanto afetar os benefícios futuros; quando esse segundo aspecto ocorrer, ela pode ser considerada como um investimento. A educação é tomada como um ponto de vista de investimento na medida em que impacta os resultados individuais e a produção nacional, por conseguinte, o desenvolvimento econômico. Esse autor afirma que [...] “sempre que a instrução elevar as futuras rendas dos estudantes, teremos um investimento. Um investimento no capital humano, sob forma de habilidades

adquiridas nas escolas”. Nesses termos, “a capacidade produtiva do trabalho é, predominante, um meio de produção produzido”, é, portanto, um capital (SCHULTZ, 1963, p.25). O que remete a condição da educação a de um capital não tradicional, na medida em que, por meio da elevação das capacidades dos trabalhadores, eleva-se a capacidade de produzir. “Nós “produzimos” assim, a nós mesmos e, neste sentido, “os recursos humanos” são uma consequência dos investimentos entre os quais a instrução é da maior importância” (SCHULTZ, 1963, p. 25).

Schultz procurou provar suas hipóteses com estudos dos valores aplicados anualmente em educação nos EUA, bem como sobre o valor residual que impactava o crescimento econômico desse país e de outras nações. Em seus estudos, “a instrução adicional, oriunda da força de trabalho, apareceria com a responsabilidade de um quinto, aproximadamente, da elevação da renda nacional efetiva, nos Estados Unidos, entre 1929 e 1957” (SCHULTZ, 1963, p.26- 27). Desse modo, a educação deveria ser pensada numa perspectiva do crescimento econômico. Mas ressalta que somente no momento em que a instrução eleva a produtividade e os lucros futuros, ela poderá ser considerada como um fator de crescimento econômico.

Ao considerar um determinado tipo de gasto em mão de obra como um investimento, Schultz procura demonstrar a partir de estudos, fatos, casos e pesquisas a tese de que um investimento pode estar não só ligado ao capital físico e fixo, ou seja, maquinarias, equipamentos e edificações (SCHULTZ, 1973, p. 55). Por essa razão, a partir dos fins de 1940, na Universidade de Chicago, Schultz começou a procurar uma explicação mais completa para o papel das capacidades adquiridas dos agentes humanos como uma das fontes mais importantes dos ganhos de produtividade na explicação. Sua hipótese era a de que as capacidades adquiridas pelo homem não eram gratuitas, pois envolviam a utilização de recursos escassos.

De acordo com Schultz (1963; 1973), o tema do crescimento econômico estava um tanto ausente nas pesquisas. Havia uma intensidade de estudos e pesquisas sobre os fatores ausentes na produção que pudessem explicar os inexplicáveis resíduos inerentes ao crescimento econômico moderno. Quanto aos economistas que deram atenção para o crescimento econômico, eles não desvendaram esse mistério chamado por Schultz (1963; 1973) de mistério do crescimento econômico moderno. Segundo esse autor, muitos economistas não deram atenção à ideia de que as pessoas investem em si mesmas e que esses investimentos eram significativos; além disso, esquivaram-se da ideia de que esse investimento pudesse ser considerado uma forma de capital. Alguns estudos e análises

contavam o número de operários, de máquinas e de mercadorias, mas omitiam-se os recursos investidos no agente humano. Na verdade, ainda prevalecia o modelo tripartido dos fatores de produção tradicionalmente definido pela economia clássica (terra, trabalho e capital), embora esse já viesse sendo criticado por autores como Knight, e Fischer, a partir de Marshall, mesmo que de forma abstrata. Para ele, o conceito de capital tradicional deveria ser ampliado a fim de abarcar a realidade relativa ao capital humano. Foi nesse contexto que Schultz introduziu a ideia de investimento no homem para pensar o crescimento econômico.

Nesse sentido, quando se trata do crescimento econômico não se fazem as perguntas tradicionais sobre a área de terra, a capacidade da força de trabalho ou sobre as máquinas. A indagação é sobre: “Qual o aumento marginal observado na produção, a partir de um investimento adicional particular?” (SCHULTZ, 1973, p.14). Para ele, os serviços produtivos na terra, a capacidade da força produtiva do trabalho, bem como as capacidades das máquinas, tudo pode ser aumentado pelo investimento no fator humano. O investimento no homem pode tanto suprir/satisfazer às suas necessidades quanto pode contribuir para o crescimento econômico da nação quando trabalha.

A abordagem de Schultz (1973, p.14) “está embasada num conceito de investimento que engloba a computação de todos os investimentos adicionais porque fornece as informações e explicações mais consistentes das alterações marginais (quanto ao custo marginal)”. Nesse caso, todos os recursos de investimentos devem ser englobados, vinculados e calculados de acordo com o padrão econômico estabelecido pelas taxas relativas de rendimento, visto que o acervo de capital seria aumentado pelo investimento e os serviços produtivos do capital adicional. Ou seja, a alteração marginal revelaria o custo marginal no total do capital observado na renda. Seria esse processo que assinalava “a essência do crescimento econômico” (SCHULTZ, 1973, p.14).

Nessa ótica, muito do que denominamos consumo se constituiria um investimento em capital humano. Como exemplo, há os rendimentos prévios por estudantes que vão à escola e por trabalhadores que se propõem a adquirir um treinamento, bem como gastos com saúde e com migração, dentre outros. Para ele, “a educação se assim se puder dizer humaniza o capital multiplicando os lucros e o poder de conversão de fatores materiais em resultados específicos, criativos e reprodutivos” (SCHULTZ, 1973, p. 16).

Schultz (1973, p.14) acrescenta, também, que o investimento na pesquisa organizada poderá aumentar a produtividade em várias dimensões, sobretudo, pela possibilidade do acréscimo em novas habilidades e materiais (técnicas). Trataria necessariamente de “uma pesquisa para determinar a taxa de rendimento para a pesquisa organizada”:

[...] “nenhum pressuposto quanto ao crescimento da população, para explicar a taxa de aumento na força de trabalho, mas sim uma pesquisa tendente a determinar taxa de rendimento para as crianças (capital da criança) e para a aquisição das habilidades técnicas úteis”; nenhum pressuposto de um suprimento fixo de recursos naturais, mas uma pesquisa para determinar a taxa de rendimento para o investimento em melhorias da terra e em descobrir-se e desenvolver-se outros recursos naturais; e, identicamente, registra-se a tarefa analítica e determina-se a taxa de rendimento para o investimento que muda a composição de formas reproduzíveis de capital material, à medida que novas e melhores formas se tornam disponível, a partir da produção e da pesquisa organizada (p. 14-15).

A tese e as formulações de Schultz (1973) consistem em examinar e defender o investimento no homem e na pesquisa. Particularmente, em sua formulação, ele afirma que o capital humano alterava as estimativas de poupança total e a formação de capital, impactava a reformulação e distribuição de renda entre lucros *versus* salários e as fontes de crescimento econômico. A partir da Teoria do Capital Humano, Schultz (1973) vai explicar as diferenças entre os salários. O investimento em instrução tem relação direta com as diferenciações das habilidades cognitivas pessoais acrescentadas à mão de obra e resultará em qualificações distintas as quais levarão, conseqüentemente, aos melhores resultados nos processos produtivos. Dessa forma, explicavam-se os diferentes níveis salariais em função da qualificação do trabalhador. Nesse sentido, todo indivíduo percebendo que aplicação em qualificação apresenta maior ou menor taxa de retorno de salários em relação ao valor que investiu, esse fará o investimento na sua instrução. Trata-se, assim, de um investimento privado do ponto de vista do indivíduo e não do Estado. Em resumo, Schultz (1973) apontava para uma relação causa e efeito entre investimento em educação e crescimento econômico indicando, assim, a educação como causa da má distribuição de renda.

Apesar de Schultz (1963; 1973) fazer menção a Smith e a Marshall, suas raízes estão impregnadas no modo de produção capitalista norte-americano, fundado no pragmatismo e na transformação de tudo, isto é, em mercadoria para alavancar os lucros. Porém, essa relação nem sempre pode ser considerada causa e efeito, haja vista que Schultz utiliza casos, situações e pesquisas particulares, a exemplo do caso da tentativa de explicar os salários dos negros em relação aos dos brancos nos EUA, sem levar em consideração outra variável, como a questão racial que limita o acesso de negros à educação e outras implicações (RAMOS, 2003).

Para Ramos (2003, p.80), é complicado fazer generalizações “a partir de realidades muito específicas, onde as variáveis podem até estar relacionadas, mas não no sentido de causa-efeito”. O trabalho é identificado apenas como categoria particular, trabalho-

mercadoria. A educação é treinamento, formação para o trabalho, como também é instrumento para ascensão social.

O que se observou desde a sua propagação foi que as nações e os indivíduos menos desenvolvidos continuaram menos desenvolvidos, e que as nações mais desenvolvidas seguiram aumentando seus lucros e produtividade. Difunde-se, cada vez mais, a ideia de que o conhecimento e a informação são garantia do sucesso e da empregabilidade como justificativa dos problemas de reestruturação produtiva. Atribuíram-se às pessoas o fracasso e/ou sucesso no emprego e não a destruição da categoria de trabalho pelas crises constantes do modo hegemônico de produção econômica e social capitalista.

A TCH retoma com maior veemência a defesa da educação como fator de produção e como panaceia capaz de resolver os problemas das nações menos desenvolvidas. Vai propagar categoricamente a importância da educação e do conhecimento para o crescimento de uma nação e de seus indivíduos. Investir em educação passou a ser uma das grandes bandeiras ideológicas para o desenvolvimento econômico das nações e dos indivíduos, ao mesmo tempo, um mecanismo eficaz para tirar pessoas e países da pobreza.

Na verdade, a TCH desenvolvida em contexto diversificado de interesses específicos não faz menção a uma participação do Estado para prover educação. A educação é tratada como uma variável do ponto de vista do indivíduo, na perspectiva do mercado e não do Estado. É, pois, uma decisão pessoal de investimento que depende de cada indivíduo. Tais aspectos não se constituem elementos ou indicativos para pensar o investimento em educação como política pública. Todavia, a TCH tem forte impacto tanto no investimento público quanto no privado, como observado pelo próprio Schultz.

Essa teoria, também, retoma ou fortalece a defesa de que os gastos com educação pública sejam divididos entre o Estado, sociedade e a família. Esses têm, então, como pano de fundo a defesa da não intervenção do Estado na economia e os princípios do liberalismo - o da liberdade e o da defesa da livre concorrência -, como critérios de equilíbrio para a economia e para a sociedade. Ao mesmo tempo, apesar da forte defesa e propagação da não intervenção do Estado, essas são favoráveis que o Estado assegure a instrução mínima para a grande massa, para as pessoas ditas comuns, seja por causa da degeneração, pobreza e miséria, quer seja pela garantia de que a massa, vítima do processo de crescimento da indústria, pudesse gozar de cidadania e direitos mínimos.

Para Saul (2004), uma chave de compreensão das bases da TCH é a crise do atual sistema capitalista, haja vista tratar-se de uma crise no modelo de arrecadação, produção e concentração de riquezas. Contexto esse em que a educação é colocada e reduzida a um fator

de produção, estabelecendo-se assim uma relação direta entre educação e produtividade econômica, melhoria de renda, e de trabalho (no sentido de empregabilidade). A educação situa-se como uma alternativa para a crise da produção capitalista, servindo à produtividade individual e coletiva, na equalização das desigualdades e problemas sociais e, conseqüentemente, como estratégias ao desenvolvimento e crescimento econômico.

Para Saul, a TCH teve significativas influências, também, advindas de Taylor e Ford. Do primeiro, pelo uso da teoria da direção única dos Princípios da Administração Científica e da experiência a partir do uso do método taylorista. Do segundo, pela defesa de que o empresariado deveria dedicar maior tempo e atenção ao trabalhador, pois que esse aumentaria os lucros e a produção.

O fato é que aos poucos, a TCH tornou-se um paradigma economicista para pensar e justificar as relações econômicas e sociais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Constitui-se, portanto, uma pressuposição para o crescimento do indivíduo e de uma nação, uma alternativa para se relacionar com as desigualdades e pensar o crescimento econômico, haja vista que um dos temas centrais da TCH é a ideia de que mais investimentos sociais e individuais relativos ao conhecimento (entendido como habilidade e competências) resultariam em aumento da produtividade individual e social. Significa crescimento econômico para o indivíduo e para o país: mais renda, empregabilidade, segurança e melhores postos de trabalhos. Por essa razão, foi apresentada ao mundo como uma teoria do desenvolvimento “sem desviar-se de sua função apologética às relações sociais de produção da sociedade burguesa” (FRIGOTTO, 2007, p.41). Essa é uma teoria presente entre as nações desiguais e as desigualdades individuais de que o discurso foi logo apropriado pelos governos das nações não desenvolvidas.

Durante muito tempo, a TCH não foi bem aceita e seus próprios defensores destacavam acusações em relação à mesma. Mas, com o passar do tempo e com a difusão da TCH, percebe-se uma forte aceitação por parte dos governos, iniciativas privadas e de organismos multilaterais, os quais estão interessados em difundir o investimento em formação profissional à educação formal (básica e no ensino superior), tendo em vista o crescimento econômico, ou seja, com expectativa na taxa de retornos futuros. Essa perspectiva não foi diferente no Brasil.

No fundo, desde a sua origem, a TCH não explicita claramente suas reais intenções, tais como: as relações sociais de classe própria do modelo de sociedade capitalista, o foco exclusivo na produção e no lucro do capitalista, a lógica da acumulação, via modelo fordista, a crise do Estado-Nação, no período após a Segunda Guerra, entre as décadas de 1950 e 1960;

além disso, escamoteia que a verdadeira preocupação com a pobreza não se trata de solucionar os problemas da desigualdade, mas apenas aliviar as desigualdades e, assim, evitar o aumento dos conflitos sociais. Nesse contexto, a preocupação dos formuladores da TCH não é com a renda do trabalhador, nem com o lucro individual e sim com o lucro dos capitalistas.

A TCH teve destino certo e objetivo propício, que são os países empobrecidos e em desenvolvimento, haja vista incutir nas pessoas e nesses países a ideia de que crescerão economicamente via educação. A ideia da qualificação *versus* renda, de atraso pela falta de conhecimento, de ausência de trabalho e baixa renda, talvez, por isso, a TCH vai ter forte aceitação na América Latina (FRIGOTTO, 2007; 2001).

Essa teoria está presente fortemente em discursos como “não há falta de emprego, faltam pessoas qualificadas”, ou inclusive que o problema da falta de qualidade na educação brasileira deve-se à falta de professores qualificados. “É preciso se qualificar”, “estamos numa sociedade do conhecimento e da informação”, “se você não se qualificar, ficará atrasado”. Além disso, há a utilização constante de termos como qualidade total, formação, empregabilidade, competências e habilidades vencedoras. Na prática, observa-se o crescimento da desigualdade. A TCH ratifica, por definitivamente, a falsa ideia de que há uma relação direta entre educação e sucesso, educação, trabalho e aumento de renda (FRIGOTTO, 2007).

Sobre essa contradição, Frigotto (2007, p.15) indaga:

E a situação dos países da América Latina, 25 anos depois, supostamente de grandes investimentos no capital humano, situa-se, hoje, na correlação de forças internacionais e na distribuição de renda interna, em melhores condições? Certamente não. E o que ocorreu para que as profecias tão alentadoras da teoria do capital humano não se cumprissem?

Frigotto (2001; 2007) conclui que a TCH trata os problemas e a realidade social de forma contrária à história e, portanto, falseada. Ele conclui que,

O balanço da história recente de forma violenta mediante a qual o capital resolve suas crises de maximização das taxas de lucros não deixa dúvidas de que o ideário do capital humano, como estratégia para diminuição das desigualdades internacionais, regionais e individuais, apreende as relações sociais de forma enviesada e falseia as razões estruturais da exclusão (2001, p.44).

A TCH trabalha numa lógica do utilitarismo e do pragmatismo reduzindo a educação à mercadoria; além disso, representa uma forma da visão burguesa perpetuar, manter e reproduzir as relações sociais capitalistas. Em toda a sua pressuposição, encontram-se falhas,

que nos põem diante de uma estratégia ideológica dos países desenvolvidos para saírem da chamada crise do modo de produção capitalista e utilizarem a grande massa das pessoas simples e dos países mais pobres e em desenvolvimento como máquinas para elevar a produção e o lucro. Essa ideologia vem acompanhada dos conceitos de liberdade, igualdade de oportunidade, educação e elevação da renda, e educação como o maior e o melhor investimento.

A TCH chega ao Brasil na década de 1960 e obteve uma significativa aceitação por parte das elites e do poder público, tendo forte impacto nos estudos e pesquisas sobre investimento em educação. Segundo Saviani (1984), essa teoria acabou sendo utilizada como cabal demonstração do “valor econômico da educação” e, em consequência, a educação passou a ser entendida como algo meramente ornamental. Na década seguinte, sob a influência da tendência crítico-reprodutivista, surge uma tentativa de empreender a crítica da economia da educação buscando evidenciar a subordinação da educação ao desenvolvimento econômico. Na década de 1980, buscou-se uma separação entre os limites da crítica a partir da defesa de Cláudio Salm⁹, que põe em evidência a improcedência da tese que liga direta e mecanicamente a educação com o processo de desenvolvimento capitalista, mas acaba por separar escola (educação) e trabalho (processo produtivo) (SAVIANI, 1984, p.3).

Os reflexos da TCH no Brasil podem ser identificados em reformas ocorridas na educação no início da década de 1970 e na presença da educação no Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND), bem como em documentos do Ministério do Planejamento que fazem menção ao problema da educação e sua importância no contexto da economia. Estarão presentes, também, em praticamente todos os principais planos e planejamentos econômicos e educacionais do Brasil a partir dessa década.

Entre 1968 a 1970, no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), “a educação é afirmada como poderoso recurso para ampliar o mercado de consumo” (AZEVEDO, 2014, p. 269). Na década de 1970, o Conselho Federal de Educação (CFE) perdeu a atribuição do planejamento que passou a ser comandado por técnicos do IPEA e que logo deu início aos PNDs e planos setoriais. Entre 1972-1974, o I PND e Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC) foram constituídos por 21 projetos. O II PND e o II PSEC, de 1975 a 1979, apresentaram estratégias por setor o: sistema educacional; Educação Física e Desporto; e a modernização do Ministério da Educação e Cultura. Entre 1980 e 1985, o III PND e o III PSEC, com o intuito de pensar a superação de desafios, foram identificados num seminário

⁹ Mas é importante, também destacar que foi a tese de Salm que levou muitos pesquisadores a iniciarem pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil.

nacional promovido pelo Ministério da Educação e da Cultura. No I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, de 1986 a 1989, ficaram definidos para a educação oito projetos. (BORDIGNON, 2013, p. 44); (AZEVEDO, 2014, p. 269-270).

Cunha (1975) destaca que o estudo das metas do Estado Brasileiro deixa claro o papel atribuído à educação no desenvolvimento e seu objetivo de construção de uma sociedade aberta e mostra, por exemplo, como essa relação aparece nos PNDs I e II. Ele sinaliza a importância que a educação profissionalizante passa a ter a partir desse contexto e como em 1971 a Lei nº 5.692, que reformava o ensino de 1º e 2º graus no país, traz uma fusão dos “ramos” de ensino médio existente (secundário, industrial, normal, agrícola e comercial) em um só chamado de “profissionalizante”. Nesse período, tanto a reforma do ensino médio quanto a extensão da escolaridade obrigatória de 4 e 8 anos foram encaradas como decisões que resultariam numa abertura de oportunidades.

Cunha (1975) desenvolveu uma crítica contundente à articulação entre educação e desenvolvimento, sobretudo, com foco em desmontar a ideia de desenvolvimento social defendida no Brasil durante o período militar. Fundamentado num conjunto de ideologias, o nacional-desenvolvimentismo difundia que o crescimento econômico por si só resolveria o problema da desigualdade social, da miséria e da pobreza. A educação seria o instrumento capaz de salvar/redimir ou compensar as classes sociais e/ou as regiões do Brasil desprovidas de sinais de crescimento econômico.

Para Cunha (1975)¹⁰, a educação não seria capaz de resolver ou promover a elevação social, ou seja, de promover desenvolvimento social. Ela é um mecanismo com função ideológica de propagar o ideal liberal burguês e da ordem econômica dessa classe como mecanismo de alienação ou de discriminação da própria sociedade via educação. Reproduz e propaga desigualdades sociais em vez de promover ascensão social. Para tal, Cunha faz uma abordagem sobre os princípios liberais identificando suas contradições e também desvela três concepções que fundamentavam o nacional-desenvolvimentismo: concepção da educação como fator de crescimento e renda; da educação como fator de mudança social e modernização societária; e, da educação como fator de construção do desenvolvimento social.

Para esse autor, o verdadeiro desenvolvimento social requer necessariamente alteração na estrutura social de classe e a superação dos ideários ideológicos que sustentaram o nacional-desenvolvimentismo. Pois, por trás da defesa do liberalismo, de educação como uma responsabilidade do Estado, e, portanto, um direito do cidadão e da educação como meio de

¹⁰ Nesse seu trabalho, Cunha vê a escola como reprodutora do capitalismo, mais tarde reconheceu a dialética de que a escola pode fazer a contraposição a essa ordem social e econômica.

promoção de justiça social a partir de uma sociedade erguida pelo mérito de cada indivíduo, subjaz uma função ideológica que tende a dissimular mecanismos discriminatórios e elitistas na educação, bem como de fundamentação ou justificação de um modelo ou ordem econômica. Tais características podem estar presentes na concepção de mérito, de elevação segundo aptidões, no fato de as oportunidades não serem franqueada a todos, na estimulação da educação técnica e profissionalizante, em geral, como preparadora para a mão de obra para o mercado de trabalho, entre outras.

Mas é importante destacar que a relação clara entre economia e educação no Brasil ocorre muito antes da THC chegar ao país. Essa relação é possível ser notada em alguns intelectuais e políticos brasileiros do século XIX, como Rui Barbosa, que se preocupava com a necessidade do Brasil encontrar o progresso via educação. Essa relação se torna mais visível a partir da década de 1920, quando a educação começa a ser pensada como uma questão setorial e importante para o desenvolvimento do país. A partir desse momento, vai se desenvolver uma compreensão da educação com um problema de direito e como responsabilidade também do Estado.

O marco desse processo foi a criação da Associação Brasileira de Educação - ABE em 1924, que passou a defender a ideia de um planejamento nacional, a necessidade de políticas nacionais de educação e de recursos para assegurar o ensino. Essas ideias são difundidas e ampliadas pelos Pioneiros da Educação no Manifesto da Escola Nova de 1932, e ganharam espaço na Constituição Federal - CF de 1934 (AZEVEDO, 2004b; CURY, 2005; 2007; MARTINS, 2010; 2011). Nesse sentido, a educação começa a ter espaço no âmbito das discussões nacionais e ganha o *status* de política pública a partir da CF/1934, que dispôs sobre: a responsabilidade do Estado para com o ensino; a gratuidade e obrigatoriedade da educação; a vinculação constitucional de percentuais advindos de tributos para assegurar o ensino no art. 156; a criação de fundos com esse mesmo objetivo no art. 157; e, reconheceu a educação como direito de todos no art. 150.

Essa relação fica patente em discursos e documento, como no Manifesto dos Pioneiros, que ressaltam a impossibilidade de o país alcançar autonomia econômica se não investirem em educação. Ou seja, “a não ser pela instituição de um fundo especial ou escolar” composto de tributos aplicados e administrados para a causa educacional. Nesse contexto, o investimento em educação aparece relacionado com o mecanismo para assegurar a educação como um direito e como elemento fundamental no processo de crescimento econômico de um país.

O fato é que o investimento em educação sempre esteve relacionado com o processo de crescimento econômico, de arrecadação financeira dos impostos, com o papel que a educação escolar adquire dentro da estrutura social e econômica de uma nação, sobretudo, no contexto de constante desigualdade entre nações, estados e indivíduos. Além disso, financiamento da educação tem estreita ligação com a importância política, econômica e social que a educação recebe na sociedade capitalista e no contexto de suas constantes crises. Não por acaso, desde a década de 1970, o Brasil viveu acentuadamente esse estreitamento entre educação e desenvolvimento e uma afirmação da estratégia imprescindível no enfrentamento das crises e reestruturação do modelo de produção e desenvolvimento econômico capitalista.

Transformações sociais e econômicas ocorridas no mundo nos anos de 1970 impactaram, significativamente, o modo de produção e acumulação capitalista. Elas não comportaram mais o modelo de organização, criado no período após a Segunda Guerra, o qual marcou a sociabilidade até o início dos anos de 1980, e ficou conhecido como o Estado de Bem-Estar Social (CARVALHO, 2007).

Foi o ‘fim’ do processo de acumulação fordista, construído no período após a Segunda Guerra e baseado na produção em ciclo rígido, na linha de montagem, na produção em série e massificação da divisão técnica do trabalho, na regulamentação da vida social e no Estado provedor. Começa a ser introduzido um novo modelo de produção fundamentado num processo de reorganização da produção via novas tecnologias, principalmente, de base microeletrônica. Esse novo momento de reorganização das relações sociais de produção capitalista passou a chamar-se de acumulação flexível e desregulamentada. O modelo de regulação social que sustentou o Estado de Bem-Estar Social foi solapado pela desregulação neoliberal (ANTUNES, 2001). Diferentemente do fordismo, a acumulação flexível apresentou formas de organização do trabalho, caracterizadas pela flexibilidade organizacional, pela produção voltada para a segmentação e pela intensa disseminação de tecnologias de base microeletrônica (CARVALHO, 2007).

Tais alterações exigiram novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade. Fez-se presente uma falsa dicotomia entre o Velho Estado e o Novo Estado. O Estado da Era Vargas, interventor, regulamentador e responsável pelo controle de parcela do setor produtivo. O Novo Estado, chamado de Estado mínimo, como resultado das novas demandas do mundo globalizado, passou a requerer novas habilidades e competências. Demandou a capacidade de adequação às exigências postas pelo desenvolvimento econômico capitalista.

Passou-se a criticar a capacidade do Estado gerencial e controlador e a promover a diminuição do Estado. Promoveu-se um discurso sobre a importância de economizar recursos do fundo público para aplicar em questões sociais e a defender a importância da transferência do serviço público para o setor privado. Por isso, foram promovidas reformas e transformação nos espaços organizados, e nas relações geridas pelo interesse público, em espaços organizados e geridos segundo a lógica do mercado. Alteraram-se os procedimentos de gestão, captação de recursos, financiamento e distribuição do fundo público (CARVALHO, 2007).

Esse contexto de crise do capitalismo, de advento do neoliberalismo e de fortes transformações trazidas pela reestruturação, apresentou forte caráter destrutivo das relações sociais, ampliação do desemprego, precarização do trabalho e destruição do meio ambiente (ANTUNES, 2001).

De acordo com Antunes (2001), o neoliberalismo passou a ditar as regras do jogo, bem como dizer quais os programas os países desenvolvidos e em desenvolvimento deveriam implementar e quais as decisões deveriam tomar, como estratégia e adequação à reestruturação produtiva. Como exemplo, há as privatizações das reformas e ajustes fiscais e econômicos, o enxugamento do Estado, e a redução com gastos sociais. Um conjunto orgânico de ações foi proposto para o enfrentamento da crise e teve como fundamental importância o monopólio dos organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (ANTUNES, 2001; CARVALHO, 2007).

No campo social, de forma mais ampla, a crise do capital e a reestruturação produtiva promoveram destruição de postos de trabalho, ampliação das exigências de formação profissional, o desemprego, ampliação da pobreza e da miséria no mundo, desregulamentação da economia, destruição de direitos sociais do trabalho, e a mercantilização da educação. A educação tornou-se estratégica para a construção de um novo ser social, o qual esteja apto para responder às demandas da reestruturação produtiva, pela inovação tecnológica, neoliberal e pela globalização da economia (CARVALHO, 2007). A educação passa a ser usada como elemento central no processo de adequação da sociedade às novas dinâmicas da mudança no modelo de desenvolvimento da economia capitalista.

No Brasil, todo esse processo ganha organicidade entre o final dos anos de 1980 e o início dos anos de 1990. Particularmente, na década de 1990, ocorreram processos de mudanças, reformas, normatizações e na regulação do Estado brasileiro. Neste processo, retomaram-se a visão e a proposta que articularam a educação ao desenvolvimento nos moldes da TCH (VIEIRA, 2001). Mas a THC não é a única forma de operacionalização dos

mecanismos e estratégias da sociedade do capital a enfrentar a crise do capitalismo, bem como manter-se hegemônica. É importante destacar que outras teorias tiveram forte incidência na defesa da relação entre educação e crescimento econômico e renda, na década de 1990 no Brasil, como, por exemplo, a Teoria de Gerenciamento da Qualidade Total – TGQT. Essas teorias também atuaram subjugadas às orientações do neoliberalismo. Os princípios ideológicos e paradigmas gerais são comuns, o que muda é a estratégia política.

Nesse contexto, a educação torna-se o lugar privilegiado na condução das reformas, sob o argumento de que as novas transformações tecnológicas e científicas estariam a produzir nova divisão e organização do trabalho e passou a requerer um profissional mais qualificado para o mercado. Esse cenário ganhou nome de revolução do conhecimento (sociedade do conhecimento ou era da informação), uma vez que assinala a centralidade do papel da educação na definição de um novo panorama mundial. (VIEIRA, 2001). Por essa razão, na década de 1990, teve início, no Brasil, um processo de adaptação do sistema escolar às necessidades do mercado. Nessa direção, o ano de 1990 protagonizou uma nova onda de acordos internacionais e a redescoberta da educação como campo fértil de investimento (VIEIRA, 2001).

As agências multilaterais, organizações não governamentais, organizações do empresariado nacional, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e diferentes setores da burocracia estatal envolvidos nos processos de reformas da educação, especialmente os Ministérios da Educação e do Trabalho, se encarregaram de difundir essa ideologia (CARVALHO, 2007). Nesse cenário, o discurso oficial preconizou a necessidade de aumentar a escolaridade da população como meio para melhorar as condições de inserção da economia mundial. Esse espírito e essas proposições que foram desenvolvidos a partir de acordos e postos numa agenda internacional, na Conferência de Jomtien, 1990 e na Declaração de Nova Delhi, 1993 (VIEIRA, 2001; CARVALHO, 2007; FONSECA, 1997), e mais recentemente no Fórum Mundial de Educação em Dakar (2000), tornaram-se lugar comum nas agendas elaboradas pelos organismos multilaterais.

As agências financeiras e organismos multilaterais tornaram-se fundamentais para orientar os países em desenvolvimento em função das reformas, ajustes e adequações à reestruturação do capital e, por conseguinte, do trabalho. Estas intensificaram o discurso e anunciaram a importância de investir em educação, erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Tais orientações foram incorporadas nos documentos e nos debates sobre educação e reformas educacionais na década de 1990 (CARVALHO, 2007). Articuladas com as referidas agências, organismos regionais encarregaram-se de cumprir esse mesmo papel em

regiões estratégicas, como a América Latina (CARVALHO, 2007). Esse quadro tem grande influência e contribuição de pesquisas, estudos e orientação desenvolvidos pela CEPAL, como, por exemplo, o documento elaborado logo no início dos anos de 1990, Educação: eixo da transformação produtiva com equidade, publicado e divulgado em 1992 (VIEIRA, 2001).

Desse modo, a educação, as reformas e as políticas educacionais, a partir dos anos de 1990, adotaram o discurso da necessidade de repensar os processos formativos e a defesa da necessidade de preparação ou qualificação para o trabalho. A urgência em superar o analfabetismo, em investir no ensino primário e universalizar o ensino fundamental passou a predominar de forma mais clara um discurso economicista da educação e das relações sociais. Dessa feita, foi propagada a ideia de um determinismo econômico na defesa de um processo de formação amplo: a valorização da educação básica, da educação continuada e ao longo da vida. A escolarização da população tornou-se condição necessária para atender às demandas postas por um setor produtivo em rápido processo de mudanças. Ganharam importância os conceitos de competências, empregabilidade, pedagogia para qualidade e empreendedorismo (CARVALHO, 2007).

É possível identificar sinais fortes da TCH em vários textos legais das políticas educacionais brasileiras, por exemplo, no objetivo da educação disposto na LDB nº 9.394/96, o qual trata da “formação para cidadania e para o mercado de trabalho”. Numa leitura atenta das políticas educacionais, no contexto atual, vamos perceber que elas se configuram, também, como *lócus* da difusão da TCH, em que se observa a difusão da tese do pleno emprego e da qualificação profissional como requisito para ascensão social e superação da pobreza, quando, na verdade, a própria política é convertida numa assistência. Essa constatação também pode ser verificada nos principais textos legais sobre a educação nacional dos países da América Latina.

Frigotto (2001) nos ajuda a pensar sobre essa situação ao afirmar que,

Difundia-se a ideologia que o investimento no capital humano permitiria aos países subdesenvolvidos desenvolverem-se, e aos seus indivíduos a garantia de melhores empregos, maior produtividade e, por essa via, mobilidade e ascensão social.[...] Hoje a educação formal e a qualificação são situadas como elementos da competitividade, reestruturação produtiva e da empregabilidade. [...] Neste deslocamento aparentemente inocente esconde-se uma metamorfose na sociabilidade capitalista e no campo do conteúdo educativo. O fundo público garante apenas um patamar mínimo de escolaridade ou de subsídio aos mais pobres. “A educação e a qualificação transmitem, assim, da política pública para a assistência ou filantrópica ou, como a situa o Banco Mundial, uma estratégia de alívio à pobreza”. (Leher, 1998) (FRIGOTTO, 2001, p.15).

Em Smith, a educação é vista como equalizadora das mazelas sociais e como requisito para cidadania ou civilidade das pessoas. Em Marshall, além desses aspectos, ela também é considerada um investimento nacional. Estes autores possuem elementos semelhantes e distintos nas suas abordagens, quanto ao papel do Estado em relação à educação; no entanto, há uma perspectiva humanista. Ambos apontam a importância da instrução para a população trabalhadora como meio de ajudar a civilidade e a segurança nacional. Não é possível perceber ainda uma relação com a formação para o trabalho ou da educação como riqueza. Todavia, esses economistas, bem como outros economistas clássicos pensavam tais aspectos como algo natural, uma realidade dada para todas as camadas populares, em contexto da sociedade capitalista nascente. Contudo, tanto as condições de desigualdades sociais da classe trabalhadora quanto suas condições educacionais são produzidas pela estrutura da sociedade do capital. Por essa razão, Marx (2008) criticou de maneira incisiva e severa o método naturalista dos economistas clássicos que transformava leis gerais em leis eternas, como se fossem realidade dada naturalmente (FERNANDES, 2008, NETTO, 2011).

Na THC, de forma semelhante, o modelo e a relação entre educação, renda, crescimento econômico e superação das desigualdades sociais, educacionais e econômicas são dados como algo natural, como uma relação de causa e efeito, quando na verdade são produzidos e determinados socialmente. Diferentemente das elaborações de Smith, Marshall traz Schultz com a TCH de forma mais complexa como um desenho da relação entre educação e desenvolvimento econômico, a qual tem como objetivo principal o crescimento econômico e a manutenção da classe burguesa no poder. Para isso, sistematiza ideologicamente e intencionalmente uma forma da população pobre e de países em desenvolvimento serem uma base para esse processo. O investimento em instrução e em pesquisa de fato poderá resultar em renda e crescimento econômico, mas para aqueles que geralmente detêm e monopolizam o conhecimento historicamente construído, produzido e a própria pesquisa. Esses que são considerados capitalistas legam para as populações pobres um modelo de educação que, longe do discurso anunciado, se parece mais como mecanismo de manutenção e disseminação da submissão e alienação ao capital.

2.2.4. O investimento na educação da Primeira Infância e TCH: algumas aproximações

No contexto atual, particularmente, a partir dos anos 1990, e mais fortemente depois do Marco de Ação de Dakar, Senegal, no ano de 2000, tem se difundido no mundo a ideia do investimento na primeira infância como o maior investimento que poderia ser realizado por uma pessoa e/ou um país. Tal aspecto é curioso, pois nos indica que não é só o ensino

fundamental ou médio, o ensino profissionalizante ou o ensino superior que devem ser considerados como capital humano. A primeira infância, também, tem sido tomada e propagada, largamente, como melhor investimento para o crescimento econômico das nações em desenvolvimento. Portanto, é importante observar com atenção como o movimento da ampliação do direito e da obrigatoriedade da educação é influenciado pelo movimento e interesse do capital, pelo menos no que se refere ao aumento da presença da educação e atenção à Primeira Infância na agenda de discussão sobre o desenvolvimento econômico.

Esse direcionamento de atenção à infância começou a se intensificar a partir do final da década de 1980 e início dos anos de 1990, quando a criança pequena começa a ganhar centralidade na agenda dos governos em geral. Teve como marco a Convenção Internacional pelo Direito da Criança de 1989 e a Conferência de Educação para Todos, Jomtien, 1990, na Tailândia. Essa última, em seu documento final, lança as diretrizes e metas de Educação para Todos (EPT), destacando que as “pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia à educação são construídas na primeira infância, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantil condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica”. Todavia, esse processo tem se intensificado a partir do Fórum Mundial sobre Educação, em Dakar, no ano de 2000, em avaliação e comemoração aos dez anos da Conferência de Jomtien e reafirmação do compromisso de Educação para Todos (EPT).

Por várias razões, Dakar tem particular importância na defesa e difusão da necessidade do investimento e expansão no cuidado e na educação na primeira infância, entre elas, por estabelecer e condescender diretrizes e metas de cuidado e educação na primeira infância; por definir como meta prioritária a Educação e o Cuidado na Primeira Infância (ECPI), por focalizar nas crianças mais vulneráveis dos países em desenvolvimento e, por articular esses objetivos e suas metas, bem como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, as metas da Coordenação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Não por acaso, em Dakar (2000), definiu-se, para todas as nações envolvidas, o cumprimento do Objetivo nº 1 da EPT, que consiste na ampliação da educação e proteção da primeira infância, que deveria ser alcançado até 2015.

Parece-nos que diversos interesses coexistem entre os grupos, entre si e entre os diversos movimentos de menor ou de maior expressão em torno da Educação Infantil, na atualidade. Entre os grandes temas, está o do direito à educação. Todavia, em muitos casos, parece perpassar o viés economicista como justificativa e razões para a importância dada ao investimento na infância. Os textos do BM, da Unesco e da Unicef, as cartas e resultados das

conferências regionais e internacionais, por exemplo, promovem uma educação compensatória para as crianças pequenas, uma política de alívio à pobreza (ROSEMBERG, 1992, 2002; 2005; PENN, 2002; RODRIGUES; LARA, 2006; CAMPOS, 2008; CLADE, 2011).

É possível identificarmos um conjunto de pressupostos e iniciativas que indicam o investimento na Primeira Infância como fator importante dentro da lógica do desenvolvimento e crescimento econômicos do capital. Uma defesa da atenção à Primeira Infância com foco economicista. O investir na Primeira Infância reveste-se da compreensão de que a atenção, o cuidado e a educação na Primeira Infância sejam um fator de produtividade, como alternativa de alívio à pobreza, como promotora de igualdade e como política compensatória. A Primeira Infância passou a ser compreendida como o principal investimento de uma nação, um modelo de investimento com maior retorno à produtividade.

Nesse cenário, a educação é tomada como fator de renda e produtividade, como condição fundamental para combater e superar a pobreza e a desigualdade. Em outras palavras, “as oportunidades educacionais podem gerar taxa de “retorno” “positivo”. Podem se traduzir em benefícios, sociais e econômicos (CAMPOS, 2008, p. 244). Assim, atenção e o investimento na infância vêm se configurando como elemento fundamental para assegurar maior igualdade, equidade e justiça social. A Educação infantil tem sido fortemente difundida como bandeira para o desenvolvimento econômico e social e como fator para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Sobre esse aspecto, Penn (2002, p.11-12) aponta, como exemplo, o fato de o Banco Mundial ter emprestado “mais de um bilhão de dólares, para apoiar programas de “cuidado e desenvolvimento” da primeira infância, principalmente para Ásia e América Latina”. Tal informação pode ser verificada na página da ONU Brasil que destaca que o Banco Mundial gasta a cada ano bilhões de dólares em empréstimos a juros baixos ou sem juros para países em desenvolvimento aplicarem e investirem na educação e saúde.

Também, organismos internacionais como as agências e organismos multilaterais como as Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Unicef, BM, BIRD, dentre outros, têm realizado vários eventos com o objetivo de pensar o investimento na Educação, no Cuidado e Atenção à Primeira Infância (ECPI) em diversos países, sobretudo, nos países em desenvolvimento, da Ásia, da África e da América Latina. Estas instâncias atuam no âmbito mundial como fortes divulgadoras e mobilizadoras dessas ideias, assim como agências de consenso, como indutores de políticas locais e programas de baixos custos a serem desenvolvidos pelos participantes da comunidade e da família. Elas articulam conferências,

convenções e fóruns, dentre outras instâncias deliberativas. Difundem as contribuições de se investir na educação infantil, como também a necessidade do investimento como forma de combater a pobreza, de minimizar a miséria e, mais ainda, como forma de reduzir os impactos do capital globalizado. Para legitimar suas proposições e estratégias de ação, utilizam apelos humanitários com foco na condição de pobreza e miséria de milhares de crianças espalhadas pelo mundo (CAMPOS, 2008).

Por isso, não é mera coincidência a Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI), organizada pela Unesco no ano de 2000, em Moscou, ter construído o documento a Riqueza das Nações e ter definido como Marco de Ação e de Cooperação o *slogan*: aproveitar a riqueza das nações. O que nos remete à grande obra do filósofo Adam Smith: “A Riqueza das Nações”. Nessa conferência, como em diversos outros encontros ocorridos no decurso dos anos 2000, a Unesco e os países membros reafirmaram seus fundamentos, objetivos, como também os problemas e desafios a enfrentar e as tendências do desenvolvimento. A conferência chamou “atenção” para a urgência no cumprimento do Objetivo nº1 da EPT, que consiste em ampliar a educação e a proteção da primeira infância em virtude de os sérios riscos não serem alcançados até 2015, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e as metas da Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável.

A conferência pautou-se numa visão economicista de que a educação na primeira infância é um investimento rentável. Defendeu poucos investimentos públicos e ações articuladas com a participação da família. É possível observarmos isso em alguns itens do plano de ação do Marco de Ação e de Cooperação de Moscou:

Integrar as políticas da ECPI às políticas de desenvolvimento humano e socioeconômico e, portanto, como responsabilidade compartilhada entre todos os setores e instituições governamentais, os pais, as famílias, as comunidades, a sociedade civil e o setor privado.

Incrementar os recursos, quando for necessário e de acordo com parcerias com o setor privado, respeitando as normas correspondentes. Fomentar a regulamentação, bem como a convergência operacional e financeira entre os planos e os programas dos diversos ministérios, administrações e organismos governamentais.

Promover investimentos na ECPI por parte dos setores empresarial e comercial, em escala mundial. Reunir e difundir as boas práticas e os ensinamentos extraídos da experiência, em particular os que demonstrem os numerosos e variados benefícios da ECPI (MOSCOU, 2010, p.8, 9,10).

A ‘Nova Riqueza das Nações’ foi fundamentada nos estudos e pesquisa de Heckman, um dos principais defensores da educação na primeira infância como capital humano, de que o Banco Mundial, por várias vezes, tem citado dados de estudos para apresentar as vantagens

e custo benefício dos investimentos na infância. Por meio de seus estudos, ele enfatiza que o investimento social mais rentável, financeiramente para as sociedades, está na educação infantil. Ele advoga a importância de programas de educação infantil como solução dos diversos problemas que afetam os Estados Unidos, e que podem facilmente ser estendidos a outros países¹¹.

Nessa compreensão, a atenção, a educação e o desenvolvimento da criança têm sido considerados o “capital humano” da contemporaneidade. É, pois, a solução para os problemas sociais e, por conseguinte, para o desenvolvimento econômico sustentável. Pois “Gera significativos retornos econômicos, eliminando a desigualdade e a equidade, principalmente para crianças mais pobres” (UNESCO, 2006, p.5). “É um investimento na riqueza das nações” UNESCO, 2010, p.5) e uma recomendação para países como Brasil, China, Índia e África do Sul alcançarem p crescimento econômico com equidade (UNESC, 2014).

O fato é que como pano de fundo, encontra-se, fortemente, divulgada, nos últimos anos, a ideia de que o investimento na primeira infância é o melhor e maior investimento econômico, sendo, portanto, o mais rentável. Investir na criança pequena é despender recursos econômicos e humanos. Nesse sentido, é necessário desenvolver e estimular as capacidades que preparam o indivíduo para a vida futura, para a vida educacional e para a carreira profissional; por conseguinte, para a produtividade. A educação infantil gera ganhos tanto para o indivíduo quanto para os seus familiares, bem como para uma nação.

O reconhecimento da importância da educação infantil ocorre articuladamente com os estudos da área da economia que evidenciam os ganhos econômicos do acesso à educação nos primeiros seis anos de vida. O alto incentivo ao investimento deve-se também ao grau elevado da possibilidade de eficiência uma vez que supõe pouco gasto ou baixo investimento e, por outro lado, retornos favoráveis. De forma semelhante, os economistas, também, “destacam o desperdício no capital econômico e humano ao não se investir em políticas para a infância” (ROSEMBERG, 2010, p.172).

Essa perspectiva tem como concepção basilar a Teoria do Capital Humano. “O paradigma do capital humano entende os processos educativos como via de desenvolvimento de competência, aptidões, posturas e conhecimentos voltados à produtividade”. Aplicada à primeira infância, “o termo “capital humano” refere-se ao desenvolvimento de capacidade que prepara cada indivíduo para a vida adulta no mercado de trabalho e, consequentemente, para a

¹¹Ver (HECKMAN, 2000; 2005).

geração de valor econômico capaz de aumentar a riqueza dos indivíduos e nações” (CLADE, 2011, p.20).

Deutsch (1998), também, já havia se ocupado da temática do investimento na infância no final da década de 1990. Esta economista defendeu que o investimento público em educação na Primeira Infância deve ser pautado pelos critérios e lógica do mercado. Nesse sentido, o governo deveria reduzir os investimentos na atenção à infância e aumentar o incentivo da participação da comunidade e das famílias nesse processo. Em suas justificativas, apresentava a existência dos retornos do investimento na atenção à infância em relação à melhoria no ensino fundamental, a preparação para o mercado defendendo a redução da criminalidade. Argumentava que se os diversos estímulos não fossem aplicados nos três primeiros anos de vida, as diversas oportunidades para desenvolver as habilidades das crianças poderiam ser perdidas. Deutsch, também, afirmava que o investimento na infância iria contribuir para a redução das desigualdades sociais (CLADE, 2011).

No capítulo seguinte, verificamos o movimento da importância dada à infância no Brasil e a sua correlação com o sistema produtivo. Mas para isso, farei uma retrospectiva histórica sobre o atendimento à educação infantil no Mundo e no Brasil, buscando estabelecer os nexos históricos, políticos, econômicos e sociais que influenciaram e marcam o atendimento educacional para as crianças menores de 7 anos no Brasil. Um dos objetivos será verificar os sinais determinantes da sociedade e o modo de produção capitalista (especificamente como a elite brasileira administrará tais condicionantes) presentes na política de educação infantil e que permitirão pensar o financiamento desse segmento no Fundeb.

3. EDUCAÇÃO INFANTIL E A POLÍTICA DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL DA INFÂNCIA: ALGUNS DETERMINANTES

Igualmente às origens, o aperfeiçoamento e a centralidade da escola pública burguesa têm uma relação direta com as transformações econômicas, sociais e políticas que marcaram a era industrial capitalista e fizeram expandir e consolidar a sociedade e o modo de produção capitalista moderno. Dessa feita, também ocorreram a ampliação e/ou alteração no conceito de infância, bem como a preocupação com a atenção, o cuidado e a educação da criança pequena. A partir desse contexto, a preocupação com a infância e a definição conceitual da criança “[...] adquirem novos significados e uma dimensão social antes inexistente” (RIZZINI, 1997, p.24). Nesse mesmo cenário, desenvolveram a pedagogia moderna, o conceito de humanidade, de homem liberal, como também, várias definições de infância.

No caso do Brasil, a história do atendimento educacional das crianças menores de 7 anos de idade sofreu tanto influências advindas do cenário internacional, que trazem em si os reflexos, influências e traços estruturais da modernidade e suas transformações, quanto influências ensejadas no contexto nacional, que revelam aspectos estruturais e conjunturais da sociedade brasileira. A história revela também a maneira como o macro contexto é interpretado, a partir de suas especificidades, por exemplo, da forma como a elite e o poder público brasileiro pensavam a infância, a criança e os adolescentes a partir do final do século XIX e início do século XX.

Neste capítulo, verifico e apresento o movimento e os processos que influenciaram a produção da atual política de educação infantil no Brasil e, particularmente, seu financiamento no contexto do Fundeb. Na atualidade, vivenciamos uma centralidade no atendimento para as crianças de 0 a 6 anos de idade, na agenda política, econômica e educacional do país, fato reforçado a partir de 2007, com a inclusão da educação infantil no Fundeb. Assim, quero demonstrar como a maior ou a menor atenção à criança pequena no Brasil foi influenciada por diversos pressupostos e marcada por elementos de natureza econômica, bem como os determinantes de ordem econômica internacional produzem a atual centralidade do discurso de investimento na criança pequena. A ampliação dessa centralidade deve-se, também, à luta dos movimentos pelos direitos da criança, dentre eles o da educação.

Para isso, fizemos uma retrospectiva histórica sobre o atendimento à educação infantil no Mundo e no Brasil buscando estabelecer os nexos históricos, políticos, econômicos, ideológicos e sociais que marcaram esse atendimento e buscamos analisar como a atual

centralidade do atendimento na primeira infância se relaciona com os referidos nexos. A perspectiva da retrospectiva histórica aqui é utilizada como categoria metodológica, pois ajudará a verificar e revelar elementos estruturais e conjunturais que marcam as políticas educacionais; além disso, tal recurso acaba por possibilitar a compreensão de elementos da totalidade e das contradições que marcam a sociedade e o modo de produção capitalista.

Ao revisitar aspectos do atendimento educacional na Europa e no Brasil, percebemos semelhanças e diferenças e, particularmente, observamos como o processo de atenção, cuidado e educação para a infância está condicionado às transformações do sistema capitalista. Ao percorremos a histórica do atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos de idade, encontramos os sinais determinantes da sociedade e do modo de produção capitalista e, especificamente, da elite brasileira dentro do movimento desse capitalismo moderno. Parte-se do pressuposto de que o maior ou o menor investimento na infância é influenciado não só pela matriz do direito à educação, mas por um conjunto de interesses que tem estreita relação com o movimento econômico. É, pois, o movimento do desenvolvimento econômico do capitalismo e as suas consequências, articulando-se com a urbanização, a industrialização e a inserção da mulher no mercado de trabalho, que intensificam o atendimento à infância.

3.1. EDUCAÇÃO INFANTIL E O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CAPITALISTA: ALGUNS DETERMINANTES

De acordo com Ariés¹² (1981), no período medieval até o final do século XII, a criança era compreendida como um “homúnculo” ou homens em tamanho reduzido cuja existência resumia-se ao convívio com o mundo do adulto. Não era percebida em suas particularidades e, portanto, não possuía uma noção da importância dessa faixa etária. Por essa razão, Ariés escreveu que muitas crianças morriam cedo e “morriam em grande número” [...] (ARIÉS, 1981, p.22).

Predominava uma noção de fragilidade, e “[...] por sua ingenuidade, gentileza e graça, se tornava uma fonte de distração e de relaxamento para o adulto, um sentimento que poderíamos chamar de paparicação” (ARIÉS, 1981, p.100). O início da descoberta da infância se dá com a construção dos sentimentos de exasperação e paparicação relativos à criança, e foi necessária uma diferenciação inicial que de modo observável identificasse uma distinção entre o adulto e o infante. Essa distinção se deu por meio do traje. “[...] A adoção de um traje peculiar à infância, que se tornou geral nas classes altas a partir do século XVI,

¹² Ao tratar da criança europeia.

marca uma data muito importante na formação do sentimento da infância [...]” (ARIEÉS, 1981, p.38). Esse processo se deu primeiramente para as crianças nobres e só depois, aos poucos, para as das camadas mais pobres.

Atenção, cuidado, proteção e atendimento educacional para as crianças com menos de 7 anos de idade: esses aspectos ganharam novos significados no contexto da modernidade. Esse cenário de grandes transformações econômicas, políticas e sociais teve impacto direto, na estrutura social, familiar e na concepção de homem, por conseguinte na compreensão da criança e de infância. A passagem de uma estrutura social agrária para a industrial, de um modelo de sociedade do campo para a cidade, de uma família extensa para a nucleada, vai impactar não só a estrutura das sociedades como também as condições sociais das famílias, sobretudo, as das camadas populares. Além desses aspectos e, em consequência deles, ocorreu uma elevação da pobreza, da miséria e da taxa mortalidade infantil.

Nesse contexto, e, particularmente na Revolução Industrial, surgem os jardins de infância e as creches. O advento das máquinas fez com que toda a família, pai, mãe e filhos fossem incorporados ao trabalho fabril, seja em virtude das preocupações com a sobrevivência da família, seja para o desenvolvimento do sistema produtivo. A Educação e o cuidado com a criança ganham espaços e tornam-se um assunto relevante e necessário para as sociedades posteriores.

Além dos fatores econômicos, políticos e sociais, fatores culturais e ideológicos também impactaram, significativamente, a constituição e configuração de espaços destinados ao cuidado, educação e proteção das crianças pequenas. Ao mesmo tempo, uma mudança profunda na concepção de homem e de mundo passa a ser difundida com o Renascimento, com o fim do feudalismo e o início da modernidade. Surge o conceito de homem liberal, altera-se o conceito de criança e infância, de mulher e de família. Momento em que o homem ganha centralidade e é posto como fundamental no projeto de superação de cultura medieval.

Podemos entender modernidade não só como um período da história, mas como um momento de elaboração e desenvolvimento de uma consciência e negação de tudo que era medieval, mediante a afirmação do homem, de sua individualidade, liberdade e racionalidade. Uma substituição da explicação do mundo de uma perspectiva teocêntrica e metafísica por uma perspectiva antropocêntrica. A partir desse período, “cabe ao homem conhecer suas capacidades como sujeito da história”. Ergue-se um “ideal que situa no sujeito humano o projeto que ele faz de si mesmo, situa no sujeito humano o destino de sua história, cabendo tão somente ao homem o destino de sua história” [...]. (ARAÚJO, 2007, p. 182).

De acordo com Araújo (2007, p.182):

[...] dessa concepção deriva a centralidade da criança e da infância no período da modernidade. Cabia, então, investir na infância e na criança em vista da possibilidade de construção do futuro da humanidade. É nesse sentido, que a Modernidade, criança e infância se entrelaçam, de forma que a infância se viabilizaria pela formação humana.

Nesse período revela estar nascendo a possibilidade de o homem buscar em si e em suas experiências a explicação para a sua própria história e para a história social da humanidade. De “buscar na educação a possibilidade de construção do próprio homem, daí então, o investimento no período da infância” (ARAÚJO, 2007, p.184). Nasceram e se difundiram várias formas de pensar a criança e a infância, de compreender suas características, bem como de educá-la. Na medida em que a infância foi se tornando objeto de preocupações educativas, diversas áreas também passaram a se interessar pelo tema, como a biologia, a psicologia, a medicina. Desse modo, vimos surgir na modernidade várias concepções e tentativas de definir crianças e o período da infância (ARAÚJO, 2007).

Nesse sentido, podemos mencionar alguns pensadores que, de algum modo, se ocuparam com a educação para a criança com menos de sete anos de idade: Lutero, (1483-1546), Erasmo (1469-1536), Montaigne (1533-1592), Comenius (1592-1670) e Locke (1632-1704), Rousseau (1712- 1778), e Kant (1724-1804), Pestalozzi (1746-1827) e Herbert (1776-1841), Dewey (1859-1952), e Gramsci (1891-1937). Além desses, inúmeros outros pensadores e intelectuais se ocuparam em desenvolver estudos sobre essa faixa etária, como Froebel, Freinet, Montessori, Claparède, Freud, Piaget; Wallon, Vygotsky, dentre outros (ARAÚJO, 2007).

Lutero, por exemplo, escreveu que seria um pecado grave não educar uma criança e que para esse ofício eram necessários pessoas especializadas e educadores comunitários. Em sua obra *De Pueris* (1529), Erasmo de Roterdã concebeu uma ideia de individualidade da criança. Demonstrou preocupação com o desenvolvimento infantil e defendeu a instrução da criança. Montaigne na obra *Ensaaios* considera a infância como um ser em construção, um ser humano que se faz. E defendeu a necessidade de um preceptor com cabeça bem formada e que educasse de maneira nova às crianças. Já Comenius, em sua obra *Didática Magna* (1632), faz uma renovação na pedagogia tradicional com relação à concepção de infância. Trata da corrupção no pecado original e aborda que a formação do homem tem que começar na puerícia. Para ele, a criança deveria ser educada com método para que não se afastasse dos estudos e sentisse motivação pelo mesmo. John Locke, em *Alguns pensamentos sobre educação* (1792/3), abriu os passos para a compreensão moderna de infância. Ele considerou que havia uma individualidade e particularidade em cada criança, uma variedade de ser e de

mente em cada homem. Considerava, ainda, que a criança era como uma folha em branco que poderia ser moldada. Seguindo esse raciocínio, Rousseau (em o *Emílio - ou da Educação*, 1762) defendeu que a criança nasce boa, inocente, pura e livre para gozar da infância e é a sociedade quem a degenera. Ao elaborar essas assertivas, Rousseau rompeu com a ideia de pecado original e promoveu uma anulação da pedagogia e visão tradicional. O papel do educador seria de seguir e orientar a natureza da criança, que deveria ser preparada considerando a ideia de um reino de sua liberdade, de que seria senhor de si mesmo e que não deveria ter ou herdar nenhum hábito. Esse acontecimento marcou o início da pedagogia moderna e de uma concepção liberal de criança e infância. Passa a ser entendido como o homem do futuro, o protótipo do homem moderno, do homem livre e que se faz (ARAÚJO, 2007).

Para Kant (1803), já no século XVIII, as crianças nasciam corrompidas e precisavam ser enviadas logo à escola para serem disciplinadas, para usar a razão e passar da animalidade para a humanidade. É preciso planejar sua conduta. Já Pestalozzi, que sofreu influência tanto de Kant quanto de Rousseau, focou sua atenção em crianças das camadas populares. Para ele, a centralidade está na criança. Seu desenvolvimento e aprendizagem não estão no pai, nem nas palavras. Vinculado às ideias de Kant, Herbart entende que as crianças têm que ser mantidas dentro de seus limites. Para ele, o Estado confia esses cuidados às famílias, aos tutores e à escola. Também podemos destacar John Dewey com sua influência e contribuição para a educação da criança. Para esse autor, a educação é encarada como um processo de reconstrução da experiência (ARAÚJO, 2007).

Por outro lado, Gramsci defende uma postura que busque historicizar a criança. Em *Carta à Giulia*, no ano de 1929, ele fez críticas e considerações ao modelo e compreensão de desenvolvimento e atenção dados à criança, particularmente, ao modelo rousseauiano e à perspectiva da criança como ser puro inocente. Para ele, as crianças se desenvolvem de forma rápida desde a mais tenra idade. Absorvem informação, imagens e aprendem sinais da aprendizagem e linguagens (ARAÚJO, 2007).

Em resumo, diante do sentimento de infância que passa a ser manifestado pelos homens, tanto o Estado quanto a família convergiram no mesmo sentido: preocupação com a mortalidade infantil, educação e proteção da criança. Diferentes sociedades começaram a requerer espaços ou instituições fora do âmbito da família para o cuidado, atenção e educação das crianças pequenas. Até esse período, havia pouco sinal de uma preocupação com a educação de crianças menores de 7 anos.

Nesse sentido, a partir do final do século XVIII e durante o século XIX, algumas instituições surgiram com o objetivo de proteger as crianças. As primeiras instituições de educação para crianças pequenas foram os jardins de infância criados, em meados do século XIX, por Frobel. A princípio, o objetivo era acolher crianças órfãs, porém logo em seguida foi adotado por famílias de alto poder financeiro e se tornou um modelo de atendimento de criança da classe burguesa. Já as creches abrigavam as crianças pobres e abandonadas. As escolas maternais tinham o objetivo de amparar órfãos e filhos de operários, oferecendo a guarda e algumas ações educativas. Os jardins de infância tinham o papel de iniciar parte educativa como complemento da ação familiar.

De acordo com Paschoal e Machado (2009), “as primeiras instituições na Europa e Estados Unidos tinham como objetivos cuidar e proteger as crianças enquanto as mães saíam para o trabalho”. Sua origem e expansão como instituição de cuidado à criança estão associadas à transformação da família (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 80).

Segundo Didonet (2001), as creches nasceram do trinômio trabalho-mulher-criança. As mudanças na estrutura social e familiar trazidas pela Revolução Industrial, com a introdução da mulher no trabalho industrial e a passagem da estrutura familiar extensa para um modelo de família nucleada, colocaram a criança pequena em evidência como um problema social. Os pais e mães começam a trabalhar na indústria têxtil, nascente, e as crianças pequeninas passaram a ficar sozinhas em casa. Com isso, cresce o número de acidentes domésticos com crianças e de mortalidade infantil. Surge a necessidade de cuidadores de crianças e de espaços apropriados para os pequeninos.

Também as mulheres com crianças menores, que não podiam trabalhar nas fábricas, delegavam para outras mulheres que, ao invés da maquinaria, exerciam a função auxiliar na manutenção do trabalho feminino. Mas não havia tanto uma preparação no que se refere à instrução científica pedagógica quanto os espaços para acolhimento dos infantes. O que gerava em muitos casos maus tratos de crianças. Esse modelo de guardar as crianças pequenas constituiu uma das primeiras formas de assistência à primeira infância como fórmula para o saneamento de um problema que poderia interferir no processo de produção capitalista. Os cuidados referentes à alimentação, aos cuidados físicos e à higiene eram elementos centrais nestas instituições (PASCHOAL; MACHADO, 2009). Mas cabe ressaltar que, segundo Paschoal; Machado (2009), existiam algumas instituições na Europa, particularmente, na França (século XVIII) e na Escócia (início do século XIX), que não tinham finalidade exclusiva no atendimento à assistência social.

É nesse sentido que Kuhlmann Jr. (1991; 2000) afirma que os jardins de infância têm suas raízes nas propostas de reformulação do ensino para a sociedade capitalista moderna, industrial, que culminou no escolanovismo. Já as creches e as salas de asilo para as crianças seriam de origem francesa. Porém, nascem com objetivos diferentes e para atender a classes sociais distintas. Os jardins de infância, para atender às crianças de famílias abastadas, possuíam características educacionais. As creches, por sua vez, eram o local de atendimento das crianças de origem pobre, abandonadas, com traços marcadamente assistencialistas.

Assim, a preocupação com o atendimento à infância surge como uma situação-problema, haja vista que foi por esse lado, ou seja, como problema, que a criança começou a ser vista pela sociedade, “[...] E com um sentimento filantrópico, caritativo, assistencial, é que começou a ser atendida fora da família” (DIDONET, 2001, p.12). Portanto, esses espaços tinham como foco e preocupação a mãe/operária, a otimização e a criação de condições para a exploração de sua mão de obra na fábrica e não, propriamente, a preocupação com o infante.

3.2. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: ALGUNS DETERMINANTES ESPECÍFICOS

O surgimento da Educação Infantil, no cenário brasileiro, tem semelhanças e diferenças com o processo europeu. Por um lado, as origens da creche e da pré-escola encontram-se, também, relacionadas às modificações sociais e econômicas ocorridas no decurso da história. Surge, também, naquele contexto a preocupação com a constituição de um ambiente de guarda e assistência à criança pequena, seja para resolver problemas do capitalismo e a inserção da mulher no mundo do trabalho capitalista, seja pela necessidade de sobrevivência das famílias. É também influenciado pelas novas ideias de mundo disseminadas a partir do humanismo, iluminismo, liberalismo e advindas da Revolução Francesa.

Enquanto na França e demais países da Europa, a creche e a pré-escola foram propostas em função da ampliação do trabalho industrial feminino, e no contexto de uma valorização da infância, da maternidade, do trabalho feminino e da economia que era baseada na organização do trabalho, no Brasil ainda não havia uma demanda efetiva daquele setor. O processo de industrialização era ainda incipiente. Portanto, as creches brasileiras não nascem no mesmo contexto industrial que as creches da Europa e dos Estados Unidos, apesar de que aos poucos esse surgimento vai estar também articulado com a vida industrial.

As creches brasileiras surgem como “creche popular”, mais para atender às mães trabalhadoras domésticas “do que às operárias industriais”. Também, nesse contexto, verifica-se uma preocupação “com a lei do ventre livre que trazia para as

casas das famílias burguesas o problema da educação das crianças, de suas escravas” (KUHLMANN Jr, 1991, p. 19). Cresce o número de crianças e adolescentes nas ruas em virtude da abolição da escravidão e, nesse cenário, é possível identificar uma forte preocupação por parte da elite e do poder central brasileiro com o crescimento da criminalidade, da vagabundagem e da vadiagem (RIZZINI, 1997). Ainda, segundo Kuhlmann Jr (1991), predominaram no Brasil, do final do século XIX até 1922, três tendências e preocupação em torno do atendimento à criança pequena no Brasil: a médico-higienista, a jurídico-policial e a religiosa.

Sobre esses aspectos e contexto, Kramer (2001, p. 52) destaca que foi criado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Brasil, com os seguintes objetivos: “elaborar leis que regulassem a vida e a saúde dos recém-nascidos; regulamentar o serviço das amas de leite, velar pelos menores trabalhadores e criminosos; atender às crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas”, além de criar maternidades, creches e jardins de infância. De acordo com Kuhlmann (2010), nesse mesmo ano, foi criada a primeira creche para os filhos de operários da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado no Rio de Janeiro (KUHLMANN, 2010). Também em 1908, surgem creches populares direcionadas aos filhos de operários (KRAMER, 2001).

Um elemento importante para ser apontado foi que o primeiro jardim de infância brasileiro foi criado no Rio de Janeiro, em 1875. Em 19 de abril de 1879, o ministro Leônicio de Carvalho elaborou e aprovou o Decreto nº 7.247, o qual no artigo 5º oficializa e legaliza a necessidade dos jardins de infância no Brasil. De acordo Machado (2007), Rui Barbosa ao fazer um parecer sobre o referido decreto acabou por propor uma reforma do ensino no Brasil, do ensino primário, secundário e superior. Tal proposta se constitui documento importante para se refletir acerca da educação brasileira e, particularmente, em relação à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade, haja vista que um dos textos traz uma grande defesa da implantação dos jardins de infância no Brasil. O texto foi submetido ao parlamento em 1882-1883, e depois foi organizado e publicado em dois livros na década de 1940. Ele propôs à Câmara dos Deputados a criação dos jardins de infância e de escolas primárias, bem como a organização do ensino secundário e superior. Sua ideia era que essas instituições servissem de modelos enquanto se criasse um ministério de instrução justamente para administrar o ensino no país (MACHADO, 2007. p. 211).

Além da preocupação com a criação dos jardins de infância, é possível verificar, no final do século XIX e início do século XX, uma preocupação de vários setores da sociedade brasileira com a criação de instituições para atendimento, cuidado e proteção da criança

pequena, como creches, asilos e maternais. Havia uma preocupação por parte de médicos, sanitaristas e juristas quanto ao papel da educação com relação à perspectiva de vida das crianças pequenas e pobres, bem como quanto ao andamento e nível do atendimento para essa faixa etária no Brasil em relação aos países mais desenvolvidos.

Para Machado (2007), nesse período, a forma como esses profissionais entendiam o atendimento da criança da primeira infância não remonta, a princípio, à educação, haja vista que para esses, havia dois tipos de crianças bem definidos: as crianças pobres e as crianças ricas, aquelas consideradas não ter apreço pela educação e essas predispostas ao ensino. A pobre que devia ser assistida pelo Estado e a rica que tinha a família burguesa abastada cuidando de seus interesses. Não havia um projeto numa perspectiva e visão educacional. Havia claramente um processo de criação de leis com o objetivo de proteger a infância da desordem social; mas, em outras palavras, um processo e estratégias de proteger as classes mais abastadas da desordem social, de possíveis atos criminosos (MACHADO, 2007; RIZZINI, 1997).

Sobre esse contexto, Kuhlmann (1990, p.18) destaca:

A creche [...] Não seria apenas um “aperfeiçoamento” do atendimento das casas dos expostos (Civiletti apresenta a Roda como “a precursora da creche”); nem se poderia considerá-la como uma iniciativa independente das propostas de asilos ou jardins de infância [...] Em sua vertente assistencialista. Essas instituições são difundidas intencionalmente como parte de um conjunto de medidas que conformam uma nova concepção assistencial, a que chamei “assistência científica”, abarcando aspectos como a alimentação e habitação dos trabalhadores e dos pobres. A grande marca dessas instituições, então, é sua postulação enquanto modernas, científicas - palavras utilizadas fartamente na era de exaltação do progresso e da indústria, a partir da segunda metade do século XIX.

Apesar da dicotomia entre o caráter assistencialista e o caráter educacional, é importante sinalizar que, de certa forma, sempre houve elementos do caráter educativo no assistencialismo, contudo, tratou-se quase sempre de uma educação para a submissão e a domesticação da criança, ou mesmo sem um planejamento pedagógico, o que revela a centralidade no assistencialismo. Sobre isso, Kuhlmann (2003, p. 54) afirma que “a pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma educação assistencialista marcada pela arrogância que humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para receber”. Afinal, aos olhos da elite brasileira, particularmente, do final da Monarquia e início da República, essas crianças careciam da proteção, de correção e reeducação por parte do Estado. Os infantes “eram os “expostos”, ‘orphaosinhos’, os pobres meninos abandonados, as crianças criminosas, os

menores delinquentes e assim por diante” (RIZZINI, 1997, p. 64). É importante frisar que não se trata de acusar ou inferiorizar a trabalho de assistência social, mas de perceber a ausência ou pouca atenção à dimensão educacional do atendimento às crianças pequenas.

Em linhas gerais, a referida elite desse período, composta de intelectuais, médicos, juristas e políticos, além aqueles que difundiam e pensavam os projetos para o progresso do Brasil, bem como quem assumia o poder público no país, tinha uma visão negativa e ideológica sobre as crianças e adolescentes das camadas populares.

Para eles, onde constava algo relativo à infância e à juventude lá estava implícita a ideia de periculosidade, de viciosidade, da vagabundagem e do atraso do país; características que não se adequavam ao ideal de nação. Tal elite brasileira estava convencida de sua missão patriótica de construir uma nação baseada nos ideais circulados internacionalmente a respeito das causas da degradação das sociedades modernas, bem como das formas de solucionar esses problemas via saneamento moral. Isto é, havia nitidamente uma compreensão ou discurso de que o atraso do Brasil dava-se em virtude dessas crianças e de suas famílias pobres (RIZZINI, 1997).

Rizzini (1997) conclui em sua tese que as leis de proteção à infância, desenvolvidas nas primeiras décadas do século XX, no Brasil, faziam parte da estratégia da elite brasileira de sanear a sociedade e de prevenir a desordem. Tratou-se de um modelo educacional integrado a propostas de construção de uma sociedade moderna. Contudo, por trás dos aspectos educacionais, defendia-se a ideia de que não era preciso dar muito para essas camadas populares para que não avançassem muito. Existia uma estratégia de manutenção das desigualdades.

Sendo assim, para Rizzini (1997), o ponto central da preocupação que se tinha na infância e com o investimento na infância, naquele contexto, era no sentido de modernizar e de salvar a nação do colonialismo, do atraso. Havia declaradamente uma ideia de salvar a nação por meio da criança. Salvar uma criança da condição de selvagem, da propensão a viciosidade era salvar o país do atraso e colocá-lo em passo com a modernidade. É importante destacar que a história da Educação infantil no Brasil é resultado de múltiplas determinações, como assim escreveu Kuhlmann Jr (1991, p.18): “não é uma sucessão de fatos que se somam, mas a interação de tempos, influências e temas”. Contudo, tem sua forma particular de como desenhou ou produziu a trajetória das políticas de atendimento à criança pequena, e, particularmente, o atendimento educacional.

3.3. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DE 1930

Historicamente, o Estado brasileiro não assumiu o atendimento da criança pequena como prioridade, mas tanto formulou como estimulou uma política de atendimento à infância, tendo como estratégia iniciativas de baixo custo. 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. Por essa razão, predominou-se um atendimento assistencialista à primeira infância. O caráter educacional pouco aparece. (ROSEMBERG, 1992; 2002; 2010; CAMPOS, 1982; 1992; KRAMER, 2001; KUHLMANN JR, 2000). Essas características estavam, principalmente, voltadas para crianças de 0 a 3 anos de idade, notadamente para as famílias pobres e em condição de vulnerabilidade (BRASIL, 2009 a, 2009b, 2009c).

Para Kramer (2003) e Gomes (2004), o Estado brasileiro só começou a desenvolver ações mais sistematizadas de atenção e educação à criança de 0 a 6 anos de idade a partir de 1930, quando passou a defender um atendimento público para essa faixa etária. A partir dessa década, fortaleceu-se o discurso, entre autoridades governamentais, sobre a responsabilidade do Estado com a criança. O discurso estava relacionado com a necessidade de criar uma nação forte. (KRAMER, 1984). Foi criado o Ministério dos Negócios de Educação e Saúde que, em 1937, passou a ser chamado Ministério da Educação e Saúde, e em 1940 foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCR) de tendências médico-higiênicas e individual-assistencialistas. É notório frisar que, a partir da década de 1960, duas instituições começaram a ter muito influência nos destinos do atendimento à infância no país: Unesco e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Não diferente do que vinha se desenvolvendo no país desde o final no século XIX, observa-se que as ações voltadas para o atendimento à infância, a partir dos anos de 1950, foram impregnadas de medidas morais que tinham como objetivo domesticar as classes populares e incutir nelas valores das classes médias. Tais aspectos são reforçados a partir dos anos de 1960, quando passaram a predominar um discurso da teoria de privação cultural e um modelo de educação de natureza compensatória (KRAMER, 1984; ROSEMBERG 1992; CAMPOS 1992).

Para Rosemberg (1992); Kramer (2001); Campos (1992), a partir desse período, desenvolve-se no país um atendimento infantil de caráter emergencial e compensatório, sustentado por uma estratégia expansionista e orientado por organismos intergovernamentais, como o Unicef e a Unesco. As decisões tomadas pelo poder central vão reforçar o caráter

assistencialista, tendo como principal característica o tratamento empobrecido, de massa e de baixo custo do atendimento à criança pequena. Como exemplos há: a Casa da Criança, proposta na qual se colocava em único espaço creche, escolas maternas, posto de puericultura e, ainda, um possível abrigo para crianças abandonadas; a implantação de Clubes de Mães, que tinham como objetivo reforçar a participação da família e da comunidade no atendimento à criança por meio da valorização da mulher no lar; e, a criação do Plano de Assistência ao Pré-Escolar, pelo DNCR, em 1967. (ROSEMBERG, 1992; KRAMER, 1984; CAMPOS, 1992). O DNCR, por exemplo, criou os Centros de Recreação, os quais eram instituições que apresentavam as seguintes características:

[...] unidades simples, em forma de galpão, abrigadas pelas igrejas, (por ser de acordo com o documento DNCR, entidade de maior difusão nacional) visando atender às necessidades física, e psicossocial dos pré-escolares. [...] O pessoal para trabalhar nestes centros “sendo o mínimo indispensável, recrutamento entre pessoas de boa vontade, a base do voluntariado, reservando-se o pagamento para alguns técnicos necessários à supervisão e coordenação dos serviços cujos encargos seriam de maior responsabilidade. [...] (ROSEMBERG, 1992, p. 24).

Para esta autora, o Plano de Assistência ao Pré-escolar e os planos que sucederam não previram a existência de alínea orçamentária específica. O Governo Federal se colocava sempre na condição de apoio técnico e financeiro. Recursos para questões alimentares e de saúde advinham de cooperação com o Ministério da Saúde, da Campanha Nacional de Alimentos e de órgãos nacionais e internacionais. As atividades relativas à recreação eram apoiadas pelo Ministério da Educação e Cultura por meio de órgãos especializados e de parcerias; essas encontravam apoio de estados e municípios, como também da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Desenvolveu-se um atendimento fragmentado de responsabilidade de diversas instituições e instâncias.

A partir da década de 1970, o MEC passou a desenvolver uma proposta de massa para o atendimento pré-escolar. Desenvolveu formas de atendimento livre, ágil, a partir de modelos familiares e comunitários já existentes. Teve como foco a população pobre e com serviços de nutrição e saúde integrados à educação. O MEC passou a ter recurso para o atendimento pré-escolar a partir de 1976, que também começou a receber recursos do Fundo da Assistência Social. Além disso, a pré-escola também entrou nas metas, estratégias e orçamento do II Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC) 1975-79. Contudo, a atuação do MEC, basicamente, se resumiu a atividades de apoio e continuou seguindo as orientações e os modelos propostos pela Unesco.

Confirma essa assertiva o fato de o primeiro programa de abrangência nacional para a educação pré-escolar ter sido implantado pela Legião Brasileira de Assistência, uma instituição de assistência social, por meio do Projeto Casulo. O Projeto foi lançado em 1977 e atendia em meio período às crianças a partir de 4 anos de idade. Através do referido Projeto, a LBA repassava recursos via convênio a instituições privadas, confessionais e prefeituras para o atendimento de crianças pequenas. O repasse era transferido diretamente para cada instituição e ocorria via *per capita*. Destinava-se, principalmente, à alimentação, porém poderia ser utilizado na compra de materiais pedagógicos ou de consumo. O objetivo geral era “com pouco gasto” atender ao maior número de crianças possíveis (VEIGA, 2005 p. 175). O financiamento era condicionado à contrapartida da comunidade, que deveria assumir as demais necessidades da creche via trabalho voluntário.

Também atuavam no estabelecimento de convênio e repasse de recursos para o atendimento na creche e pré-escola em todo o país, a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – Febem em parceria com a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem. Os valores eram repassados diretamente para instituições responsáveis pelo atendimento às crianças pequenas (VEIGA, 2005). Essa política de convênios com entidades sociais sem fins lucrativos (instituições filantrópicas e confessionais) visava ampliar o atendimento em creches e pré-escolas.

Somente no final de 1970 e início de 1980, o MEC começa a intensificar ações com foco na criança pequena. Como afirma Rosemberg (1992, p.27): “Foi só quando o Mobral entrou em cena que o MEC conseguiu ir além do discurso e implantar, de fato, um programa de educação pré-escolar”. O MEC desenvolveu [...] “ações mais incisivas com respeito à educação pré-escolar. Assim, o III PSECD para o quinquênio 1980/85 incluiu a pré-escola entre as linhas de prioridade” [...].

As propostas do MEC, para a infância, a partir dessa década, continuaram dando ênfase à expansão de uma educação compensatória e de massa, com a presença de diferentes órgãos responsáveis. Desenvolveu-se a adoção de modelos não convencionados, em espaços adaptados, com a participação da comunidade, pessoas voluntárias e sem instrução. O exemplo do programa Educação Pré-escolar: uma nova perspectiva nacional criada pelo MEC, nesse período, e que manteve uma lógica de barateamento, presente nos programas sociais orientados pelo Unicef e pela Unesco (ROSENBERG, 1992). A partir desse momento, desenhou-se uma fusão entre pré-escola e creche. A pré-escola passou a ser contaminada pela perspectiva assistencialista, inspirada nas propostas das agências internacionais (Unicef e Unesco), que tinham como objetivo desenvolver uma pré-escola de massa, com baixos custos.

Já a creche foi influenciada por uma perspectiva de escolarização, assumida pelos movimentos sociais (ROSEMBERG, 1992; BRASIL 2006).

De acordo com Rosenberg (2010), até a década de 1970, predominava uma compreensão de que a educação da criança pequena constituía uma preocupação da vida privada das famílias e das mães. “O consenso era que apenas crianças necessitadas, órfãs e abandonadas, enfim filhas de mães problemáticas deveriam ser cuidadas por instituições coletivas” (p.174). (ROSEMBERG, 2010, p. 171). O atendimento gratuito e integral às crianças de zero a seis anos estava na responsabilidade dos órgãos públicos de assistência social. Restringiam suas ações a intervenção em necessidades de amparo, alimentação, proteção e higiene. O Estado transferia para as famílias, para as comunidades e para as instâncias ligadas à assistência social a assistência ao menor. Às esferas da justiça e da saúde recaía a incumbência pela atenção educacional das crianças menores de sete anos de idade, responsabilizando-se apenas pelo apoio técnico e financeiro, sendo considerados como uma ajuda para familiares, mães e pais, ou um amparo aos abandonados e necessitados. Essas assertivas podem ser encontradas em Rosenberg (2010); Kramer (2001); Campos; Rosenberg; Ferreira (2001); Kuhlmann (2000); Abreu (2004).

Segundo Rosenberg (2010), a partir de 1970 começa a se estabelecer um novo momento em relação ao atendimento e à atenção à criança menor de sete anos de idade no Brasil. A educação infantil no Brasil passou a receber acentuada atenção por parte da sociedade civil e do Poder Público brasileiro, e, mais notadamente, uma exigência do caráter educacional (ROSEMBERG, 2010; KUHLMANN, 2010).

Mudanças no cenário nacional, entre os anos de 1970 e 1980, resultaram no aumento da demanda por instituições de educação e ao cuidado da criança pequena no país e, por conseguinte, influenciaram o início de um processo de expansão de um atendimento de caráter educacional (ROSEMBERG, 2002; 2010). O aceleramento do processo de urbanização e industrialização, a conquista da cidadania da mulher, o controle da natalidade e sua participação no mercado de trabalho foram aspectos marcantes (ROSEMBERG, 2010). Houve, também, a alteração nas relações de trabalho, produção e formação, bem como o papel do Estado frente à educação teve eco nas propostas de atendimento educacional à criança menor de 7 anos de idade nesse período.

Outro aspecto que dever ser considerado é o processo de luta pelo direito da infância pequena à educação, feita por movimentos sociais, como o Movimento Feminista, o Movimento de Meninos de Rua, Movimento Pró-Creche, fóruns populares e organização como a Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped) dentre outros

(KUHLMANN, 2010; DIDONET, 2001; BRASIL, 2006). De um lado, pautados no movimento mais amplo como a Declaração Universal do Direito da Criança em 1959; a convenção relativa à luta contra a Discriminação na Esfera do Ensino, de 1960; o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e Pactos dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1966; e a Convenção Mundial dos Direitos da Criança, em 1989. De outro lado, pautado, na demanda por vaga, na precariedade do atendimento, da defesa do direito das mulheres, dos trabalhadores e das crianças.

Sobre esse aspecto é importante considerar que nesse mesmo contexto houve uma crescente focalização no tema da educação enquanto direito, sobretudo, a partir de 1978, com o Congresso de Ensino dos Direitos Humanos, em Viena, que reafirma a asseveração dos direitos e da dignidade humana a partir do ensino. Além desse, há também o Congresso Internacional de Direitos Humanos da Informação, Ensino e Documentação, em Malta, 1987; o Congresso Internacional sobre Educação para os Direitos Humanos e Democracia, em Túnis, 1992; e o Congresso Internacional sobre Educação para os Direitos Humanos e Democracia, em Montreal, 1993.

Não poderíamos deixar de destacar que, também, no plano internacional, diversos estudos têm sido desenvolvidos em vários campos da ciência, tais como a neurociência, a psicologia, a educação, a sociologia da infância e a economia. Essas áreas têm discutido e apresentado a importância e as contribuições educacionais, sociais e econômicas do acesso à educação na primeira infância (ABREU, 2004, GOMES, 2011; ARAÚJO, 2007; DIDONET, 2006; BERCKER, 2008; CAMPOS, 2008; 2012; DIDONET, 2001; ROSEMBERG, 2002; 2010; BRASIL, 2006). Além disso, têm se promovido debates e eventos no âmbito internacional como a Convenção Mundial dos Direitos da Criança, em 1989, Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, no ano de 1990, e, a Cúpula Mundial pelos Direitos da Criação. Particularmente na América Latina e no Caribe, a Agenda Ibero-Americana para a Infância e a Adolescência e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Prelac) colocaram a infância na pauta, orientada por organizações internacionais, como a Unesco, Unicef, Banco Mundial, BID, dentre outros (CAMPOS, 2008, CAMPOS, 1989, 1992, 2008; ROSEMBERG, 1992; 2002; 2010; BRASIL, 2006; KISHIMOTO, 1988; KUHLMANN JR, 1991; KRAMER, 2001; VEIGA, 2005; DIDONET, 2001).

3.4. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No caso brasileiro, a defesa dos direitos da criança está presente em vários dispositivos legais como a Constituição Federal de 1988, que reconheceu a criança como um sujeito de direito e a educação como um direito fundamental da criança. Esse direito evidenciou a natureza educacional do atendimento à infância e dispõe que a educação infantil deverá ocorrer mediante o atendimento em creche e pré-escola. A Lei nº 8.069, de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dispõe sobre a base jurídica para legislar e assegurar o direito da criança e do adolescente. A Lei nº 9.394, de 1996, que outorga as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), elevou a Educação Infantil à primeira etapa da Educação Básica e dispõe sobre as especificidades dessa etapa educativa. Tal lei incumbiu o ente municipal como principal responsável pelo provimento nessa faixa etária e prescreveu o prazo de três anos para os municípios criarem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. A Lei nº 10.172, de 2001, aprovou o Plano Nacional de Educação e estabeleceu metas no âmbito nacional para a ampliação do atendimento em creche e pré-escola (ABREU, 2004; ROSEMBERG, 2002; 2010; BRASIL, 2006; BERCKER, 2008; CAMPOS, 2007; FARIA; PALHARES, 2007).

Em geral, todos os documentos e políticas direcionados à Educação Infantil, após a CF/88, fazem menção à educação como direito da criança e a criança como sujeito de direito. Além disso, o debate sobre a afirmação do direito à educação está presente em diversos estudos e pesquisas desenvolvidos pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Fundação Carlos Chagas (FCC), Ministério da Educação, dentre outras inúmeras instâncias, grupos de estudos e pesquisas, espalhados em todo o território nacional, que se ocupam do tema da educação infantil.

A CF/88, ao dispor que a educação é um direito subjetivo do ser humano e que a criança é um “sujeito de direito”, explícita a primazia da educação no conjunto dos direitos sociais. Essa compreensão contribui diretamente para superar as visões paternalistas e assistencialistas que acompanhavam o atendimento à criança de 0 a 6 anos. A educação aparece como direito em vários artigos, mais particularmente nos 205, 206 e 208. O artigo 205 dispõe, por exemplo, que a educação é um dever do Estado e da família e que será promovida por meio da participação da sociedade civil tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa. No inciso IV do artigo 208, além de fazer um detalhamento do direito à educação, destaca, especificamente, que “o Dever do Estado com a Educação será

efetivado mediante garantia de "[...] atendimento em creche e pré-escola "[...]. Já o artigo 227, dispõe que "é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão" (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentado pela Lei nº 8.069/90, também é um instrumento legal que garante o direito à educação das crianças pequenas, particularmente, nos artigos 53 a 59, do Capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer. No artigo 53, por exemplo, a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – direito de ser respeitado por seus educadores; III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV – direito de organização e participação em entidades estudantis; V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Além de destacar em seu parágrafo único que os pais ou responsáveis têm o direito de ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1990).

O direito à educação, também, é reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei nº 9.394/96, ao destacar que a educação envolve os processos formativos que ocorrem "na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais" (art. 1º). Mas, no Título II – Dos Princípios e Fins da Educação Nacional, no Art. 2º - dispõe que a educação é dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996). Além da LDB nº 9.394/96 retomar os direitos garantidos na CF/88, no Título III, Do Direito à Educação e do Dever de Educar, essa lei vai especificar melhor esse direito no artigo 4º, que versa sobre o dever do Estado com a educação escolar pública.

Neste mesmo contexto e cenário, o MEC organizou inúmeros seminários, eventos e discussões ao longo da década de 1990, com foco na Educação Infantil e com a participação de gestores municipais e estaduais, e com diferentes segmentos da sociedade. Nesse período, foram elaborados alguns documentos, dentre eles: "Política Nacional da Educação Infantil:

pelo direito das crianças de zero a seis anos de idade” e “Por uma Política de Formação do Profissional da Educação Infantil”, ambas em 1994. Em 1998, foram criados e aprovados o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI e, em 1999, as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil – DCNEI. Esses dispositivos refletem a tentativa de direcionar e organizar a natureza educacional da Educação Infantil. Entre os objetivos dessas iniciativas estavam o de assegurar e orientar a prática educativa, bem como a construção de um possível currículo para a Educação Infantil.

Estes ordenamentos normativos e políticos, de certa forma, evidenciavam uma nova fase do atendimento à criança pequena no Brasil. Por um lado, marcada pela busca de organização, consolidação e constituição da educação infantil como uma nova etapa da educação. Isso exigiu mais clareza e direcionamento de seu caráter educacional e políticas públicas educacionais no sentido de assegurar a educação infantil. Por outro lado, esses dispositivos legais afirmam e ratificam a responsabilidade do Estado brasileiro em assegurar o direito da educação à criança pequena, presente nos artigos 206, 207, 208, 227 CF/88, nos artigos 4, 53 a 59, da Lei nº 8.069 ECA/1990 e nos artigos 2, 3 e 4 da Lei nº 9.394/1996.

Entretanto, a Educação Infantil chegou ao final da década de 1990, apresentando inúmeros desafios para a sua constituição enquanto etapa educativa: havia pouca melhoria da qualidade e da infraestrutura do atendimento; muitas instituições ainda estavam sob a responsabilidade das Secretarias de Assistência Social; graves problemas de qualificação docente, principalmente no que tange à creche; e, ainda, o elevado número de atendimento em instituições privadas. Sobre esses aspectos, com base na Sinopse Estatística do Professor, 2009, Gomes (2011) afirmou que das 43.030 creches, 57% eram municipais, 0,3% estaduais e 44,5% privadas. Afirmou, também, que: apesar de 65% das matrículas nesse segmento estarem na rede pública municipal é significativa a participação das instituições privadas com ou sem fins lucrativos que chegava a 34% do atendimento; dos 127.657 professores que atuavam em creche em 2009, 46% tinham formação em nível superior, 52% em nível médio e 2% com ensino fundamental; e que somente 13% desses professores receberam alguma formação continuada específica para atuar com a criança pequena. Já em relação à equipe gestora, o censo da educação infantil de 2000 informou que somente 40% dos estabelecimentos tinham diretores com ensino superior (GOMES, 2011).

Persistiam vários problemas e tendências já diagnosticados, anteriormente, em trabalho realizado pela Fundação Carlos Chagas (FCC) em 1983, como, por exemplo: a sobreposição não integrada de diferentes modalidades e atendimento (creches, pré-escola e atendimentos informais; áreas de saúde, alimentação, assistência e educação); sobreposição

dos órgãos responsáveis (entes federados; diversos órgãos e programas sobrepondo-se em cada instância); atuação pública direta e prática de convênios (oscilações e desencontros entre os dois tipos de atuação e múltiplas formas de convênios); problemas em relação à coleta de dados de cobertura dos vários tipos de atendimento; problemas referentes à avaliação de custos e benefícios dos programas; legislação omissa; tendência à atuação crescente do nível municipal e pressão crescente da demanda, emergência de movimentos de reivindicação (POPPOVIC et al.,1983, *apud* CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001, p.14).

Outro grave problema que persistiu e persiste é o fato de que as crianças das famílias mais pobres, logo as que mais precisam das vagas, tanto na creche quanto na pré-escola estão fora do acesso à educação infantil. Vários estudiosos da área têm tocado nesse aspecto, dentre eles: Gomes (2011); Becker (2008); Vieira (2010); Rosemberg (2010) e Campos (2010).

Segundo Vieira (2010, p.817), há uma disparidade de acesso em relação “à faixa etária, à etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e escolaridade dos pais/responsáveis,” na oferta de educação infantil no Brasil. Uma penalização das crianças mais novas, mais pobres e não brancas. Além do baixo crescimento no número das matrículas na Educação Infantil, a pré-escola apresenta percentuais mais elevados de matrículas em relação às creches e, ainda, predomina o acesso das crianças de melhor renda em detrimento das mais pobres. O tema também foi tratado por Nascimento (2000); e Dourado (2011).

Coelho (2010) apresenta uma tabela que demonstra a taxa de frequência da creche ou escola da população de 0 a 5 anos (em %), considerando os anos de 2001 e 2008. Os dados são discriminados, por região, sexo, cor, situação do domicílio e faixa de rendimento familiar *per capita*. Veja **Tabela 01**.

Tabela 01- Taxa de frequência à creche ou escola da população de 0 a 5 anos (em %), 2001 e 2008.

Regiões, sexo, cor, situação no domicílio e renda	0 a 3 anos		4 a 5 anos	
	2001	2008	2001	2008
Brasil	10,6	18,1	54,9	72,8
Norte	7,3	8,4	50,8	64,5
Nordeste	10,5	14,9	61,9	79,4
Sudeste	11,6	22	57,5	76,7
Sul	11,8	24,6	40,8	59,4
Centro-Oeste	6,7	15,4	40,6	61,9
Sexo				
Meninos	10,8	18,4	54,3	73,3
Meninas	10,4	17,8	55,6	72,3
Cor				
Branca	11,4	20,7	57,3	75,2
Preta ou parda	9,6	15,5	56,2	70,8
Situação do domicílio				
Urbano	11,9	20,6	59	76,1
Rural	4,5	7,2	37,5	59,2
Faixa do rendimento familiar <i>per capita</i>				

Até ½ salário mínimo	7,5	12,4	46,8	65,8
3 salários mínimos ou mais	30,6	39,4	88,3	94,5

Fonte: Extraído de Coelho (2010).

Gomes (2011) ratifica essa constatação, utilizando dados da PNAD/IBGE/2009:

A evolução das matrículas em creches tem que ser confrontada com a taxa de frequência da população de 0-3 anos e, sobretudo, com o grau de desigualdade no acesso a essas instituições quando se compara por rendimento familiar. Segundo dados da PNAD/IBGE, a taxa de frequência teve a seguinte evolução: 7,6% em 1995; 10,6% em 2001; 13,3 em 2005; e, finalmente, 18,4% em 2009. No entanto, em 2009, apenas 11,8% das crianças do quinto de renda mais baixo (ou seja, dos 20% mais pobres) frequentavam creche, enquanto no quinto de renda mais elevada essa taxa é de 34% (GOMES, 2011, p. 8).

Os dados apresentados revelam não só a desigualdade na expansão da educação infantil, mas também um aumento da mesma. Gomes (2011) mostra, por exemplo, que o 1º quinto de rendimentos familiar *per capita* em percentual da população de 0 a 3 anos de idade passou de 6,3 % em 2001, para 11,6% em 2009. Já o 5º quinto de renda, no mesmo período, passou de 25,4% para 34,9%. Praticamente, uma elevação de 10 pontos percentuais no corte temporal para o 5º de renda e 5 pontos para o 1º quinto de renda. Uma ampliação desproporcional dessa desigualdade. Rosemberg (2010, p.174), discutindo sobre esse aspecto, ressaltou três indicadores correlatos a essa temática e que tornam o referido problema mais preocupante: a alta taxa de pobreza entre as crianças pequenas; a elevada taxa de mortalidade infantil; e, a insuficiência de vagas e a baixa qualidade da instituição de creches e pré-escolas.

Além disso, persistia a ausência de prioridade no que se refere ao financiamento do atendimento educacional dessa faixa etária e ao acesso às políticas sociais em geral. Em estudo sobre o financiamento da infância na década de 1980, sobre a prioridade e os destinos dos recursos federais vinculados aos programas de creches e pré-escolas, Campos (1992) havia identificado carência, desperdício, instabilidade e desencontros na direção e na gestão das políticas federais de financiamento dos programas de pré-escolares e creches no país.

Além desses, foram constatados outros problemas como: [...] “a grande oscilação no financiamento dos vários programas”, “a falta de clareza e critérios políticos” [...], [...] “o paralelismo de ações observadas nos programas da LBA e do Mobral” [...]; [...] “a aparente falta de critérios na distribuição das verbas pelas diversas regiões do país [...]”. [...] “a ambiguidade na orientação política voltada para essa faixa [...]”. (CAMPOS, 1992, p. 20).

Essas constatações, também, já haviam sido diagnosticadas e apresentadas por Campos, Rosemberg e Ferreira (2001). Essas estudiosas registraram em relatório, em 1989, como problemas para o atendimento educacional das crianças menores de 7 anos na época, “o

fato de os recursos não estarem sendo direcionados prioritariamente para os grupos mais vulneráveis e o gerenciamento pouco eficiente desses recursos nos diferentes órgãos”

(CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001, p.14). Com destaque para a: centralização; transferências de recursos entre órgãos governamentais seguindo critérios pouco transparentes; uso inadequado do serviço privado; ausência de incentivos para discussão do custo-benefício.

O que nos parece é que a promulgação da Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, bem como a LDB e os demais dispositivos que representaram ganhos expressivos em termos legais, para a educação infantil, não foram capazes de garantir fonte de recursos específicos para assegurar o direito à educação para as crianças pequenas. Como afirmara Campos (1992, p. 19- 20): “os novos direitos reconhecidos não foram garantidos por nenhuma previsão em relação a uma fonte específica de recursos”.

Destaca, a promoção da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, o processo de municipalização do atendimento da Educação Infantil, como também sua inclusão na Lei 10.172 que criou o PNE de 2001, não ocorreram de forma acompanhada de uma política de recursos financeiros, deixando os municípios com capacidade limitada para ampliar sua rede de atendimento às crianças de até 6 anos de idade.

A criação do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, reforça essa inferência. Esse fundo, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e implantado em 1998, subvinculava 15% dos 25% dos recursos constitucionalmente vinculados para educação, prioritariamente para o Ensino Fundamental, sendo que 60% deverão ser aplicados na Valorização dos Profissionais do Magistério. O restante dos 40% deverá ser aplicado nas demais despesas, incluindo educação infantil. Instituído como política de financiamento no âmbito da educação básica, o Fundef concentrou recursos para o ensino fundamental e não direcionou recursos específicos para a Educação Infantil.

Ora, esse fundo foi criado em setembro de 1996, mesmo período da promulgação da LDB, que elevou a Educação Infantil como a Primeira Etapa da Educação Básica, porém não direcionou recursos de forma específica para a mesma. A educação para infância continuou sem uma política de financiamento (SANTOS, 2012). O reconhecimento do direito à educação das crianças pequenas não alterou o quadro no que se refere ao papel do Estado brasileiro com as políticas para a educação infantil, haja vista que a política pública social requer necessariamente a aplicação de recursos adequados.

A criação do Fundef trouxe para o debate o tema do Financiamento da Educação Infantil e a defesa de um fundo de recursos para essa etapa educativa. Ocorreram, por exemplo, variadas Propostas de Emendas Constitucionais PECs para a criação de fundos públicos que incluíssem a educação infantil. Uma delas trata sobre a criação de três fundos: um, para a Educação Infantil; o segundo, para o Ensino Médio; e outro, para toda a educação básica. Outra proposta sugeriu a criação de dois fundos: um, para a creche; e, o outro para a pré-escola. (COELHO; BARRETO; 2004; ABREU, 2004; DIDONET, 2006; SANTOS; 2012). Ocorreram, também, diversos estudos, debates e seminários de âmbito nacional. Os debates também encontraram eco nas discussões sobre a ampliação do atendimento e os desafios postos em relação ao alcance das metas para essa etapa, no Plano Nacional de Educação (PNE/2001), Lei nº 10.172/2001. Tal discussão vai ter auge no contexto da criação da EC 53, que cria o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), no ano de 2007.

A partir do Fundeb, o Estado brasileiro pela primeira vez vincula recursos públicos claramente definidos para o financiamento da Educação Infantil, de acordo a razão do número de matrícula e fatores de vinculação dos recursos, específicos, para cada segmento de creche e pré-escola. Além disso, assegura recurso para toda a educação básica brasileira, aumenta a participação da União na composição do fundo e institui o piso salarial nacional para os profissionais da educação.

De meados para o final dos anos de 1970, até o início dos anos 2000, a educação infantil vivenciou um contínuo processo de reconhecimento por parte da sociedade em geral e pelo poder público brasileiro, como uma etapa fundamental para a criança, seus familiares e para o país. A educação infantil foi, portanto, reconhecida como direito da criança e da família e como primeira etapa da Educação Básica, passando a contar com inúmeros dispositivos legais ao reafirmar e definir esse direito. Tal reconhecimento ocorre, sobretudo, no âmbito da legislação, devido aos poucos recursos e à falta de clareza dos mesmos para financiar a garantia do direito e da ampliação do acesso. Não obstante, é importante destacar que persistiu a presença marcadamente dos organismos multilaterais, a partir de 1990 com a presença também do Banco Mundial, de políticas de caráter assistencialista e ações de baixo custo.

3.5. A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DO ANO 2004

Assim nos últimos 30 anos, a atenção à criança pequena tem ganhado espaço significativo na agenda governamental brasileira. (VIEIRA, 2010; SILVA; DRUMOND, 2012; GOUVEIA; SARMENTO, 2009). Não se trata apenas da criação de dispositivos legais sobre essa faixa etária, mas da inclusão das crianças de até 6 anos de idade na pauta e nos planos do Governo. Esse processo começa a ficar mais claro a partir do início do ano de 2000 com a aprovação da Lei nº 10.172/2001, que cria o Plano Nacional da Educação e introduz 25 metas para ampliação da Educação Infantil em todo território. A princípio, isso indicava o esforço da sociedade civil organizada, particularmente, dos estudiosos e profissionais da área e do Governo Federal no sentido de uma consolidação dessa nova etapa da educação e, ao mesmo tempo, significou uma afirmação desse segmento como parte integrante das políticas para a educação básica.

Podemos considerar que a educação infantil brasileira entra numa nova etapa de sua história a partir de 2007: a inclusão de toda educação infantil no Fundeb e em diversas ações do PDE; a criação do ProInfantil¹³ e do Proinfância, que a partir de 2011, foi incluído no PAC2; a criação do Programa Brasil Carinhoso; a introdução da Educação Infantil como um dos assuntos centrais na pauta da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República; dentre outras ações, evidenciam esse novo momento. Cabe destacar as alterações legais na LDB que tiveram impacto direto na Educação Infantil; a criação de programa para investimento em formação continuada e curso de especialização para professores, coordenadores que atuam nessa faixa etária, bem como a revisão de documentos importantes e a elaboração de mecanismos de monitoramento da qualidade da educação para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Todos esse movimento, que nos anos 2000 ganham mais corpo, não é fruto do interesse e de uma opção política, mas é resultado de um conjunto de correlação de forças e de muita luta do Fóruns Estadual de Educação Infantil, das Associações como a Anpae, Anped, UNCME e Undime, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, dentre outras forças, os interesses do capital.

Sendo assim, o que ocorreu é que em 2007, houve uma culminância de uma série de iniciativas políticas, legais, normativas, decorrentes de uma intensa luta social. Mas não significa que tudo isso ocorreu só a partir de 2007, mas sim desde o início dos anos 2000.

¹³ Trata-se de um curso a distância, em nível médio e na modalidade Normal destinando a profissionais em exercício na sala de aula da educação infantil nos sistemas municipais e estaduais de educação, da rede pública ou privada, sem fins lucrativos, mas não possuem a formação exigida pela LEI. 9.391/96. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/proinfantil>.

No contexto dos debates para substituir o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, a Educação Infantil esteve fortemente em debate, sobretudo, no que se refere à discussão da avaliação das metas do PNE de 2001 e os limites e possibilidades para o alcance das novas metas. No centro da questão, o tema do financiamento adequado para o alcance dessas metas desejadas. Nos anos seguintes à aprovação do PNE/2001, houve uma metodologia ou momento de promoção de uma série de debates e estudos para discutir os limites e as possibilidades de garantia da implementação das metas do PNE para a Educação Infantil, bem como a elaboração de documentos que expressem mais claramente as políticas e os parâmetros para esse segmento.

Sobre essa inferência, destacam-se a realização do “Simpósio Nacional de Educação Infantil: construindo o presente”, em 2002, e o Seminário Nacional sobre Educação Infantil, em 2003. Esses eventos reuniram parlamentares e legisladores, estudiosos e pesquisadores, dirigentes e entidades não governamentais com o objetivo de discutir a Educação infantil no país. Ambos os eventos contaram com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do MEC e traziam no seu bojo os compromissos firmados em Dakar, em 2000. Esses eventos tiveram como centralidade discutir o lugar da educação nas políticas sociais, tendo em vista as metas para a Educação Infantil no PNE e os limites e possibilidade de financiamento para essa faixa etária.

Com o propósito de cumprir ou ratificar os objetivos prescritos no PNE, quanto ao papel do Poder Central na elaboração de diretrizes e parâmetros para a Educação brasileira, o Governo Federal, por meio do MEC reelaborou, em 2003, o texto preliminar de três documentos para a Educação Infantil, considerando tanto os aspectos pedagógicos quanto os de infraestrutura e qualidade para esse segmento. São eles: a Política Nacional de Educação Infantil, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, e os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil. A primeira “expressa diretrizes, objetivos, metas e estratégias para uma política nacional de educação infantil”, e os outros definem “referências da qualidade e da infraestrutura para o atendimento das crianças de até 6 anos de idade” (DOURADO, 2011. p.33).

Em 2004, foram realizados oito seminários regionais, nos meses de julho e agosto, para discutir os referidos textos. Outros encontros foram realizados, também, em 2005, para reelaboração desses documentos. Em 2005, foi concluído e publicado apenas o documento intitulado Política Nacional de Educação Infantil. Já em 2006, foram publicados e distribuídos os documentos: Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e Parâmetros Básicos de Infraestrutura. Esses seminários seguiram o preceito constitucional de

descentralização administrativa, por isso eles favoreceram e contaram com a participação de secretarias municipais e estaduais de educação, conselhos estaduais e municipais de educação, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e entidades não governamentais. Nesse primeiro momento, encontramos um trabalho de definição ou redefinição de diretrizes e parâmetros para essa nova e primeira etapa da educação básica (DOURADO, 2011).

No ano de 2005, o governo aprovou a Lei nº 11.114, que alterou os artigos 6º, 32º e 87º da LDB em relação à idade obrigatória para o ingresso no Ensino Fundamental que passou de 7 para os 6 anos de idade. No ano seguinte, foi aprovada também a Lei nº 11.274/2006, que ampliou o Ensino Fundamental para nove anos e reduziu a educação infantil de 0 a 6 anos de idade para de 0 a 5 anos e 11 meses de idade. A partir dos 6 anos de idade, as crianças passariam a ser matriculadas no primeiro ano do Ensino Fundamental. Essa alteração traz fortes impactos para a Educação Infantil, como por exemplo, reduz o corte etário para o provimento da educação infantil, antecipa a escolarização para criança com 6 anos de idade, contribui para a segmentação entre creche e pré-escola, tem implicações didático-pedagógicas, tem relação com as questões do financiamento da educação, dentre outros aspectos. Essas e outras discussões sobre os impactos e os limites dessas alterações na educação infantil não serão abarcadas neste texto. Mas cabe ressaltar que, em geral, trata-se de uma opção política, mas que tanto tecnicamente quanto legalmente a educação infantil continua de 0 a 6 anos de idade.

Essa alteração já estava prevista na Lei nº 10.172/2001 que aprovou o PNE de 2001, e que apresenta em seu léxico a defesa da “consolidação de política, diretrizes e ações destinadas às ampliações do acesso à educação infantil, visando à garantia do direito à educação de qualidade às crianças de 0 a 5 anos de idade” (BRASIL, 2001, p. 68). A lei já sugeria que as crianças de 6 anos de idade fossem progressivamente matriculadas no ensino fundamental. Esse plano ainda dispôs, por exemplo, a atender, até 2011, 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade e 80% das crianças de 4 e 5 anos idade.

De um lado, o governo ampliaria o atendimento das crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental obrigatório, o que contribui para elevar as possibilidades de atingimento das metas do PNE, e, ao promover essa alteração, inclui as crianças com 6 anos para o recebimento do Fundef. Essa alteração na faixa etária só foi regulamentada, oficialmente, com a Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006.

A Emenda Constitucional nº 53/2006 criou o Fundeb que altera a redação do artigo 208 da CF/1988, com nova definição da idade de cobertura na educação infantil, em creches e

pré-escolas, para as crianças de até cinco anos de idade. Amplia, ainda, a cobertura de recebimento dos recursos para todos os segmentos e modalidades da educação básica, incluindo a Educação Infantil.

A partir dessa EC nº53/2006, o artigo nº 7º, inciso XXV, passa 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”. Já o Art. nº 208 dispôs que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade. Em geral, todos os principais documentos legais que abordam a Educação Infantil, após 1988, vão definir a educação infantil como o direito e a criança como um sujeito desse direito. A EC 53 foi regulamentada pela Lei nº 11.494/2007, que dispõe em seu art. 10º sobre a distribuição proporcional de recursos dos fundos para todas as modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, incluindo a educação infantil, creche e pré-escola, para as de tempo integral e as de parcial. No artigo 4º desse artigo, a lei também ratifica o direito à educação infantil, dispondo que “O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade”.

A legislação do direito da criança encontra razão de ser na Constituição Federal de 1988. Contudo, quando observamos a constituição do direito à educação, no Brasil, deparamo-nos com uma história de invisibilidade e de ausência por parte do poder central. Nas constituições federais antes de 1988, a infância era tomada sempre como forma de amparo e assistência, e não como direito.

Tal acontecimento indicou para o cenário nacional a possibilidade da garantia e ampliação do direito à educação básica gratuita e de qualidade para todos, por conseguinte, ampliação do atendimento à infância. Não só pelos recursos que passariam a ser vinculados para esse fim, mas, por se apresentar como uma política pública de cunho social e criada no âmbito do Estado. A partir do Fundeb, a Educação Infantil passa a receber recursos vinculados, constitucionalmente, de forma específica e distinta de acordo com *per capita* das matrículas em creche e pré-escola. Tal fato possibilitará alteração na atenção, isto é, o papel do Estado para com a educação das crianças pequenas.

No conjunto desta tese, o tema do Fundeb e a sua relação com a Educação Infantil requerem atenção e cautela. O referido fundo precisava incorporar o acúmulo político anterior, de debates, estudos, pesquisas e todas as mudanças legais que apontavam para a garantia do atendimento ao direito das crianças a educação infantil. Mas não o fez. Mais adiante, teceremos comentários mais específicos acerca dessa relação. Nosso intuito nessa

parte do texto foi explanar em que medida o Fundeb significa um novo momento da história da Educação Infantil. Após um longo percurso sem uma política de recursos, o Estado inclui a faixa etária até 6 anos numa política específica de financiamento da educação. Tal fato não indicou somente uma alteração no texto legal, mas representou ‘automaticamente’ mudanças significativas em relação à presença de recursos para esse segmento.

Em 2007, o Governo Federal aprova o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esse é um programa do Ministério da Educação que objetivou aumentar ou estabelecer uma articulação e busca de organicidade das políticas, programas e ações no campo da educação brasileira. Na verdade, o PDE representa o posicionamento do Executivo Federal frente à demanda da educação brasileira e no sentido de garantir a equalização das oportunidades, acesso à educação, qualidade e permanência; em outras palavras, a busca por garantir o cumprimento do direito à educação (DOURADO, 2011).

O PDE que teve e tem como mola mestra o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi aprovado mediante Decreto Federal nº 6.094/2007. Por meio do PDE, o governo Lula, particularmente no segundo mandato, passou a trabalhar com inúmeros programas, articulado com diversas Secretarias e Ministérios e a sociedade civil no sentido de pensar e planejar organicamente uma educação com qualidade. Compõe um conjunto de reformas realizadas em todo o sistema educacional brasileiro, incluindo reformulação em diretrizes e texto legais que, entre tantos outros objetivos, tiveram como meta adequar o país a um projeto de desenvolvimento econômico bem como a um plano de aceleração do crescimento do país.

O PDE traz influências e orientações dos organismos internacionais a partir dos compromissos que o país tem firmado internacionalmente ao participar, nas últimas décadas, de conferências mundial e regionais acerca da educação, a superação da pobreza e o desenvolvimento econômico. O texto também é composto por orientação do movimento Todos Pela Educação, o qual se constitui uma associação de iniciativa empresarial criada em 2006.

Apesar de demonstrar continuidade e articulação entre as políticas, como também destacar o PDE como um complemento ao PNE, faltaram ao PDE a participação da sociedade civil, a articulação com o PNE ou, ainda, que o Governo Federal teria tardado em articular as propostas do PDE com o PNE, como aponta

Sobre essa articulação, Dourado (2011, p. 15) sinaliza que:

O PDE articula-se ao Plano Nacional de Educação, na medida em que busca contribuir para a maior organicidade das políticas e, conseqüentemente, para a superação da histórica visão fragmentada que tem marcado a compreensão da educação nacional. Essa busca se dá por meio da consideração de seis

pilares articulados: a) visão sistêmica da educação; b) territorialidade; c) desenvolvimento; d) regime de colaboração; e) responsabilização; f) mobilização social. Assim, o PDE, como plano executivo, parte de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Tem, ainda, no conjunto articulado de mais de 40 programas, uma dinâmica de planejamento e implementação articulados, que visam à consolidação de políticas para todos os níveis, etapas e modalidades que seria garantida pela construção de um sistema nacional de educação. (DOURADO, 2011, p.15).

Na verdade, o PDE articulou um conjunto de programas já existentes que foram agrupados. Em sua maioria, resultado de lutas e conquista da sociedade e não como algo dado pelo governo. Dentre essas ações, várias são de inclusão e articulação da Educação Infantil realizadas pelo Governo Federal, o que evidencia e fortalece o reconhecimento e a importância dessa faixa etária no âmbito das políticas de educação, pelo menos no que se refere ao discurso e à inclusão em alguns programas do governo. O tratamento inferior recebido por essa etapa da educação, em anos anteriores, particularmente, no contexto do Fundeb sobre a educação infantil foi desprestigiado em comparação ao Ensino Fundamental. (BRASIL, 2007a).

A criação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) representa uma dessas ações articuladas ao PDE. O Proinfância é uma política pública que tem como objetivo ampliar o atendimento em creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e repasse de verbas federais para a construção ou reforma de estabelecimentos de Educação Infantil, ou aquisição de móveis e equipamentos (BRASIL, 2007c). Vale lembrar que, para receber essa assistência, o MEC exige que os municípios façam a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborem o Plano de Ações Articuladas (GOMES, 2011). Contudo, é importante destacar que esse processo de adesão é mais parecido com uma indução, imposição ou obrigação, haja vista os municípios não terem possibilidade de fazer escolas, sendo, pois, impelidos a aderirem ou ficarem sujeitos a perder recursos.

Além dos programas e reformas educacionais que se articulam organicamente a partir de 2007, com o PDE, há ainda na linha de atuações do Estado, via PDE, um conjunto de programas que incluem a educação infantil como pauta, a exemplo, do:

[...] O Programa Saúde na Escola, instituído a partir do Decreto 6.286 de 2007, lançado com a Portaria 1.861, de setembro de 2008, e que prevê participação, por adesão, de estados e municípios com baixo Ideb, além de escolas integrantes dos municípios do Programa Mais Educação. Também o Programa Luz Para Todos, do Ministério de Minas e Energia, visa, entre outras coisas, levar energia elétrica a todas as instituições educacionais. O Programa Benefício de Prestação Continuada na Escola, do Ministério de

Desenvolvimento Social (MDS), e a elaboração do documento Parâmetros dos serviços de proteção social básica para crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, atualmente em discussão, por certo contribuirão para a rede de proteção e atendimento que se deve garantir a todas as crianças [...]. (DOURADO, 2011, p.35).

Segundo informações do MEC no *site* do FNDE, no ano de 2007, o Proinfância investiu R\$ 337,47 milhões na construção de 507 novas escolas. Em 2008, foram 214,4 milhões em 312 escolas. Em 2009, o FNDE celebrou convênio para construção de 700 creches. Já em 2010, foram realizados novos convênios para a construção de 628 escolas de educação Infantil e em 2011, o Programa foi incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2). Por meio desses pactos, a pretensão da Presidenta seria criar 1.500 unidades de Educação Infantil por ano a fim de que, no ano de 2014, pudesse ter 6 mil novos estabelecimentos de educação infantil. (GOMES, 2011, p.18; BRASIL, 2010).

De acordo com dados disponíveis no portal do MEC, entre os anos de 2007 e 2014, o Programa investiu, por meio de convênios, na construção de 2.543 escolas de atendimento à Educação Infantil e, com a sua inclusão do Programa no PAC2, foram acrescentadas mais 6.185 unidades de educação infantil, o que totalizou 8.728 novas unidades em todo o país. Segundo o MEC, até o final de 2014, foram beneficiados 4.178 municípios e 8.787 creches contratadas. Dessas 6.516 construções, foram concluídas 2.533 ou ainda estão em obras 3.983

Outra decisão que se articula com as demais é a desvinculação do salário-educação do Fundef. A partir de 2007, o salário-educação passou a direcionar os recursos desse tributo de contribuição social, exclusivamente, para o financiamento dos programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que atende a toda a educação básica. Os recursos do salário-educação vão somar, por exemplo, com o aumento dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) que também são discriminados em Pnae creche e o Pnae pré-escola.

Dois acontecimentos também são importantes pelo seu impacto na Educação Infantil. A aprovação do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério, no ano de 2008, bem como o decreto presidencial que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (2008). Isso tem reflexo direto para os profissionais que atuam na educação infantil, sobretudo, para os municípios que justificavam salários diferenciados por priorizar os profissionais inseridos na folha do Fundef.

No conjunto dessas ações, em 2009, foram reformuladas as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (2009) e foi publicado o texto Política Nacional de Educação infantil: Relatório de Avaliação. Elaborar diretrizes compõe uma das funções do Estado no

sentido de definir que modelo e proposta de atendimento de educação infantil o país precisa. É importante destacar que muitos dos documentos produzidos ou reformulando nas últimas décadas sofrem influência dos organismos multilaterais tanto no discurso quanto no vocábulo. Esse segundo texto, por exemplo, apesar de sua importância, apresenta interesses dos referidos organismos em relação à educação e ao cuidado na primeira infância. Cabe destacar, ainda, que muitas dessas ações são ações de governo e não ações de Estado, ou ações do governo com características de políticas do Estado. Por isso, são impregnadas dos interesses e intenções do governo. Muitas dessas ações são pontuais e emergenciais, focadas em problemas nacionais, mas com curta duração.

Vale ressaltar que, também, em 2009, é aprovada a Emenda Constitucional nº 59, que aumenta a obrigatoriedade da matrícula para a faixa etária de 6 a 17 anos, passando para 4 a 17 e dispõe sobre o fim gradual da incidência de Desvinculação das Receitas da União-DRU. Quando de sua implantação, o país vai se igualar aos países de primeiro mundo no que se refere ao tempo de escolaridade que passará de 12 para 14 anos e o prazo para efetivação é 2016. De certa maneira, pelo menos em tese, dá-se início a um novo capítulo na história da educação brasileira no que se refere à responsabilidade do Estado em assegurar o direito à educação, haja vista que, historicamente, a população esteve excluída do acesso à educação. Além disso, até o contexto vigente, o país, ainda, não construiu seu sistema nacional de ensino. As implicações didático-pedagógicas, político-econômicas, estruturais e de infraestrutura exigem estudos e aprofundamento particularizados.

A EC/59 intensifica o debate entre os estudiosos do tema porque reforça a tradicional fragmentação entre creche e pré-escola, focaliza atenção no segmento 4 e 5 anos de idade com a intenção de que a pré-escola seja compreendida como uma fase de preparação pra a escolarização (CAMPOS; CAMPOS, 2012; SILVA; DRUMOND, 2012). Levanta-se, então, a questão do tema do financiamento, da qualidade da contradição entre o que chamamos de direito à educação e o que significa expansão de matrícula.

O tema da ampliação do direito e da obrigatoriedade do ensino pode ser tomado por diversos delineamentos como: ampliação da obrigatoriedade do ensino; pressão pela ampliação do direito à educação; ampliação do tempo na escola; a relação entre ampliação da obrigatoriedade do ensino e: qualidade da educação; melhoria da aprendizagem; direito à educação; gestão democrática; organização do ensino; questões pedagógicas; ampliação do tempo de alfabetização e letramento; redução das desigualdades; impactos e alterações na educação infantil. Além disso, podem-se desenvolver uma abordagem e/ou contextualização mais amplas como a relação entre a ampliação da obrigatoriedade e/ou o tempo do ensino,

bem como orientações do Banco Mundial, desenvolvimento econômico, Teoria do Capital Humano, educação compensatória, e ordenamentos contábeis/financiamentos da educação.

O que queremos mostrar é que, nos últimos anos, a educação infantil tem entrado na pauta das políticas e ações do Estado, tanto no que se refere à definição ou redefinição do que sejam a importância e as especificidades desse faixa etária, quanto às elaborações de ações, programas e políticas articuladas com o atendimento à educação infantil.

Para Didonet (2014), além da EC 59/2009, a Lei nº 12.796 de 4 de abril de 2013 traz algumas novidades em relação à formação em nível superior dos professores da educação infantil e as cinco primeiras séries do ensino fundamental. As outras leis que alteram a LDB na etapa de educação infantil são: a Lei nº 11.7000, 2008; Lei nº 11.769, 2008; Lei nº 12.013, de 2009; e a Lei nº Lei nº 12.287 de 2010. Essas demonstram o avanço na atenção à educação infantil depois de 2007 e indicam tentativas de melhorar a garantia do direito das crianças de 0 a 5 anos de idade à educação.

Vieira (2011) corrobora essa assertiva ao escrever que a educação infantil “ganha proeminência e visibilidade nos atuais planos do governo federal”. [...] “Temos metas vinculadas ao Plano de Aceleração do Crescimento - Programa 2”. [...] “A elas estão articuladas as metas do Plano de Desenvolvimento da Educação PDE” [...]. Gomes (2011), ao tratar da educação infantil no contexto dessa atenção política atual, destaca que há um combatente segmento de movimentos sociais em prol das crianças e uma bancada política atuante no Congresso Nacional em prol do atendimento à infância. No bojo das mencionadas políticas, documentos e ações, constatamos uma possível centralidade e maior atenção em torno da educação da criança pequena no Brasil.

Essa proposição pode ser ratificada por meio da análise e observação do número de matrícula para a creche e pré-escola nos últimos anos no país. De acordo com Macedo e Dias (2011), entre 1997 a 2009, o número de matrícula em creche passou de 348.012, para um patamar de 1.869.363. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, entre 2000 a 2010, a Educação Infantil cresceu em matrícula um percentual de 79%. O que sugere uma ampliação do atendimento educacional às crianças pequenas e o início da consolidação dessa nova etapa educativa. Esse crescimento tem se acentuado após a criação do Fundeb, em 2007 (SANTOS, 2012).

O Censo Escolar de 2013, também, revela um crescimento de matrículas em creche, no patamar de 72,8%, passando de 1.579.581 para 2.730.119, no período entre 2007 e 2013. Em linha crescente, os dados desse Censo revelaram uma elevação de 7,5% no número de crianças matriculadas na Educação Infantil, considerando a passagem do ano de 2012 para

2013. Já a pré-escola apresentou uma evolução de 2,2% na quantidade de matrículas entre as duas últimas edições do censo, chegando a 4.860.481 crianças matriculadas (BRASIL, 2013). Embora apresente crescimento no atendimento da Educação Infantil, ele ainda é muito inferior à demanda por vaga e ao número de crianças brasileiras. Segundo o relatório do Censo populacional de 2012, existiam no Brasil, em 2010, em torno de 16.728.146 crianças com idade entre 0 e 5 anos, enquanto que a matrícula total na Educação Infantil para essa faixa etária foi de 6.756.698. Parte desse crescimento, também, deve-se não só à ampliação das novas vagas, mas também, a um melhor registro das vagas. Isso porque as matrículas de educação infantil não eram coletadas pelo IBGE até 1995.

Apesar do crescimento na atenção e no investimento na educação infantil, o atendimento à criança pequena apresenta indicadores preocupantes.

Problemas do acesso e permanência, revelando o enorme desafio de assegurar o atendimento, em cinco anos, de 30% das crianças de até três anos de idade, o atendimento, em dez anos, de 50% das crianças de anos de idade; o atendimento, em cinco anos, de 60% das crianças de quatro a seis anos de idade. É fundamental destacar, contudo, a política adotada pelo MEC para a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, como esforço efetivo no atendimento de crianças a partir de seis anos de idade, bem como a inclusão desta etapa no Fundeb e sua consequente cobertura pelo fundo, além do esforço, ora empreendido, para incluir as crianças de quatro e cinco anos na escolaridade obrigatória (BRASIL, 2010, p. 772).

Além disso, a Educação Infantil é a etapa da Educação Básica que possui uma maior participação da rede privada. De acordo com o Relatório Técnico do Censo Escolar de 2010, das 361.032 matrículas registradas na rede privada, 50,8% são financiadas com recursos públicos, via convênios com os municípios (BRASIL, 2010; 2012). Em 2010, “o percentual de alunos da Educação Infantil na rede privada (34,4% em creches e 23,8% em pré-escolas)” é muito superior aos “12,7% no Ensino Fundamental e 11,8% no Ensino Médio, sendo que o percentual dos alunos em escolas privadas em toda a Educação Básica é de 14,7%”. (BRASIL, 2012, p.13; BRASIL, 2010). “Em 2009, das 43.030 creches, 57% eram municipais, 0,3% eram estaduais e 42,5% eram privadas, mesmo que desde 1996 com a LDB as creches vêm sendo incorporadas aos sistemas de ensino municipais” (GOMES, 2011. p. 4). A ausência do Estado, dentre outros fatores, favorece a ampliação do setor privado.

Dourado (2011), em avaliação das metas do PNE de 2001, referindo-se aos anos de 2001 a 2008, assevera que a educação infantil apresentou inúmeros problemas, quanto ao alcance das metas propostas pelo PNE (2001). A meta era atender em cinco anos, 30% das crianças de até três anos de idade; e em dez anos, 50% dessas crianças; e em cinco anos, 60%

das crianças de quatro a seis anos de idade. Os desafios foram muitos, sobretudo, em relação à faixa etária de 0 a 3 anos de idade, haja vista a cobertura desta faixa etária ter sido apenas 17%, em 2007. Chegamos em 2010 sem alcançar o percentual de 23% das matrículas em creche, o que significa que as metas não foram cumpridas nem pelo governo de FHC nem pelo governo Lula.

De acordo com dados do Observatório do PNE, o Brasil já conta com 88% de suas crianças com idade de 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola. Como a Meta 1 do PNE (2014-2024) dispõe que, até 2016, o país deve universalizar o atendimento nessa faixa etária, isso significa que precisa colocar na escola os outros 12% restantes, o que corresponde a quase 700 mil crianças. Já em relação à etapa de 0 a 3 anos de idade, o país apresenta dados insignificantes considerando sua representatividade econômica na América Latina e no mundo. Por essa razão, até 2024, o Brasil precisa atender a 50% das crianças nessa faixa etária, o que corresponde a cerca de 2,5 milhões que deverão ser matriculados.

O alcance das mencionadas metas implicam desafios, para além da ampliação de vagas. Elas requerem a implementação de projetos pedagógicos que atendam à criança na sua integralidade, como também a necessidade de se pensar em um profissional com habilitação específica para o exercício das funções docentes em creches e pré-escolas. Melhoria na infraestrutura e na qualidade das instituições de atendimento de educação infantil, ampliação das mesmas, bem como a elevação dos investimentos de recursos públicos para esse segmento são condições essenciais.

No segundo, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2008-2011), o MEC destaca que o nível superior dos professores que atuam na Educação Infantil é menor que nas demais etapas da escolarização básica. Em 2010, 50,8% dos docentes da Educação Infantil possuíam formação em nível superior (BRASIL, 2012.). Gatti e Barreto (2009), em pesquisa sobre os professores no país, constataram que os professores da educação infantil são, predominantemente, mulheres, em geral mais jovens, com pouco estudo, recebem os salários mais baixos e têm as piores jornadas de trabalhos.

Na verdade, esta universalidade está longe de ser uma realidade e mesmo quando da ampliação das vagas, em muitos casos, estamos diante de um expansionismo sem atenção com os aspectos qualitativos. Para universalizar, são necessários a presença de recursos didáticos, espaços apropriados, bem como profissionais com formação adequada e em quantidade suficiente, com valorização salarial condizente. Além disso, [...] existe uma quantidade indefinida de instituições da educação infantil funcionando “à margem dos

sistemas educacionais, alheias aos mecanismos de supervisão e sequer identificadas nas estatísticas oficiais” (BRASIL, 2006, p43).

De acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade a Educação Infantil,

As informações disponíveis mostram que a qualificação e a escolaridade dos professores são diferenciadas quando se trata de creches ou de pré-escolas. Enquanto na pré-escola tínhamos, no ano de 2004, 62,6% das funções docentes no Brasil com nível médio e 35% com nível superior, na creche, tínhamos 68,9% com nível médio e 23,8% com nível superior (BRASIL, 2004a). Se considerarmos que dentre essas instituições que funcionam à margem dos sistemas educacionais há algumas que sequer participam dos dados estatísticos, não respondendo ao Censo Escolar, concluiremos que o contingente de funções preenchidas por pessoal não habilitado é bem maior.(BRASIL, 2006, p.43)

Um problema que segue crescente e preocupante e que vem sendo recorrentemente apontado em diversos estudos e pesquisas sobre a oferta da educação infantil é o da desigualdade no atendimento. Há uma disparidade em relação à faixa etária, à etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e à escolaridade dos pais/responsáveis (VIEIRA, 2011). A desigualdade de acesso é ainda mais grave em relação às crianças pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, (12,4%) em 2008, eram 3,2 vezes menos do que as pertencentes a famílias com renda de três ou mais salários mínimos mensais (39,5%). Esse problema se soma aos problemas da condição de funcionamento e de infraestrutura, como também ao desafio da qualificação dos professores. Essa situação encontra-se confirmada nos documentos: Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil - Volume 1, em 2006, e novamente, no Monitoramento da Qualidade da Educação Infantil, de 2012 (BRASIL, 2006; 2012).

Ratificamos o entendimento de que a educação infantil carece de recursos, de espaço físico e infraestrutura adequados, de profissionais qualificados, de recursos didáticos pedagógicos, bem como, de instrumentos e/ou mecanismos de acompanhamento que assegurem o bom funcionamento das instituições de educação infantil. Acrescentamos, ainda, a premência da superação das profundas desigualdades no atendimento, sejam elas de renda, raça/etnia, região, áreas urbanas e rurais.

Conforme já exposto acima, a situação acerca da educação infantil não é mero diagnóstico recente, mas ela é fruto da desigualdade social e educacional, historicamente, construída no país. Isso pode ser corroborado pelo fato de que, desde os primeiros sinais do atendimento à criança pequena no Brasil, é possível constatar um atendimento desigual, como exemplo, os jardins de infância, do final do século XIX, são criados para atender aos filhos

das elites brasileiras; já as creches e os asilos são criados para a classe pobre, mais precisamente, as crianças abandonadas, em situação de risco ou de criminalidade.

O Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, que tramitou no Congresso Nacional durante 4 anos, foi transformado na Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, a qual criou o Novo Plano Nacional de Educação (2014 - 2024). Esse plano reconheceu os inúmeros desafios e propõe metas e estratégias para o enfrentamento e superação das limitações postas ao atendimento à infância. O novo plano passou quase quatro 4 anos, mais de 1.280 dias de tramitação desde que foi enviado ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010, até a sua aprovação em junho de 2014. Um período de intensos debates e negociação para que a versão do texto final estivesse mais próxima possível dos anseios da sociedade civil envolvida no processo.

O plano definiu metas audaciosas no sentido de ampliar o atendimento, melhorar a qualidade e garantir o direito à educação da criança pequena. O Novo PNE dispõe, por exemplo, sobre a universalização, até 2016, do “atendimento escolar da população de quatro a cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender cinquenta por cento da população de até três anos” (Metas 1). “Universalizar o ensino fundamental de nove anos” [...] (Meta 2). “Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidade ou superdotação na rede regular do ensino” (Meta 4) (BRASIL, 2010; 2014).

Tornar realidade essas metas frente à demanda manifesta exige adoção de ações e investimentos que busquem, de um lado, conhecer os déficits de atendimento e, de outro, reconhecer a demanda por creche. Isso acarretaria em mudanças quanto à expansão dos indicadores quantitativos e qualitativos da Educação Infantil. É fundamental repensar os espaços, infraestrutura, qualidade, formação e qualificação docente. A inclusão da creche no Fundeb e, por conseguinte, das crianças de 0 a 6 anos de idade, sem dúvida, anuncia um novo momento da educação infantil (DIDONET, 2006; ROSEMBERG, 2010; GOMES, 2011; SANTOS, 2012).

A educação infantil entrou, de forma mais clara, na pauta política a partir das tensões e conflitos gerados durante a aprovação do Fundeb, no Congresso Nacional, sobretudo, fruto da mobilização da sociedade civil organizada nos seus mais variados segmentos e instâncias. Esse processo assegurou uma maior institucionalização e financiamento para a educação infantil, como também mobilizou a União no sentido de ampliar o investimento federal em educação. Desse modo, ao investir na educação infantil de forma suplementar e com articulação intergovernamental em infraestrutura, formação de profissionais e gestão, dentre outros aspectos, minimizam-se os riscos de mais um processo de expansão quantitativa sem a

qualidade (GOMES, 2011). Nesse sentido, o Fundeb representou um passo significativo na e para a educação básica brasileira, por diversas razões. Entre elas, citamos a possibilidade de operacionalização ou da ampliação do conceito da educação básica, uma vez que mesmo que a LDB de 1996 tivesse ampliado o conceito da Educação Básica, incluindo a Educação Infantil, na realidade, a ausência de recursos claramente definidos para o provimento de todas as etapas da Educação Básica e a própria definição de uma política de financiamento que restringiu o financiamento da educação para uma etapa da educação evidenciaram uma limitação no conceito de educação básica; em termos, a elevação da contribuição da União para o financiamento da educação básica, haja vista aprovação do percentual de 10% fixos para complementação da União ao Fundeb, a partir de 2010, garantiu um valor e compromisso fixos da União para com os municípios mais pobres e com menos arrecadação; outro aspecto importante foi o fortalecimento da valorização dos profissionais da educação; e, sobretudo, por assegurar recursos para o financiamento da educação infantil (SANTOS, 2012).

De acordo com pesquisa recente sobre a relação Fundeb e a Educação Infantil, em Bassi (2011); Santos (2012), o Fundeb tem contribuições para a elevação das matrículas desse segmento da educação e para a municipalização do segmento de 0 a 3 anos de idade, uma vez que havia ainda muitos municípios em que o atendimento das creches, ainda, estava sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência ou da Secretaria de Desenvolvimento Social. Porém, com o Fundeb, o governo poderá repetir muitos erros ocorridos durante o Fundef, ao realizar uma ampliação do acesso e uma municipalização, sem assegurar o mínimo padrão da qualidade que o atendimento educacional dessa faixa etária requer. Essa política poderá acabar por reforçar uma educação compensatória, expansionista, de baixo custo, para o pobre e para o alívio da pobreza, não muito diferente do modelo de atendimento que vinha sendo desenvolvido desde as décadas de 1970, no país.

Para Rosemberg (2010), estamos diante de uma nova etapa da educação infantil brasileira com a aprovação do Fundeb, porém que requer cuidado, pois da mesma forma que provocou regozijo pela aprovação dessa lei, também exige cuidados no enfrentamento de novas tensões e armadilhas. Essa autora alerta para uma atenção quanto ao problema da escolarização precoce, ou seja, o risco “em transformar a creche e a pré-escola em vestíbulo, sala de espera, apenas fase preparatória para o ensino fundamental. [...] Outro problema é a assistencialização da creche, especialmente do atendimento à criança pobre de 0 a 3 anos” (ROSEMBERG, 2010, p. 180).

Esse atual cenário se caracteriza, sobretudo, pelo aumento da atenção por parte do poder público brasileiro com a educação básica e pública, particularmente, com uma centralidade na educação infantil, sobretudo, no que se refere a implementação de políticas, e, mais fortemente, no discursos de governos. Talvez, em nenhum outro período da história a infância tenha recebido tanta atenção e centralidade quanto nas últimas duas décadas. Conferências, convenções, documentos, programas, estudos e pesquisas, avaliação e monitoramento têm sido realizados, nos âmbitos internacional, na América Latina e no Brasil, tendo como foco o cuidado e a educação da criança pequena. Esse processo tem sido acelerado a partir da primeira década do século XIX. No Brasil, depois de uma trajetória de ausência de prioridade, a criança de 0 a 6 anos de idade passou a ganhar centralidade na agenda das políticas do governo e de Estado. Tal processo começou com a Constituição Federal de 1988, e foi ratificado durante toda a década de 1990, a partir de alguns dispositivos legais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 e o Plano Nacional de Educação de 2001.

A partir do ano 2001, por exemplo, foi possível verificar um fortalecimento e ampliação de um intenso debate envolvendo o poder público e diversos setores da sociedade civil organizada no sentido de pensar a Educação Infantil e o seu lugar na pauta das prioridades nacionais, sobretudo, mediante a necessidade da presença de aportes públicos e financeiros. No entanto, a partir de 2007, com a inclusão da Educação Infantil no Fundeb, a criação do Proinfância, a inclusão da EI no PAC 2, via Proinfância, e a inclusão das creches no Programa Brasil sem miséria com a criação do Brasil Carinhoso, como também com a inclusão da Educação e da Educação Infantil como eixo central da Secretaria para Assuntos Estratégicos, da Presidência da República, foi que podemos evidenciar essa presença e foco da infância na centralidade da pauta do governo brasileiro.

Contudo, vale dizer que, a intensificação do reconhecimento do direito e da importância da educação para as crianças menores de sete anos de idade não foi, nem é uma decisão ou opção política de um governo. É antes de tudo resultado de uma força engendrada e alimentada a partir e na luta de movimentos sociais de sociedade civil que demandaram os direitos da crianças, o direito a educação, como também outros demais direitos fundamentais. O governo caminha muito, mais no âmbitos dos discursos do que da opção política pelo direito da criança. Afinal, ainda há muito que avançar na política de atendimento à educação infantil no Brasil, como por exemplo, em infraestrutura e instalações sanitárias elétricas, bibliotecas e parques, nas condições de atendimento, de formação e valorização dos

profissionais que atua com a criança pequena, na garantia do mínima do piso e, portanto, a superação dos baixos salários, dentre outros aspectos.

Além disso, é fundamental pensar essa centralidade dada a criança no Brasil e no mundo, pois se observamos os dados da PNAD em relação ao ano de 2013, constataremos que apenas do avanço no atendimento educacional das crianças de 0 a 6 anos no Brasil, aumento as desigualdade no atendimento considerando, sobretudo, a questão cor e condições sociais. Há um distanciamento e uma desigualdade crescente entre brancas e não brancas, entre os de melhores condições e os de menores condições econômicas e sociais.

3.6. A CENTRALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA AGENDA POLÍTICA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Nos últimos 30 anos, a Educação Infantil tem se constituído um campo de pesquisa e estudo de acentuada relevância tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Entre os motivos desse acontecimento estão: a propagação dos benefícios educacionais, sociais e econômicos do acesso à educação e à proteção na primeira infância; a necessidade por parte de muitas famílias de uma instituição que cuide e eduque seus filhos pequenos; os argumentos advindos das ciências que investigam o processo de desenvolvimento humano e indicam a primeira infância como fase crucial para o desenvolvimento da criança; e da compreensão de que o ser humano tem direito ao cuidado e à educação desde o seu nascimento.

Essas assertivas encontram subsídios em vários estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito mundial, com forte predominância nos Estados Unidos e em outros países desenvolvidos. Abreu (2004), por exemplo, diz que estudos desenvolvidos no Brasil e no mundo pelo Unicef, Unesco, Banco Mundial e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sobre os impactos trazidos por ações dirigidas à primeira infância, apresentam indicações significativas quanto à relevância dos investimentos em educação para a criança pequena. A estudiosa destaca os benefícios em relação ao desempenho profissional, ao nível de renda e de produtividade. Além disso, enfatiza os benefícios com relação à redução dos índices de fracasso escolar, da pobreza, da criminalidade e de pessoas assistidas pelo serviço social. A referida autora ressalta ainda que são as razões de ordem econômica e social que mais têm pesado na expansão da demanda por educação infantil e no seu provimento por parte do Estado (ABREU, 2004).

De acordo com Araújo et al (2009), existem inúmeras pesquisas que medem os custos e benefícios de intervenção pré-escolar voltados para crianças desfavorecidas. Esses estudos geralmente revelam melhoria de aproveitamento no desempenho escolar, porém esses não

fazem um acompanhamento em longo prazo de modo a promover uma avaliação dos impactos desse tipo de programa. Os referidos autores apresentam quatro programas que possuem esse tipo de avaliação, mostrando assim os reflexos e contribuições de programas de formação de Capital Humano na Primeira Infância, são eles: o Programa Pré-Escolar *Perry*, o *Abecedarian*, o Projeto de Saúde Infantil das Ilhas Maurício e os Centros dos Pais e Filhos de Chicago. Esses programas comprovam que os participantes tornaram-se mais propensos para concluírem o ensino médio e menos propensos a atividades relacionadas ao crime e à delinquência (ARAÚJO et al., 2009, p.112).

No Brasil, vários estudos, entre eles os de Klein (2007), têm tratado sobre a importância do acesso a uma pré-escola de qualidade e suas vantagens para o desenvolvimento e desempenho escolares da criança, como também para o crescimento de uma nação. Esse autor fundamenta sua defesa a partir de análise feita nos bancos de dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnad), nos Censos Escolares que indicam o crescimento de matrículas na creche e pré-escola nos últimos anos e nos dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2003. Esse autor verifica uma associação positiva entre o desempenho em matemática dos alunos que fizeram a pré-escola ou creche. Além de Klein (2007), Curi e Menezes (2009) e Nogueira et al. (2009) também desenvolvem estudos e avaliação sobre o impacto da frequência à educação infantil no Brasil a partir de dados da avaliação em larga escala e encontraram resultados positivos para a frequência à pré-escola.

Becker (2008) destaca que, para muitos estudos, o processo da entrada da criança no ambiente escolar traz benefícios quanto aos aspectos da integração da criança-ambiente, podendo desempenhar um papel positivo no desenvolvimento infantil. Entre os tantos benefícios que a pré-escola pode favorecer a uma criança estão: a redução da mortalidade nesta faixa etária; o maior desenvolvimento cognitivo; a permanência na escola; a redução de repetências e de abandono da escola e até mesmo a maior aquisição de vocabulário devido à convivência desde cedo em diferentes ambientes. A criança que frequenta a educação infantil tem, em média, um ano a mais de escolaridade do que aquela que ingressou na escola diretamente no ensino fundamental e tem 32% a mais de chances de concluir o ensino médio (BRASIL, 2006).

Esse direcionamento de atenção à infância começou a se intensificar a partir do final da década de 1980 e início dos anos de 1990, quando a criança pequena começa a ganhar espaço na agenda e no discurso dos governos em geral. Teve como marco a Convenção Internacional pelo Direito da Criança de 1989 e a Conferência de Educação para Todos,

Jomtien, 1990, na Tailândia. Essa última, em seu documento final, lança as diretrizes e metas de Educação para Todos (EPT), destacando que as “pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia à educação são construídas na primeira infância, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantil condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica”. Todavia, esse processo tem se intensificado a partir do Fórum Mundial sobre Educação, em Dakar, no ano de 2000.

Por várias razões, Dakar tem particular importância na defesa e difusão da necessidade do investimento e expansão no cuidado e na educação na primeira infância, entre elas, por estabelecer e condescender diretrizes e metas de cuidado e educação na primeira infância; por definir como meta prioritária a Educação e o Cuidado na Primeira Infância (ECPI), por focalizar nas crianças mais vulneráveis dos países em desenvolvimento e, por articular esses objetivos e suas metas, bem como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e as metas da coordenação do Programa das Nações para o Desenvolvimento (PNUD)/Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). Não por acaso, em Dakar (2000), definiu-se, para todas as nações envolvidas, o cumprimento do Objetivo nº 1 da EPT, que consiste na ampliação da educação e proteção da primeira infância, que deveriam ser alcançadas até 2015.

Contudo, ao imprimir um olhar atento para este cenário, podemos identificar a existência de um conjunto de interesses e disputas em relação à atenção à criança pequena. Disputa que advém de diversos campos de conhecimento, como da neurociência, da psicologia e da pedagogia, das ciências econômicas e sociológicas que investigam aspectos e proposições quanto à infância e à criança a partir de foco e interesses específicos. Disputa oriunda de núcleos da sociedade civil, em geral, com seus diversos movimentos sociais e das famílias que demandam espaços apropriados para colocarem seus filhos, seja em virtude das necessidades provocadas pelo mercado do trabalho, seja por requererem espaços específicos para cuidar e educar suas crianças. Disputas que têm como eixo central a luta pelo direito à educação para as crianças pequenas desde o seu nascimento.

Kuhlmann Jr (1991), tratando das instituições de atendimento à infância criadas no Brasil, no período entre 1889 e 1922, já havia identificado e destacado que a proposta assistencial de atendimento à infância daquele período não foi fruto de uma sucessão de fatos, mas há uma interação de tempos, influências e temas. Uma disputa de interesses caracterizados por “uma articulação de forças jurídicas, empresariais, políticas, médicas, pedagógicas e religiosas, em torno de interesses sustentados por três influências básicas: médico-higienista, a jurídico-policial e a religiosa” (KUHLMANN JR. 1991, p.18).

Kuhlmann Jr (1991) afirmou, também, que nos determinantes do atendimento à infância estariam presentes, ainda, os temas da infância, maternidade, “[...] trabalho feminino, as transformações familiares, novas representações sociais da infância, [...]”. (KUHLMANN JR., 2010, p.16). [...] Além disso, é preciso reconhecer [...] “que, subjacente ao conjunto dessas influências, há a questão econômica – entendida de modo amplo, como o processo de constituição da sociedade capitalista, da urbanização e da organização do trabalho industrial”. (KUHLMANN JR. 1991, p.18).

A Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE), ao tratar a educação infantil como um campo em disputa, identificou quatro eixos de interesses, predominantes, a saber: (1) um que defende a educação infantil como direito da criança e a criança como sujeito de direito; (2) outro, que defende a educação na primeira infância como estratégia instrumental economicista para alocar recursos públicos para esta etapa; (3) outro referente à disputa quanto à “centralidade ou não da própria infância” (p.5); (4) e outro eixo que gira em torno da neurociência, de onde emanam argumentos pretensiosamente científicos quanto a um determinismo à vida das crianças, relacionado a estímulos recebidos na primeira infância (CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011, p. 5).

Tais proposições são importantes uma vez que incidem em evidenciar nexos ao contexto atual da educação infantil no Brasil, como também reafirmam a hipótese de que há não só conflito de interesses, mas a articulação de interesses que envolvem a definição da maior ou menor centralidade do atendimento educacional para as crianças menores de 7 anos de idade. Mas, particularmente, no conjunto desta tese, entendemos e defendemos que os diversos interesses influenciam o movimento do investimento na criança pequena; contudo, todos eles podem ser alocados historicamente em dois grandes eixos, a seguir:

Um eixo que atribui a importância do investimento e a atenção à criança com foco na defesa do direito da criança pequena à educação. Ou seja, compreende que, historicamente, o investimento na educação da criança pequena está relacionado com a luta pelos direitos sociais, mediante a constituição de política pública que signifique intervenção do Estado para assegurar os direitos conquistados e, portanto, se insere no contexto geral da constituição da educação como direito humano fundamental e dos determinantes que envolvem a definição, ampliação e garantia desse direito. Outro eixo que aborda o investimento na primeira infância é a perspectiva da relação entre educação e economia. Neste foco, entende-se a educação infantil como um novo capital humano, no contexto de crise do capital e na institucionalização de um momento de estratégia de desenvolvimento da economia capitalista,

enquanto modo hegemônico de produção da existência humana. Em ambos os eixos, tradicionalmente, temos a presença do Estado e a relação com o desenvolvimento da riqueza das nações a partir de políticas públicas. Entretanto, o segundo é o determinante na política de investimento na educação infantil.

O que nos parece é que o tema do direito à educação envolve debates, tensões e conflito de interesses e concepções. Mas acrescentamos a essa discussão, o fato de a infância ter sido inserida na perspectiva da economia do mercado capitalista. Discutindo sobre esses aspectos e tendo como objeto a Convenção Internacional sobre o Direito da Criança, Rosemberg e Mariano (2010, p. 697) escrevem:

Nossa perspectiva analítica se distancia de interpretações contemporâneas que anunciam “o fim da infância”. (Postman, 1999). Argumentamos que, nas sociedades contemporâneas, apesar de cada vez mais afastada da produção econômica, a infância produz recursos econômicos, é “útil”. Em primeiro lugar, a demarcação de sua especificidade dinamiza os mercados de trabalho e de consumo. Ao se lhe reconhecerem necessidades (ou direitos) específicas (os), geram-se novas profissões no mercado de trabalho adulto que, por sua vez, geram, também, a produção de novas mercadorias e serviços, inclusive os de natureza política, acadêmica, filantrópica, comunitária, ou solidária. Oldman (1994) assinala esse valor econômico da infância com base no que denomina “trabalho para criança” [childwork], “isto é, trabalho realizado por adultos na organização e controle das atividades infantis” (p.45). Portanto, nossas sociedades sucumbiriam à não demarcação da infância e de suas instituições específicas. Que se pense na hecatombe econômica se a escola básica – instituição de massa para crianças e adolescentes – desaparecesse. Este exemplo remete à segunda razão da “utilidade” econômica da infância: sua atividade de aluno, de escolar.

A nosso ver, esse aspecto não pode ser deixado de lado na análise do discurso das ações, dos programas, bem como das políticas voltadas para a educação infantil no cenário atual. Posto que apesar de o discurso do direito à educação ser central na luta pela garantia e ampliação do direito das crianças menores de sete anos, os determinantes que direcionam o movimento de valorização ou ampliação da infância têm sido de natureza economicista, sobretudo, porque muitas conquistas no campo dos direitos da criança pequena ficaram no papel.

Por essa razão, é possível identificar a existência de dois modelos de atendimento à infância, bem como uma dissociação entre a defesa da importância, do investimento e da centralidade e o modelo de atenção à infância que é promovido pelos órgãos internacionais. Para Rodrigues e Lara (2006), existem dois modelos de atendimento para a criança pequena no mundo, particularmente, orientados e desenvolvidos por organismos e agências multilaterais: um projeto elaborado e executado para os países desenvolvidos, e outro para os países em desenvolvimento. Para estes últimos, é materializado um modelo de

baixo custo, precário e empobrecido que deve ser desenvolvido a partir de ações da comunidade e das famílias, não requerendo profissionais qualificados nem espaços específicos. Trabalha-se com modelos já utilizados nesses países e destaca-se a ineficiência dos gastos públicos dos mesmos. Existe um discurso por esses organismos de que esses modelos são considerados economicamente mais eficientes, pois reduzem custos e têm alta taxa de retorno (ROSENBERG, 1999; 2002; 2005; PENN, 2002; CLADE, 2011; CAMPOS, 2008). Para alguns autores, como Rosemberg (2005; 2002), Rodrigues e Lara (2006), essa proposta ou modelo de atendimento se insere numa agenda estratégica do Banco Mundial.

Esses modelos aparecem como a melhor alternativa para a ampliação da educação na primeira infância nos países pobres. Eles vêm tendo grande aceitabilidade e repercussão nos países da América Latina e Caribe. Há nessa região inúmeras experiências de programas e ações voltadas para a educação infantil que utilizam espaços improvisados, forte participação das famílias, educadores leigos, dentre outros aspectos (ROSEMBERG, 1990, 2002; 2005).

Todas as experiências são tomadas e desenvolvidas a partir de modelos e experiência dos países desenvolvidos, principalmente, experiências norte-americanas. Tais experiências são desenvolvidas com famílias de baixa renda em contexto de pobreza e vulnerabilidade; nesse sentido, a educação empreendida tem finalidade compensatória. Os argumentos são diversos: da ajuda aos países em desenvolvimento, como ações para reduzir os impactos do capital globalizado, para resolver problemas da ineficiência dos Estados, frente às suas políticas sociais e aos gastos públicos com as mesmas. Defende-se uma crença no determinismo infantil e a importância de aproveitar a fase correta do desenvolvimento cerebral da criança para desenvolver habilidade e competência.

Algumas evidências dessas assertivas estão nos conceitos utilizados, nas ações desempenhadas e nos efeitos ou resultados alcançados. O Banco Mundial promove um conceito de desenvolvimento infantil e não de educação infantil. Este conceito engloba as dimensões de saúde, nutrição e educação e tem como propostas de ações atividade de natureza assistencial, com foco na redução da miséria e da pobreza. Para esse conceito, propaga-se uma proposta difundida internacionalmente como Educação e Cuidado na Primeira Infância – ECPI. A ECPI tem como objeto:

O apoio à sobrevivência, ao crescimento, desenvolvimento e à aprendizagem das crianças – o que compreende ocupar-se da saúde, nutrição e higiene bem como do desenvolvimento cognitivo, social, físico e emocional – desde o nascimento até sua entrada na escola primária em ambiente formal, informal e não formal. (UNESCO, 2006, p.5).

É preciso estar atento a essas abordagens. Elas vêm orientando governos de região e do mundo, influenciando diretamente as políticas e ações de cuidado na primeira infância, particularmente, nos países subdesenvolvidos (PENN, 2002; CLADE 2011).

Para Penn (2002),

O modelo de desenvolvimento humano utilizado para promover o ECD (Early Childhood Care and Development) – Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância – reflete o modelo de desenvolvimento econômico. A teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se a redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade (IDS, 2000). As metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância. Para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o “capital humano” do futuro (PENN, 2002. p.3).

Tal processo se dá por meio de acordos e pactos internacionais e regionais partilhados e articulados com os governos nacionais. Todavia, os efeitos ou contribuições desses acordos para mudanças no atendimento à criança no Brasil, a partir da ação ou do investimento desses organismos, são poucos ou em nada identificados.

Desde a década de 1940, a Unesco e Unicef estão atuando no Brasil com foco em atendimento à infância e não é possível identificar os grandes avanços anunciados (ROSEMBERG, 2002). Contraditoriamente, acabamos por identificar o crescimento das desigualdades e da pobreza nas nações em desenvolvimentos.

Como diria Campos (2008), apesar das intenções proclamadas, constatamos, no entanto, que as soluções propostas não apontam na direção da superação das condições sociais, mas inversamente, produzem aquilo que denunciam. Essa autora enfatiza que as reformas estruturais do capitalismo, nas últimas décadas do século XX, no campo das políticas educacionais, têm ampliado a situação da pobreza no mundo. Em outras palavras, o crescimento da pobreza, em escala mundial, na América Latina e Caribe, também é, sobretudo, fruto dos ajustes estruturais fomentados pelos Organismos Multilaterais.

Essa abordagem da educação com foco na redução das desigualdades trata a pobreza como algo pontual ou como resultado de ingerências das nações desenvolvidas, ausência ou poucos recursos. Por essa razão, fomentam uma educação compensatória, financiam essas ações e oferecem consultorias e ajuda para esses países conseguirem avançar em equidade e igualdade (CAMPOS, 2008; 2012).

Tanto os Organismos Multilaterais quanto os Organismos Financeiros Multilaterais têm difundido em todos os cantos do mundo, sobretudo, frente aos países membros, a

importância de se investir na Primeira Infância. Nesse caso, eles não só financiam ações em prol da primeira infância, eles desenvolvem programas, diretrizes e orientações para os países e regiões em desenvolvimento, bem como apresentam soluções a partir de arcabouço de estudos e pesquisa realizados em países desenvolvidos, principalmente, nos Estados Unidos.

De um lado, o Banco Mundial já investiu mais de um bilhão de dólares com ações de investimento na infância, para vários países do mundo, Ásia, África e América Latina (ROSEMBERG, 2002, PENN, 2002; (CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011). Tudo isso em apenas uma década. De acordo com Rosemberg (2002), isso é mais do que a Unesco e a Unicef aplicaram ao ano antes do ano de 1989. Do outro lado, a Unicef e a Unesco, com apoio de outros organismos de caráter regional como é a Cepal, Prelac, OEI na América Latina e a OCDE na Europa, têm realizado inúmeros conferências, encontros, programas ou documentos, sobretudo, nos países das regiões citadas acima. Esses eventos ocorreram durante toda a década de 1990 e continuaram nos anos de 2000. Os documentos, frutos desses encontros, sobretudo, a partir dos anos de 2000, colocam a educação na primeira infância como prioridade e como investimento correto para melhorar a qualidade, eficiência na educação, a igualdade e a equidade social para reduzir as desigualdades sociais.

Todavia a ideia da centralidade do investir na educação e no cuidado na Primeira Infância apresenta diversos pontos questionáveis, falsos ou que simplesmente não têm lugar na vida real, o que a configura como uma estratégia ideológica promovida pelos países desenvolvidos. O limite da centralidade do investimento na infância não está na sua proposição, visto que embora numa lógica incoerente, a assertiva é, a meu ver, verdadeira: não há investimento mais rentável do que investir na educação da criança pequena. Não é incorreto também acreditar que as contribuições desse investimento podem atingir as mais variadas dimensões da vida humana, entre elas a econômica. O incorreto ou a inverdade presente nessa defesa é que: o (1) modelo de investimento é falso; (2) a concepção de educação é incorreta; (3) a concepção à atenção e direito da criança é delituosa; (4) os objetivos operacionalizados são injustos, alienadores, desiguais e preconceituosos.

Trataremos, a seguir, desses itens aqui mencionados. O primeiro, o modelo de investimento é falso: o discurso de que investir na infância como o maior investimento é empolgante, mas não se reflete na realidade. Na prática, defendem-se “modelos que minimizem investimentos públicos” [...]; “devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, alternativos, “não institucionais” (ROSEMBERG, 2002, p. 34). Desenvolve-se um atendimento a baixo custo, barateado,

apoiado em empreendimentos informais e que já estejam em funcionamento (DEUTSCHE; 2011; (CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011.), propagando-se um atendimento precário que limita os recursos e gastos públicos. Há, também, a realização de programa de baixo custo (CAMPOS, 2008; 2012). Estimula-se a participação das famílias, de pessoas da comunidade, a utilização dos espaços e dos serviços comunitários. Um atendimento que não requer profissionais especialistas.

Sobre esses aspectos, Penn (2002, p.19) afirma que:

Estudiosos brasileiros, tais como Rossetti-Ferreira (2000) e Rosenberg (2000), ao pesquisarem os efeitos do investimento em programas de ECD no Brasil, argumentam de modo convincente que, apesar das reivindicações para que especialistas avaliem propostas de programas de ECD, os investimentos do Banco Mundial e das instituições parceiras, planejados para redimir a pobreza, promovem modelos de educação infantil muito inferiores aos aceitáveis para as pessoas mais prósperas. Pouco fazem para ajudar os pobres, especialmente na medida em que endossam a exploração de mulheres, profissionais da educação infantil, em serviços com baixa remuneração. Na realidade, os indícios sugerem que a promoção desses “programas a baixo custo” tem sido usada cinicamente para reduzir os investimentos em educação infantil.

O segundo ponto trata da concepção incorreta de educação. No lugar de uma educação emancipatória, promove-se uma educação compensatória, com foco na redução dos efeitos da pobreza, da miséria; em outras palavras, uma educação para compensar ou minimizar as desigualdades sociais. Uma ação educacional, pois, para promover a “equidade” social: “apresenta-se forte apelo humanitário, centrado na denúncia das condições de pobreza, violência e exclusão social” (CAMPOS, 2008, p.243). Para os defensores dessa concepção e compreensão, basta o acesso às instituições e aos programas de educação na primeira infância e a escola se encarregará de assegurar as soluções dos problemas sociais.

O terceiro ponto foca na concepção à atenção e direito da criança como sendo delituosa. É a concepção de atenção de uma assistência social, não desmerecendo o ofício da assistência social, mas o modelo de atendimento propagado pelos organismos multilaterais é predominantemente *assistencialista*, como uma ajuda para minimizar a situação de vulnerabilidade das camadas mais pobres. A defesa dos direitos está presente, mas o que se assegura é um serviço e não um direito, o que pode ser evidenciado na defesa das ações via comunidade e não nas ações do Estado (“Usam como referência serviços socioeducativos”) (CAMPOS, 2008, p. 250). Por essa razão e compreensão, observamos que, contraditoriamente, defende-se a equidade e sacralizam-se a pobreza e a desigualdade, aumenta-se a distância entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, bem como entre os mais ricos e os mais pobres nos próprios países em desenvolvimento. Para

Winterberg, (2006), *apud* Campos (2008, p. 247), “Esse reconhecimento não é compatível com aceitação da crença como sujeitos e ator econômico com suas próprias necessidades e funções. Por tal razão, essas ações também não podem ser consideradas como políticas sociais”. Em outras palavras, o direito é substituído ou tomado por assistencialismo e, por isso, falar em ampliação do direito à educação é o mesmo que falar em ampliação do acesso. O quarto aspecto centra-se no fato de que os objetivos operacionalizados são injustos, alienadores, desiguais e preconceituosos (objetivos trazidos em parágrafos anteriores). Trata-se de um investimento na primeira infância no sentido de reduzir a pobreza e a miséria e não com o objetivo de acabar ou minimizar as desigualdades, menos ainda, promover a equidade.

As mudanças anunciadas não são efetivadas, sobretudo, porque são pensadas sob o crivo do Estado moderno e um Estado moderno de direito. O mesmo Estado liberal, capitalista, burguês e desigual. Um Estado que tem sua gênese articulada à constituição das classes sociais distintas e desiguais. Promove-se um discurso da igualdade de oportunidades, da liberdade, da justiça social e da equidade para todos, mas o que ocorre é um movimento contrário e em direção à ampliação das desigualdades sociais. Mas um Estado que também é espaço de disputa de forças e interesses, por vezes desiguais, contraditórios e antagônicos.

De forma semelhante, o discurso do direito à educação da criança, como também da educação infantil como o maior e melhor investimento de uma nação, deve ser pensado com cautela, posto que parece esconder outros objetivos estruturais da estratégia de desenvolvimento e crescimento no modelo capitalista da sociedade econômica. Há, tanto um equívoco em difundir a garantia de direito com expansão do sistema via matrícula, em propagar a expansão e garantia do direito mediante a ausência recursos, bem como divulgar a ampliação do investimento público em educação ao invés de investimento em educação pública. Sendo assim, como falar em centralidade do investimento na educação infantil quando, na verdade, o que temos é uma popularização do discurso da centralidade e da importância do investimento na educação infantil.

No próximo capítulo, apresentamos e discutimos sobre o financiamento da educação pública no Brasil, seus determinantes históricos, estruturais, contextuais e conjunturais, bem como características, avanços, desafios e limites, e da educação infantil como parte desse processo.

4. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O CONTEXTO DO FUNDEB

A noção de gratuidade, de igualdade e de direito à educação subsidia historicamente o conceito de educação pública¹⁴ e traz de forma inerente a defesa da presença e da responsabilidade do estado em assegurá-la, seja em sua organicidade, seja no que se refere aos seus custos. Por isso, quando um país faz a opção em oferecer, ampliar ou universalizar o acesso e a obrigatoriedade à educação escolar pública, para sua população ou para parte dela, cumpre a ele estabelecer os mecanismos e as formas de financiamento.

O modelo de educação escolar pública, gratuita, estatal, laica para todos e a ideia, predominante, de direito à educação se consolidaram a partir do projeto e do pensamento da classe burguesa liberal europeia, no contexto da modernidade, e refletem os interesses e ideais dessa classe social, política e econômica. Essa proposta de educação pública teve conformação e ajustamento nos Estados nacionais, ou no chamado Estado de Direito Republicano.

Trata-se de uma proposta de educação pública desenvolvida numa estrutura social e econômica centrada na propriedade privada dos meios de produção, na apropriação privada dos bens produzidos coletivamente, por parte de uma classe ou grupo social. Por essa razão, tende a apresentar-se de maneira confusa e contraditória, em seus princípios e finalidades, em suas características e operacionalização. É no mínimo contraditório, por exemplo, afirmar a garantia igualitariamente a todos do direito à educação, como quesito necessário à cidadania e ao sucesso numa sociedade que tem como eixo a individualidade, a desigualdade, a competição, a meritocracia e a proteção da propriedade. Dessa maneira, considero fundamental que para a compreensão das políticas de financiamento público educacional no Brasil seja levado em consideração, primeiramente, a estrutura e as determinações econômicas, políticas e sociais que as produziram e produzem.

O presente capítulo trata do financiamento da educação no Brasil e do financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb. O objetivo é apresentar como a atual política de financiamento da educação básica, o Fundeb, se estrutura, suas características, seus avanços, seus desafios e suas contradições. Para isso, faremos uma retrospectiva de modo a relembrar como aspectos políticos, sociais, econômicos historicamente se tornaram parte da estrutura dessa política.

¹⁴ O significado de público na oferta educacional estatal é uma dimensão intrínseca e necessária para a compreensão da educação como direito, além de um pressuposto lógico-filosófico e objetivo para a concretização desse princípio historicamente construído e que é parte constitutiva da sociedade republicana moderna. Ver Souza, 2012, p. 17.

4.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEXTUAIS

O tema do financiamento da educação não é algo recente nem restrito ao Brasil. A compreensão do financiamento público da educação está vinculada à ideia de gratuidade da instrução para a população em geral ou parte dela e à forma como cada país/estado decide garantir a instrução pública à sua população. De acordo com Monlevade (2014, p. 313), essa noção nos remete a todos os “países que após a Revolução Francesa adotaram” o conceito ou a defesa da instrução pública como um direito do cidadão e um dever do Estado.

Apesar desse recorte histórico e temporal, é possível encontrar escolas gratuitas antes desse período. Segundo Monlevade (2014a, p. 313), desde 1550, já havia escolas gratuitas no Brasil Colônia. Tratavam-se dos colégios da Companhia de Jesus. Os padres jesuítas recebiam verbas da coroa portuguesa para organizar e manter as escolas jesuíticas na Colônia. De acordo com Saviani (2014a), até 1563, as condições em que viviam e atuavam os jesuítas eram precárias; a partir de 1564, o pagamento dos jesuítas passou a ser feito pelo plano da redizima, “que destinava dez por cento de todos os impostos arrecadados da Colônia brasileira à manutenção dos colégios jesuíticos” (SAVIANI, 2014, p. 31). Monlevade (2014a) acrescenta que, além da redizima devida à igreja, a expansão das escolas gratuitas do Brasil deveu-se, também, à receita de atividades agropastoris das fazendas dos educadores jesuítas. Contudo, é muito importante lembrar que essas escolas eram restritas aos funcionários do Estado e aos próprios jesuítas¹⁵.

Após a expulsão dos religiosos jesuítas em 1759, ocorreram as reformas pombalinas que instituíram as aulas régias que passaram a ser mantidas por um tributo “cobrado pelas câmaras municipais por ocasião do abate de bovinos, produção de vinho, vinagres e aguardente” (MONLEVADE, 2014b, p. 323). Saviani ressalta que “as dificuldades com a cobrança desse tributo na Colônia não permitiu a adequada manutenção do ensino”. (SAVIANI, 2014, p. 31-32).

Monlevade (2014), ao se referir ao “subsídio literário”, destacou:

Adaptado ao modo elitista de sua oferta: de cada rês abatida nos açougues e de cada destilação de aguardente de cana, um arretel e uma canada, respectivamente eram destinados ao pagamento de professores e outras despesas miúdas da educação gratuita. Assim, moldou-se um padrão: o salário dos professores e a abertura de novas escolas eram funções proporcionais a arrecadação desse tributo, essencialmente conservador. Bastava uma Câmara Municipal relaxar na cobrança dos

¹⁵ Os jesuítas estiveram presentes na implantação das escolas primárias, secundárias e superiores até 1759, quando foram expulsos de Portugal e das Colônias. Ver Monlevade, 2014, p.313.

subsídios seus pouquíssimos professores viam arrojados seus “honorários” e a população era privada da abertura de novas aulas régias primárias ou secundárias. Essa contenção financeira ou indisponibilidade de recursos era compatível com a estrutura rural, a população e a economia e nas cidades forçava o aparecimento de escolas privadas pagas, como vemos no Ateneu de Raul Pompéia, e de uma invasão de escolas religiosas, católicas e protestantes durante o século XIX (MONLEVADE, 2014, p.13-14)

Em 1824, quando o imperador Dom Pedro I outorgou a 1ª Constituição¹⁶ brasileira, garantiu, em seu art. 179, a educação primária e gratuita para todos os cidadãos e, no art. 250, a instalação de escolas primárias, ginásios e universidades. Já em 1827, foi aprovada uma lei das escolas de primeiras letras que estabeleceu no artigo primeiro que deveria existir uma escola de primeiras letras em todas as vilas e lugares populosos. Mas, como declara Saviani, “esse objetivo não se efetivou” (SAVIANI, 2014, p. 32), pois o Governo Central do Império não previu nenhum dispositivo de captação e destinação de recursos para custear as despesas, como a construção de escolas, aquisição de equipamento, pagamento dos professores e gastos com manutenção. Não por acaso nossa história revelou que tais disposições não foram cumpridas, sobretudo, no que tange ao termo “para todos”.

Com o Ato Adicional de 1834¹⁷, o Governo Central do Império passou a se responsabilizar pelo ensino no Município da Corte e, sobretudo, pelo Ensino Superior e ao mesmo tempo descentralizou para as Províncias a função de fundar escolas, legislar, organizar e manter a educação primária e média. As províncias também adquiriram competências para “fixação e fiscalização das despesas e sobre arrecadação de impostos, desde que não prejudicassem os impostos do governo” (MARTINS, 2013, p. 49). Segundo Martins (2010), essa conquista dos liberais ante os absolutistas e conservadores é frequentemente apontada nos estudos em educação como uma medida com consequências negativas.

Para Monlevade (2014a; 2014b), as províncias passaram a ter um meio poderoso para efetivar a instrução, por exemplo, a cobrança de um tributo sobre o comércio interno, que a cada dia se fazia mais intenso. Mas, para Saviani, o Poder Central se desresponsabilizou do ensino público para a população. Ocorreu “uma desobrigação do Estado Nacional em cuidar do ensino” (2014a, p. 32). As províncias não estavam equipadas financeiramente nem tecnicamente para promover a difusão do ensino. Na verdade, o ensino primário ficou condicionado às inúmeras mudanças políticas da época e dos recursos disponíveis. Já a Educação Superior, responsabilidade do governo Central, passou a se configurar claramente

¹⁶ A Constituição do Brasil Imperial faz referência à educação primária gratuita, aos colégios e às universidades e à criação de estabelecimentos, porém esses objetivos não foram alcançados. Nesse período, priorizou-se o ensino superior. Uma minoria via na escolaridade um meio de ocupar escola de Direito era uma grande possibilidade. Já o ensino primário permaneceu abandonado e restrito a poucos.

¹⁷ Ver art. 10 do Ato Adicional de 1834 (Lei 16,1834). Até esse momento, a educação dependia apenas do subsídio literário.

como um ensino para poucos e de prestígio social para uma minoria dirigente. Para Martins (2013), isso não se deve simplesmente ao Ato Adicional, mas à vontade política dos governantes. Martins destaca as diversas interpretações do Ato Adicional. Uns responsabilizam o Ato pelo atraso na educação brasileira e, sobretudo, em relação à limitação do papel do governo central com a educação básica nas Províncias; já outros discordam dessa ideia. O Governo Central reservou para si os melhores impostos e não colaborou com as províncias. Ao mesmo passo que criou o Ato Adicional, logo criou a Lei de interpretação que restringia a autonomia das províncias.

Segundo Monlevade (2014), nesse período, nasceram milhares de escolas primárias em cada capital e, nas províncias, um liceu secundário. Logo depois surgiram os cursos normais para a formação de professores. Desse modo, no final do império, havia uma quantidade razoável de escolas, instituições públicas educacionais. “Essa rede recebia entre 10% a 20% de impostos de cada província” (ALMEIDA (1989) apud MONLEVADE (2014a; 2014b)). Já nas escolas da corte, os professores, financiados por verbas do governo Imperial, recebiam os melhores salários. Esse processo, também, teria estimulado e facilitado o crescimento da rede de escolas privadas e confessionais, que eram financiadas da seguinte forma: os ricos e remediados pagavam mensalidades e os pobres contribuíam com o que podiam desde sua produção agropastoril até o trabalho dos próprios alunos¹⁸. Com a República, essas instituições se ampliaram, especialmente, no ensino secundário.

Segundo Saviani (2014):

Durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888, a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se para a instrução primária e secundária, a média de 0,47% (CHAIA, 1965, p. 129-131). Era, pois um investimento irrisório, como constatou Rui Barbosa em 1882: “O Estado, no Brasil, consagra apenas 1,99% do orçamento geral, enquanto as despesas militares nos devoraram 20,86%” (idem, p. 103) (SAVIANI, 2014, 32).

Sem investimento adequado e suficiente, e, sobretudo, sem prioridade política, o que se viu até recentemente no país foi uma escola para poucos, tardia, seletiva e profundamente desigual. Por essas razões, dentre outras, o Brasil começou o século XX com 70% da população (um número de 12.939.753 brasileiros para uma população de 17.388.434) de analfabetos. A expansão da escolaridade se deu aos poucos e no decurso de século XX e teve

¹⁸“Os poucos cursos superiores da corte, Bahia, Olinda e São Paulo eram financiados pelo Governo Central do Império por meio de verbas orçamentárias oriundas sobre o imposto sobre exportação, o sucedâneo do velho quinto da coroa Dom Pedro I e Dom Pedro II, diante da escassez de receita foram obrigados a negar a abertura de dezenas de faculdades gratuitas e encerraram o império sem uma universidade pública, o que se constituía uma vergonha nacional. Entretanto, não faltavam instituições europeias para formar os talentos das elites dos canaviais nordestinos e dos terreiros de café do sudeste” (MONLEVADE, 2014, p.314).

certo aceleramento de acordo com movimento e ritmo do processo de industrialização do país. O que se viu historicamente foi um duplo processo de exclusão: do acesso à escola e da permanência nela, uma vez que poucos conseguiam concluir os estudos (MOLL, 2014), bem como uma estagnação do ensino. Entre os anos de 1900 e 1920, a taxa de analfabetismo se manteve em 65%, sendo que o número absoluto aumentou de 6.348.869, em 1900, para 11.401.715, em 1920¹⁹.

É importante destacar que a Constituição Republicana de 1891²⁰ representa um retrocesso no que se refere ao direito à educação, uma vez que é retirada a ideia de obrigatoriedade do Estado com o fornecimento da educação primária que estava presente na Constituição de 1824²¹. É retirada a ideia de obrigatoriedade da educação e de responsabilidade por parte do Estado. A educação escolar passou a ser um serviço e uma responsabilidade primeira da família. Tal aspecto se revela como um golpe por parte da elite conservadora, de intelectuais e de políticos brasileiros, da passagem da monarquia para a república, em relação a grande massa da população, camadas populares pobres e sem condições mínimas para prover seu ensino. Revela também a afirmação de um projeto de classe que responsabiliza a maior parte da população pobre e “recém” liberta da escravidão pela sua educação, quando sabiam das reais condições e impossibilidades de fazê-la. Assim o que se viu, no início do período republicano, foi que a educação brasileira, praticamente, não foi capaz de alterar a participação popular na vida política, social e econômica, muito menos melhorou a qualidade de vida das pessoas. Aquele período histórico foi marcado por turbulências econômicas e políticas que afetaram diretamente a educação, por isso, é possível verificar que a atividade educacional escolar avançava ou retrocedia, sempre acompanhando o movimento e regime político vigente no país.

A educação no Brasil começou a ser pensada como uma questão importante, como um tema setorial, como um problema de direito e papel do Estado, a partir da década de 1920. O

¹⁹ Entretanto, só na década de 1990 é que o Brasil ‘universaliza’ o ensino fundamental, pois, até esse momento, o Brasil permanecia com um problema - ou crime - de falta de acesso ao ensino fundamental para as camadas populares do país. Mas é somente nos anos 2000 que começa a promover a ampliação, de fato, da obrigatoriedade; primeiro com a instituição do ensino fundamental de 9 anos, 2005 e 2006, e segundo, a partir de 2009, com a EC/59. Mas é bom lembrar que esse processo não se deu com planejamento correto, o que promoveu uma sedimentação das desigualdades. Para confirmar isso, essas camadas nem bem entraram ‘num sistema de educação regular’ e já fazem teste para provar que são incapazes de responder pelo que nunca receberam.

²⁰ Período marcado por muitos conflitos entre os grupos de interesses do grupo dominante e a união entre líderes de camada média e do setor cafeeiro. Discutiam-se problemas, como a escravidão, a vida política partidária, o papel da religião e dos militares. Essa Constituição afirma vários princípios do liberalismo, apesar de dar pouca atenção aos mesmos.

²¹ A gratuidade para educação primária aparece um ano antes, em 1890, no art. 62º do Decreto de nº 510/1890, durante o governo provisório. Na Primeira República, a educação não era considerada uma necessidade “nem pelos governantes, nem pela população, porque a estrutura socioeconômica fundada na monocultura e na grande propriedade reforçava o caráter elitista e aristocrático da escola brasileira. Após a Primeira Guerra mundial, esta estrutura começou a sofrer alterações significativas: do ponto de vista social, assiste-se à crescente demanda por escolarização ligada à organização e à industrialização. Nos anos trinta vemos a mudança no sistema político e educacional” (SUANO, 1987, p. 171).

marco desse processo foi a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924, que passou a defender a ideia de um planejamento nacional, a necessidade de políticas nacionais de educação e de recursos para assegurar a educação. A ABE atuou diretamente na formulação da Constituição Federal de 1934²². Essas ideias foram difundidas amplamente pelos Pioneiros da Educação, no Manifesto da Escola Nova de 1932, e ganharam espaço na Constituição Federal de 1934 (AZEVEDO, 2004b; CURY, 2005; 2007; MARTINS, 2010, 2013; 2011). É importante destacar que a proposta de vinculação de recursos para educação começou a ser discutida na década de 1920, na Conferência Internacional de Ensino, momento em que a educação começa a ter espaço no âmbito das discussões nacionais e ganha o *status* de política pública.

A CF de 1934²³, no Título da Família, da Educação e da Cultura, dispôs, em seu art. 149, sobre a educação como direito de todos e, nos 150 e 151, sobre a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. No art. 156, aparece a vinculação constitucional de percentuais advindos de tributos para assegurar o ensino e, no 157, também dispõe sobre a criação de fundos públicos para a educação²⁴. A defesa constitucional de financiamento destaca-se como elemento fundamental para assegurar o direito à educação²⁵.

É importante enfatizar como, em 1932, os Pioneiros da Educação já reconheciam e afirmavam que não era possível concretizar autonomia econômica do país “a não ser pela instituição de um fundo especial ou escolar constituído de patrimônio, impostos e rendas próprias que fosse administrado e aplicado exclusivamente na obra educacional pelos órgãos de ensino incumbidos de sua direção”²⁶. Sobre esse aspecto, os Pioneiros e, particularmente, Anísio Teixeira iniciaram, no Brasil, a defesa da educação gratuita, democrática, laica e para todos (bandeira levantada e defendida desde o século XVIII pela sociedade burguesa liberal da Revolução Francesa). Iniciam também uma defesa de que essa mesma educação deveria ser assegurada pelo poder público mediante a constituição de fundos²⁷.

Esses aspectos são importantes para reforçar a tese de que o reconhecimento do direito à educação gratuita para todos se faz mediante, necessariamente, a presença de recursos

²² De acordo com Martins (2013), essa CF foi influenciada pela Constituição Social da República de Weimar que substituiu o Império alemão após a derrota na 1ª guerra mundial.

²³ Uma carta liberal no sentido dos princípios político e estrutural. Ela traz muito das discussões realizadas no país a partir dos anos 20, do Movimento da Escola Nova, que defendia a educação para todos como meio para propiciar a igualdade de oportunidade, bem como o progresso para o país.

²⁴ Fundos já haviam sido dotados no Rio de Janeiro e na Bahia por Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, respectivamente. Este último foi a principal referência sobre o financiamento da educação no período, tendo inclusive construído critérios para a definição do gasto por aluno. Ver Martins, 2013.

²⁵ Vale ressaltar a importância do art. 13 na Constituição Federal de 1934, que instituiu impostos no âmbito municipal.

²⁶ Nesse período, o Brasil vivia uma economia, ainda, predominantemente, agrária exportadora, com sérios problemas econômicos e políticos, com alto índice de analfabetismos e com a necessidade de focalizar na industrialização do país.

²⁷ Após o Manifesto, ano após ano, Anísio Teixeira irá defender e detalhar a ideia do Fundo público para a educação. Ver Lima, 2006.

públicos a partir da interferência e da responsabilidade. A política pública de financiamento para educação brasileira tem como pano de fundo a defesa e a garantia da educação pública, gratuita para todos, assegurado pelo Estado a partir de recursos advindos de impostos. É no movimento do reconhecimento do direito à educação e, portanto, de sua gratuidade que surge e se amplia a necessidade e investimento em recursos financeiros em educação.

Apesar do avanço materializado na CF/34, a vinculação constitucional de recursos para a educação básica pública foi retirada de alguns textos constitucionais e legais no decurso da história da educação brasileira, particularmente, todas as vezes em que o país viveu regimes autoritários, ditatoriais, como ocorreu entre 1937²⁸ a 1945 e entre 1964²⁹ a 1985. (DAVIES, 2004; 2008; LIMA, 2006; MARTINS, 2010; MONLEVADE, 2006; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007; SANTOS, 2012). Ver **Tabela 02**.

Tabela 02 - Vinculação de recursos para a Educação nas Constituições Federais (1934-1988)

Vinculação constitucional de recursos para Educação			
	União	Estados	Municípios
Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
Constituição Federal de 1937	-	-	-
Constituição Federal de 1946	12%	20%	20%
Constituição Federal de 1967	-	-	-
Emenda Constitucional EC 1/1969	-	-	20%
Emenda Constitucional EC/Calmon	13%	25%	25%
Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em (SUANO, 1987); Oliveira (2007); Pinto (2007) e Daveis (2008). (2014)

Apesar de o financiamento do direito à educação sofrer contínuas interrupções na vinculação constitucional a partir do Estado Novo com a Constituição Outorgada de 1937, como mostrado na **Tabela 02**, desde a década de 1920, houve um movimento contínuo de luta em direção a elevação dos recursos públicos para educação no Brasil. Da mesma forma, ocorreu uma elevação das despesas com o ensino em todo país, como também a disputa pelo fundo público que se destinava à educação.

²⁸ A Constituição dá pouca atenção à educação, no item da Educação e da Cultura, declara a liberdade, a iniciativa privada para o ensino e, no art. 129, dispôs como dever do Estado o ensino vocacional e profissional para as classes menos favorecidas.

²⁹ Após 1964, a vinculação constitucional de recursos para educação só vai aparecer novamente em 1983, com a Emenda Constitucional do Senador Calmon e, na Constituição de 1988, que definiu os percentuais de 18% da União e 25% para os Estados, Municípios e para o Distrito Federal (DAVIES, 2004; 2008; MARTINS, 2011; MONLEVADE 2006; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007; SANTOS, 2012).

A proposta de criação dos fundos públicos, por exemplo, volta a ser debatida com o ministro Capanema, em 1942³⁰, pelo Decreto-lei nº 4.958, de 14 novembro de 1942, que instituiu o Fundo Nacional de Ensino Primário. Já em 1943, o Decreto-lei nº 5.293, em março desse mesmo ano, ratifica esse fundo e o convênio nacional de ensino primário. Os municípios deveriam se comprometer a “aplicar 15% da receita proveniente de seus impostos na manutenção e aperfeiçoamento do seu sistema escolar primário em 1944” (MARTINS, 2013, p.79)³¹.

De 1947 até 1985, o Brasil viveu uma pequena aceleração de matrículas em todas as etapas da educação, mas as receitas de tributos orçadas para a educação não acompanharam esse crescimento. Nesse contexto, os professores foram “incentivados” a ampliar suas jornadas e até a acumular cargos e premiações. A classe média, que antes matriculava seus filhos em escolas públicas seletivas, passou a preferir os estabelecimentos privados, deixando as escolas públicas “democráticas” para a prole das famílias de classes populares. O subfinanciamento da educação fez da escola uma fábrica de excluídos; de pessoas com escolaridade e conhecimento incompatíveis com o grau de desenvolvimento econômico e tecnológico do país (MONLEVADE, 2014, p. 79). Isso para aqueles que tiveram acesso à escola, porque para um grande contingente da população a escola fora apenas um sonho.

A CF de 1946 foi promulgada no que chamaríamos de regime liberal democrático, logo após a ditadura de Vargas. Nessa Constituição, ficou disposto que o ensino deveria ser ministrado tanto pelos poderes públicos quanto pela iniciativa particular. Essa Carta não fez menção ao financiamento do setor privado, mas destacou a necessidade de apoio do poder público a instituições privadas, como as igrejas. No art. 178, inciso II, por exemplo, apareceu a ideia de obrigação das empresas com mais de 100 funcionários em manter o ensino primário para seus funcionários e seus filhos. Esse artigo só foi operacionalizado em 1964, pela Lei nº 4.440, que criou o Salário Educação (SE). Vale ressaltar que a ideia de um salário educação já estava presente na Constituição Federal de 1934, mas foi esquecido com a CF de 1937.

O SE é uma contribuição social cobrada às empresas vinculadas à Previdência Social e tem como objetivo financiar programas, projetos e ações direcionadas à educação básica pública. Instituída em 1964, atualmente está prevista no art. 212 da Constituição Federal de 1988, regulamentada pelas leis nº 9.424/96 e 9.766/98, pelo Decreto nº 6003/2006, e pela Lei nº 11.457 de 2007. O cálculo é feito com base na alíquota de 2,5% cobrados sobre o valor

³⁰ Desde 1953, Capanema já havia proposto a I Conferência Nacional de Educação que foi ocorrer em 1941, onde trazia no bojo das discussões o tema dos fundos para a educação. Discutiram-se o federalismo e o papel da União de cooperação técnica e financeira. Ver Martins, 2013, p. 75-80.

³¹ Ver também Decreto-lei nº. 6.785, de 1944, e o Decreto n.19.513, de agosto de 1945.

total das remunerações creditadas pelas empresas a cada mês, mas, no momento de sua criação, o valor estipulado era de 1,4%. Os recursos dessa contribuição não são considerados para o cálculo dos 25% da receita de impostos vinculados no art. 212 da CF/88 para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (SANTOS, 2015, p79).

Segundo Santos (2012; 2015), até 2006, os recursos do SE eram aplicados somente no EF e dois terços do valor arrecadado retornavam para cada estado onde foram coletados e um terço compunha a quota federal para distribuição entre estados e municípios de acordo com critérios e princípios equalizadores. Mas, a partir da Lei nº 10.832 de dezembro de 2003, houve uma mudança no SE que passou a permitir que os municípios recebessem diretamente parte do montante de recursos que eram destinados somente aos estados. A partir de 2007, passou a ser distribuída para toda a Educação Básica, da creche ao ensino médio, a EC 53/2006, a MP 339/2006, e à Lei nº 11.494/2007 foi vedada a aplicação no Fundeb e, particularmente, na complementação da União para o Fundeb.

O SE é arrecadado e administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e redistribuído pelo Fundo Nacional da Educação (FNDE)³² que é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Após a arrecadação do SE e das deduções previstas legalmente, é distribuído o restante em cotas, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor recolhido em cada estado e no Distrito Federal. A cota federal é aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, que corresponde a 1/3 do montante dos recursos. Já a cota estadual e municipal é creditada automaticamente a cada mês para as secretarias estaduais de educação, para o Distrito Federal e os municípios, e é também voltada para o financiamento de programas, projetos e ações para a educação básica. Essa cota corresponde a 2/3 dos recursos colhidos. Os 10% restantes da arrecadação do SE são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.

O FNDE tem como finalidade captar recursos financeiros diversos para auxiliar e contribuir com o financiamento da educação escolar brasileira, sobretudo, considerando a captação e distribuição de recursos para programas suplementares, compensatórios e de auxílio às escolas públicas de todo país. É importante destacar que, além dos valores do SE, o FNDE também recebe recursos da loteria federal e que atualmente o conjunto ou montante dos valores arrecadados mantém inúmeros programas educacionais de cunho social e com foco na ideia de equidade social, tais como: “o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Nacional Biblioteca na Escola

³²Trata-se de uma autarquia federal criada em 1968, pela Lei nº 5.537, e alterada em 1969, pelo Decreto-lei nº 872.

(PNBE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). [...]O Fundo financia, “projetos municipais para a melhoria do ensino, como, por exemplo, para construção, ampliação, reforma de unidades escolares e formação de professores” (SANTOS, 2015, p. 80)³³.

Desde 1946, a União já vinha defendendo a ideia de cooperação financeira com os Estados e o Distrito Federal como já dito anteriormente, sobretudo, no contexto de promoção do Fundo Nacional para o ensino primário. Nesse período, ocorreu um intenso e crescente processo de disputa do setor privado pela participação nos destinos da educação do país, processo que já ocorria desde o império com a presença de faculdades europeias no império, mas teve fortalecimento a partir da CF/37.

De acordo com Oliveira (2005), os conflitos entre os defensores da escola pública e os das escolas privadas são importantes para se pensar a história da educação brasileira, e, particularmente, a disputa pelo fundo público. Eles estiveram presentes nos embates entre católicos, liberais e positivistas no contexto da Proclamação da Primeira República; nos conflitos que ocorreram entre católicos e liberais dos anos de 1920 até a aprovação da primeira LDB, em 1961. Foram 13 anos, considerando o período entre 1948 e 1961, de debate ideológico sobre a ideia do ensino público facultativo na escola pública e que teve como pano de fundo o debate sobre a separação entre Estado e Igreja. Ainda, é importante lembrar-se dos conflitos e debates educacionais por ocasião da constituinte de 1988, em torno da questão das verbas públicas para as escolas públicas e da temática do ensino religioso (PINTO, 2014).

Florestan Fernandes desde 1945 defendia a laicidade, a gratuidade e o rompimento da presença dos setores privatistas na educação; setor que foi se fortalecendo ano após ano, sobretudo, a partir da expansão do pentecostalismo e da presença das igrejas no parlamento. Esse setor teve grande destaque e fortalecimento também por ocasião da elaboração e aprovação da LDB de 1961. Como Parlamentar na Constituinte de 1988 e responsável pela pasta da Educação, Fernandes apresentou 94 emendas. Dessas, 46 estavam relacionadas com a educação e dentre as mais relevantes, destaque: a) uma sobre a gratuidade da educação para crianças de 0 a 6 anos de idade; b) outra emenda sobre verbas públicas exclusivamente para a educação pública; c) uma sobre financiamento da educação que destacará que a União aplicaria anualmente nunca menos que 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios não menos que 25% das receitas totais (não apenas resultados dos impostos); d) outra sobre

³³ Esses programas são importantes no contexto do financiamento da educação brasileira, mas acabam por revelar uma fragilidade no uso dos recursos, na concepção de educação e de política educacional. Poderiam no montante dos recursos articularem uma política mais coesa e completa para o financiamento da educação básica, mas permanecem como estratégias emergenciais, por vezes com tendências políticas eleitoreiras, compensatórias e reprodutoras de uma realidade que se propõe superar.

um dispositivo que preveja, em dez anos, que nenhuma instituição privada receberá verbas públicas (LEHER, 2012).

Florestan Fernandes foi defensor das verbas públicas para a educação pública e crítico de um falso pluralismo educacional realizado a partir da utilização dos recursos públicos para educação privada. Definiu a atuação do Estado como “o mecenato do financiamento do ensino privado, leigo e confessional” (FERNANDES, 1989, p.21). Defendeu ainda que essa sua posição era condição necessária e inevitável para um Estado democrático. “Como disseram os pioneiros da Escola Nova, como defenderam todos os educadores modernos, ao Estado democrático cabe democratizar o ensino. Colocar o ensino ao alcance do estudante pobre e, se necessário, ajudar esse estudante a manter-se na escola pública e gratuita” (*idem*). Mas, de acordo com Leher (2012. p. 168), na avaliação de Fernandes, a constituinte, apesar dos avanços, sofreu o peso da bancada privatista no “centrão”, um agregado de parlamentares a serviço do capital estrangeiro e nacional com grandes retrocessos, como a admissão de verbas públicas para instituições privadas.

Em resumo, o Fundo proposto em 1932, pelos Pioneiros, foi discutido em 1947, na Bahia, e detalhado em 1961³⁴, por Anísio Teixeira, por ocasião dos relatórios sobre o Plano Nacional de Educação. Nesse contexto, Anísio Teixeira advertiu com sutileza as autoridades sobre a necessidade de a educação receber uma atenção diferenciada dentro das políticas públicas, reafirmou a importância dos fundos e destacou de que forma os três governos poderiam atuar na utilização dos fundos tendo em vista a concretude dos objetivos da Constituição da Lei de Diretrizes. Para ele, “o Fundo seria criado visando à especificação das verbas dentro do Orçamento Geral do Estado tendo em vista assegurar o rigor e a perfeita fiscalização desta aplicação e a violação desses recursos” (LIMA, 2006, p.25). Para melhor visualização de sua proposta sobre os Fundos, Anísio Teixeira fez questão de detalhar a estrutura, os critérios, a composição e a distribuição dos recursos via fundo:

Os recursos mínimos, previstos na Constituição, para tais serviços, passariam a ser considerados fundos de educação a serem administrados pelos Conselhos; nesse empreendimento comum, o mínimo obrigatório de educação a ser oferecido a todos os brasileiros - ou seja, a escola primária - constituiria dever prioritário, não se podendo dos recursos educacionais previstos como mínimos pela Constituição despende, para a extensão dos serviços educativos acima da escola primária compulsória, senão o que venha a sobrar daqueles recursos, depois da atendida a obrigação fundamental da escola primária.

Os planos de financiamento obedecerão as seguintes normas: os orçamentos serão baseados nos custos individual do aluno, esse custo será calculado pela forma

³⁴ A Constituição de 1969 considera a educação dentro dos princípios liberais, mas não incluiu nenhum dispositivo sobre gastos com a educação.

prevista de salários do professor (70%), de despesas materiais de manutenção e administração (20%) e de despesas do prédio e sua conservação (10%); e os 10% desses custos do aluno (municipal e estadual), junto com os 10% do auxílio federal, contribuirão o fundo para os empréstimos, tornando-se possível a negociação dos mesmos em bases nacional e internacionais.

Para cumprimento dessa obrigação, o município despenderia o total de seus recursos mínimos para a educação, isto é, 20% de sua receita tributária, salvo quando se tratasse de município tão rico que essa percentagem excedesse as necessidades do ensino primário: os Estados despenderiam, no ensino primário propriamente dito, no mínimo 14% de sua receita tributária, reservando 6% para seus outros deveres indiretamente relacionados com a educação popular e primária; e a União despenderia de sua porcentagem de 10% da receita tributária quando fosse necessário para completar o orçamento da educação primária para todos os brasileiros³⁵.

Anísio Teixeira, desde o início dos anos de 1930, já compreendia e defendia que “o ensino obrigatório deveria estender-se progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos dezoito anos” (LIMA, 2006, p.22). O que representava uma compreensão de Educação Básica avançada para sua época se observarmos que essa noção de educação só começa a se operacionalizar no Brasil em 2007, com a criação do Fundeb, e é ratificada com a EC/59 de 2009 que amplia a obrigatoriedade da educação para dos 4 aos 17 anos de idade.

De acordo com Lima (2006), desde a década de 1980, inspiradas nas ideias de Anísio, algumas propostas de criação de fundo, com base na metodologia do cálculo do custo do aluno, começaram a ser elaboradas na Bahia e, em 1994, por exemplo, foi criado um Fundo Estadual de Educação. Durante o governo de Itamar Franco, também chegou a ser elaborada outra proposta de política de financiamento para educação. Já no Governo de FHC, foi apresentada a Emenda constitucional 14/1996, sancionada e regulamentada pela a Lei nº 9.424/96, e criado o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério(Fundef). O Fundef teve como matriz a proposta de fundo apresentada e detalhada por Anísio, diferenciando-se apenas pelo fato de que, na proposta deste último, o fundo deveria reunir todos os recursos destinados à educação e não parcela deles. A atual política de fundos para o financiamento da educação no Brasil sofre influência de muitas determinações, orientações e conflitos de interesses, sobretudo, aqueles inseridos no contexto das chamadas crises econômicas, de reforma do estado, de ajuste fiscal.

³⁵ Cabe destacar que o documento de 1932 deu origem a todos as leis mais fundamentais da educação nacional, nos últimos setenta anos: os capítulos sobre a educação nas Constituições de 1934, de 1946 e de 1988; as Leis de Diretrizes e Base da Educação Nacional: a Lei nº 4.024/61 e a Lei nº 93.94/96; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Lei nº 94.24/96; o Plano Nacional da Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172/2001, e atualmente nos inspira na elaboração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Ver Lima, 2006.

Em suma, sempre existiram escolas financiadas pelo Poder Público, desde os jesuítas, contudo, uma educação escolar para os próprios jesuítas e para a elite da época. Quando da criação das aulas régias, houve poucos recursos para assegurar os professores. No contexto em que o poder central começou a reconhecer o direito da população a uma escola primária, não se criou e nem previu mecanismos de captação de recursos para garantir esse direito, o que ocorreu foi uma tentativa de descentralização e de transferência de responsabilidade para as províncias para o desenvolvimento das ações direcionadas à fundação e ao cuidado de suas escolas primárias. O poder central fez escolha pelo Ensino Superior, incentivou o ensino privado, com garantia de melhores salários para os professores da corte. Com relação às camadas populares, ocorreram poucos investimentos, em sua maioria considerados investimentos insuficientes. Com a CF/34, foi instituída a vinculação constitucional de recursos públicos para a educação, foi definida a educação como direito, a gratuidade do ensino e a obrigatoriedade do Estado para com seu provimento. Nos anos seguintes, houve avanços e retrocessos nesta vinculação de recursos até o estabelecimento dos atuais percentuais; ocorreu ainda a criação de fundo primário, do SE e do FNDE. Nesse processo, podemos observar que a educação pública brasileira sempre contou com a insuficiência de recursos, com a ausência ou a pouca participação da União no financiamento público da educação e com uma constante evolução da presença do setor privado na luta pelo fundo público a ser destinado à educação pública. Esses aspectos e movimentos são determinantes estruturais da atual política de financiamento da educação. Entretanto é importante considerar que existem alguns elementos novos no financiamento da educação básica, em geral, como por exemplo, a ampliação da cobertura; contudo, esses pequenos aspectos são frutos da luta de muitos profissionais da educação, intelectuais e de diversos movimentos da sociedade civil organizada em favor da educação pública gratuita para todos.

4.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E ESTRUTURAS

Podemos falar de financiamento da educação brasileira desde a colônia e de diretrizes para a vinculação constitucional de recursos para a educação desde 1930. Entretanto, só a partir de 1960 e 1970, com a difusão da Teoria do Capital Humano, bem como de pesquisas sobre eficácia escolar, é que se observou no Brasil uma produção sobre o tema. Pesquisadores, como Claudio de Moura Castro, dentre outros, se destacam nesse contexto com estudos sobre investimento em educação. Contudo é a partir da década de 1980 que os estudos sobre financiamento educacional ganharam mais intensidade, como os de José Carlos de Araújo Melchior que trouxeram dinamismo “na pesquisa sobre o financiamento do ensino

e permitiram o retorno aos cursos de licenciaturas do debate acerca das condições materiais e orçamentárias para o funcionamento da escola brasileira” (SOUZA Jr, 2015, p. 10).

As discussões sobre o financiamento da educação começaram a se ampliar no contexto da redemocratização do Brasil, mais precisamente a partir de 1983, com a Emenda Constitucional de nº 24, também conhecida como Emenda Calmon. Essa Emenda foi regulamentada pela Lei nº 7.348 de 1985, que fixou percentuais de 13% para a União e 25% para os estados, os municípios e o Distrito Federal, restabelecendo assim a vinculação constitucional de percentuais de recursos públicos para a educação.

Durante quase toda a década de 1980, houve um forte debate sobre o financiamento da educação pública. Esse processo foi acentuado no contexto da constituinte de 1988. Florestan Fernandes, na condição de parlamentar e relator da pasta de educação nessa constituinte, elaborou inúmeras emendas relacionadas diretamente com o financiamento à educação e a defesa da educação pública. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o financiamento da educação foi ampliado em seus percentuais de vinculação à União que passaram de 13% para 18%, e manteve-se o percentual de 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios, que devia ser aplicado em Desenvolvimento e Manutenção de Ensino (MDE).

O debate em torno do tema do financiamento da educação na CF/88, especificamente na Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988, foi aos poucos tomando espaço. Apesar disso, a discussão em torno do tema financiamento educacional foi secundarizado. Contudo, assumiu posição central na agenda das políticas públicas educacionais logo após a Constituinte. Para se ter uma ideia, até o ano de 2013, a CF/88 recebeu 79 Emendas Constitucionais e 4 delas foram mais específicas em relação à educação e a seu financiamento, são elas: a EC nº 11/1995, a EC nº 14/1996, a EC nº 53/2006 e a EC nº 59/2009, dessas, as três últimas têm relação e impacto direto com o tema do financiamento da educação e expressam, de algum modo, tentativas de operacionalização do Pacto Federativo em relação à garantia do direito à educação (FARAREZENA, 2014; SAVIANI; 2014).

Desse modo, o debate, os estudos e as pesquisas sobre financiamento da educação no Brasil tomaram corpo a partir dos anos de 1990, motivados por vários aspectos: a necessidade de universalizar o ensino fundamental, de erradicar o analfabetismo, de valorizar os profissionais do magistério, de garantir mais qualidade e equidade na educação básica. Assim como a necessidade de definir um valor por aluno por ano, de aumentar recursos da união para a educação, de assegurar a municipalização e, por conseguinte, a descentralização da educação, como também as urgências de mais transparência e eficácia nos mecanismos de distribuição e gestão dos recursos públicos para a educação. Mas também com o intuito de

otimizar o uso dos recursos públicos, desenvolver aperfeiçoamento técnico e resolver problemas de gestão dos recursos públicos para a educação, como também reduzir as desigualdades educacionais, sociais e econômica³⁶.

A CF/88, além da ampliação dos percentuais de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), promoveu um adicional do Salário Educação, das receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e uma maior obrigação e responsabilidade da União com a educação pelas disposições do art. 60 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), sobretudo, ao definir a obrigação de que 50% dos recursos públicos destinados à educação fossem garantidos para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental (Artigos 211, 212, 159, e 60 ADCT da CF/88).

No artigo 211, está disposto que União, Estados, DF e municípios devem se organizar em regime de colaboração, e que a União deve exercer função supletiva e redistributiva (art. 211, §1º) das funções próprias de cada ente federado (BRASIL, 1988. art. 211, §1º, §2º, §3º; BRASIL, 1996. art. 10; 11). Esse aspecto é fortalecido pelos arts. 75 e 76 da LDB. O art. 75 prevê a ação supletiva da União e dos estados, sem necessariamente distinguir níveis, mas que deve ser exercida com o objetivo de corrigir as disparidades educacionais e do padrão de qualidade.

A CF/88, também, em seus arts. 205 a 208, reafirma a educação como direito de todos e como dever do Estado. De acordo com ela, a educação deverá ser ministrada a partir de alguns princípios e condições que supõe necessário e obrigatório o financiamento da educação. Entre alguns princípios, podemos citar os que têm relação direta com o financiamento da educação, como os de “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” no parágrafo IV; a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) no parágrafo V; a “garantia de padrão de qualidade” no VII; e a definição de “ piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” no VIII (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

³⁶ A aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef - e da Lei nº 9.424 de 96, que regulamenta esse Fundo, vão ampliar e aperfeiçoar o conjunto de estudos e pesquisas de âmbito nacional sobre o financiamento da educação básica. Uma rede de pesquisadores sobre financiamento começou a se consolidar e surgiu um número significativo de estudos e pesquisas de diversas modalidades sobre o Fundo, a avaliação, o impacto etc. O desenvolvimento do Fundef e posteriormente da Emenda Constitucional nº 53 de 2007, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), trouxe à tona debates e estudos sobre o financiamento da educação básica para todos.

Dentre algumas das conduções para assegurar o dever do Estado está disposto que este deve efetivar a educação mediante:

- 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito.
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988)

Essas condições postas no art. 208 da CF/88 não têm materialização ou operacionalidade sem recursos públicos financeiros suficientes e adequados, por essa razão, a CF/88 sofreu alterações nos artigos que tratam do tema, após sua promulgação. Por exemplo, a redação foi alterada pelas emendas constitucionais EC 14/96 e 53/06 que criaram respectivamente o Fundef e o Fundeb.

Universalizar a Educação Básica significa colocar milhões de crianças na escola - da Pré-escola ao Ensino Médio (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) - via matrícula, o que por si só já elevaria o quantitativo de recursos, *per capita*, haja vista tanto a vinculação do Fundeb quanto a distribuição de recursos via FNDE se operacionaliza mediante número de alunos. Contudo esse processo requer ampliação e aperfeiçoamento nas condições de infraestrutura, bem como a construção de novos espaços. Demanda-se ainda elevação do quadro de recursos humanos com qualificação e remuneração adequados. Tudo isso requer maior comprometimento da União e reestruturação do Pacto Federativo. Requer também controle social qualificado, técnico e especializado do uso dos recursos públicos da educação, controle e sanção legal ao não cumprimento, ou mau uso dos recursos da educação.

A responsabilidade em assegurar as condições necessárias do direito à educação está dividida entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (arts. 211, 212 e 214). No art. 212, nos incisos I, III, IV, V e VI, no §1º, determina-se que “a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios” não pode ser considerada para efeito do cálculo dos percentuais previsto neste artigo. O “§3º institui que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade” na universalização, no padrão de qualidade e equidade, para o ensino obrigatório, com base no plano nacional de educação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). O §4º dispõe sobre a abrangência dos “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde”, previstos no art. 208, VII, que serão

financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos, que deverão incidir sobre toda educação obrigatória. No §5º, determina-se que a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006). Já no §6º, as cotas estaduais e municipais dessa fonte adicional de recursos serão distribuídas em razão do número de matrícula nas redes públicas da educação básica (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Os recursos que compõem o orçamento da educação são parte do orçamento geral da União, dos Estados e municípios. São originários, predominantemente, dos tributos³⁷ que compõem o Tesouro Nacional (Tesouro Estadual e Tesouro Municipal), mas, sobretudo, dos impostos (DAVEIS, 2004; 2008; GOUVEIA, 2011; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007; SANTOS; 2012; 2015). Mas não só, os recursos advêm, também, de contribuições sociais, de recursos de transferências entres entes federados e de ganhos do próprio Fundeb. É bom dizer que, em alguns casos, há municípios que ganham muito com recursos do Fundeb³⁸, de recursos da loteria federal e de outras dotações orçamentárias, como verbas do Banco Mundial ou de outro organismo³⁹. Veja no **quadro 01** os impostos que compõem a vinculação constitucional disposta no art. 212 da CF/88.

Quadro 1 - Impostos que vinculam recursos para a educação de acordo com a instância federativa

Instância de Arrecadação	Impostos
Federal	Imposto sobre Exportação (IE)
	Imposto sobre Produtos industrializados (IPI)
	Imposto sobre Importação (II)
	Imposto sobre Renda (IR)
	Operações financeiras (IOF)
	Territorial rural (ITR)
Estadual	Transmissão causa mortis e doações (ITCMD)
	Circulação de mercadorias e serviços (ICMS)
	Propriedade de veículos automotores (IPVA)
Municipal	Transferência de bens imóveis (ITBI)
	Imposto propriedade territorial urbana (IPTU)
	Imposto sobre Serviços (ISS)

Fonte: Elaborado a partir da Constituição Federal de 1988. (2015)

³⁷ Os Tributos podem ser divididos em impostos, taxas e contribuições. Os recursos da educação são predominantemente originários dos impostos, e a única contribuição social que é utilizada para aplicar em educação é o Salário Educação (SE). Veremos um pouco mais sobre o SE mais adiante.

³⁸ Ganhar aqui se refere a relação entre o que o município arrecadou e enviou ao Fundo e o que recebeu de acordo com a razão de sua matrícula. Retornaremos isso ao falar do Fundeb.

³⁹ Além dos arts. 208, 211, 212, 213 e 214, ver também, na Constituição de 1988, os arts. 7, 23, 30, 60 do ADCT, 150, 154, 155, 158, 159, 160. Todos eles nos ajudam a discutir o financiamento no contexto da CF/88.

É importante lembrar que a vinculação dos percentuais de que trata o art. 211 não inclui os recursos do SE, nem os valores de transferências de que se refere o §1º do art. 212, nem os recursos recebidos em virtude do programa suplementar ou de outras transações econômicas de que permite a lei. A vinculação de que trata o art. 211 vem somente dos tributos do tipo imposto. O SE é um tributo do tipo contribuição social, já os valores transferidos e recebidos pelos estados e municípios em forma de FPE e FPM não podem ser contabilizados duas vezes, haja vista tratam-se dos valores dos impostos arrecadados e declarados no âmbito da União e dos Estados.

Desse modo, de acordo com o art. 211 da CF/88, a União deve aplicar na educação pública nunca menos de 18% do IE, do IPI, do IR, do IOF e do ITR. Vale destacar que o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) nunca foi regulamentado, portanto a ele nunca foram vinculados recursos para a Educação. A União aplica 18% sobre 50% do ITR, pois metade da receita é devolvida aos municípios em razão do FPM, e sobre 21,5% do IR e 22,5% do IPI, que são repartidos entre estados e municípios, respectivamente, pelo FPE e FPM. Além disso, 3% vão para os Fundos Regionais de Desenvolvimento. Nesse sentido, os 18% não incidiram sobre 100% da receita da União, mas sobre 53% dela. Esses dois últimos impostos, IR e IPI, são os que têm o maior volume de arrecadação. É importante destacar que a maior parte da receita que compõe o orçamento da União não vem dos impostos e sim de uma contribuição social, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

No âmbito do Estado, a responsabilidade é de 25% sobre os impostos citados no **Quadro 1** e sobre os recursos transferidos pela União dos Impostos citados na **Tabela 2**, via FPE. O ICMS é o tributo de maior arrecadação para os estados. Trata-se de um imposto pago por todas as pessoas, indistintamente, em qualquer operação comercial, relativa a produtos ou a serviços, ou seja, incide diretamente sobre o consumo. Assim quanto maior circulação de mercadoria maior arrecadação. Cabe destacar que da arrecadação total do ICMS 75% fica para o estado e 25% é devolvido/transferido aos municípios. Segundo Monlevade (2014), em 2012, a arrecadação total do ICMS atingiu R\$ 330 bilhões, cabendo ao estado administrar 75% deste e transferir 25% para os municípios por meio do FPM (MONLEVADE, 2014).

Monlevade destacou que a arrecadação

[...] do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que é dividida igualmente entre o município e seu estado, foi de R\$ 27 bilhões. A do ITBDCM, de R\$ 3,5 bilhões. Registramos estes dados concretos para dar uma ideia de como se chegou, em 2012, a aproximadamente R\$ 90 bilhões para MDE no conjunto de arrecadação dos estados, excluindo-se as receitas de IRRF e do repasse do salário-educação. Cerca de 2,2% do Produto Interno Bruto. Isso significa que em 2012, quando se apregoa termos gasto pelo menos 5,2% do PIB (ou seja, R\$212,7 bilhões), a parcela maior de despesas (R\$ 122,7 bilhões) proveio da soma de tributos

federais e dos percentuais de MDE dos Fundos de Participação, dos impostos municipais (Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre serviços (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e de receitas estaduais acima do mínimo de 25% para a MDE (MONLEVADE, 2014, p. 337).

De forma semelhante, o município, além de transferir 25% de sua receita de impostos próprios, como o IPTU, o ISS e o ITBI, para a MDE, deve transferir 25% dos valores recebidos da União e dos Estados mediante ao FPM e ao FPF. Contudo é bom lembrar que os municípios são responsáveis pela maior parte das matrículas da educação básica, todavia possui menor percentual de arrecadação. Além disso, o Brasil possui 5.570 municípios; desses, a maior parte tem como principal fonte de renda os recursos do orçamento da educação, da saúde e dos fundos de participação. O governo central/federal sempre deteve “a maior parcela das receitas” (DAVIES, 2008, p.21).

Apesar da CF/88 dar ênfase na aplicação dos recursos públicos na educação pública obrigatória, o art. 213 dessa constituinte dispõe sobre a possibilidade da transferência de recursos da esfera pública para a privada. Tal opção poderia ter impacto positivo se fosse usada apenas em caso de exceção, como a falta temporária de estabelecimento, de infraestrutura e de recursos humanos para o desenvolvimento de uma unidade escolar. Contudo, o que poderia ser uma exceção tornou-se uma regra, pois tem-se configurado como estratégia de ampliação do acesso a baixo custo⁴⁰.

Na verdade, desde o início da Primeira República, constatamos, ano após ano, uma elevação no número de instituições privadas. Esse processo de utilização de recursos públicos para instituições privadas continuou mesmo com a aprovação da nova Constituição de 1988. No texto das constituições e legislações educacionais anteriores apareciam apenas dois tipos de instituições escolares: a pública e a privada⁴¹. A definição e o detalhamento do que seria o ‘privado’ são desenvolvidos mais especificamente, tempos depois, no art. 20 da Lei nº 9.394/96. Mas é preciso ter claro que esse processo não foi uma mera decisão dos legisladores, e sim, tudo fruto de lutas dos movimentos sociais.

Apesar da conquista em relação ao retorno e à ampliação da vinculação dos percentuais de recursos para a MDE, da compreensão das necessidades de definição e materialização do Regime de Colaboração, do aumento de debates e estudos sobre o financiamento educacional, das tentativas de ampliar o investimento público em educação, até

⁴⁰ Ver Fernandes (1989).

⁴¹ Para uma abordagem mais detalhada desse aspecto, ver Oliveira, 2005.

meados da década de 1990⁴², não se fazia perceber sinais de melhoria tanto nos investimentos em educação quanto na qualidade da educação brasileira.

O financiamento da educação enfrentava sérios problemas, como o mau uso dos recursos públicos, a baixa capacidade de planejamento e de gestão dos mesmos, a ausência de eficiência, eficácia e equidade na aplicação dos investimentos, a falta de clareza, de transparência e de critérios técnicos científicos na (re)distribuição, na aplicação e na prestação de contas. E não menos sério a disputa histórica pelo fundo público por parte do setor privado, além da inflação galopante⁴³ que atingiu o Brasil durante toda década de 1980 até o ano de 1994.

Sobre esse aspecto e contexto, Davies (2008) escreveu:

[...] o avanço dessa vinculação foi minado por inflação astronômica (que em certos períodos chegou a alcançar 30% a 40% ao mês!), renúncia fiscal generalizada, sonegação fiscal gigantesca (facilitada pela convivência), corrupção generalizada dos órgãos fiscalizadores, e por manobras fiscais ou medidas de políticas fiscais econômicas dos governos. A corrosão dos valores reais provocada pela inflação foi tanta que a lei nº 7.348, que regulamentou a Emenda Calmon em 1985, já previa a correção dos valores devidos não aplicados nos primeiros nove meses do ano e sua compensação no último trimestre. Uma disposição semelhante foi instituída pela Lei nº 9.394 (a LDB), de 1996, que prevê uma correção a renúncia fiscal, a sonegação fiscal e a corrupção endêmica, não parece exagerado dizer que retiram da educação estatal alguns bilhões de reais por ano (DAVIES, 2008, p. 11).

Davies (2004; 2008) destaca, ainda, a política fiscal/econômica e a não aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas de governos. Segundo esse autor, um problema que vem acarretando muitas perdas dos recursos públicos destinados à educação pública é causado por artifícios criados pelos próprios governos no intuito de reduzir a proporção da receita destinada à educação⁴⁴, como a ampliação e ou a criação de contribuições sociais, em vez de impostos, a exemplo da CPMF e do Fundo Social de Emergência (FSE). Criado em 1994, pela EC nº1/94, o FSE subtraiu bilhões da educação e das políticas sociais, por meio da desvinculação de 20% da receita de alguns impostos federais, do SE, como também de impostos que compõem o FPE e FPM (DAVIES, 2008).

O FSE foi alterado, em 1995, para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, foi substituído pela Desvinculação de Recursos da União (DRU), terminologia utilizada até os dias atuais. A DRU⁴⁵ que reproduziu a desvinculação dos 20% dos impostos federais foi

⁴² Desde a década de 1920, com a ABE, e, em 1932, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação e da militância de Anísio Teixeira, o tema da necessidade de recursos públicos para garantir a educação pública já estava em debate.

⁴³ A inflação só passou a ser controlado no Brasil a partir de 1994, com a criação do Plano Real. ⁴⁴ Lembrar que os recursos vêm dos tributos e principalmente dos impostos.

⁴⁵ Cabe destacar que, em junho de 2015, foi feita novamente uma proposta de ativação da DRU, por meio da PEC 87/2015 que altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Defende a prorrogação da vigência da DRU até 2023 e o aumento de 20% para 30% os percentuais dos recursos desvinculados.

renovada e prorrogada, novamente, em 2007, pela EC 56/2007, para os anos de 2008 a 2011. Todavia, a EC 59/2009 dispôs sobre o fim gradativo da DRU na educação. A referida emenda acrescenta ao art. 76 dos ADCT o §3º que trata da redução anual do percentual da DRU incidente na educação. Em 2009, a redução seria de 20% para 12,5%; em 2010, de 12,5% para 5%; e, no exercício de 2011, encerraria.

Essas perdas que vêm ocorrendo desde 1994 não são somente dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, mas também dos recursos do SE, por exemplo, para custear a dívida pública, para recuperar um suposto superávit primário e para controlar os gastos do governo. A proposta se insere no contexto de reforma do Estado brasileiro que tem como pano de fundo o processo de adequação da economia e do Estado às orientações neoliberais para a reestruturação e a internacionalização do capital, em contexto de suposta crise.

Sobre esses aspectos, Davies destaca que

[...] a educação financiada pela cota federal do salário-educação tem sido prejudicada porque o governo não aplicou pelo menos de 1999 a 2005 parte da receita e seus rendimentos financeiros (ou seja, acumulou superávit financeiro), e a partir de 2004 desvinculou a receita do salário-educação do FNDE, retendo-a e seus rendimentos na conta única do Tesouro Nacional (2008, p.15).

Outros grandes problemas e desafios estudados por Davies (2001)⁴⁶ foram: a pouca confiabilidade e fragilidade dos Tribunais de Contas (TCs) em relação à fiscalização das verbas aplicadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); a irregularidade na aplicação dos recursos públicos e manobras políticas; e a falha e/ou deficiência no acompanhamento e controle social das contas públicas em educação. Além da isenção fiscal, da evasão de divisas - haja vista muitos municípios não cobrarem ou não cobram adequadamente certos impostos - da sonegação, da corrupção, das fraudes e da má gestão no uso dos recursos da educação.

Além disso, havia pouca confiabilidade, omissões, conveniências, indefinições e imprecisões quanto ao gasto e aplicação na MDE. Irregularidades nos textos e nas orientações e adoção de medidas pouco confiáveis (DAVIES, 2001; 2004; 2008). Isso se deve a diversos fatores, entre eles, ao fato de o texto da Constituição não detalhar sobre os aspectos de uso e gestão, de aplicação e controle e das sanções. A irregularidade com a aplicação dos recursos na MDE resultou em debates e em estudos para esclarecimento do que seriam ou não seriam gastos com a MDE, o que resultou na regulamentação da MDE mediante a criação dos art. 70

⁴⁶ Ver diversos estudos e pesquisas desenvolvidos e publicados por Davies (2001; 2004; 2008), disponíveis nas páginas da Associação Nacional dos Pesquisadores sobre Financiamento da Educação, bem como em livros e revistas sobre educação.

e 72, da Lei nº 9.394/1996, a nova LDB que dispõe sobre o que são e o que não são despesas com a MDE.

Nesse sentido, no processo de elaboração, definição e tramitação da LDB, fez-se necessário um detalhamento sobre o financiamento da educação. A LDB dedicou um Título ao financiamento educacional, “Dos Recursos Financeiros”, que compreendem os arts. 68 a 77. O artigo 68 dispõe, por exemplo, sobre as origens e as fontes de recursos. O 69 trata da vinculação dos recursos, ratificando o art. 212 da CF/88, e faz um detalhamento sobre a distribuição dos recursos e até sobre sanções. Os arts. 70 a 72 dispõem, de forma esclarecedora e regulamentadora, sobre o que seriam gastos ou não com a MDE, como veremos no **Quadro 2**.

Os referidos artigos tratam dos aspectos relativos à fiscalização. O art. 72 reforça que essas despesas e receitas de que tratam estes arts. 70 e 71 devem ser apuradas e “publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o §3º do art. 165 da Constituição Federal”. O art. 73 versa sobre a responsabilidade dos órgãos fiscalizadores que deverão analisar as contas quanto ao cumprimento do disposto no art. 212 da CF/88, no art. 60 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente. Tudo isso com o intuito de atingir, nos termos do art. 206 da CF/88, o padrão mínimo de qualidade, tecnicamente, não definido claramente nem na CF/88, nem na LDB. Por fim, o art. 74 trata dos padrões mínimos de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, tendo em vista assegurar a qualidade do ensino que deve ser definido em regime de colaboração. Os arts. 75 e 76 dispõem sobre a ação supletiva da União e dos Estados, com o objetivo de corrigir as disparidades de acesso, como, também, de garantir o padrão mínimo de qualidade. Já o art. 77 trata das transferências de recursos públicos para escolas privadas - comunitárias, confessionais ou filantrópicas. No quadro a seguir, podemos verificar o que são e o que não são despesas com a MDE.

Quadro 2 - Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

SÃO DESPESAS COM A MDE	NÃO SÃO DESPESAS COM A MDE
Remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais de educação.	Remuneração de pessoal docente e demais trabalhadores quando em desvio de função.
Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.	Formação de quadros especiais da administração pública.
Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.	Obras de infraestrutura ainda que para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar.
Estatísticas, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.	Pesquisas quando não vinculadas a instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino que não visem o aprimoramento da qualidade de ensino.

Aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	
Concessão de bolsas de estudo para alunos de escolas públicas e privadas.	Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.
Amortização e custeio de operações de créditos.	Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

Fonte: Arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394 de 1996 (GOUVEIA, 2011, p.87).

Os Artigos 3 e 4, em conformidade com os 206, 211, 2012 e 214 da CF/88, tratam sobre a obrigação e a necessidade de estabelecer um padrão mínimo de qualidade com a finalidade de assegurar equidade e reduzir desigualdades educacionais. Processo que deveria ter sido feito mediante a definição do custo mínimo por aluno e assegurado em regime de colaboração, nos termos definidos nos arts. 16, 17 e 18 da LDB e no 211 da CF/88. Apesar dessas disposições, até o momento não foi definido pelos entes da federação o que seria o padrão mínimo de qualidade, nem necessariamente o custo mínimo, como também não houve sanções pelo não estabelecimento, nem cumprimento dessa determinação legal.

É importante observarmos que, no art. 74 da LDB, esse padrão mínimo de oportunidades educacionais, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno e que seria capaz de assegurar o ensino de qualidade, é endereçado apenas ao ensino fundamental. Tal aspecto, a princípio, indica prioridade e focalização em um segmento da educação básica em detrimento dos demais, bem como desconsideração com as especificidades de cada segmento. Todavia, ainda que com tais indicativos e limitações, o padrão mínimo ainda não foi definido.

Além do mais, dentro do regime de colaboração, é importante destacar que a União tem a função supletiva e redistributiva para com a educação dos estados e municípios no sentido de garantir o direito à educação e com o padrão mínimo de qualidade. Todavia, supletiva aqui não quer dizer apenas auxiliar nas limitações, significa complementar no que faltar para que os outros entes da federação alcancem padrão mínimo. Nos arts. 75 e 76, da Lei nº 9.94.96, fica explícita a responsabilidade da União e dos Estados em desenvolver ações de caráter supletivo e redistributivo, como forma de corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso, com a garantia das condições mínimas de qualidade da educação pública brasileira.

A vinculação constitucional de recursos para a educação confere, no mínimo, regularidade de recursos públicos para o ensino, como, também, prioridade dentre os direitos sociais. A especificação do que se aplica ou não com a MDE dá maior organicidade no uso, na gestão e na prestação de contas dos aportes direcionados ao ensino. Por fim, a criação de fundos para a educação dá um redirecionamento dos mecanismos de aplicação, de gestão e de

controle social dos recursos vinculados para a educação regular. Sobre estes, abordaremos no próximo subtópico. Esse conjunto de procedimentos e de mecanismos tem dado à educação certa instabilidade no que se refere à manutenção da estrutura educacional já existente no país.

4.2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério(Fundef)

No intuito de resolver alguns problemas da educação e de seu financiamento, de ver avançar a educação pública brasileira nas condições dispostas nos arts. 205 a 214 e no art. 60 do ADCT da CF/88, que obrigava o Poder Público, particularmente a União, a aplicar 50% da receita de que rege o art. 212 (das vinculações constitucionais) no ensino Fundamental, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef). Entre os objetivos educacionais estratégicos estavam o de universalizar o ensino fundamental público e o de contribuir com uma maior valorização dos profissionais do magistério público.

O Fundef foi instituído pela EC nº 14, em 12 de setembro de 1996, que alterou o art. 60 do ADCT da CF de 1988, e foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 1997, contudo, sua implementação só se deu em 1º de janeiro de 1998⁴⁷.

O Fundef passou a subvincular, para o Ensino Fundamental, 15% dos 25% dos recursos de estados e municípios já vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos dispostos no art. 212 da CF/88. Desses 15%, no mínimo 60% deveria ser aplicado na valorização dos profissionais do magistério em exercício. Em certo sentido, não se trata de recursos novos, pois, na verdade, se constitui em uma subvinculação de parcela dos recursos públicos advindos dos impostos, já vinculados à MDE, para esse nível de ensino.

Tratou-se de um fundo de natureza contábil⁴⁸, haja vista que a distribuição dos recursos de que tratou o Fundef deveria ser feita de forma automática para todos os estados e municípios, de acordo com as matrículas e sem que houvesse uma unidade orçamentária ou um gestor. Além disso, as receitas deveriam, por força de lei, já estar previstas no orçamento e ser (re)distribuídas de forma equânime, por meio de conta única, aberta no Banco do Brasil⁴⁹.

Para além de sua natureza contábil, tratou-se também de uma política pública de financiamento educacional que objetivou promover uma mudança na estrutura de financiamento do ensino fundamental público, bem como contribuir com a melhoria da

⁴⁷ Por força de Lei estadual, o Pará foi o único estado que implantou o Fundef ainda em 1997.

⁴⁸ Na verdade são 27 Fundos, um para cada Estado e um para o Distrito Federal.

⁴⁹ Sobre o Fundef, ver mais detalhes em Santos (2012;2015) e Brasil (1996a;1996b).

qualidade da educação, reduzir as desigualdades educacionais e sociais e favorecer a municipalização do ensino fundamental (OLIVEIRA, 2007; SANTOS, 2012; SOUSA Jr, 2006). Para Sousa Jr (2006), foi uma política que, em certo sentido, procurou articular as três esferas de governo e fazer justiça social, uma vez que buscava atender ao maior número de alunos no ensino fundamental. Uma política de equidade e de valorização do magistério público. Isso considerando o modelo de financiamento da educação básica existente naquele momento, sobretudo, porque, na realidade, o fato de a Educação Infantil ficar de fora do recebimento de recursos, bem como do Fundef ter focalizado o ensino fundamental retira por si só a ideia de equidade na distribuição dos recursos, como também na garantia do direito à educação, presente da defesa dessa política de financiamento.

O Fundef inovou ao apresentar mais transparência e critérios técnicos para a distribuição dos recursos públicos vinculados constitucionalmente para o setor. Ao introduzir a metodologia do valor mínimo nacional de custo anual por aluno para distribuição dos recursos, definiram-se percentuais mínimos (60% do Fundo) para aplicação na valorização do magistério, bem como instituíram-se mecanismos de controle e de fiscalização.

Além desses aspectos, pode ser considerado o grande indutor da municipalização e da universalização do ensino fundamental brasileiro, haja vista que, no final da década de 1990, o país já havia colocado praticamente 97% de suas crianças em idade escolar, referente ao ensino fundamental, na escola. Essa política aumentou significativamente os recursos para o ensino fundamental, uma vez que centralizou e priorizou investimento nessa etapa da educação. O fundo, também, proporcionou novo arcabouço jurídico ao tema do financiamento via emenda constitucional (SOUZA Jr, 2010). Por meio do financiamento educacional, contribuiu em parte para a operacionalização da divisão das responsabilidades com a universalização do Ensino Fundamental uma vez que envolveu União, Estados, Distrito Federal e municípios nesse intuito.

O Fundef teve duração de 10 anos e foi composto de 5 impostos mais uma complementação da União para os Estados que não atingissem o valor aluno-ano mínimo considerado importante para o padrão mínimo de qualidade. Além dos referidos impostos de acordo com o art. 4 da Lei nº 9.424/96, que regulamentava esse Fundo, dispõe que os recursos para o pagamento da complementação da União ao Fundo **serão** (*grifo nosso*) alocados no orçamento do FNDE, “podendo ser destinadas a essa finalidade receitas da contribuição do Salário Educação até o limite de 20% do total da referida complementação” (BRASIL, 1996, Art 4º). O quadro 3, mostra a composição do Fundef.

Quadro 3 - Composição do Fundef

Impostos/Complementação	Porcentagem
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços– ICMS	15%
Fundo de Participação dos Municípios– FPM	15%
Fundo de Participação dos Estados– FPE	15%
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPI/exportação	15%
Desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/ 96) - Lei Kandir	15%
Complementação da União - Recursos do orçamento do FNDE e/ou do SE	Sem valor definido

Fonte: EC 14/1996/Lei nº 9.424/1996. (2014)

O Fundef ampliou o acesso ao ensino fundamental, mas não assegurou recursos suficientes para estados e municípios com menor arrecadação, por essas e outras razões, os efeitos desse Fundo foram distintos entre os estados e mesmo entre municípios de um mesmo estado (SOUZA Jr. 2010). Houve muitos municípios que ganharam e muitos que perderam recursos com o Fundef. Para Araújo, “o país viveu uma enorme disputa entre os governos estaduais e municipais por aluno do ensino fundamental, tornando ainda mais competitivo o federalismo realmente existente” (2011, p. 6).

Segundo Souza Jr. (2010), no Estado da Paraíba, o Fundef era financiado quase integralmente por recursos que já estavam contabilizados no orçamento do próprio Estado e de seus municípios. E trouxe dificuldade para ampliação do atendimento em virtude da ausência da União na contrapartida da composição do Fundef para esse estado. O gasto por aluno no ensino fundamental aumentou, mas diminuíram tanto as matrículas como o gasto com a Educação Infantil. Os impactos financeiros foram maiores nos municípios economicamente mais pobres, com receitas quase que exclusivas do FPM. Quanto ao município de João Pessoa, teve, sobretudo, nos dois primeiros anos, *déficit* em relação a esse fundo.

Além disso, a ampliação, a universalização e a municipalização do ensino fundamental ocorreram sem que estados e municípios ampliassem e/ou melhorassem suas redes de ensino no que se refere à infraestrutura, às condições de trabalho e aos padrões mínimos de qualidade. Houve um expansionismo sem o devido planejamento e organização. Um procedimento frequentemente realizado em processos de elaboração e implementação das políticas públicas de educação no Brasil. Um comportamento de imediatismo, de modismo, de ausência de ciclo de planejamento, de processo de apropriação e de conhecimento das políticas, de monitoramento e de avaliação por parte dos sujeitos a quem é endereçada a

política. Ao dizermos isto, não retiramos o mérito e a importância do Fundef em promover a garantia do acesso ao ensino fundamental, historicamente, um privilégio de poucos.

Um componente que evidenciou um dos grandes limites do Fundef foi a definição do valor do aluno/ano muito mais baixo do que estava previsto na Lei nº 9.424/96. Além disso, não foram utilizados, pelo menos até o ano de 2000, os fatores de diferenciação previstos no Fundef para os segmentos de 1ª a 4ª, de 5ª ao 8ª, de educação especial, dentre outros, definidos na Lei que regulamenta o Fundo⁵⁰. Também não foram cumpridos a definição do valor mínimo bem como o padrão mínimo de qualidade (ARAÚJO, 2011; DAVIES, 1999; 2008; GOUVEIA, 2011; MONLEVADE, 2007; FERREIRA, 1997; PINTO, 1999).

Para Araújo (2011), o valor do custo-aluno nacional sempre esteve abaixo e em desacordo com o que foi definido na legislação, “causando sempre enormes prejuízos para os Estados e municípios” (p.6). O governo definiu, para o ano de 1997, um valor mínimo de R\$300,00, e para 1998, definiu um valor de R\$315,00. Valor que foi muito criticado por Monlevade e Ferreira (1997), Davies (1999) e Pinto (1999). Para esses dois últimos, o valor do mínimo em 1998 deveria ser superior a R\$ 400, 00. Apesar das críticas, das análises contundentes e das consequências, o Governo continuou até o final da vigência do Fundef definindo e aplicando ‘arbitrariamente’ valores inferiores aos previstos na legislação. Esse aspecto também foi abordado por Souza Jr. (2010); Sales e Silva (2009).

A Lei nº 9424/96 regulamenta que o Presidente da República deveria anualmente definir o gasto mínimo por aluno ano, que seria o valor resultado da divisão da arrecadação anual de todos os Fundef pelo número de alunos no ensino fundamental. Mas, como dito, o Governo transgrediu a própria lei, aplicando um valor sempre aquém do disposto (ARAÚJO, 2011; GOUVEIA; 2011; SALES e SILVA, 2009). Lembremos que, no Fundef, a definição dos valores a serem complementados era uma prerrogativa do Governo Federal que definiria segundo seus critérios não presentes de imediato na política. O que está posto de imediato são os critérios para equidade, justiça e redução das desigualdades educacionais e sociais.

Desse modo, os Estados e os Municípios que não conseguissem pagar o valor *per capita* mínimo por aluno/ano receberiam complementação da União ao Fundef. Esse era um critério de distribuição para possibilitar o padrão mínimo de qualidade, para reduzir as desigualdades educacionais e garantir mais equidade na distribuição dos recursos da educação. Todavia, o Governo Federal não cumpriu sua contrapartida ao Fundef dos estados e

⁵⁰ Nos três primeiros anos de 1997 a 1999, o valor foi único para todo o ensino fundamental. De 2000 a 2004, passou a ter dois valores: um para os anos iniciais e outro para os anos finais e a educação especial. Já nos anos de 2005 e 2006, o governo passou “a estabelecer o valor/ano para atender a quatro faixas de escolas, considerando sua locação e as séries dos alunos (se iniciais ou finais), bem como as modalidades de Educação e Ensino. Ver Sales e Silva, 2009, p. 700.

municípios mais pobres, ao contrário transferiu recursos minúsculos e decrescentes, como podemos observar na **Tabela03**.

Tabela 03 - Complementação da União ao Fundef (em R\$ milhões)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valor	487	580	506	392	321	336	485	395	369
%	3,7	3,8	2,9	2,0	1,4	1,3	1,7	1,2	1,0

Fonte: Extraído de Martins 2013, p.169.

De acordo com Davies (2008, p. 27),

essa irregularidade, reconhecida em vários relatórios do TCU (www.tcu.gov.br) e no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (BRASIL, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, 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, pois, segundo o TCU, em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (BRASIL, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido entorno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a lei 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida, porém não realizado só no Governo Lula terá alcançado 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), que, acrescidos ao R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo, totalizaram mais de R\$ 30 bilhões.

O Fundef, também, limitou o conceito de educação básica, focalizando recursos no ensino fundamental e não considerando a educação infantil e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), no investimento em educação municipal. Tal fato, além de fortalecer uma separação entre o que era considerado ensino obrigatório e o que não era, reforçou a centralidade ou prioridade desse nível de ensino nas políticas e nos investimentos educacionais. Uma decisão equivocada, pois “a qualidade no ensino fundamental depende da qualidade na educação infantil” (MARTINS, 2010, p. 508). Segundo Castro (2007), a educação infantil foi o segmento mais afetado no Fundef, pois o Fundef causou diminuição de oferta de vagas e de investimento na educação infantil e na educação de jovens e adultos (DIDONET, 2006; PINTO, 2006; 2007; SOUZA Jr, 2006; 2010).

Para muitos estudiosos do tema, o Fundef não trouxe novos recursos ou trouxe poucos recursos novos para educação. Talvez mais, particularmente, para o ensino fundamental e, sobretudo, para os municípios que ganharam com esse fundo. No geral, ele proporcionou uma redistribuição de parte dos 25% dos recursos vinculados ao MDE (ARAÚJO, 2008; DAVIES, 2004; 2008, 2011; PINTO, 2007).

Ao mesmo tempo, ao reservar 60% dos seus recursos para salários dos docentes do ensino fundamental, indicou pela primeira vez na história da educação brasileira uma decisão da parte da União em relação à obrigatoriedade com a construção do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (FERNANDES, 2014), ainda que focalizado no ensino fundamental.

Davies (2008) alerta que é preciso ter muita cautela ao analisar as contribuições do Fundef para a valorização do magistério. Nem todos os municípios ganharam com o Fundef. Pelo menos 39% dos 5560 municípios, na época. Num país com “forte tradição patrimonialista e baixo grau de organização, conscientização e mobilização” (DAVIES, 2008, p. 29), não há garantia de que os estados que ganharam direcionem seus recursos para a melhoria da remuneração de seus professores. Esse autor destaca, por exemplo, que devemos ter cautela com os dados difundidos pelo MEC sobre as melhorias provocadas pelo Fundef nesse aspecto, sobretudo, porque, além dos dados serem fornecidos pelas Secretarias de Educação que é parte interessada nos resultados, existem dados que não revelam exatamente os ganhos nos salários, por exemplo, quando se aumenta um pouco o salário e se retira as gratificações e outros benefícios.

Muitos estados ou municípios que tinham boa arrecadação e uma rede mais organizada já pagavam mais que o valor previsto no Fundef. Na verdade, o Fundef melhorou os salários dos profissionais do magistério de estados e municípios mais empobrecidos que pagavam péssimos salários (MELCHIOR, 1997; 2000). De acordo com Melchior (1997), a partir de cálculos de junho de 1995, cada Estado conseguiria pagar um mínimo de R\$ 300 reais em salários para os professores. Apesar de não ser um grande valor e de muitos estados e municípios, na época, alcançarem ou ultrapassarem esse valor, o Fundef ajudou a corrigir o salário de muitos professores do norte e nordeste, como nos casos em que profissionais recebiam menos que a metade do mínimo.

Segundo Melchior (1997), a PEC 233/95 também teria significado numa tentativa da União de se livrar da responsabilidade com o cumprimento do art. 60 das ADCT e de dividir com estados e municípios a mesma. Porém, como a proposta veio do executivo, ele encarregou-se de garantir para si e assegurar a menor parcela na participação. Por isso, também não propõe sanções para si mesmo como o fez para estados e municípios.

Sendo assim, para Davies (2008), a EC 14/96, que criou o Fundef, diminui o percentual de impostos que a União deveria aplicar para eliminar o analfabetismo e para universalizar o ensino fundamental. Ao alterar o art. 60 do ADCT da CF de 1988, dispôs que a União deveria aplicar pelo menos 50 % dos 18% já previstos na CF para a erradicação do analfabetismo e para a valorização dos profissionais em educação, ou seja, no mínimo 9% de

seus impostos. A EC/14 reduziu de 50% para 30%. Corroborando Davies (2008), Gouveia (2011, p. 89) destaca que essa Emenda “aumentou o percentual de subvinculação ao ensino fundamental para os estados e municípios, de 50% para 60% dos recursos previstos” [...] “Ao mesmo tempo diminuiu a subvinculação de recursos destinados ao ensino fundamental da parcela da União de 50% para 30%”.

Segundo Gouveia (2011, p. 89) este é um dos muitos “motivos para que possamos afirmar que há uma distância entre os objetivos proclamados pelo e no Fundef e o que realmente ele pretendia e podia realizar”. A primeira ideia do governo ao criar o Fundef era a de tornar o ensino fundamental prioridade, contudo, quando comparamos a parte da União antes e depois desse Fundo, percebemos que a prioridade prevista ao ensino fundamental era maior antes do Fundef (GOUVEIA, 2011, p. 89).

Em síntese, o Fundef trouxe alguns ganhos, como: aumento das taxas de conclusão do ensino fundamental; elevação do número de alunos matriculados no ensino médio; direcionamento em relação à redução das desigualdades educacional; elevação dos salários dos professores; obrigação do mínimo de 60% do Fundo para aplicar na valorização do magistério; maior transparência na distribuição e, em menor proporção, na gestão e na aplicação; utilização de recursos públicos destinados à educação; municipalização e universalização do ensino fundamental, ao considerar que no final dos anos de 1990, o país estava com 97% de seus alunos em idade escolar no ensino fundamental.

Contudo é importante considerar, em linhas gerais, que o Fundef, tanto compreendido como um fundo contábil quanto entendido como uma política, deve ser pensado dentro da estrutura da sociedade e economia capitalista liberal. De forma mais específica, no caso do Brasil, deve ser tomando como parte da estratégia de Reforma do Estado brasileiro e da educação na década de 1990. Reforma, seja no sentido de adequar as ações do Estado frente às políticas públicas sociais (dentre elas a educação), atendendo às recomendações da internacionalização do capital, seja no sentido de adequar o próprio sistema de educação às determinações de internacionalização, reestruturação e crise do capitalismo. Nesse sentido, o Fundef representou uma tentativa e forma de melhor gerenciamento na distribuição, na aplicação e no controle dos recursos públicos a serem aplicados na educação. Entretanto não houve aumento de recursos. Os recursos ficaram direcionados apenas para o ensino fundamental, e houve fragilidade dos conselhos de controle social. Muitos municípios perderam recursos e alguns poucos ganharam, não ocorrendo, pois, garantia de padrão mínimo de qualidade, nem valorização da categoria dos profissionais da educação. Persistiram os baixos salários, aumentou o processo de municipalização e o acesso ao ensino

fundamental, mas não houve processo de adequação física, de infraestrutura, nem de aspectos pedagógicos.

Concordo com Davies (2008) que, mais importante que compreender os textos legais sobre o financiamento da educação, particularmente, sobre o Fundef, é fundamental entender sua estrutura e a estrutura social em que este se situa. A estrutura social capitalista, a estrutura e a conjuntura brasileira, como também, em menor proporção, a atuação e o protagonismo da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos partidos políticos que alegam defender os interesses das minorias.

O fato é que o Fundef se insere no contexto de estrutura, social, política, e economia capitalista, que atua a partir de um modelo essencialmente liberal. Contudo, é preciso ir além da constatação e da crítica. É necessário compreender, reconhecer e se apropriar dessa lógica para propor alternativas de enfrentamento, mais próximas do real do que do ideal, mais técnicas do que filosóficas, que considere o curto, o médio e o longo prazo. É preciso entender que a sociedade capitalista liberal atual mediante a proteção e a perpetuação dos interesses das classes dominantes e de um projeto contínuo de proteção da propriedade privada, atua mediante a defesa de uma hipotética livre concorrência, da defesa de direitos mínimos como quesito para a cidadania. Todavia tudo está subjugado ao crescimento econômico das camadas hegemônicas.

Não por acaso, desde a década de 1980, testemunhamos uma elevação dos altos índices de pobreza, a permanência da falta de escolarização, o analfabetismo e o desemprego. A década de 1990 foi marcada por transformações e reformas no cenário político, econômico, social e educacional do Brasil. Perda de capital associada à dívida externa, ao déficit público, ao baixo crescimento econômico, ao ajuste fiscal em função do controle do superávit primário e da dívida pública. Após período ditatorial, o Brasil inaugurou “uma nova política, de redemocratização, mas mantendo inalterada, e até aprofundando, a política econômica que penaliza a grande maioria da população” (SOUZA Jr, 2011, p. 38).

Segundo Souza Jr. (2011, p. 39), com Fernando Collor de Mello no Executivo, o Brasil “adotou uma política de internacionalização de sua economia de cunho mais amplamente dependente”. Já o governo de Fernando Henrique Cardoso levou ao extremo uma política de desnacionalização, de privatização, de endividamento externo e de elevação das taxas de juros e da carga tributária. Além de um aperfeiçoamento dos princípios de descentralização administrativa via viés da municipalização, que já vinha sendo desenvolvido durante a década de 1980, no contexto de redemocratização do país.

É importante dizer que o Fundef teve impactos negativos e revelou muitas contradições em relação aos objetivos e finalidades a que se propôs. Quando aprofundamos a leitura de sua estrutura, percebemos que no fundo ele atingiu os fins para o qual foi estruturado. Entre as principais metas do governo de FHC estavam a universalização e a municipalização do ensino fundamental, feito a baixo custo e via transferência de responsabilidades com pouco recursos; a redução de gastos com o social, dentre eles com a educação, uma maior eficiência e gerenciamento do setor e dos gastos com as políticas sociais. Não por acaso descumpriu o valor mínimo, a complementação, bem como não houve recursos novos, nem garantia de valorização dos profissionais do magistério.

O Fundef transfere para estados, Distrito Federal e municípios o financiamento do ensino fundamental e a universalização da educação, assim a União se esquivou de sua contrapartida, minimizando seus esforços com a educação básica, particularmente, com o ensino fundamental. Articuladamente e com precisão, faz esse processo sem mexer no ajuste fiscal, ou melhor, como estratégia do ajuste.

Nesse sentido, o Fundef acabou por causar um retrocesso na compreensão e no conceito de educação básica, focalizando o atendimento apenas no Ensino Fundamental. Esse fato impactou negativamente as políticas de financiamento educativo de outras etapas e modalidades da educação básica, como a Educação de Jovens e Adultos EJA e a Educação Infantil. Ao fazer esse recorte preferencial por uma etapa da educação para o acesso ao financiamento acabou legitimando e fortalecendo as desigualdades educacionais e sociais já existentes entre os segmentos da educação brasileira.

Além disso, o não cumprimento do valor do custo-aluno mínimo nacional, da complementação da União e da definição mínima do salário dos professores, nos termos da Lei nº 9.424/96, demonstra fortes contradições nessa política, uma vez que esse aspecto inviabiliza os principais objetivos da mesma e também contribui para a não redução das diferenças interestaduais e educacionais. Pelo contrário, foi possível observar o aumento da competição entre estados e municípios, a ampliação das dificuldades por parte dos municípios em assumir suas redes de ensino, uma vez que não havia recurso suficiente.

No contexto de desenvolvimento dessa política, também acabou por externar a fragilidade na fiscalização e no controle social, seja pela falta de capacitação técnica para análise das contas do Fundef, seja pela existência de fraudes na aplicação e na prestação de contas dos recursos, ou por manobras na contabilização da matrícula.

O Fundef não conseguiu realizar alguns de seus objetivos principais, isso, em grande parte, se deve às orientações advindas dos organismos internacionais. Tais organismos

pactuaram com os países em desenvolvimento o caminho que deveriam seguir para melhorar a qualidade da educação. Para isso, as políticas educacionais deveriam prezar pela focalização dos investimentos em educação no ensino fundamental, na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental. As limitações revelaram a insuficiência dos recursos, as dificuldades em melhorar os indicadores educacionais e em promover a justiça social, a equidade, bem como, a limitação de sua abrangência (ARAÚJO, 2007; MARTINS, 2007; SOUSA JR, 2006).

Nesse contexto, as discussões sobre o Financiamento da Educação começam a ganhar maior espaço no Brasil. A promulgação da Lei nº 9.394/96, a elevação da educação à primeira etapa da educação básica, o direcionamento para sua inclusão nos sistemas municipais de ensino, a definição das prioridades de atuação de cada ente federado, bem como a criação do Fundef e do PNE/2001 trouxeram elementos para o aumento das reflexões, debates e discussões sobre os limites de estados e municípios em assegurarem o direito à educação e a valorização dos profissionais do magistério. Tornou-se imprescindível o debate sobre a urgência de recursos para o financiamento de toda educação básica, incluindo a educação infantil. Nesse período, foram elaboradas algumas PECs e realizados alguns eventos e discussões sobre o tema (ABREU, 2004b; LIMA, 2007; SANTOS, 2012).

Nesse cenário, municípios e entidades, como Undime, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, além de criticarem os resultados e os efeitos do Fundef reivindicavam mais recursos para a educação básica, melhorias salariais, dentre outras questões correlatas. Nesse mesmo cenário, no bojo de muitas discussões sobre financiamento educacional, o financiamento da Educação infantil passa a receber forte atenção, impulsionado, sobretudo, pela ausência de prioridade nos recursos para a educação, e por sua exclusão no Fundef. O Fundef vigorou de 1998 até 31 de dezembro de 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). É sobre ele que falaremos mais detalhadamente a seguir.

4.3 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB

Na verdade, desde a iminência da criação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95, que originou o Fundef, surgiram inúmeras PECs com foco no financiamento educacional, muitas delas relativas ao financiamento da educação infantil, seja propondo a

criação de um fundo específico para a educação infantil, seja recomendando a inclusão desse segmento no Fundef, ou ainda sugerindo o financiamento de toda educação básica o que incluiria a educação em creche e pré-escola⁵¹. Exemplo disso é a PEC nº 570, ainda em 1998, e a PEC nº 112, apresentada ao Congresso no ano de 1999, pela bancada do Partido dos Trabalhadores, que propuseram a criação de um Fundo para toda a educação básica. A PEC nº 112/1999 sofreu alterações e reformulações, sendo transformada na PEC nº 415, que foi enviada ao Congresso Nacional, pelo Executivo, no ano de 2005, propondo a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Vale lembrar que o Presidente Lula, eleito em 2003, colocou em seu Plano de Governo a implantação do Fundeb, inserindo-o numa plataforma de governo focalizada na inclusão social. Quando a defesa de um fundo para a educação básica foi apresentada pela primeira vez pela bancada do Partido dos Trabalhadores PT, ainda, em meados de 1995, o país estava diante de um modelo de administração gerencial - esse fato é uma das razões de a proposta não avançar⁵². Todavia, o mesmo aconteceu nos primeiros anos do Governo Lula, “o ajuste fiscal continuou a conformar as ações do governo, com fixação de metas de inflação, responsabilidade fiscal, e superávit primário” (MARTINS, 2013, p. 197). Por essa razão, a proposta foi se arrastando até o ano de 2005, quando foi apresentada pelo governo ao Congresso Nacional. Contudo vale dizer que, desde 2004, o MEC já havia começado os debates e os colóquios sobre o Fundeb em vários estados da federação, e, com base nessas discussões, “iniciou um debate com o MP e com a Casa Civil” (*idem*), até a apresentação da PEC nº 415 ao Congresso, em 2005.

A PEC 415/2005 apresentou muitas limitações no sentido de garantir o direito à educação básica nos termos postos nos arts. 205 a 214 da CF/88, o que fez com que vários atores sociais - movimentos da sociedade, estudiosos em educação, gestores da educação e das finanças de todos entes federados, bem como parlamentares de várias bancadas e diversas instituições da sociedade civil organizadas da área de educação e áreas afins - se envolvessem num intenso debate em torno da reformulação e aprovação do Fundeb.

Entre as diversas limitações presentes na proposta do Fundeb que entraram na pauta dos debates, podemos citar: “a inclusão das creches”, “inclusão das instituições conveniadas”, “destinação para a educação básica pública”, “complementação da União correspondente a

⁵¹ Ver Abreu, (2004a, p. 136-137; 2004b), Lima(2006) e Santos (2012; 2015).

⁵² Estávamos num contexto de Reforma do Estado no governo do PSDB, numa conjuntura de baixo crescimento econômico e de ajuste fiscal. Os primeiros anos do Governo Lula ainda se deram sob a mesma conjuntura econômica, a mesma plataforma de governo, mas com outro modelo de gestão e de ações do Estado: busca de maior independência econômica, de maior intervenção do estado, crescimento econômico com maior distribuição de renda e geração de consumo, retorno a ideia de desenvolvimento do país. E havia uma conjuntura econômica mundial favorável.

10% do total do fundo” (MARTINS, 2011, p.198), “vinculação de 20% em lugar de 25%”, “retirada do IRRF”, a “não utilização do SE como fonte da complementação”, “complementação para todos os estados”, “permanência da vinculação do salário educação apenas para o ensino fundamental” (MARTINS, 2011, p. 199), “fixação das ponderações pela junta/comissão e não por lei”, “repasso direto dos recursos do Fundeb aos municípios que transportassem alunos da rede estadual” (MARTINS, 2011, p. 200) e muitos outros.

Algumas dessas proposições tiveram maior relação com o tema da educação infantil no Fundeb, como a inclusão das creches sem envolvimento dos impostos municipais, que teve como proponente e apoiador: Undime, CNM, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Fundeb pra Valer, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), e como opositor o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). A inclusão das instituições conveniadas foi indicada e apoiada pela Undime e pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP). A defesa e a proposição para a destinação do fundo, apenas, para a educação básica pública foi proposta pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o CNTE (MARTINS, 2011).

Contudo quatro pontos ganharam notoriedade nacional e fizeram com que a sociedade civil se mobilizasse em um intenso debate em prol da reformulação e da provação do Fundeb, foram eles: i) a exclusão das creches para o recebimento dos recursos; ii) a necessidade da instituição do Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação; iii) a não definição do padrão mínimo de qualidade; e iv) a necessidade de elevar a participação da União na Educação Básica.

Nesse contexto, foi criado o “Movimento Fundeb Pra Valer⁵³”, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O Movimento reuniu mais de 200 entidades e organizações em torno da referida pauta. Organizados em Fóruns e redes, o Movimento participou ativamente de todo processo, de debates e de audiências públicas, inclusive no Parlamento. Emitiram notas técnicas, pareceres e emendas ao texto da PEC 415, e influenciaram marcadamente na aprovação do texto final da Fundeb. O Movimento elaborou 9 emendas e apresentou como propostas ao texto da PEC 415/2005. Três (3) delas foram particularmente mais fortes: a inclusão das creches, a instituição do Piso Salarial Nacional e o aumento da Complementação da União, a partir de fixação de percentual de 10% sobre o valor da arrecadação do Fundo⁵⁴.

⁵³ Foi lançado em ato Público conhecido como “ao Fraldas Pintadas” em 31 de agosto de 2005.

⁵⁴ A CNTE também propôs emendas ao texto, dentre as quais, o aumento do percentual do Fundo para 25% e do mínimo de 80% dos percentuais do Fundeb para a valorização de todos os profissionais da educação e não só dos professores.

Na luta pela inclusão desses pontos no Fundeb, a sociedade civil precisou se articular em torno de um ponto agregador; para isso, elegeram a inclusão das creches como ponto comum (NASCIMENTO, 2009; SANTOS, 2012; 2015). Assim promoveu-se um intenso debate com a participação da sociedade civil, de entidades sindicais e empresariais, de diversos movimentos sociais, de ONGs, de partidos políticos, dentre outras instâncias, na defesa da inclusão das crianças de 0 a 3 anos de idade no Fundeb. Mas vale ressaltar que, antes da criação do “Movimento Fundeb pra valer”, várias organizações e parlamentares vinham se manifestando contra a não inclusão das creches no Fundeb⁵⁵. Após muita discussão, debate, alterações e tramitação na Câmara dos Deputados, a PEC/415/2005 foi aprovada pela Medida Provisória nº 339/2006, sofreu novas alterações e acréscimos no Senado e foi convertida na Lei nº 11.494, de junho de 2007⁵⁶.

A Emenda Constitucional 53/2006 cria o Fundeb e dá nova redação aos arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211, 212, e 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”.

Podemos observar que os arts. 7, 23, 30, inciso VI; o art. 208, §4º; o art. 211, §2º; os arts. 212, 214 e no art. 60 das ADCT da CF/88, ao tratarem em seu conjunto da responsabilidade dos entes federados com a educação, e especificamente, sobre a competência dos municípios, não instituem uma hierarquização entre o ensino fundamental e a educação infantil. Constatamos que é de responsabilidade prioritária dos municípios a educação infantil e o ensino fundamental. Não existe, a princípio, a ideia de hierarquização, pois o município deve ocupar-se de ambas as etapas.

Foi na EC nº 14/96 e na Lei. nº 9.394/1996 que apareceu a afirmação da prioridade do ensino fundamental em detrimento da educação infantil. A EC nº 14/96 chega a dispor, no art. 3, que os municípios deverão atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil. Mas trata-se de uma disposição deslocada ou apenas contraditória, uma vez que o

⁵⁵ A Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, o Conselho Nacional do Direito da Criança (Conanda), a Organização Mundial pela Educação Pré-escola (Omep), o Movimento Inter Fóruns de Educação Infantil (Mieib), a Undime, dentre outros.

⁵⁶ Sobre o Movimento “Fundeb pra Valer” ver Nascimento (2009); Santos (2012;2015).

texto da EC 14/96 e da Lei que a regulamenta direciona toda atenção e os recursos para o ensino fundamental, sejam os da MDE, sejam os do SE e mesmo os 60% do Fundef deveriam ser aplicados, especificamente, na valorização dos profissionais do magistério do ensino fundamental.

A LDB (Lei nº 9.394/96) foi mais determinante nessa fragmentação visto que amarrou essa orientação em seu art. 11 ao dispor que os municípios deverão se incumbir de:

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

É contraditório que a LDB de 1996, documento legal que dá o atual direcionamento e ordenamento da educação brasileira, ao mesmo passo em que eleva a educação infantil à condição de primeira etapa e dispõe que os municípios deveriam integrá-la aos sistemas municipais de ensino, determina que os municípios deveriam atender prioritariamente ao ensino fundamental. Na verdade, o destaque de prioridade é desnecessário, haja vista a CF/88 não dar ênfase à prioridade de cada unidade da federação, com as etapas e as modalidades da educação que assumiram especificamente. Todavia, dá ênfase que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem, em regime de colaboração, procurar assegurar o direito à educação, como também a União exercerá função supletiva mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino (Art. 211, §1º CF/1988) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). Esses aspectos evidenciam que a educação infantil enquanto direito, não deve ser de responsabilidade somente dos municípios, mas de todos os entes federados.

O art. 206, no inciso V, passou a vigorar com a seguinte redação: “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”; e inova no inciso VII, parágrafo único, quando, além de dispor sobre o piso salarial para os profissionais da educação, delibera sobre o que seria a categoria considerada profissionais da educação básica e os prazos para a elaboração ou adequação de seus planos de cargo e carreira.

Outro aspecto importante está na alteração do art. 208, inciso IV: "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade", alterando no texto legal a faixa etária da Educação Infantil para 0 a 5 anos de idade em vez de 0 a 6 anos. Essa alteração, presente também no art. 7, citado anteriormente, já havia sido preconizada na Lei nº 10.172/2001, que criou o PNE/2001, e nas leis nº 11.114 e 11.274, respectivamente nos anos de 2005 e 2006, que instituíram e criaram o ensino fundamental de 9 anos. Porém, até 2007, não havia sido alterado o texto Constitucional, permanecendo de 0 a 6 anos de idade como faixa etária constitucional da educação infantil.

No texto do art. 211, no §5º, passa-se a afirmar que a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. Essa escrita é aperfeiçoada na redação dada pela EC 59/2009, que amplia a obrigatoriedade da Educação Básica dos 4 aos 17 anos de idade e a responsabilidade da União, Estados e Municípios com a cobertura dessa faixa etária. Já o art. 212, §5º, dispõe que a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhido pelas empresas na forma da lei. Até 2006, parte dos recursos do SE era direcionado apenas para o ensino fundamental, como, também, podia ser usado como complementação da União ao Fundef. Tal aspecto, mesmo que de forma limitada, revela como o ensino e a garantia da educação estão associados à ampliação dos recursos públicos para a educação, assim como a elevação do comprometimento do Estado e da União com a MDE e a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados.

É importante destacar, nesse processo, que a EC 59/2009, seguindo a mesma tendência, altera o texto constitucional, ampliando a faixa etária da educação obrigatória de 4 a 17 anos de idade. Dispõe, ainda, que os recursos vinculados para a MDE devem ser aplicados prioritariamente no ensino obrigatório e que esses recursos devem ser definidos levando-se em consideração uma proporção em relação ao PIB.

A referida Emenda tem impacto direto na educação infantil. Por um lado, ao não incluir as creches na faixa etária de obrigatoriedade, fica excluída da prioridade no recebimento dos recursos da MDE. Por outro lado, ao incluir o segmento de 4 e 5 anos, introduz na educação infantil a ideia de obrigatoriedade sobreposta à ideia do direito, haja vista que todas as crianças nessa faixa etária deverão ser obrigatoriamente matriculadas na pré-escola. Além disso, promove tanto uma fragmentação da educação infantil quanto uma desigualdade no tratamento, por parte do recebimento dos recursos, do direcionamento de políticas e da prioridade na atuação municipal. Esse processo vai de encontro ao mecanismo do Fundeb que vincula os recursos da MDE para toda a educação básica. E, ainda, a

EC59/2009 poderá justificar a manutenção dos baixos investimentos e fatores de ponderação para o segmento de 0 a 3 anos de idade.

A EC53/2006 é, em linhas gerais, uma alteração no art. 60 do ADCT, cuja redação dispõe que União, Estados, Distrito Federal e Municípios destinarão parte de seus recursos vinculados ao MDE, como disposto no art. 212 da CF/88, para o desenvolvimento de toda educação básica e para a remuneração dos profissionais da educação. Nesses termos, cria o Fundeb.

Fundeb é composto por 20% dos 8 impostos de que trata o art. 3º da seção I do capítulo II da Lei nº 11.494/2007, e que são vinculados ao MDE. Assim, o Fundeb é 25% a que se destina ao MDE os estados e os municípios. Mas vale destacar que os recursos do MDE podem ultrapassar os 25%, isso porque muitos municípios declaram que aplicam mais de 26%, 28%, 30%, por exemplo, de suas receitas de impostos em MDE, seja por sua disposição da Constituição Estadual, seja por opção política, seja pela capacidade de arrecadação em um dado momento, dentre outras condições. Mas, como está disposto na lei, o Fundeb é 20% dos, no mínimo, 25% dos recursos vinculados à MDE, mesmo que o Estado ou o município apliquem mais de 20%. Esse é um aspecto que merece uma análise mais apurada. Os referidos percentuais apesar de, ainda, insuficientes e resultantes de uma luta por ampliação dos recursos públicos para a educação pública e pela garantia do direito à educação gratuita e para todos, contudo também existe proposta contrária, sobretudo que defendendo redução dos percentuais e dos gastos com a educação pública. Ver **Quadro 4** com as fontes dos recursos que compõem o Fundef e o Fundeb.

Quadro 4 - Composição do Fundef e do Fundeb

Fonte	Fundef	Fundeb			
	1996 - 2006	2007	2008	2009	2010 - 2022
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
IPI – exportação	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
Lei Kandir	15%	16,66%	18,33%	20%	20%
ITCM	-	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	-	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR	-	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	Sem valor definido	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10% do total do Fundo

Fonte: EC 53/2006; MP nº 339/2006; Lei nº 11.494/2007. (2014)

É importante destacar que essa estrutura é fixa e determinada por princípio econômico. Não há segurança que seja suficiente para atender à crescente demanda da educação básica.

O Fundeb redistribui os recursos já vinculados pela CF/88, art. 212, de acordo com a razão do número per capta de alunos matriculados na educação básica indicado e declarado no Censo escolar do ano anterior e tendo como parâmetro um valor mínimo por aluno/ano definido anualmente pelo MEC, assim como no Fundef.

Trata-se de um Fundo de natureza contábil como descrito no §1º do art. 60 das ADCT, no art. 1º da Lei nº 11.494/2007, no art. 1º da MP nº 339/2006. O processo de recolhimento, repartição e distribuição se dá automaticamente por força da lei. Formado por 20% das receitas de 8 impostos de que trata o art. 3º da Lei nº 11.494, o inciso II da EC 53/2007 e o art. 3º da MP 239.

Os municípios devem enviar para Fundo os 20% da receita dos impostos de que trata o art. 3º da EC/53, vinculados à educação, e o Fundo devolve um montante de recursos para cada município de acordo com o número de seus alunos matriculados e declarados no Censo Escolar do ano anterior, de acordo com o fator de diferenciação para cada segmento da educação básica. O Fundeb devolve os recursos para os municípios de acordo com um valor/aluno mínimo nacional definido anualmente pelo MEC. Um valor que se supõe promover padrões mínimos da qualidade. Os Estados com arrecadação que não atingirem o custo mínimo nacional por aluno, para garantir o referido padrão, receberão uma complementação de recursos vindos da União para o Fundeb de modo a equiparar o valor nacional mínimo de cada aluno.

Assim, como no Fundef, há estados e municípios que perdem com o Fundeb e há estados e municípios que ganham. Estados e municípios mais ricos e com maior arrecadação, mas que têm uma rede de ensino menor recebem de volta no Fundeb um quantitativo de recursos inferior ao que arrecadou e enviou ao Fundo. Estados e municípios mais pobres e com baixa arrecadação recebem mais do que enviaram ao Fundo, por receberem proporcional ao número de alunos e não à sua arrecadação. Esse modelo, de certa forma, promove mais equidade entre as redes de ensino, pelo menos no que se refere à distribuição dos recursos. Ao mesmo tempo, a lógica pode ser encarada não como uma relação entre quem ganha e quem perde mais, mas como forma de fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados que passam a partilhar de suas riquezas, tendo em vista cooperarem com os municípios mais pobres. É importante destacar que os recursos são movimentados no âmbito apenas de cada estado com seus respectivos municípios, não há movimentação entre estados. A correção entre estado é feita por meio da complementação da União.

A Complementação da União é um recurso a mais dos recursos previstos, conforme aparece nos incisos do caput do art. 3º e no §1º desse artigo. Essa contrapartida da União foi sendo integrada de modo gradual, com é possível visualizar no quadro 5.

Quadro 5 - Complementação da União

	Complementação da União				
Fundef	Fundeb				Base Legal
1996-2006	2007	2008	2009	2010-2022	2006-2007
Sem valor definido	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10% do total do Fundo	- EC 53/2006 - Inciso VI e VII do art. 3º - MP nº 339/2006 - art. 4º, 5º, 6º, 7º - Lei nº 11.494/2007 - art. 4º, 5º, 6º, 7º

Fonte: EC 53/2006; MP nº 339/2006; Lei nº 11.494/2007. (2014)

A Complementação é dos grandes saltos ou conquista social no Fundeb, haja vista que indica uma ampliação do comprometimento da União com a educação básica no país, porque promoveu uma elevação dos recursos públicos advindos da União para a educação básica, por meio de uma parcela de novos recursos. Isso acontece porque a Complementação é feita após os cálculos e a soma da arrecadação de toda arrecadação do Fundo. A União acrescenta o valor de 10% sobre o valor arrecadado para contribuir com o estado que não conseguir atingir o valor aluno-nacional-ano. Como nos últimos anos o Brasil havia elevado sua arrecadação em impostos, proporcionalmente aumentou os valores vinculados à educação e, por conseguinte, a complementação da União ao Fundo. De acordo com Santos (2015), “atualmente são dez o número de estados que recebem a complementação da União - Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Amazonas e o Rio Grande do Norte” (SANTOS, 2015, p. 97).

O Fundeb inovou, não ao propor aumento gradativo da Complementação da União, mas ao definir um percentual fixo para a Complementação da União que seria de 10% sobre o total dos recursos da arrecadação do Fundo. Essa Complementação é vinculada para os estados e/ou para o Distrito Federal quando algum destes entes não atingirem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. No Fundeb, também foi vetado o uso do salário-educação para fins de Complementação do Fundeb.

No Fundef, era o Governo Federal quem definia o valor de sua contribuição e, portanto, os critérios eram obscuros e baseados no quantitativo que a União julgasse

necessário e suficiente. Na verdade, também estava condicionado à política econômica adotada pelo Governo, na ocasião, de FHC. No Fundeb, o que determina a parcela da União é o volume total da arrecadação dos 26 estados mais o Distrito Federal, considerando-se que a Complementação da União é de 10% sobre o valor dessa arrecadação. Cada vez que o volume total de arrecadação dos Estados, Distrito Federal e municípios aumenta, também se eleva a complementação da União para o Fundo. O processo de arrecadação dos impostos no Estado liberal está relacionado ao crescimento da economia, e os recursos do Fundef/Fundeb estão atrelados aos impostos. O Brasil, mesmo num contexto de “crise econômica” mundial, manteve, nos últimos anos, altas taxas de arrecadações tributárias. Não por acaso, o Fundeb e a Complementação da União para esse Fundo vêm aumentando significativamente, ano após ano, desde 2007. Veja na **Tabela 04** a evolução dos recursos do Fundeb entre os anos de 2007 a 2013. Os valores duplicaram, considerando-se o primeiro ano de implementação e o ano de 2013. Se a comparação fosse em relação ao início dos anos 2000, no Fundef, os recursos triplicariam.

Tabela 04- Recursos do Fundeb (em bilhões) no período de 2007-2013

Ano	Recursos do Fundeb (em bilhões)
2007	66, 44
2008	85,59
2009	92,10
2010	104,34
2011	112,64
2012	113, 90
2013	119, 10

Fonte: FNDE/MEC 2015.

A EC 53/2006, a Lei nº 11.494/2007 e o Decreto nº 6.253/2007 são fundamentais para pensarmos na ampliação do conceito de educação básica no contexto do Fundeb e, particularmente, para discutirmos o processo de reconhecimento do direito à educação, haja vista que criam e regulamentam uma política que assegura recursos públicos para toda educação básica. A criação desse Fundo tem entre seus objetivos o de impulsionar a educação básica brasileira, reduzir desigualdades educacionais e sociais, promover equidade e melhoria na qualidade da educação pública, valorizar os profissionais da educação, favorecer um aperfeiçoamento, uma elevação e uma distribuição racional de recursos públicos para toda a educação básica pública. Não obstante, também, expressa uma tentativa de realizar o Pacto Federativo em relação à garantia do direito à educação, uma vez que significou, em alguma

medida, uma elevação do comprometimento, pelo menos, financeiro da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Fundeb é uma política pública de financiamento da educação que tenta superar os limites do Fundef, como por exemplo, a focalização dos recursos e das políticas educativas no e para ensino fundamental. Entre algumas de suas características está a ampliação da cobertura e da abrangência do Fundo que pode se dar a partir de vários aspectos, como: pelo financiamento de toda a educação básica (incluindo a educação infantil e a Educação de Jovens e Adultos), o que significou incluir 48,1 milhões de estudantes da Educação Básica, logo no primeiro ano de sua implementação; ampliar o conceito de Educação Básica e de Profissionais da Educação, uma vez que os recursos não ficam mais direcionados para uma das etapas da educação básica; o aumento no quantitativo de impostos que vinculam recursos para educação, de 5 para 8, e do percentuais dos recursos que são retirados de cada imposto, de 15% para 20%; aumentar o percentual de complementação da União para os estados e o tempo de vigência de 10 para 14 anos.

A cobertura é uma característica importante, pode revelar, por exemplo: o grau de abrangência da responsabilidade e dever do Estado Brasileiro com a Educação Básica; o nível de inclusão que o sistema de educação e que a educação do país está se propondo; a ampliação da garantia do direito à educação; e a expansão da obrigatoriedade e ampliação do esforço da União em superar as desigualdades educacionais e sociais.

Outro aspecto muito importante é que o Fundeb propõe uma política de valorização dos profissionais da educação. Define quem é considerado profissional da educação e cria a ideia de um Piso Profissional que é o valor menor do qual nenhum outro valor pode ser estabelecido. Esse valor deve incidir sobre todas as vantagens e benefícios e estar obrigatoriamente atrelado aos fatores carreira, formação e jornada de trabalho. Além disso, o Fundeb dispõe que, no mínimo, 60% dos valores desse Fundo devem ser aplicados na valorização desses profissionais.

A EC 53/2006 altera o art. 206 da CF/88, nos incisos V e VIII. Dispõe sobre a valorização dos profissionais da educação e garantia de “planos de cargos, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” no inciso V; e, no VIII, dispõe sobre um piso nacional e sobre a definição de quem seriam os profissionais da educação. O Piso só foi instituído em 2008 pela Lei nº 11.738. A aprovação de uma lei do Piso tratou-se de uma conquista, sobretudo, para estados e municípios mais pobres, pois que, apesar de o valor ser baixo e de muitos estados já pagarem

o Piso ou mais que este, uma grande parcela ainda não alcançava patamares mínimos⁵⁷. Sendo assim, os planos de Carreira dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios deverão fixar vencimento básico, tendo como parâmetro e respeito o piso nacional, mas a depender da arrecadação de cada estado e município para a possibilidade de garantir valor superior.

A implementação do Fundeb foi gradual nos de 2007, 2008 e 2009. No primeiro ano, foi considerada a totalidade das matrículas do Ensino Fundamental e foi incluída apenas 1/3 das matrículas da Educação Infantil, do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos. No segundo ano, foram incluídas 2/3 das matrículas dos referidos segmentos, etapas e modalidades de ensino. No terceiro ano, em 2009, foram incluídas todas as matrículas da educação básica. De um patamar de cerca de 30,2 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental regular e atendidos pelo Fundef em 2006 (Censo Escolar de 2005), passou para 48,1 milhões de alunos matriculados em toda educação básica, já no quarto ano de vigência do Fundo. Podemos verificar isso no quadro 6.

Quadro 6 - Implantação gradativa do Fundeb, entre o período de 2007 - 2010

Recursos e abrangência	2007	2008	2009	2010
Impostos já existentes no Fundef	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos novos	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
Matrículas	Todas as matrículas do Ensino Fundamental mais 1/3 das demais matrículas	Todas as matrículas do Ensino Fundamental mais 2/3 das demais matrículas	Todas as matrículas da Educação Básica	Todas as matrículas da Educação Básica

Fonte: EC 53/2006; MP nº 339/2006; Lei nº 11. 494/2007. (2014)

O Fundeb entrou em vigor imediatamente no ano de 2007, mas sua implementação ocorreu de forma gradual, o que sugere um tempo para as redes de ensino se organizarem. Todavia, também havia uma preocupação de ordem econômica dos estados e municípios com os impactos possíveis dessa nova política em suas contas.

Os critérios utilizados para a escolha da implementação gradual foram de ordem técnica e econômica, considerando redução de impactos nas contas e melhor adequação e adaptação por parte dos estados e municípios. Segue assim uma sistemática diferente do

⁵⁷ O mesmo governo que fez a proposição da Lei do Piso, em 2008, submeteu, em 2009, uma proposta de alteração do art. 5º da Lei do Piso que mudaria o critério de seu cálculo, antes condicionado ao custo aluno/ano, que passaria a utilizar os critérios do INPCA - o que seria um retrocesso e contradição. "O valor mínimo anual deve ser corrigido anualmente com a perspectiva de concretizar o conceito de custo/aluno/qualidade, assegurada a Complementação da União e a universalização do piso de referência nacional aos estados e municípios de arrecadação per capita insuficiente" Lei 11.494.

Fundef que teve um processo de implementação, aprovado em dezembro de 1996, mas que só começou a ser implantado em janeiro de 1998, com exceção do Pará.

Previsto para durar 14 anos, o Fundeb, em muitos aspectos, é uma ampliação dos pontos positivos do Fundef e um aperfeiçoamento dos pontos negativos, ou, ainda, uma tentativa de corrigir as falhas cometidas pelo Fundef, como a exclusão de alguns segmentos, a irrisória complementação por parte da União, a focalização no ensino fundamental, a falta de definição do padrão mínimo de qualidade, a baixa valorização dos profissionais da educação e a não definição do piso salarial para os profissionais da educação.

O Fundeb foi instituindo-se, no âmbito de cada estado da federação, como um fundo contábil que passou a reter uma parte significativa da receita gerada pelos impostos estaduais e municipais vinculados à educação e a redistribuí-la, a partir de uma proposta mais equitativa de acordo com a proporção do número de matrículas na educação básica, de responsabilidade de cada uma dessas esferas governamentais (BASSI, 2011).

Um aspecto inovador no Fundeb é que a redistribuição dos recursos passa a ser feita de acordo com um fator de ponderação definido para cada etapa, segmento, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, nos termos do art. 10 da Lei nº 11.494/2007. Ou seja, passa-se a considerar de forma diferenciada os valores de cada segmento, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino. Os pesos estipulados para esses fatores variam entre um intervalo mínimo de 0,7 centésimos a 1,3 centésimo. No art.10, n. §1º, destaca-se que a ponderação terá como fator de diferenciação o fator 1 (um) usado para o ensino fundamental urbano⁵⁸. A partir desse fator de referência, os demais segmentos poderão receber até 30% a mais ou a menos em recursos sobre o valor mínimo por aluno de cada Estado. A **Tabela 05** mostra os fatores de ponderação entre os anos de 2007 e 2013.

⁵⁸ A utilização de diferente fator de ponderação para etapas e modalidades de ensino e tipo de estabelecimento já estava presente no Fundef; por exemplo, o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série tinha como fator 1,00 centésimo e o de 5ª a 8ª série, 1,05.

Tabela 05 - Fatores de Ponderação do Fundeb (2007-2013)

Etapas, modalidades e segmentos	Res. nº1/07	Portari a nº41/07	Portari a nº932/08	Portari a nº777/09	Portari a nº873/10	Portaria nº1. 322/12	Res. nº8/12
Fatores de Ponderação de 2007-2014	2007	2008	2009	2010	2011	2012	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. Urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
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)

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. Os fatores de ponderação definidos, principalmente, para o segmento da Educação Infantil - creche e pré-escola - estão muito abaixo do custo real dessa etapa educativa. 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, 2007; ARAÚJO, 2006; BASSI, 2011). Veja na **Tabela 06** os fatores de ponderação para a educação infantil.

Tabela 06: Fatores de Ponderação do Fundeb para a Educação Infantil - 2007-2015

Etapas, modalidades e segmentos	Res.* nº1/07	Por.** nº41/07	Por.nº 932/08	Por.nº 777/09	Por.nº 873/10	Por.nº 1. 22/12	Res. nº8/12
Fatores de Ponderação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Creche	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche pública tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche conveniada tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche pública em Tempo Integral parcial	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30
Creche conveniada -Tempo Integral parcial	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Pré-escola 0,90	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90
Pré-escola parcial	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30

Fonte: CNM (2014). Legenda: **Res** = Resolução; **Por.** = Portaria

A partir de 2008, esses fatores 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 nº11.494/07) (BRASIL, 2006, 2007; 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.

O Custo Aluno Qualidade inicial⁵⁹ 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 07** apresenta a projeção de valores do Caqi para o ano de 2009 a 2012⁶⁰.

Tabela 07-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.

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.

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).

Para Bassi (2011), 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

⁵⁹ O 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.

⁶⁰ Ver: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/20daniel>.

Visitar: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq>

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). (BRASIL, 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 Sena (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” (SENA, 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 básica⁶¹. 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 CAQi 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), 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 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.

⁶¹ Mas 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.

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 município⁶² e/ou estado.

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.

⁶² Todavia, 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.

Vale ressaltar que Cara (2012), 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 oportunidades⁶³, 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 à 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.

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

⁶³ As 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.

modo, os 10% do PIB não são suficientes para consertar um atraso educacional, social e econômico de centenas de anos. Mas sem ele certamente será muito mais difícil.

No quinto capítulo, apresentamos dados sobre o financiamento da educação e da educação infantil no município de João Pessoa particularmente, focalizando o financiamento da educação infantil nesse município a partir do contexto de implementação do Fundeb. O texto traz dados e informações da educação e da educação infantil no Estado da Paraíba, na Região Metropolitana e em João Pessoa, como, também, dados do atendimento a esse segmento no referido município. O objetivo é investigar a partir de um município específico se o Fundeb consegue adequadamente a educação infantil. Os dados analisados da pesquisa empírica obedecem a um recorte temporal de 2007 a 2013. Para isso, recorreremos aos dados e às informações deste capítulo, como também os conteúdos desenvolvidos ao longo desta tese para pensar a investigação.

5 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA NO CONTEXTO DO FUNDEB

Nos últimos 20 anos, o Brasil vivenciou um conjunto de alterações no âmbito político, econômico e social que impulsionou, num primeiro momento, melhora nos indicadores econômicos, sociais e educacionais. Além disso, nos últimos 10 anos, ocorreu uma modificação no retrato populacional, com a redução da população, diminuição das taxas de fecundidade, de natalidade, de mortalidade infantil, a elevação de alguns indicadores sociais e econômicos como o aumento da distribuição de renda e da empregabilidade, bem como uma melhora em vários indicadores educacionais, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de pesquisas em Educação Anísio Teixeira (Inep)/Ministério da Educação (MEC).

No que se refere aos indicadores educacionais houve uma redução na taxa de analfabetismo, uma elevação da quantidade média de anos de estudos, a universalização do acesso à escola para os estudantes de 6 aos 14 anos, a redução da evasão escolar e a ampliação do acesso ao ensino superior, dentre outros (Inep/MEC; Pnad/IBGE). Essas fontes, como também, outras bases de dados e pesquisas têm mostrado um avanço representativo na expansão do atendimento educacional público para as crianças de 0 a 5 anos de idade. As ações e alterações no campo da educação têm demandado maior compromisso do Estado brasileiro e de seus entes federados com a ampliação do investimento em educação.

Em relação à educação infantil, especificamente, essas mudanças vêm ocorrendo pelo menos há duas décadas e refletem alterações e demandas dispostas a partir da Constituição Federal de 1988, organizadas na Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, na Lei nº 11.270 de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2001-2011)⁶⁴ e articuladas com maior organicidade no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁶⁵. Essas alterações começaram a se intensificar a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007, que passou a distribuir os recursos vinculados, constitucionalmente, à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para todas as etapas da educação básica. O referido Fundo, também, induziu a aplicação de recursos do Salário-

⁶⁴ Por mais que o PNE/2001 não tivesse tido significativo impacto na educação infantil, o fato de ter dedicado a essa etapa da educação 25 metas provocou discussão em torno desse segmento, como, por exemplo, o debate sobre o financiamento da educação infantil nesse plano desenvolvido por Castro e Coelho (2003).

⁶⁵ Por meio do PDE, o governo articulou as ações, políticas e programas, direcionados a todas as etapas e modalidades da educação básica, mediante a assinatura de um Termo de Compromisso e do Plano de Ações Articuladas.

Educação (SE) e de outros projetos e programas do FNDE para todos os segmentos da educação básica⁶⁶.

Nesse mesmo contexto, é possível constatar uma expansão mais articulada, constante e crescente da educação infantil, seja via matrícula, principal indicador de atendimento, seja na identificação de melhorias do quadro docente, na construção, reforma e ampliação de estabelecimentos para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade, dentre outros aspectos.

A criação do Fundeb em 2007 e a introdução das matrículas da educação infantil para o recebimento de recursos desse Fundo asseguraram, ainda que, de forma limitada, a possibilidade da ampliação do atendimento para essa etapa da educação. Por essa razão, estudiosos do campo das políticas de educação, particularmente, das políticas para a educação infantil, dentre eles, Rosemberg (2010), Didonet (2007), Santos (2012), por exemplo, consideram que o Fundeb representa um novo momento da história desse segmento. No entanto, eles alertam que esse momento “requer delicadeza no trato, pois provoca regozijo pela aprovação da lei, mas apela por cuidados no enfrentamento de novas tensões, novas tentações e armadilhas” (ROSEMBERG, 2010, p.173). Demanda atenção, ainda, 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; 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 e outros aspectos abordados no capítulo anterior indicam limites para o financiamento da educação infantil no Fundeb. Trata-se de um tema aparentemente dado, contudo, não suficientemente discutido.

Desse modo, o presente capítulo tem como objetivo analisar se o Fundeb consegue financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil em João Pessoa/PB. Para isso, utilizamos outros dois objetivos: o primeiro foi verificar a evolução ou o movimento do atendimento à educação infantil entre os anos de 2007 a 2013. Nosso intuito foi o de compreender como vem ocorrendo o processo de cobertura do segmento de 0 a 5 anos de idade depois que passou a receber recursos do Fundeb; o segundo buscou averiguar como tem acontecido o financiamento da educação infantil nesse mesmo contexto. O recorte temporal de 2007 a 2013 justifica-se, sobretudo, por representar o período de 50% do tempo

⁶⁶ Cabe destacar a importância das avaliações em larga escala e o papel do Ideb na distribuição dos recursos de programas, a exemplo do PDDE e do Mais Educação. Não estou tratando do mérito do programa nem das críticas ao mesmo, refiro-me ao PDDE enquanto fato dado à educação básica no país a partir de 2007.

de vigência do Fundeb e, portanto, tempo propício para uma análise dos primeiros efeitos e resultados dessa política.

Para a realização desta parte da tese, as informações foram obtidas por meio de uma pesquisa documental. Os dados sobre o atendimento da educação infantil foram coletados em relatórios e documentos oficiais do Inep/MEC, Pnad/IBGE, da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de João Pessoa, do Plano Municipal de Educação (PME/2003/2015), do Plano Estadual de Educação (PEE/2015), do Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE), e do QEdu. Os dados sobre financiamento foram obtidos por meio de relatórios contábeis, do orçamento da educação, das receitas e despesas, de recursos transferidos em relação ao orçamento municipal com a educação, dentre outros; assim como nos relatórios de execução orçamentária, demonstrativos do Fundeb e da Função Educação, do quadro das despesas e dos relatórios de gestão do MEC. Os dados estão disponíveis em diversas fontes como no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (Siope), no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na Secretaria do Tesouro Nacional, no Portal Transparência, no portal do Inep/MEC, no Pnad/IBGE e no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB).

Os dados e informações nos permitiram compreender o momento e o processo de expansão do atendimento à educação infantil, no município de João Pessoa, nos últimos sete anos, bem como suas características e especificidades e, como essas se situam no macrocenário. Permitiram-nos, ainda, mapear o perfil de investimento em educação do município de João Pessoa, bem como compreender suas particularidades no macrocontexto do Fundeb.

Os dados foram analisados a partir do método materialismo-histórico-dialético com o propósito de apreender um fato que parece dado, a saber, a ampliação do atendimento e do financiamento, bem como a insuficiência de recursos para assegurar o direito à educação infantil. Por fins didáticos, as informações produzidas foram organizadas, predominantemente, em tabelas, e apresentadas em cinco seções: a primeira contextualiza o tema no cenário nacional considerando dois movimentos de expansão do atendimento educacional e de ampliação dos investimentos educacionais; a segunda apresenta a unidade de análise, ou seja, o município de João Pessoa e alguns indicadores importantes para situar a investigação; na terceira, expomos o processo, as características e o movimento do atendimento e expansão da educação infantil na referida unidade de análise; na quarta, demonstramos as informações organizadas sobre o financiamento da educação infantil em João Pessoa, considerando o contexto de implementação do Fundeb; na quinta, fazemos

algumas considerações sobre o investimento em educação infantil no município investigado no referido contexto.

Ao longo desta tese fizemos um esforço para abordar o tema em questão a partir de um movimento amplo e retrospecto no sentido de compreender a sua dimensão histórica, política e social. Entretanto é fundamental inserir, ainda, a temática no contexto e conjuntura nacional recente. Por essa razão, nessa primeira seção, contextualizamos a expansão do atendimento da educação infantil e a evolução do investimento em educação no cenário brasileiro.

5.1 A EXPANSÃO DO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E A EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO.

De acordo com a Pnad de 2013, no Brasil, existiam 56.019 creches responsáveis pelo atendimento de 23,2% das crianças de 0 a 3 anos de idade naquele ano. Lembremos que esse percentual, apesar de indicar crescimento do atendimento à essa faixa etária, representa menos da metade da meta 1 para o segmento de 0 a 3 no PNE 2001. Por isso, no novo PNE, em sua meta 1, colocam-se em destaque dois indicadores importantes: o percentual da população de 0 e 3 anos de idade e o de 4 e 5 anos. Já o percentual de crianças de 4 a 5 anos de idade que frequentavam a pré-escola foi de 81,4%, atendidas num total de 107.320 unidades escolares em todo território nacional. Quando observamos o movimento ou a evolução desses indicadores considerando o ano de 2005/2006 até 2013, verificamos um acréscimo de 18,7 pontos percentuais. (BRASIL, 2015).

Quando analisamos esses indicadores a partir de dados de Pnad que considerou o recorte temporal de uma década, confirmamos que esse avanço do atendimento de creches e pré-escolas aconteceu em todas as regiões do Brasil. Em nível nacional de 2004-2013, o salto foi de 19,9 pontos percentuais. A região que mais cresceu, nos últimos anos, foi a região Sul que apresentou crescimento absoluto de 27,2 pontos percentuais. A região Norte teve variação de 20,4 pontos percentuais, o Sudeste cresceu em 19,0 e o Centro-Oeste, em 22,0. Já o Nordeste teve a menor variação por ter apresentado uma taxa de crescimento absoluto de 16,2 pontos percentuais, contudo, apresenta a maior taxa de atendimento em educação infantil no ano de 2013. Veja no **Gráfico 01**.

Gráfico 01 - Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola, por grandes regiões – Brasil, 2004 e 2013



Fonte: Extraído de Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base

Essa evolução do atendimento na educação infantil pode ser verificada também de forma detalhada nos relatórios do Censo Escolar de 2013. Segundo dados do Censo Escolar de 2013, as matrículas na educação básica por modalidade e etapa de ensino no Brasil tiveram uma queda entre 2007 a 2013 - considerando o período de 2012 a 2013, o total de matrícula caiu em 0,8%. Se considerássemos o movimento das matrículas entre os anos de 2007 até 2013, quando o total de alunos era de 53.028.928 para toda a educação básica nacional, de 50.545.050, em 2012, ou os dados do Censo Escolar de 2013 quando as matrículas passaram para 50.042,448, o impacto seria ainda maior. É importante perceber que houve uma queda das matrículas entre 2012 e 2013.

Entre os anos de 2012 e 2013, a queda da matrícula no Ensino Fundamental foi de -2,2 (2,1 para anos iniciais e 2,2 para anos finais). Mas, de maneira contrária, a Educação Infantil cresceu 4,5 no mesmo período com forte destaque para o segmento 0 a 3 anos de idade que tem crescimento em todos os estados brasileiros e apresentou percentual de variação de 10,5% de crescimento. Isso pode ser verificado na **Tabela 08**.

Tabela 08- Evolução do Número de Matrículas na Educação Básica por Modalidade e Etapa de Ensino - Brasil (2007-2013)

Ano	Total Geral	Educação Infantil			Ensino Fundamental		
		Total	Creche	Pré-escola	Total	Anos Iniciais	Anos finais
2007	53.028.928	6.509.868	1.579.581	4.930.287	32.122.273	17.782.368	14.339.905
2008	53.232.868	6.719.261	1.751.736	4.967.525	32.086.700	17.620.439	14.466.261
2009	52.580.452	6.762.631	1.896.363	4.866.268	31.705.528	17.295.618	14.409.910
2010	51.549.889	6.756.698	2.064.653	4.692.045	31.005.341	16.755.708	14.249.633
2011	50.972.619	6.980.052	2.298.707	4.681.345	30.358.640	16.360.770	13.997.870
2012	50.545.050	7.295.512	2.540.791	4.754.721	29.702.498	16.016.030	13.686.468
2013	50.042.448	7.590.600	2.730.119	4.860.481	29.069.281	15.764.926	13.304.355
2012/2013(%)	-1,0	4,0	7,5	2,2	-2,1	-1,6	-2,8

Fonte: Adaptado do MEC/Inep/2014.

É importante considerar que tem ocorrido no Brasil uma diminuição da taxa de fecundidade e natalidade, conseqüentemente, uma redução populacional. Segundo dados do IBGE e da Pnad, esse fenômeno vem ocorrendo desde 2002, e atinge, principalmente, a base da pirâmide, ou seja, a faixa etária entre 0 a 14 anos. Esse fato tem reflexo direto na diminuição do número de matrículas da educação básica. Contudo, poderá ter efeito positivo para o segmento de 0 a 5 anos que ainda não foi universalizado, principalmente, para as crianças de 0 a 3 anos, em que mais da metade ainda não tem acesso à educação. Como a projeção do IBGE para os próximos 40 anos é de contínua redução populacional, significa que, mesmo que mantenhamos números baixos de matrícula, o percentual de atendimento será elevado. Na **Tabela 09** encontra-se a projeção da população por faixa no período de 2013 a 2024.

Tabela 09- Projeção da população por faixa (2013-2024)

Etapa educacional	Faixa etária	2013	2024
Creche	0 a 3	12.035.305	10.525.848
Pré-escola	4 a 5	6.268.537	5.434.160
Ensino Fundamental	6 a 14	30.227.810	26.145.927

Fonte: IBGE/2014.

É importante destacar que tem ocorrido um baixo crescimento populacional, uma queda na taxa de natalidade e, de maneira similar, um decréscimo na taxa total de matrícula. Essa constatação é importante para pensar o financiamento da educação, sobretudo, porque a maior parte da sistemática e do mecanismo de distribuição dos recursos públicos para a educação acontece mediante o valor aluno *per capita*. Sendo assim, a probabilidade é que o valor-aluno aumente e, por conseguinte, seja mais favorável ao pagamento de melhores salários. No que se refere à educação infantil, devemos levar em consideração o fato de o ensino fundamental, praticamente, já ter sido universalizado, assim o país poderá concentrar esforços na ampliação do atendimento das crianças de 0 a 5 anos. Na **Tabela 10**, podemos verificar a taxa de matrícula e a população em idade 0 a 5 anos entre os anos de 2007 a 2013.

Tabela 10- Número de Matrículas na Educação Infantil e População Residente de 0 a 3 e de 4 e 5 Anos de Idade - Brasil (2007 - 2013)

Ano	Matrículas na Educação Infantil			População por Idade	
	Total	Creche	Pré-escola	0 a 3 Anos	4 e 5 Anos
2007	6.509.868	1.579.581	4.930.287	10.956.920	5.928.375
2008	6.719.261	1.751.736	4.967.525	10.726.657	5.765.405
2009	6.762.631	1.896.363	4.866.268	10.536.824	5.644.565
2010	6.756.698	2.064.653	4.692.045	10.925.892	5.802.254
2011	6.980.052	2.298.707	4.681.345	10.485.209	5.698.280
2012	7.295.512	2.540.791	4.754.721	10.553.268	5.516.458
2013	7.590.600	2.730.119	4.860.481	-	-
2012/2013 (%)	4,0	7,5	2,2	-	-

Fonte: MEC/Inep/2014.

Verificamos que, em 2013, a matrícula na educação infantil seguiu crescendo, alcançando o volume de 7.590,600 matrículas dividido entre creche e pré-escola. Para a creche, foram 2.730,119 matrículas e, para pré-escola, 4.860,481 matrículas. Na **Tabela 10**, é possível verificar o quantitativo de população das crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos de idade.

Cabe ressaltar que essa ampliação no atendimento da educação infantil tem se dado em todos os seus indicadores, como no número de professores com formação específica, na melhoria da infraestrutura, na ampliação do número de unidades, dentre outros. Um exemplo importante é o investimento que tem sido feito pelo poder público brasileiro no sentido de construir, reformar e equipar instituições de atendimento à educação infantil por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). De acordo com informação disponível na página do FNDE,

entre 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios e a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2) outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país. (<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>).

De acordo com dados do Ministério da Educação disponível na página do Fnde, os gastos com o Proinfância já chegam aos R\$ 10 bilhões em 2015. Além disso, os dados dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do SE e das despesas com a

Função Educação Infantil, bem como os indicadores de estimativa do valor do investimento público total em educação por nível e o Investimento Direto por Estudante confirmam o aumento na distribuição de recursos para esse segmento. Segundo dados do Inep/MEC, a Educação Infantil é uma das etapas que mais apresentaram evolução nos recursos aportados no período de 2004 a 2013. (BRASIL, 2015).

5.2 OS RECURSOS PARA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A partir de 2006, é possível identificar uma tendência de crescimento no investimento público em educação no Brasil. Esse aspecto pode ser constatado a partir da análise de vários indicadores, como os indicadores de investimento total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e o investimento direto em educação em relação ao PIB. O referido crescimento pode ser verificado por meio de diversos outros indicadores que englobam as especificidades da cobertura da educação básica e do investimento na mesma. Esse processo de elevação dos recursos públicos para a educação deu um salto significativo a partir da criação do Fundeb, haja vista que essa política promoveu a ampliação da utilização de outras fontes de recursos em todos os segmentos da educação básica, a exemplo do SE.

No início dos anos 2000, havia uma tendência de decréscimo na aplicação dos investimentos públicos em educação. Em 2005, por exemplo, o país investiu 4,5 pontos percentuais do PIB em educação. A partir de 2006, o investimento econômico em educação voltou a crescer, chegando a atingir 5,1%, em 2007, e 6,2% em 2013⁶⁷. Veja a **Tabela 11**.

Tabela 11 - Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 - 2013

Ano	Todos Níveis	Educação Básica	Educação Infantil	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio	Educação Superior
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,7
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,8	0,7
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,8
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,9	0,8
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	6,0	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,2	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1

Fonte: Inep/MEC/2015⁶⁸

⁶⁷ É importante destacar que análises e estudos feitos até o início de 2015, com dados do Inep e do FNDE, mostravam outros valores, inclusive, que em 2011 já havíamos atingido 6,1 % do PIB. Esses dados foram atualizados em 22.06.2015 no *site* do Inep, segundo as informações apresentadas no *site*. A justificativa dessa alteração ocorreu devido à mudança na metodologia do cálculo.

⁶⁸ Atualizada em 22 de junho de 2015.

O índice de 6,2% do PIB, atingido em 2013, encontra-se muito abaixo do que o país precisa investir para assegurar um padrão mínimo de qualidade na educação pública. Esse percentual não chega aos 7% que foram calculados e reivindicados pela sociedade civil ainda em meados da década de 1990, por ocasião da aprovação do PNE/2001. Também, está longe dos 10% aprovados no Novo PNE (2014-2024). Quando consideramos o período de 2007 a 2013, a elevação em ponto percentual foi de 1,1, uma média de 0,16 ponto percentual ao ano. O que significa que será necessário um esforço muito maior para atingirmos 7% no quinto ano de vigência do Novo PNE e 10% até 2024.

Além disso, é importante destacar que no indicador investimento total em educação em relação ao PIB inclui tanto os gastos com educação pública quanto as transferências e a aplicação de recursos públicos no âmbito do setor privado. São computados, por exemplo, transferências de recursos para bolsa de estudo, recursos para o financiamento estudantil e transferência de Capital do setor público para o setor privado. Nesse sentido, é importante verificar qual o percentual de investimento direto em educação pública, bem como a variação entre o investimento total e o investimento direto para observarmos o que realmente é aplicado em educação pública no Brasil. Na **Tabela 12**, observamos apenas o investimento direto em educação pública dentro do mesmo recorte temporal da **Tabela 11**.

Tabela 12- Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) em relação a todos os níveis de ensino

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Investimento Direto	4,4	4,6	4,8	4,9	5,0	5,1	5,2

Fonte: Inep/2015.

Em relação ao investimento direto, é possível observar que, entre 2007 a 2013, o crescimento foi apenas de 0,8 ponto percentual. Trata-se de um investimento pequeno, considerando um recorte de sete anos, no contexto de implantação do Fundeb. O que podemos verificar é um crescimento médio, aproximado em 0,11% ao ano. Menor que a média anual de crescimento do investimento total, que foi de 0,16%. É possível observar também que a diferença média entre o investimento total e o investimento direto na educação em relação ao PIB foi de 1% no período, o que significa que pelo menos 1% do PIB do Brasil, ou seja, dos recursos públicos advindos dos tributos e arrecadações do país é aplicado no setor privado de educação, ano após ano. Vejamos essa variação entre esses dois indicadores na **Tabela 13**.

Tabela 13- Evolução dos Percentuais do Investimento Público Total e do Investimento Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) (2007-2013)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Investimento Total	5,1	5,3	5,6	5,6	5,8	6,0	6,2
Investimento Direto	4,4	4,6	4,8	4,9	5,0	5,1	5,2

Fonte: Inep/MEC/2015

Se considerássemos o investimento direto, precisaríamos aumentar até 2019, quinto ano de vigência do PNE (2014-2024), 1,8 pontos percentuais do PIB para alcançar os 7% nos termos das estratégias da meta 20, e seria necessária uma elevação média anual de 0,36%. Já até 2024, para atingir 10% do PIB em educação pública, será necessário 4,8%, um crescimento médio e aproximado de 0,5% ao ano. Todavia, a meta 20 do PNE/2014 tem como referência o investimento total em relação ao PIB, assim será, tecnicamente, necessário elevar apenas 0,8 % até o quinto ano do Novo PNE e 3,8% até 2024. O que requer um crescimento médio aproximado de 0,16 ponto percentual nos cinco primeiros anos do PNE/2014 e 0,38% ao ano até o décimo ano desse plano. Parece fácil, considerando já o percentual de 6,2% de 2013, porém quando observamos que, de 2007 a 2013, o avanço anual desse indicador foi apenas de 0,16%, o alcance dos 10% do PIB em 2024 requererá um dispêndio de recursos muito maior do que vem sendo investido em média nos últimos anos. Além disso, estamos nos referindo a um contexto de elevação de arrecadação e de fortes sinais de crescimento econômico que o país demonstrou nesse mesmo recorte anual a que nos referimos. Contudo não sabemos se será tão fácil atingir uma significativa elevação dos valores aplicados em educação nos próximos anos, quando observamos que, nos anos seguintes a 2013, o país tem demonstrado uma desaceleração de sua economia, um decréscimo na arrecadação de seu PIB, além da instauração de um novo momento de forte ajuste fiscal e corte nos investimentos em educação, bem como nos gastos com as políticas sociais em geral. Em outras palavras, considerando o contexto de “crise econômica”, de desaceleração da arrecadação, de baixo crescimento do PIB, dificilmente o País atingirá percentuais indicados.

Segundo Brasil (2015, p.338), quando analisados os montantes investidos em educação, em termos reais “os recursos mais que dobraram ao longo do período de 2004 a 2013, saltando de 140,9 bilhões (a preço de 2013), em 2004, para 318,9 bilhões em 2013. Isso representa um crescimento real de 126%”. Contudo é importante salientar que se trata de dados oficiais, portanto, de órgãos ligados ao governo, logo passivo de tendência ou

supervalorização. A elevação dos percentuais de investimento na educação, também, não tem se traduzido em melhoria da qualidade da educação básica, isso, quando verificados pelos resultados do IDEB, da Prova Brasil e outros instrumentos de avaliação. Veja na **Tabela 14** esse salto no investimento, considerando a preço de 2013 e o PIB a preço de mercado.

Tabela 14 - Investimento público total em educação e Produto Interno Bruto em valores constantes de 2013 - Valores em Bilhões-R\$, considerando o PIB a preço de mercado

	Ano								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Investi- mento Total	146,45	166,75	189,53	216,08	230,53	262,05	286,03	298,37	318,88
PIB PM	3.261,3	3.424,0	3.744,3	4.098,2	4.144,5	4.640,1	4.931,3	4.988,2	5.157,5
	1	0	2	1	7	9	0	7	7
Indica- -dor	4,5%	4,9%	5,1%	5,3%	5,6%	5,6%	5,8%	6,0%	6,2%

Fonte: Extraído de Brasil (2015)

O relatório de gestão do MEC, em 2010, demonstra que em todos os seus indicadores houve uma acentuada elevação da atenção e dos recursos para a educação básica no Brasil. Isso, também, pode ser identificado a partir da análise do orçamento do MEC e do Inep referente aos anos de 2003 a 2010. Entre 2005 e 2010, por exemplo, o orçamento do Ministério da Educação passou de 24,4 bilhões em valores correntes e 30,5 bilhões em valores constantes para 65,2 bilhões, tanto em valores constantes quanto em valores correntes. Já no orçamento do FNDE, considerando o mesmo período, os valores passaram de 8,98 milhões em valores corrente, nos anos de 2005, para 27,5 bilhões no ano de 2010. Em 2003, o orçamento foi de 9,02 bilhões em valores constantes e 6,33 milhões, já, em 2007, chegou a 14,66 bilhões em valores correntes e 12,66 bilhões. Considerando os anos de 2003 a 2010, os valores constantes foram triplicados e os correntes quadriplicados. O que representa um crescimento significativo (BRASIL, 2010). Contudo dados mais recentes revelam que o orçamento do FNDE mais que triplicou entre 2007 e 2013 passando de R\$12.660.998.792,77, em 2007, para R\$50.929.322.829,62 em 2013. Observemos a **Tabela 15**.

Tabela 15 - Evolução do Orçamento do FNDE em reais

Ano	Total (R\$)
2007	12.660.998.792,77
2008	15.505.877.742,95
2009	20.850.267.910,00
2010	27.702.294.656,63
2011	34.556.328.522,90
2012	50.354.715.206,40
2013	50.929.322.829,62

Fonte: FNDE/2015

Esses dados são de fontes oficiais o que, no mínimo, não podem ser totalmente confiáveis, haja vista interesses das fontes que as produzem e as divulgam. Contudo é importante destacar que optamos em demonstrá-los, uma vez que esses dados que tendem a ser sempre para cima são insuficientes.

O FNDE é um importante instrumento de financiamento da educação, seja por meio do desenvolvimento de ações e execuções diretas de materiais para as escolas e secretarias de educação dos estados e dos municípios, por exemplo, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), seja das ações de descentralização e transferência automática de recursos para essas mesmas instâncias da educação, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Caminho da Escola e de tantos outros programas, como o Mais Educação. Muitos surgiram a partir de 2007 e muitos elevaram suas receitas significativamente a partir desse recorte temporal. Os valores do Pnae, por exemplo, passaram de R\$1.520 milhões para o atendimento de 35,7 milhões de alunos, em 2007, para um volume de R\$ 3.542 milhões para atender 43,3 milhões de alunos.

As receitas dos estados e dos municípios também tiveram acréscimo representativo, passando de R\$ 32,4 bilhões, no ano de 2005, para 76,2 R\$ bilhões em 2010. A tendência de crescimento das receitas indica as possibilidades de ampliação dos recursos para a educação (BRASIL, 2010). No ano de 2003, os valores constantes foram de 35,4 bilhões de reais e 24,8 bilhões em valores correntes, esses valores saltaram para 76,2 bilhões de reais tanto em valores constantes quanto em correntes.

O aumento das receitas advindo do processo de arrecadação dos impostos dos estados e dos municípios teve reflexos nas receitas do financiamento da educação no país, por conseguinte, nas receitas do Fundeb de estados e municípios. Tal fato pode ser constatado

com a elevação dos recursos do Fundeb, tanto no âmbito nacional, quanto nos níveis estadual e municipal. Esse fato não teve impacto negativo mesmo com a crise econômica que assolara o mundo e, também, o Brasil nos anos de 2008 e 2009.

Podemos verificar, ainda, que a receita do Fundef em 2003 foi de 35,9 bilhões de reais em valores constantes e 25,2 bilhões de reais em valores correntes e, em 2004, 38,3 e 28,6 bilhões de reais, respectivamente os valores constantes e correntes (BRASIL, 2010). Quando observamos no relatório de Gestão do MEC referente ao ano de 2010, percebemos que, entre 2003 a 2010, as receitas da educação básica dobraram em relação aos valores constantes e quase triplicaram os valores correntes. Considerando a participação da União no financiamento da educação básica por meio da complementação, o MEC apresentou que, em 2003, a União contribuiu com 0,7 bilhão em valores correntes e 0,3 bilhões de reais em valores constantes. Já em 2010, esses valores chegaram a 7,6 bilhões em valores constantes ou correntes. Valores que, considerando o período de 2003 a 2010, aumentaram dez vezes mais. (BRASIL, 2010).

A elevação das receitas de recursos para a educação ocorreu também com o SE e com os demais programas que geram recursos, seja no processo de arrecadação, seja no mecanismo de distribuição. O SE passou por uma modificação por meio da Lei nº 10.832 de 2003, que permitiu aos municípios receber diretamente parte dos recursos que antes eram destinados somente aos estados. A partir do Fundeb, o SE não pôde ser mais utilizado para fins de complementação da União. O processo de arrecadação em valores constantes, em 2003, foi de 5,7 bilhões e em valores correntes foi de 4,0 bilhões, passando para 11,1 bilhões em 2010. Já o processo de distribuição dos recursos do SE, no ano de 2003, foi de 3,8 bilhões para valores constantes e 2,7 bilhões em valores correntes e passou para 6,0 bilhões em 2010. Esse valor quase dobrou considerando os anos de 2003 e 2010. Tais dados podem ser verificados no SIOPE, Portal Transferência, no Relatório de Gestão do MEC referente ao ano de 2010.

As informações e os dados indicam valores que quase duplicaram e valores que triplicaram. De modo semelhante e na mesma direção, quando estudamos os dados mais recentes, verificamos que o crescimento das receitas do Fundeb e SE continuou a se elevar, acentuadamente, a partir de 2007, com a implementação do Fundeb. Veja na **Tabela 16** a evolução do Fundef/Fundeb e do SE.

Tabela 16– Evolução do Fundef/Fundeb e do Salário-Educação (2004-2013)

Anos	Recursos Fundef/Fundeb (em bilhões - R\$)	Salário-Educação (em bilhões - R\$)
2004	46,11	6,87
2005	49,17	8,87
2006	51,03	9,90
2007	66,44	9,86
2008	85,59	11,69
2009	92,10	12,06
2010	104,34	13,32
2011	112, 64	14,94
2012	113, 90	15,80
2013	119,10	16,74

Fonte: FNDE/MEC/2015

De acordo com Brasil (2015), o volume total de recursos do Fundeb, em 2013, foi de R\$119,1 bilhões, o que equivale a 45,6% dos recursos públicos destinados à educação básica no Brasil. Entre 2004 e 2013, os recursos do Fundef/Fundeb apresentaram ganhos reais de 158,3%. Considerando o último ano do Fundeb (2006), até 2013, os valores mais que duplicaram. Todavia, é importante lembrar que o alcance do Fundeb e do SE, no contexto desse Fundo, atendia somente ao ensino fundamental e, a partir de 2007, tanto os recursos do Fundeb quanto os do SE passaram a atender toda a educação básica. O que significa que o aumento de aporte de recursos para a educação na rede pública municipal de João Pessoa não é fruto de uma particularidade, mas de um momento e uma tendência nacional em virtudes de mudanças econômicas, políticas e, também, educacional. A criação do Fundeb, a ampliação do conceito de educação básica proporcionado pela distribuição para todos os segmentos e a complementação da união têm propiciado uma melhor distribuição dos recursos para a educação dos municípios.

Quando verificamos os indicadores de investimento público em educação, considerando os indicadores de investimento total e de investimento direto, bem como os indicadores de estimativa do valor do investimento público total em educação por nível e o investimento Direto por Estudante, disponíveis na página do FNDE, e analisamos neles o financiamento da educação infantil também constatamos que o país tem aumentado, significativamente, o investimento público no atendimento educacional das crianças de 0 a 5 anos de idade.

Segundo dados do FNDE, do Inep/MEC/2005 e da Pnad/2013, a educação infantil é uma das etapas da educação que mais apresentaram evolução no investimento educacional.

Dados da Pnad/2013, tendo uma década como recorte temporal, apontam que a educação infantil apresentou um crescimento real de cerca de 168,1% no período de 2004 a 2013, só perdendo para o Ensino Médio que, no mesmo período, teve crescimento de 272,6% (BRASIL, 2015). Veja esses dados na **Tabela 17**.

Tabela 17 - Estimativa do valor do investimento público total em educação, por níveis/etapas de ensino, em valores constantes de 2004 a 2013-Brasil-Valores em bilhões-R\$

Anos	Todos níveis	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				Anos Iniciais	Anos Finais		
2004	140,88	115,05	12,49	48,18	38,57	15,81	25,83
2007	189,53	157,66	15,03	60,49	56,64	25,51	31,86
2008	216,08	181,71	16,44	68,97	66,26	30,04	34,37
2009	230,53	193,17	16,13	74,50	71,37	31,18	37,36
2010	262,05	219,17	19,94	82,09	77,91	39,13	42,97
2011	286,03	235,59	25,00	82,89	78,04	49,66	50,45
2012	298,37	246,74	29,86	85,24	77,22	54,42	51,63
2013	318,88	260,97	33,48	87,40	81,18	58,90	57,91

Fonte: MEC/Inep 2015.

Quando analisamos o indicador de Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante (**Tabela 18**), observamos que todos os níveis de educação sofreram uma elevação significativa em reais, porém a educação infantil e o ensino médio tiveram os maiores índices de investimento em relação ao recorte temporal desta pesquisa. A educação infantil teve uma elevação em 99,48% e o ensino médio em 129%. No caso da educação infantil, significou um ganho total de R\$2.710,00, uma elevação média anual de R\$387,00, haja vista que saltou de R\$2.724,00 para R\$5.434,00.

Tabela 18 - Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, com valores atualizados para 2013 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por nível de ensino, entre 2007 a 2013 - Brasil - Valores em reais

Ano	Todos níveis	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				Anos Iniciais	Anos Finais		
2007	3.473	3.024	2.724	3.162	3.338	2.421	17.897
2008	3.931	3.473	2.910	3.643	3.885	2.800	16.542
2009	4.324	3.802	2.915	4.111	4.292	2.953	18.579
2010	4.975	4.374	3.579	4.698	4.708	3.720	19.748
2011	5.442	4.741	4.235	4.863	4.876	4.610	21.041
2012	5.797	5.143	4.993	5.237	5.031	5.246	19.110
2013	6.203	5.495	5.434	5.519	5.459	5.546	21.383

Fonte: Inep/MEC 2015.

Quando analisamos separadamente o percentual do PIB aplicado à Educação Infantil, notamos que, apesar de uma visível tendência de crescimento dos investimentos, desde o ano 2005 até o ano de 2010, o país aplicou apenas 0,4 % do PIB em educação para as crianças de 0 a 5 anos de idade. A partir de 2011, houve um aumento desse índice, passando para 0,5% em 2011 e 0,6 % em 2012, mantendo-se esse mesmo percentual em 2013.

Todavia esse crescimento é baixo em relação ao que é preciso para assegurar a expansão do atendimento, seja para o segmento de 4 a 5, seja para o segmento de 0 a 3 anos, sobretudo, se tem em vista o alcance da meta 1 do PNE/2014. Se considerarmos os anos de 2011 a 2013, o crescimento foi de 0,066% ao ano, mas se avaliarmos o período de 2007 a 2013, momento de entrada desse segmento no Fundeb, o crescimento foi de 0,28% ao ano. É preciso concordar que houve crescimento, sobretudo, porque passou de 0,4%, em 2007, para 0,6%, em 2013, mas, para atingir, por exemplo, pelo menos 50% do atendimento em creche em 2024, o país terá que realizar um esforço bem maior. Veja, na **Tabela 19**, o percentual do PIB aplicado em educação infantil no país.

Tabela 19- Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB)- Brasil 2005– 2013

Ano	Educação Infantil	Educação Básica	Educação Superior	Todos os Níveis
2005	0,4	3,6	0,9	4,5
2006	0,4	4,1	0,8	4,9
2007	0,4	4,2	0,9	5,1
2008	0,4	4,4	0,8	5,3
2009	0,4	4,7	0,9	5,6
2010	0,4	4,7	0,9	5,6
2011	0,5	4,8	1,0	5,8
2012	0,6	4,9	1,0	6,0
2013	0,6	5,1	1,1	6,2

Fonte: INEP/MEC 2015.

Tal fato indica que, apesar do aumento da atenção e do investimento à primeira infância no Brasil, sobretudo, a partir de meados de 2000, o financiamento da educação para a educação infantil é muito baixo e insuficiente para garantir a expansão desse segmento. Por um lado, constatamos que o investimento em educação infantil tem aumentado, o que pode ser verificado em vários indicadores, tais como os números de matrículas, de profissionais, de estabelecimentos, de cursos de formação de profissionais da área e de gastos com matrícula. Por outro, percebemos que o percentual do PIB pouco se alterou durante 10 anos. Esse fato nos conduz a fazer três afirmativas: a Educação Infantil é o segmento em que menos se investe no Brasil; o investimento persiste baixo e constante e não sofreu alteração

significativa com o Fundeb, mesmo com o Proinfância e com outros investimentos em nível nacional.

O percentual do PIB brasileiro aplicado em educação é muito baixo para assegurar o direito a uma educação de qualidade. Esse valor está muito aquém dos custos reais de cada segmento, sobretudo, da Educação Infantil. Esse valor é definido com base nos recursos disponíveis e não com base no modelo ou padrão de educação de que faz menção a CF/88 e a LDB/96, ainda não definido, contudo, já claramente proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o Custo Aluno Qualidade (Caq) e com o Custo Qualidade inicial (Cai).

5.3 CARACTERIZANDO E CONTEXTUALIZANDO O MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB: ALGUNS INDICADORES GERAIS

5.3.1 O Estado da Paraíba

A Paraíba é um estado localizado na Região Nordeste formado por 223 municípios e 23 microrregiões com área aproximadamente de 56.585 km². Tem uma população estimada em 2015 de 3.972.202 habitantes, o que o torna o décimo terceiro estado mais populoso do Brasil. Entre o período de 2000 a 2010, a população do estado cresceu 9,4%, ao passar de 3.443.825 habitantes, em 2000, para 3.766.538, em 2010. Em termos absolutos, passou a ter 322.713 habitantes a mais, dos quais 125.581 (39%) corresponderam ao crescimento populacional da cidade de João Pessoa. No mesmo período, a população da Região Nordeste cresceu 11,2% pontos percentuais e a do Brasil 12,3%.

O Estado possui PIB de R\$ 38.731,00 bilhões de reais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2010 estava em 0,658 e a taxa de analfabetismo de 18,25% em 2013, duas vezes maior que a nacional que foi de 8,3 no mesmo ano. Outros dois indicadores importantes são a taxa de fecundidade e a taxa de mortalidade infantil. De acordo com dados do IBGE (2013) referentes ao ano de 2012, a taxa de fecundidade da Paraíba está em 1,9, bem próxima da nacional que foi de 1,8. Já a cada mil crianças que nascem, o número de crianças que morrem com menos de 1 ano de idade corresponde a 20,2. Uma taxa ainda alta considerando-se a nacional, a qual é de 15,7 e a do Ceará que é 17,6, portanto, a menor do Nordeste.

O estado da Paraíba tem acompanhado a tendência nacional de crescimento dos indicadores educacionais. De acordo com a Pnad de 2013, o Estado já colocou na escola 97,3% de seus alunos, em idade de 6 a 14 anos. Em sintonia, a evolução dos indicadores educacionais, nacionais e regionais, sinaliza uma taxa de 98% de atendimento escolar para essa faixa etária. Segundo o documento Plano Estadual de Educação do Estado da Paraíba

(PEE/PB 2015-2025), o Estado vem realizando melhorias em vários indicadores educacionais, tais como, distorção idade-série, taxa de aprovação e taxa de abandono. Também registrou avanços nas matrículas profissionais de educação profissional que mais que duplicaram entre os anos de 2009 e 2013. Os anos de estudo, por exemplo, passaram de 4.4 em 2002 para 6 em 2011. (PARAÍBA, 2015, p. 2). O crescimento da educação profissional também é resultado de ações em âmbito nacional que têm sido promovidas para essa modalidade de educação. Dados da Pnad e do Inep/MEC mostram um salto nas matrículas dessa modalidade, considerando-se os anos de 2007 a 2013. Em 2007, o total de matrículas foi de 780.162; já em 2013, o volume total foi de 1.441.051 matrículas.

Em relação ao quantitativo das matrículas e estabelecimentos de ensino, o Estado realizou, em 2013, um número total de 1.029.171 matrículas. Dessas matrículas, 525.041 estavam sob a administração das redes municipais de ensino, 323.870 na rede estadual e 175.637 eram atendidas na rede privada. Esse atendimento ocorreu num total de 5.751 estabelecimentos de educação. Desses, 4.031 são administrados pelos municípios, 788 pelo Estado, 15 pela rede federal e 917 pela rede privada de ensino. Ou seja, os municípios são os maiores responsáveis pela educação básica dentro do Estado e possuem a maior quantidade de demandas. São 51,44% do total das matrículas públicas e 70 % dos estabelecimentos com todas as necessidades e demandas. (IBGE/2014; PESSOA, 2015a).

No que se refere ao atendimento à educação infantil, o Censo do IBGE, de 2010, revelou que o estado da Paraíba possuía uma população de 230.412 crianças com idade entre 0 a 3 anos. Dessa população, 26.665 mil eram atendidas nas redes públicas de educação infantil segundo o censo escolar do Inep, o que correspondia a um total de 11,57%⁶⁹. Já o número de crianças entre 5 e 4 anos de idade foi de 120.576 e dessas, 94.925 eram atendidas nas unidades de educação infantil dentro do estado da Paraíba, um percentual de 78,72 %.

Esses dados diferem dos apresentados pelo Plano Estadual de Educação concluído e aprovado em 2015, ao destacar que havia, no ano de 2000, na Paraíba, uma população total de 412. 657 crianças de 0 a 5 anos de idade. Dessas, 111.975 eram atendidas em unidades de educação infantil. Uma cobertura de 27,1% sendo que 5,3% das matrículas foram em creches e 23,7% na pré-escola. Dez anos depois, o censo de 2010 revelou uma redução da população de 0 a 5 anos. Em contrapartida, houve uma elevação da taxa de matrícula. De um total de 350.997, nessa faixa etária, 122.155 foram matriculadas na educação Infantil. Percentual que

⁶⁹ É importante destacar que o Censo do IBGE e o Censo Escolar são duas bases distintas. O Censo do IBGE envolve um número maior de variáveis e áreas de conhecimentos, além disso, ocorre a cada 10 anos. Já o Censo Escolar trata especificamente de dados da educação escolar e é realizado anualmente, por essa razão, apresenta informações mais precisas sobre a educação.

corresponde a 34,7 %. Dessas, 7,6% foram atendimentos de 0 a 3 anos e 27,2% na pré-escola⁷⁰. Tal percentual ainda é muito baixo constatando-se a demanda do país, como também se levarmos em consideração as condições de atendimento.

Esses dados também não correspondem às informações da Pnad, do Inep e do Observatório do PNE. A Pnad de 2013 mostra que nos dados de 2004, os percentuais tanto para a creche quanto para a pré-escola já eram superiores aos do censo de 2010 informado no Plano Estadual de Educação de João Pessoa referente ao ano de 2015. Veja a **Tabela 20** que apresenta os percentuais de creche e pré-escola num recorte de 10 anos, de acordo com a Pnad de 2013.

Tabela 20 - Percentual de atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade e de 4 a 5 anos de idade de 2004 a 2013.

Idade	Ano ⁷¹								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
De 0 a 3 anos	11,0	11,2	13,8	12,8	14,5	15,1	19,0	19,4	17,1
De 4 a 5 anos	66,1	75,2	75,0	80,1	80,2	81,3	81,0	82,5	87,8

Fonte: Pnad/2013

De acordo com os dados acima, em 2013, a cobertura em creches foi de 17,1% e o atendimento em pré-escola foi de 87,8%. Outra questão importante é que até no ano de 2014, o estado da Paraíba possuía unidades de atendimento à educação infantil, mesmo depois da LDB de 1996 ter disposto no art. 89 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”. De acordo com dados do Plano Estadual de Educação (PEE/2015), em 2011, um total de 46 unidades de educação infantil pertencia à rede estadual de ensino da Paraíba. A partir de 2012, essas foram municipalizadas nos termos da Lei nº 9.394/96 e da Lei nº 11. 494/2007. Em virtude do processo de transferência do Estado para os municípios, “desencadeou-se um conjunto de medidas para resolver os impasses levantados”, como, por exemplo, aspectos pedagógicos, recursos humanos, infraestruturas, entre outros. Elementos estes que envolvem ou requerem aportes financeiros (Plano Municipal de Educação de João Pessoa, 2015).

É importante notar que esse processo de municipalização foi tardio, considerando que a CF/88 já havia disposto sobre as competências de cada ente da federação com o ensino, bem

⁷⁰É importante destacar que o PEE/2015 utilizou apenas os dados do Censo do IBGE, quando poderia explorar um pouco mais os dados do Censo Escolar.

⁷¹A tabela não traz informações do ano de 2010, justamente pelo fato de esse ser o ano de realização do censo.

como tinha sido ratificado e detalhado na LDB/96, tanto nos artigos 10 e 11 quanto no art. 89 dessa lei. O Fundeb, sem dúvida, foi um elemento que impulsionou, em termos gerais, aqueles estados e municípios que ainda não haviam municipalizado a educação infantil, sobretudo, no que se refere à municipalização do atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos de idade. Essa parece ser uma tendência ou contribuição do Fundeb para esse segmento. Esse fato pode ser verificado no texto do PEE/2015 ao referir-se a esse aspecto. Tal constatação já havia sido feita por Bassi (2011) em pesquisa sobre o financiamento da educação infantil em 6 capitais e por Santos (2012) em pesquisa sobre possíveis contribuições do Fundeb para a educação de um município do sul da Bahia.

5.3.2 O município de João Pessoa

Fundada em 1585, com o nome de Nossa Senhora das Neves, João Pessoa⁷² é a capital do estado da Paraíba e principal centro financeiro do Estado. O município tem sofrido muitas transformações nos últimos anos. Ele tem o maior produto interno bruto (PIB) com o valor de R\$10.107.596, considerando dados do IBGE (2012) referentes ao ano de 2011, e o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado paraibano. É o 8º município mais populoso do Nordeste e tem a 6ª maior região metropolitana do Nordeste. A densidade demográfica é de 3.421,28 habitantes e a área de 211,48 km².

De acordo com os dados do IBGE, a referida cidade possuía uma população de 597.934 habitantes no ano de 2000. No censo de 2010, a população havia saltado para 723.515 habitantes, o que representou uma taxa de crescimento na ordem de 21,0 % e um acréscimo ao volume total de 125.581 habitantes. Quando comparamos os dados do IBGE de 2000 aos de 2010, notamos que essa taxa de crescimento é maior que a do Estado que foi de 9,4%, a do Nordeste que foi de 11,2 % e a do país que atingiu 12,3% pontos percentuais. Em 2013, a população do João Pessoa chegou a 769.607 habitantes. Um crescimento de mais de 46 mil habitantes, o que corresponde a um percentual em torno de 6,3% em relação ao ano de 2010. As estimativas do IBGE para esse município são de que nos próximos anos esses índices devam crescer muito.

É interessante ressaltar que a constatação do aumento absoluto da população de João Pessoa, nos últimos anos, e a tendência de continuidade de crescimento para os próximos anos, segundo dados do IBGE (2015), vão de encontro à tendência nacional de decréscimo populacional para maioria dos municípios e estados do país.

⁷²Só em 4 de setembro de 1930, a capital da Paraíba recebeu o nome de João Pessoa em homenagem ao governador do Estado que foi assassinado em Recife num período de campanha política. Nesse contexto, a Paraíba liderava um movimento revolucionário contra o poder do governo central. (PESSOA, 2015).

Segundo os indicadores populacionais da Pnad de 2013, tem ocorrido no país uma diminuição na taxa de fecundidade, de natalidade e mortalidade infantil. A distribuição populacional aponta uma tendência de envelhecimento da estrutura etária. Tal fato é possível de ser observado desde 2002 com o visível estreitamento na base da pirâmide populacional, principalmente para os grupos de 0 a 4 e de 5 a 9 anos de idade e do grupo de 10 a 14 anos de idade.

Contudo é mister evidenciar que o aumento absoluto da população do município de João Pessoa/PB decorre de outro fato que é o crescimento do fluxo migratório, particularmente, vindo das cidades do interior do Estado em direção à capital. No referido município, também, tem ocorrido uma diminuição na taxa de fecundidade, de natalidade, bem como na taxa de mortalidade infantil⁷³. Nos últimos anos, tem ocorrido ainda uma redução no tamanho das famílias pessoenses que se deve ao contínuo e rápido “processo de diminuição da taxa de fecundidade nas últimas duas décadas”, assim como a elevação da parcela de domicílios mantidos financeiramente por mulheres. (PESSOA, 2015, p. 10). Essa redução populacional é um fenômeno nacional que vem ocorrendo desde 2012, segundo dados do IBGE e da Pnad.

O município também se constitui como o centro econômico do Estado com forte arrecadação. Tem um significativo e complexo parque industrial, o maior do estado da Paraíba, com um distrito industrial composto por mais 155 indústrias e formado por diversos segmentos industriais, tais como os de: alimentos, bebidas, cimento, concreto, couro, metalúrgico, móveis, ótica, papel, pisos cerâmicos, química, têxtil, dentre outros. Existem, ainda, no município, 11.625 empresas e 36 agências bancárias (Plano Estadual de Educação de Paraíba, 2015b, s/n). Mas é o setor terciário que responde pela maior participação na formação da renda da população, sendo seguido pelo setor secundário.

De acordo com dados apresentados no Plano de Governo pelo prefeito de João Pessoa eleito para os anos de 2012 – 2016⁷⁴, nos últimos 8 anos, a economia do estado da Paraíba cresceu 38%, a do Nordeste 40% e a do Brasil 37%. O documento destaca, ainda, que a receita corrente total do orçamento da Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB prevista para o ano de 2012 foi da ordem de R\$ 1.782.798.145,00. Desse total, a parte prevista para receitas próprias teve uma realização efetiva inferior em cerca de R\$ 50.000.000,00. Já os valores

⁷³“A mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano) em João Pessoa foi reduzida em 59%, passando de 40,4 por mil nascidos vivos em 2000 para 16,4 por mil nascidos vivos em 2010. Segundo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, a mortalidade infantil para o Brasil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por mil em 2015. Em 2010, as taxas de mortalidade infantil do estado e do país eram 21,7 e 16,7 por mil nascidos vivos, respectivamente”. (file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/AtlasIDHM2013_Perfil_Joao-Pessoa_pb%20(1).pdf).

⁷⁴<http://www.nossasao Paulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/plano-de-metas-joao-pessoa-2013-2016.pdf>

orçados para o ano de 2013 totalizaram a casa dos R\$ 1.886.032.161,00, isto é, 5,8% maior do que o previsto para 2012, além do fraco desempenho das atividades econômicas locais.

A arrecadação tributária do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) ou (ISS), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI) vem apresentando crescimento relativamente menor do que a grande maioria das capitais nordestinas. Evidenciar o processo de arrecadação é importante por sua relação com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e diretamente com o financiamento da educação. Apesar do alto crescimento demográfico e do modesto crescimento econômico, dados do IBGE de 2010 revelam que João Pessoa possui o maior produto interno bruto do Estado, o que equivale a R\$ 10.107.596. (PESSOA, 2013).

O município de João Pessoa/PB também arrecadou receitas provenientes de repartição de tributos, em 2013, de R\$ 304.757.045,09 de ICMS; R\$ 272.239.271,21 referentes ao IPVA; R\$ 34.091.533,33 e de IRPF, a quantia de R\$ 36.563.727. No **Quadro 7** apresentamos alguns indicadores das finanças públicas municipais referentes aos anos de 2006 e 2013.

Quadro 7 - Finanças Públicas do Município de João Pessoa – 2006 e 2013 em reais

Finanças Públicas do Município de João Pessoa	2006	2013
Despesas realizadas – Correntes	570.258.789,37	1.523.117
Receitas realizadas – Correntes	627.014.691,52	1.610.494
IPTU	19.757.941,13	40.630
ISS	57.779.140,50	155.096
ITBI	9.905.525,75	70.113
Transferência da União	278.115.812,21	632.853
Transferência do Estado	128.427.643,07	317.183
Receitas Transferências Correntes	467.683.977,60	Não informado
Valor do FPM	141.983.758,73	304.757
Valor do IOF - OURO	0,00	Não informado
Valor do ITR	15.146,63	77

Fontes: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional; IBGE, 2015.

Outro aspecto marcante para o entendimento do financiamento educacional é situá-lo no contexto geopolítico e econômico. Nesse sentido, é importante destacar que, além de capital, o município de João Pessoa compõe uma Região Metropolitana (RM). As RMs caracterizam-se por apresentarem um significativo crescimento populacional, um forte movimento de arrecadação econômica e altas taxas de matrículas.

A RM de João Pessoa possui 12 municípios, contando com João Pessoa. Essa região começou a ser formada em 2003, a partir da Lei Complementar Estadual nº 59 que, além de criar a RM, também, instituiu o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, nos termos da Constituição Estadual em seu art. 24. Inicialmente foi composta pelos municípios de Bayeux,

Conde, Cruz do Espírito Santo, João Pessoa, Lucena, Rio Tinto e Santa Rita. Em um segundo momento, por meio da Lei Complementar Estadual nº 90 de 2009, os municípios de Alhandra, Caaporã e Pitimbu foram integrados à Região Metropolitana. Posteriormente, no mesmo ano, foi a vez do município Pedras de Fogo por meio da Lei/CE nº 93, de 2009. Ver **Quadro 8**.

Quadro 8 - Região Metropolitana de João Pessoa/PB

Município	Área (km²)	População (2010)	População (2013)	IDH Municipal (2010)	PIB a preços correntes
Alhandra	182,656	18.007	18.868	0,582	267.328
Bayeux	31,784	99.716	102.789	0,649	836.191
Caaporã	150,168	20.362	21.212	0,602	353.569
Cabedelo	31,265	57.944	63.035	0,748	2.801.675
Conde	172,949	21.400	23.115	0,618	406.872
Cruz do Espírito Santo	195,596	16.257	16.836	0,552	96.162
João Pessoa	210,551	723.515	769.607	0,763	10.107.596
Lucena	89,202	11.730	12.460	0,583	94.224
Pedras de Fogo	401,120	27.032	28.056	0,590	332.856
Pitimbu	136,045	17.024	18.148	0,560	105.448
Rio Tinto	466,397	22.976	23.883	0,585	172.170
Santa Rita	726,565	120.310	125.278	0,627	1.402.812
Total	2.794,298	1.156,273	1.223.287	-	1.448.985,00

Fonte: IBGE/2014

A região metropolitana de João Pessoa conta com uma extensão territorial de 3.134,8 km² e um produto interno bruto a preço corrente que chegou a R\$ 15.784.376,00 segundo Censo do IBGE de 2010. A população da região foi estimada em 1.223.287 pessoas para o ano de 2013 e em 1.253.930 para 2015. A maioria dos municípios apresenta estimativas de baixo crescimento populacional, com exceção de João Pessoa e os municípios de Cabedelo e Santa Rita que demonstraram uma tendência de crescimento populacional em comparação com 2010. Esses municípios apresentam taxas de IDH acima de 0,625 e, juntamente com João Pessoa, evidenciam um PIB maior em relação aos demais municípios da Região.

É importante visualizar as variáveis PIB e crescimento demográfico, sobretudo, pela relação e reflexo que têm com as demandas e gastos com direitos e bens sociais, entre eles a educação, bem como o processo de arrecadação dos impostos. É crucial considerar a comparação entre o município de João Pessoa, o Estado e a RM, haja vista aspectos como crescimento, indicadores econômicos e sociais, taxa de matrícula, dentre outros indicadores e variáveis.

5.4. DO ATENDIMENTO EM EDUCAÇÃO INFANTIL EM JOÃO PESSOA

5.4.1. Do aspectos gerais

Ao analisarmos o Plano Municipal de Educação de João Pessoa/PB (PME/2004), é possível verificar que o município reconhece a demanda crescente, as limitações no atendimento à criança pequena, bem como inscreve sua intenção e metas em acordo com o PNE/2001 em ampliar o atendimento na educação infantil. Quando verificamos PME/2015, informações sugerem que o município tem trabalhado nos últimos anos com o propósito de melhorar seus indicadores educacionais como a taxa de universalização dos 6 a 14 anos, redução do analfabetismo, e a valorização dos profissionais da educação.

No conjunto dos Plano PME/2004 e PME/2015, o referido município vem dando passos na garantia do direito à educação em consonância com o que rege a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a LDB, os Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI).

A Secretaria de Educação e Cultura (Sedec), do município de João Pessoa, passou a ser responsável pelo Sistema Municipal de Ensino instituído em 1999, por meio da Lei nº. 8.996. O Sistema Municipal de Educação do Município de Ensino de João Pessoa foi criado em 1999 como órgão deliberativo e constitutivo do processo democrático. A gestão e o planejamento da educação no município têm sido construídos e referenciados a partir do Plano Municipal de Educação criado em 2002 (2002-2012), pelo Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Merenda Escolar, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e pelo Fórum Municipal de Educação, há também um Conselho Municipal de Educação Infantil. Esse compromisso foi reafirmado em 2015, na elaboração e aprovação do Novo PME (2015-2025).

Atualmente, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura do município de João Pessoa está dividida em 3 grandes departamentos: o Departamento de Planejamento, Articulação e Avaliação (DPAA), o Departamento de Programa, Projetos e Convênios (DPPC), e o Departamento de Administração e Financiamento. Está dividida em polos, cada polo contando com uma coordenação. Atualmente, das 95 escolas da rede municipal, 16 dessas passaram a funcionar em regime de tempo integral, atendendo a um total de 3.804 estudantes. Por outro lado, é importante destacar que os Centros de Referência em Educação Infantil (Creis) são todos de tempo integral.

Já de acordo com dados dos Indicadores de Desempenho dos Gastos Públicos em Educação Básica na Paraíba (IDGPB⁷⁵), o número geral de escolas no município de João Pessoa variou entre os anos de 2007 e 2011. Em 2007, o município contava com 117 escolas, em 2008 com 127, em 2009, eram 129 escolas e em 2010 e 2011 com 132 escolas ativas. Esse banco de dados não discrimina o número de instituições de educação infantil nos referidos anos. Esses dados, também, não correspondem aos indicados no banco de dados do Observatório do PNE, que reúne os dados do MEC/Inep e os do Censo escolar, indicando, por exemplo, números distintos de estabelecimentos e matrículas. Veja indicadores de João Pessoa no **Quadro 9**.

Quadro 9- Indicadores gerais da Educação Básica da João Pessoa/PB

Ano	Estabelecimentos	Matrículas	Docentes
2007	366	175.965	5.877
2008	420	186.543	7.252
2009	457	182.678	7.037
2010	467	175.022	7.193
2011	487	176.827	7.286
2012	479	174.859	7.576
2013	498	176.686	7.609

Fonte: Observatório do PNE 2014.

Segundo os dados do Censo Escolar, divulgados pelo Ministério de Educação, o município atendeu a 64.408 alunos no ano de 2007, 65.502 em 2008, 61.091 em 2009, 57.119 em 2010 e 55.029 em 2011. Apresentou, no entanto, um crescimento no número de alunos matriculados entre os anos de 2011 e 2013. Em 2011, eram 55.029 estudantes e, em 2013, esse número passou para 57.791. Mas considerando o recorte temporal 2007 a 2013, a variação das matrículas foi de -11,27 %.

⁷⁵

Este projeto foi desenvolvido a partir de um convênio celebrado entre a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), com o intuito de criar e sistematizar indicadores relacionados à área de educação básica no estado. A pretensão maior deste projeto é que esses indicadores educacionais possam subsidiar a sociedade paraibana na geração e identificação de possíveis soluções para a melhoria do acesso e qualidade da educação pública. A grande parte das informações está disponível para o período de 2007 a 2011. A base de dados foi construída a partir de microdados oriundos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). Todos os valores monetários anuais foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna (IGP-DI), considerando as médias anuais dos índices mensais de janeiro de 2007 a dezembro de 2011. Disponível em: <http://idgpb.tce.pb.gov.br>.

Tabela 21- Número de matrícula na Educação Básica por dependência administrativa- Brasil- 2007-2013

Ano	Total Geral	Total	Estadual	Municipal	Privado
2007	53.028.928	46.643.406	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.831	18.721.916	23.224.479	8.322.219
2013	50.042.448	41.432.416	17.926.568	23.215.052	8.610.032
D% 2012/2013	-1,0	-1,9	-4,2	0,0	3,5

Fonte: MEC/INEP/2014

Há uma tendência nacional de decréscimo da matrícula que vem ocorrendo desde o início dos anos 2000. Esse processo não sofreu alteração mesmo com a criação do Fundeb que, a partir de 2007, passou a financiar todas as matrículas da educação básica. Em relação a todos os níveis, incluindo o Ensino Superior, as matrículas passaram de 53.028.928 em 2007, para 50.042.448 em 2013, uma diferença de 2.986,48 matrículas a menos. Em relação à educação básica, considerando instâncias estaduais, municipais e a rede privada de ensino, a queda nas matrículas foi de 5.210.990 matrículas a menos. No que se refere à educação básica, ocorreu uma variação em -11,17 pontos percentuais, entre 2007 a 2013. A rede municipal teve uma variação de 5,36% nesse mesmo recorte temporal. O decréscimo da matrícula deve-se a vários fatores, dentre eles a redução da população e a conformação do sistema educacional, a diminuição da taxa de natalidade e de fecundidade, por conseguinte, da população em idade escolar.

Segundo o relatório técnico do Censo Escolar 2013, o decréscimo das matrículas reflete e reforça a tendência de adequação na distribuição das matrículas da educação básica, por modalidades e etapas de ensino, que vem sendo observada desde 2007, refletindo o amadurecimento das ações e políticas. (BRASIL, 2014, p. 9). Aponta também para um processo de “acomodação do sistema educacional, em especial na modalidade regular do ensino fundamental, com histórico de retenção e, consequentemente, altos índices de distorção idade-série” (BRASIL, 2014, p.9).

5.4.2 O atendimento em educação infantil em João Pessoa entre 2007 e 2013

Desde a Constituição Federal de 1988, o poder público brasileiro tem dado maior atenção à educação de forma que o país vem dando passos em relação à ampliação do acesso e da garantia do direito à educação para sua população. Por essa razão, vivenciamos nas últimas duas décadas um conjunto de reformas educacionais que promoveu mudanças em

todos os segmentos da educação, com impacto significativo para o atendimento educacional das crianças de 0 a 5 anos de idade. Tal fato pode ser observado a partir de diversas alterações que foram realizadas na legislação brasileira com ênfase na garantia do direito à educação das crianças pequenas, a exemplo do ECA, LDB, RCNEI, DCNEI e PNE/2001.

A partir de meados dos anos 2000, a educação infantil esteve fortemente presente na agenda política brasileira. É possível verificar em vários pleitos e discussões envolvendo a sociedade civil e esferas dos governos nos últimos anos, como também, na alteração de diversos textos legais como: as Leis nº 11.114 e nº 11.274/2006; Emenda Constitucional nº53/2006(EC); Medida Provisória nº329/2006 (MP); Lei nº 11.494/2007; Decreto nº 6.253/2007; EC59/2009; Lei nº 12.796/2013; Leis nº 11.700/2008, nº 11.769/2008, nº 12.013/2009 e nº 12.287/2010, dentre outros dispositivos legais e os debates em torno destes. É importante lembrar, ainda, do Proinfância, sua entrada no Programa de Aceleração de Crescimento PAC2, o Programa Brasil Carinhoso e o lugar que a educação infantil passou a ocupar dentro da Secretaria para Assuntos Estratégicos da Presidência da República⁷⁶. Esse processo se tornou mais acentuado a partir de 2007 com a introdução da educação infantil no Fundeb, sobretudo, porque além de incluir o financiamento do 0 a 5 anos de idade, esse Fundo também promoveu a distribuição do salário educação e de diversos programas suplementares para toda a educação básica.

Assim, a introdução da Educação Infantil numa política de financiamento tem indicado a presença de mais recursos para essa faixa etária. Isso pode ser verificado nos relatórios e prestações de contas dos municípios, nos indicadores do investimento em educação, disponíveis em relatórios municipais, estaduais e nacionais, no *site* do FNDE, Inep/MEC. Nesse cenário, é possível constatar que em consonância com o crescimento do investimento em educação ocorrido nos últimos anos e, particularmente, no contexto da implementação do Fundeb, a educação infantil também tem apresentado elevação de seus indicadores de atendimento/cobertura e de recursos para esse segmento educativo.

A Prefeitura de João Pessoa tem procurando acompanhar e adequar-se à tendência nacional e ao movimento de ampliação da atenção e do investimento na educação das crianças pequenas. Nesse sentido, busca adequar-se aos dispositivos legais de âmbito nacional e local,

⁷⁶ É importante analisar esse momento tendo em mente o processo histórico do atendimento educativo das crianças de 0 a 6 anos de idade e a ausência do Estado brasileiro, sobretudo, em relação ao provimento dos recursos para essa etapa. Também, é importante desenvolver uma análise numa perspectiva mais ampla no sentido de compreender como a educação e a atenção à primeira infância têm se configurado no cenário mundial nas últimas décadas. Contudo, uma análise mais completa não pode desconsiderar o protagonismo dos movimentos sociais e as interposições e coleções de forças de diversos segmentos da sociedade. Mas no bojo desses aspectos é fundamental perceber e dialogar com as interposições do capital e a política econômica que têm direcionado os destinos da educação

como a CF/88, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal, o ECA e a LDB/96, o PNE/2001, o PME/2003, a Lei nº 11.491/07 e, mais recentemente, o PNE (2014-2024), PME/2015 e PEE/2015.

Cabe destacar outros aspectos, a exemplo da expansão do atendimento à educação infantil que, nas últimas duas décadas, tem ganhado centralidade na agenda política dos diversos governos e instâncias políticas e econômicas internacionais. O fato da elevação do atendimento à infância também está associado à luta da sociedade civil, dos profissionais da área e afins para assegurar, proteger e ampliar o atendimento em creches e pré-escolas.

Sobre o primeiro aspecto, é mister sinalizar, por exemplo, a centralidade que a Educação Infantil ganhou no Plano de Governo 2013-2016 do Prefeito de João Pessoa. No Programa nº 2 sobre “Mais Acesso e Qualidade na Educação”, observa-se a solução para o diagnóstico que o Plano apresenta sobre a seguinte estratégia:

Desse modo, os caminhos de solução dos principais problemas da educação municipal sob a responsabilidade da PMJP estão muito bem definidos: forte ampliação do acesso e melhoria da qualidade do ensino. **Isso significa, de um lado, retomar a expansão da rede municipal de ensino, especialmente dando atenção à creche e à pré-escola, de acordo com os programas “Brasil Carinhoso” e “Pró-Infância”, do governo federal** e, de outro, ampliar significativamente o acesso à educação em tempo integral, criando condições, também, para combater a evasão e a repetência, além de fortalecer o caráter cidadão da formação de nossos jovens e crianças. (Plano de Governo da Prefeitura Municipal de João Pessoa, 2013-2016, p.32, grifo nosso)

É importante constatar que o objetivo geral do Plano enfatiza a educação infantil ao propor “expandir a rede municipal de ensino, com ênfase na melhora da qualidade, dedicando especial atenção às atividades das creches e da pré-escola, de acordo com os programas “Brasil Carinhoso” e “Pró-Infância”, [...] do Governo Federal [...] (PLANO DE GOVERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2013-2016, 2013, p.33), e entre os objetivos de curto prazo está o de “criar as condições para que, no início do primeiro semestre letivo de 2013, as escolas municipais da educação infantil, das creches e do ensino fundamental possam funcionar plena e adequadamente” (*idem*, 2013, p.33).

Já entre os “objetivos específicos”, o Plano do Governo pretende “fazer do acesso à educação infantil, sobretudo, o berçário, a mais alta prioridade da PMJP”. O Plano objetiva, ainda, “fazer do ano de 2013 o Ano da Educação Infantil” e “expandir a educação infantil e Pré-escolar, dotando cada bairro e comunidade de João Pessoa de, pelo menos, uma creche”. (PESSOA, 2013, p.34).

Esse aspecto pode ser verificado em depoimentos e entrevistas cedidas pelo Gestor municipal e pelo secretário de educação do município, registrado no site da prefeitura. Por exemplo, destacam:

Não é só a ampliação do serviço oferecido e a construção de creches, mas nossa cidade tem um déficit histórico no número de vagas nos berçários e estamos trabalhando muito nesta área (Prefeito da Cidade do João Pessoa em maio de 2013) [...]. O que poderão deixar seus filhos com segurança e bom tratamento para resolver seus problemas e ir trabalhar (Prefeito da Cidade do João Pessoa em maio de 2013). “Esses berçários são na verdade o que já conseguimos montar dentro da nossa própria rede, ou seja, estamos otimizando o sistema, melhorando o desempenho e ampliando o acesso. É um conjunto de ações que significa nosso compromisso com a Educação Infantil. E já estamos trabalhando na construção de novos 11 Creis e vamos avançar ainda mais (Secretário Municipal de Educação, 2013).

Meu compromisso com a educação infantil tem gerado uma verdadeira revolução na qualidade e na oferta de vagas para as crianças de 0 a 5 anos de idade, declarou Luciano Cartaxo. Quero cuidar da educação das nossas crianças para que elas tenham todas as oportunidades de construir um futuro melhor (Gestor da Cidade, maio de 2013). Esta parceria da Prefeitura com o Governo Federal só vai trazer frutos para essa nova geração. O ano de 2013 é mesmo dedicado à educação infantil (Secretário Municipal de Educação do João Pessoa - 2013).

Sobre o segundo aspecto, nem o Documento PME/2003 nem o PME/2015 trazem elementos ou fazem menção à luta ou participação da sociedade civil, em particular dos profissionais da educação e da educação infantil, em favor da expansão do atendimento do direito à educação para crianças de 0 a 5 anos de idade⁷⁷, nos últimos anos.

Nesse cenário, nos últimos anos, sobretudo, considerando o período de 2007 a 2013, é possível constatar um aumento do atendimento às crianças de 0 a 5 anos na educação infantil, na rede de ensino do município de João Pessoa. O crescimento se deu em vários indicadores, entre eles no número de matrícula, de professores, de estabelecimento ou instituição de educação infantil e na elevação dos recursos públicos para o atendimento à educação infantil. Entre 2013 a 2015, a rede de educação infantil de João Pessoa deu um salto em relação à expansão desse segmento, passando de 43 em 2013 para 81 Creis em 2015.

A análise dos dados sobre matrícula em educação infantil e dos recursos direcionados para a educação em João Pessoa, disponíveis nas bases de dados e relatórios oficiais, nos permitirá fazer algumas inferências, como por exemplo:

- Há uma elevação do número de atendimento educacional para a faixa etária de 0 a 5 anos na rede municipal.

⁷⁷ Os dois documentos são bastante limitados no que se referem ao diagnóstico sobre a educação infantil, mas, contraditoriamente, o PME 2015 é mais limitado que o de 2003, principalmente, pela maior facilidade de fontes de dados atualmente, bem como pelo momento de expansão do segmento; fato que sugere maior riqueza de detalhes.

- Esse aumento acontece tanto nas matrículas de 0 a 3 anos de idade em creche, quanto no segmento de 4 a 5 anos, contudo é maior e mais representativo no segmento de 0 a 3 anos.
- Há um crescimento expressivo na rede privada com uma variação maior do número de atendimento educacional do que na rede pública de ensino. Nesse sentido, há uma forte e crescente participação da oferta de educação em instituições particulares, seja com fins lucrativos, seja sem fins lucrativos;
- Tem ocorrido um esforço do poder público municipal no sentido de ampliar a cobertura da educação das crianças menores de 6 anos, por meio da ampliação das vagas, da construção de novas unidades de atendimento, sobretudo, de Creis e da reforma e ampliação de instituições da educação infantil.

No conjunto desse estudo e investigação é possível perceber que em grande parte:

- A evolução do atendimento é um movimento mais amplo e não necessariamente só do município de João Pessoa
- Também, em grande medida as novas matrículas e os novos espaços são resultado do processo de transferência das matrículas e de instituições do Estado para o município.
- Além disso, o segmento privado tem crescido mais que o público.
- O crescimento das receitas deve mais ao movimento que a economia fez entre 2005 a 2012.

Todos esses aspectos podem ser observados no conjunto desse capítulo, e mais precisamente a partir das informações que seguem a partir das informações que seguirão. Tendo em vista esse panorama, destacamos que ainda há muitas limitações nos dados que se referem à educação infantil, sobretudo, porque muitos estão agregados aos da educação básica em geral, e que esse fator acontece, principalmente, em relação aos dados de distribuição dos recursos para o segmento.

Entretanto, esse aspecto tem melhorado em comparação à década de 1990 e ao início dos anos 2000. Para Campos, Espósito, Gimenes (2014, p. 330), “hoje temos uma multiplicidade de fontes de dados e de análise sobre a realidade da educação infantil no País”. Apesar de que os dados do financiamento da educação infantil ainda são limitados no que se referem ao acesso público e à forma de apresentação. Além disso, os dados sobre investimento na educação infantil, por vezes, não são disponibilizados de forma desagregada

aos demais gastos com a educação básica, ou seja, aparecem quase sempre numa conta única. O gasto com professores, por exemplo, de educação infantil, seja em relação a questões salariais seja em relação à formação aparecem numa prestação de conta geral da educação do município.

5.4.2.1 A oferta de vagas na Educação Infantil, em João Pessoa: ampliação, consolidação da rede municipal ou transferência de vagas do Estado para o município.

Desde 1988, a Constituição Federal/88 já tem afirmado como direito o atendimento educacional de crianças de 0 a 6 anos em creche e pré-escola, bem como a responsabilidade municipal em regime de colaboração com os Estados e com a União. Nesse processo de ampliação da oferta, temos já a LDB nº 9.394/96 (no artigo 89) que legislou e detalhou sobre esse aspecto, como também definiu os municípios como ente responsável pelo provimento das matrículas de 0 a 5 anos de idade e pela integração das instituições de atendimento de educação infantil aos respectivos sistemas municipais de ensino⁷⁸, em um prazo de três anos após a aprovação da lei. O prazo terminou em dezembro de 1999. (BRASIL, 1996).

Nesse cenário, o município de João Pessoa instituiu, em 1999, o seu Sistema Municipal de Educação (SME). A partir de então, o município passa a deliberar e construir diretrizes e projeto pedagógico de ensino. Até esse ano, a Educação Infantil era de total responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes), antiga Secretaria do Trabalho e Promoção Social (Setraps). A partir da Lei municipal nº 8.996 de 1999, a Secretaria Municipal de Educação começa a assumir a Educação Infantil em parceria e colaboração com a Sedes. Esse acontecimento representa um passo importante para começar a consolidar na referida cidade o atendimento das crianças de 0 a 5 anos sob a natureza e o viés educacionais e não simplesmente assistenciais, bem como é um passo para a superação da dicotomia ente cuidar e educação.

O processo de municipalização⁷⁹ da educação infantil em João Pessoa não ocorreu de uma vez. Foi marcado por dois momentos distintos: o primeiro ocorrido no ano de 1999, da transferência da Sedes para Sedec, e o segundo foi em 2006, com a transferência das instituições que estavam sob a administração do Estado para a administração do município. Porém, esse segundo só foi concluído em 2014. As 29 creches teriam ficado ainda vinculadas

⁷⁸ É uma conquista do processo de redemocratização da educação disposto na CF/88 e na LDB.

⁷⁹ Nos referimos a municipalização, aqui, não só como o processo de transferência da rede estadual para municipal. Estamos tratando do processo de ampliação da rede de atendimento à educação infantil e do processo de integração das creches que estavam na assistência social para a educação. É bom destacar que as matrículas já estavam na rede municipal, embora não estivessem na educação.

ao Governo do Estado e somente no ano de 2013, em função de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Estado e Município, o processo de transferência foi retomado⁸⁰.

Sobre esse aspecto, o documento destacou:

Na rede municipal de João Pessoa, somente em 2006, dez anos após a LDBEN, a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) transferiu à Secretaria de Educação e Cultura (SEDEC) a responsabilidade das 29 creches, através do Decreto nº 5.581 de 20 de janeiro de 2006, que determinou o seguinte: art. 1º- Ficam transferidas da Secretaria de Desenvolvimento Social SEDES, para a Secretaria de Educação e Cultura do Município – SEDEC, os Centros de Referência de Educação Infantil-CREIs; [...] (PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOÃO PESSOA, 2015a, p. 13).

O Novo PEE/2015 do Estado também deu atenção a esse acontecimento. O documento apresenta um quadro que mostra o quantitativo de Creis administrados pelo Estado da Paraíba e que foram transferidos para os municípios entre os anos de 2012 e 2013, dentre eles destaca a transferência de 6 em 2012, e 26 em 2013 para o município de João Pessoa. Veja no **Quadro 10** o quantitativo de Creis transferidos do Estado da Paraíba para alguns de seus respectivos municípios, segundo o PEE/2015.

Quadro 10 - Quantitativo de Creis transferidos do Estado da Paraíba entre 2012 e 2014.

Período	Unidades	Municípios
2012	01	Itaporanga
2012	01	Umbuzeiro
2012	06	João Pessoa
2013	01	Areia
2013	01	Lagoa Seca
2013	26	João Pessoa
2014	10	Campina Grande

Fonte: PEE/2015

Contudo as informações sobre esse processo de municipalização e o quantitativo de Creis apresentado nos referidos documentos são divergentes entre si e diferentes das informações da PMJP. De acordo com informações no *site* da PMJP, a transferência foi de 27 instituições. O acordo foi estabelecido de modo a se fazer uma transição suave. Por isso, no primeiro semestre de 2013, a PMJP recebeu 6 creches; no segundo semestre do mesmo ano, o governo municipal recebeu mais 5 creches; e, em 2014, as demais foram finalmente repassadas à rede municipal, totalizando 27. O TAC previa 29, mas duas foram desativadas por falta de estrutura mínima. Somente em 2014, após 18 anos da promulgação da LDB nº 9.394 de 1996, foi concluído o processo de municipalização da educação infantil em João Pessoa.

⁸⁰ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), viabilizado por meio do Decreto nº 5.581 de janeiro de 2006, que dispôs em seu art. 1º sobre transferência dos Creis de responsabilidade da Sedes para a Sedec.

Por meio dessa explanação, salientamos que não basta expandir o atendimento somente via número de matrícula sem considerar a qualidade do atendimento. Uma expansão não pode ser efetivada sem a preocupação com a infraestrutura dos espaços, dos recursos materiais e humanos. Não considerar esses e outros aspectos que impactam diretamente na qualidade da educação seria um retorno ao que ocorreu com o atendimento da educação pré-escolar durante o governo militar e, principalmente, entre o final dos anos de 1970 e meados dos anos 1980 (CAMPOS 1992; ROSEMBERG, 1992).

Entre 2005 e 2012, a Prefeitura Municipal de João Pessoa construiu, no total, 14 Centros de Educação Infantil e equipou mais cinco novos Creis só no ano de 2012. Isso fez com que o número de Creis passasse para 43 naquele ano, além da ampliação e reforma de outros Creis com o objetivo de atender a 120 crianças de 2 a 5 anos em cada unidade.

O ano de 2013 foi eleito pelo poder público do município como o ano da educação infantil. No referido ano, o prefeito assinou ordem de construção de 25 unidades e reformou várias outras. O município iniciou o referido ano com 43 Creis e terminou com 54, haja vista que durante aquele ano foram municipalizadas 11 creches. Em 2014, foram municipalizadas mais 16 e inauguradas mais 6, chegando ao final de 2014 com um total de 76.

Entre 2013 e 2015, ocorreu a construção de mais 16 novas unidades; dessas 11 foram entregues em 2014, e 5 em 2015, além de acarretar um elevado investimento para reformas, melhorias e ampliação de unidades de educação infantil, no município de João Pessoa. Houve ampliação do número de matrículas, no quadro de professores, mais contratações, como também melhoras no processo de formação continuada para professores. É importante salientar que o aumento das vagas em 2013 não se deu em virtude da criação de novos Creis, nem de novas vagas, pois não foram entregues novas unidades em 2013. O aumento de vagas se deu após reformas de diversas instituições e das novas unidades que foram transferidas do Estado para a rede municipal. Ou seja, no fundo não se trata de novas vagas, mas de vagas que estavam sob administração da rede estadual.

Esse processo fez com que, atualmente, a rede municipal de João Pessoa passasse a contar com 81 Creis. Além disso, o município conta com 02 escolas de educação infantil em tempo integral e 42 pré-escolas em tempo parcial. Os 81 Creis são distribuídos em 09 polos. O polo é um agrupado de instituições educacionais a partir de critérios geográficos e populacionais, tendo cada polo, em média, 10 unidades escolares. Parte dos recursos é

financiada pelo Tesouro municipal, e parte dos recursos advém do FNDE por meio do Proinfância⁸¹ e do PAC2.

Os Creis funcionam das 7 da manhã às 17 horas, tendo a carga horária mínima anual de 800 horas e 200 dias letivos. Em acordo com o art. 24, inciso I da Lei nº. 9.394/96, um Crei é composto por um diretor nomeado por portaria do poder executivo municipal, quadro funcional de professores, monitores, funcionários de limpeza e dispõe de serviço de merenda terceirizada⁸².

Sua estrutura está dividida em berçário, creche e pré-escola. O berçário atende à faixa etária de 4 meses a 1 ano e 11 meses. O número mínimo de crianças é 10 por sala e o máximo é de 20 crianças. Para essa faixa etária, deve-se ter uma professora e uma berçarista para cada 05 crianças. A creche atende a crianças na faixa etária de 2 e 3 anos de idade. A quantidade mínima de crianças é 15 e o número máximo de atendimento é 25.

Já a pré-escola atende às crianças de 4 e 5 anos de idade, sendo o mínimo de 20 crianças por sala e o máximo de 25 crianças. Nas turmas com crianças de 2, 3, 4 e 5 anos, deve-se ter um (a) professor (a) e um (a) monitor (a). As creches também são chamadas de Maternal I, o qual atende às crianças de 2 anos e o Maternal II que atende às crianças de 3 anos de idade. A pré-escola também é chamada de Jardim I e II, que atendem às crianças de 4 e 5 anos de idade, respectivamente.

Apesar dessa disposição sobre a estrutura do atendimento em creche e pré-escola, na realidade nem sempre ocorre como posto tanto em relação à faixa etária quanto em relação ao número de adulto por criação.

5.4.2.2 A oferta da matrícula de Educação Infantil em João Pessoa

No que se refere às matrículas, ocorreu uma elevação do quantitativo considerando o recorte temporal indicado. De acordo com o Censo Escolar de 2013, o município chegou em 2013 com 7.069 matrículas de crianças de 0 a 3 anos e 12.448 em pré-escolas, considerando as matrículas ocorridas na rede pública e na rede privada de ensino do município. No que se refere ao atendimento, exclusivamente, da rede pública de ensino 3.844 crianças foram matriculadas em creches e 4.572 matrículas nas pré-escolas.

⁸¹ O Proinfância é Programa do Governo Federal que, desde 2007, tem investido na construção, ampliação, reforma da estrutura física de instituições de educação em todo o Brasil. Sobre esse aspecto, cabe destacar que, de acordo com a informação disponível na página do FNDE, entre 2007 e 2014, o Proinfância investiu na construção de 2.543 escolas e a partir de 2011, o investimento avançou por meio da inclusão do programa no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), com apoio a 6.185 unidades de educação infantil, totalizando 8.728 novas unidades no Brasil.

⁸² A partir de 2011, também, passaram a criar suas Unidades Executoras UEXs.

Em 2007, o município tinha 4.589 matrículas⁸³ e saltou para 8.359, no ano de 2013, um crescimento total de 82%. As matrículas quase duplicaram no contexto em que as matrículas de creche e pré-escolas passaram a receber recursos do Fundeb. Só entre 2012 e 2013, o aumento foi de quase 36%, quando as matrículas saíram de um patamar de 6.148 para um montante de 8.359 matrículas.

As matrículas da Educação Infantil de competência pública municipal têm se elevado significativamente, sobretudo, no que se referem ao segmento de 0 a 3 anos de idade. Do total de 1.871 matrículas em creche no ano de 2007, passou para 3.829 novas matrículas em 2013, um crescimento de 104,5 %. Só entre 2012 e 2013, o salto foi de 1.972 para 2.501. Já a pré-escola passou de 2.718 em 2007 para 4.530 em 2013 com um crescimento de 66% sendo um crescimento menor que o número de matrículas em creche, mas, também significativo, haja vista que a partir de 2006 esse segmento sofreu uma diminuição da representatividade em número de matrícula de crianças com 6 anos de idade. Essas matrículas deixaram de ser contadas na pré-escola e passaram a somar nas matrículas do ensino fundamental em virtude da criação do Ensino Fundamental de 9 anos. Além desse aspecto, temos que considerar a tendência nacional de redução populacional com diminuição nas taxas de natalidade e de fecundidade. Apesar da possível diminuição dos alunos com 6 anos de idade que ingressaram no Ensino Fundamental, a pré-escola manteve um número de matrícula crescente ou instável. Veja na **Tabela 22**.

Tabela 22- Dados de matrículas da Educação Infantil no município de João Pessoa/PB- 2007 a 2013.

	Estadual		Federal		Municipal		Privado	
	Creche	Pré-esc.	Creche	Pré-esc.	Creche	Pré-esc.	Creche	Pré-esc.
2007	1.274	2.487	0	3	1.871	2.718	473	2.675
2008	1.099	1.330	40	52	1.945	3.514	1.152	4.627
2009	901	960	48	79	1.804	3.619	1.192	5.358
2010	1.173	729	37	50	1.969	3.426	1.672	5.443
2011	1.275	974	42	51	1.972	3.570	2.161	6.899
2012	1.004	804	55	51	2.501	3.647	2.491	6.564
2013	0	16	49	57	3.829	4.530	3.170	7.766

Fonte: Inep/MEC 2014.

É interessante observarmos alguns dados do atendimento a educação infantil e do financiamento da educação na Região Metropolitana de João Pessoa, para verificar como está

⁸³Segundo o IDGPB, o percentual de matrícula por fase de ensino, de creche e pré-escola passou de 7,13 em 2007 para 10,1 em 2011.

o movimento dessas variáveis, ao ponto de favorecer a nossa análise comparativa, bem como, subsidiar nossas inferências.

Vejamos, por exemplo, o movimento das matrículas do setor público municipal da Região Metropolitana de João Pessoa/PB. Na **Tabela 23**, é possível fazer algumas inferências. A rede de atendimento analisada a partir das matrículas de Educação Infantil cresceu na maioria dos municípios, enquanto que outros municípios apresentam uma instabilidade considerando pequenas variações. Esse movimento é importante, considerando que o crescimento populacional tem sido baixo na maioria dos municípios e o número de matrícula total em todos os níveis de ensino tem apresentado decréscimo tanto em âmbito federal quanto no estadual, e a taxa de natalidade, também, tem decaído no país nas últimas décadas.

Tabela 23- Matrículas no setor público municipal na Educação Infantil (Creche e Pré-escola) na Região Metropolitana de João Pessoa – PB 2007-2013.

Municípios	Anos						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alhandra	543	547	660	519	533	570	673
Bayeux	991	1196	1032	1095	1158	1173	1311
Caaporã	648	661	582	603	606	663	739
Cabedelo	670	972	1043	1071	1058	1091	1228
Conde	527	507	542	579	600	595	797
Cruz do Espírito Santo	424	420	437	422	401	358	382
João Pessoa	4589	5459	5423	5395	5542	6148	8359
Lucena	407	418	488	444	481	401	356
Pedras de Fogo	741	916	1045	1134	1180	1241	1289
Pitimbu	663	692	690	656	592	542	456
Rio Tinto	859	777	783	879	909	926	879
Santa Rita	2484	2404	2789	2259	2643	2444	2428

Fonte: FNDE/Siope 2014.

Vale destacar que em alguns casos, como o do município de João Pessoa, a tendência de crescimento demográfico influencia a demanda por escolarização e, conseqüentemente, a educação infantil; mesmo que esse crescimento não esteja relacionado à taxa de natalidade ou fecundidade, haja vista que, segundo o IBGE, esse município, também, apresenta redução na taxa de fecundidade.

Ao analisarmos esse indicador para pensar a expansão do atendimento é imprescindível compará-lo com os dados de atendimento nessa faixa etária no setor privado. Podemos observar que somadas as matrículas de creche e pré-escola na rede privada de João Pessoa, no ano de 2013, constatamos que essas alcançaram a casa de 10.936. O total das

matrículas na rede pública chegou a 8.481, apresentando, assim, um crescimento, de um número de 4.589 matrículas em 2007 para 8.481 de matrículas em 2013. Quando separamos só as matrículas em creche e comparamos as duas redes de atendimento, é possível afirmar que houve um pequeno crescimento nas duas redes. As matrículas do setor privado tiveram um aumento mais elevado. Em geral, podemos considerar que o quantitativo das matrículas é baixo, inferior e aquém das demandas, como também, o percentual de crianças na faixa etária de 0 a 5 anos de idade que estão tendo atendimento educacional.

Tabela 24- Dados de matrículas da Educação Infantil na rede privada no município de João Pessoa - PB – 2007 a 2013.

Ano	Creche	Pré-esc.	Total
2007	473	2.675	3.148
2008	1.152	4.627	5.779
2009	1.192	5.358	6.550
2010	1.672	5.443	7.115
2011	2.161	6.899	9.060
2012	2.491	6.564	9.055
2013	3.170	7.766	10.936

Fonte: Inep/MEC 2014.

É possível identificarmos também uma tendência de crescimento das matrículas de educação infantil na rede privada de ensino em todos os municípios e, particularmente, naqueles com maior população e nos municípios que demonstram estabilidade ou pequeno decréscimo populacional, municípios como Bayeux, Santa Rita e João Pessoa, por exemplo, que tiveram maior crescimento.

No caso de João Pessoa (**Tabela 24**), o número total de matrícula na rede privada mais que triplicou considerando o recorte temporal de 2007 a 2013, quando a rede passou de um total de 3.148 matrículas no ano de 2007 para um volume de 10.936 em 2013.

A elevação do atendimento é importante no sentido de que uma maior quantidade de crianças em idade de 0 a 6 anos está frequentando a educação infantil. Isso pode ser corroborado por pesquisas desenvolvidas nas mais variadas ciências que apontam contribuições da educação infantil para a criança, suas famílias, os sistemas educacionais e o desenvolvimento econômico do país. Porém, também é indispensável verificar se parte dessas matrículas é financiada com os recursos públicos, uma vez que o Fundeb admite matrículas de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos. Na **Tabela 25**, podemos verificar

essa tendência de crescimento do atendimento no setor privado em toda a região metropolitana de João Pessoa, exceto para o município de Pedras de Fogo que manteve pouca variação dentro do recorte temporal e apresentou pequena redução de matrículas no período de 2007 a 2013.

Tabela 25 - Matrículas do setor privado na Educação Infantil na Região Metropolitana de João Pessoa – PB 2007-2013.

Municípios	Ano						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alhandra	00	189	195	261	284	289	320
Bayeux	922	921	835	1643	2010	1987	1802
Caaporã	0	21	93	216	250	225	283
Cabedelo	258	260	945	486	349	367	441
Conde	212	287	246	256	231	310	460
Cruz do Espírito Santo	00	00	00	126	119	99	132
João Pessoa	3148	5779	6550	7115	9051	9055	10936
Lucena	61	148	144	152	136	127	168
Pedras de Fogo	101	79	79	81	72	93	88
Pitimbu	00	00	00	00	41	58	47
Rio Tinto	58	40	50	61	75	68	135
Santa Rita	1017	1253	1338	1590	1558	1701	1963

Fonte: Inep/MEC2014.

É importante dizer que na **Tabela 23** foram consideradas apenas as matrículas da rede municipal, ou seja, não foram levadas em consideração as matrículas no âmbito estadual e federal. No caso de municípios com histórico de número significativo de matrículas na rede estadual, os dados de matrículas públicas em comparação com as privadas seriam alterados.

De fato, o crescimento das matrículas na rede privada tem apresentado acréscimos expressivos. As matrículas em creche, por exemplo, passaram de 473 em 2007 para 3.117 em 2013. Com o advento do Fundeb, a pré-escola apresentou uma queda nas matrículas entre 2005 e 2006, quando essas caíram de 11.039 para 2.675, e depois voltaram a subir para 7.766 em 2013. Vale ressaltar que esse movimento de expansão das matrículas da rede privada é uma tendência nacional.

Esse conjunto de dados e informações da expansão do atendimento da educação infantil em João Pessoa nos permite fazer algumas constatações ou conclusões, todavia é interessante ampliarmos e confrontarmos com o processo de evolução do atendimento em educação infantil no Brasil. Ou seja, é fundamental situar e compreender esse processo de

expansão particularmente no atendimento da educação infantil do município de João Pessoa no contexto nacional. O que pode ser verificado no início desse capítulo (tópico 5.1).

Assim, a introdução da Educação Infantil numa política de financiamento tem indicado a presença de mais recursos para essa faixa etária. Isso pode ser verificado nos relatórios e prestações de contas dos municípios, nos indicadores do investimento em educação, disponíveis em relatórios municipais, estaduais e nacionais, no *site* do FNDE, do Inep/MEC. Nesse cenário, é possível constatar que em consonância com o crescimento do investimento em educação ocorrido nos últimos anos e, particularmente, no contexto da implementação do Fundeb, a educação infantil também tem apresentado aumento de seus indicadores de atendimento/cobertura e de recursos.

5.5. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM JOÃO PESSOA – PB.

5.5.1 Recursos para educação pública em João Pessoa

Nessa investigação, além de verificarmos os indicadores do atendimento educacional das crianças de 0 a 6 anos de idade, em João Pessoa, examinamos também os investimentos do poder público municipal para assegurar ou ampliar a cobertura desse atendimento. Para isso, foi necessário analisar as receitas e despesas com a MDE, os gastos com a função da educação infantil, a distribuição do salário-educação, receitas do Fundeb e a complementação da União, percentuais de aplicação em educação oriundos de impostos e transferências, percentual de recursos do Fundeb destinados à Educação Infantil e gasto por aluno em João Pessoa.

Por um lado, a integração da Educação Infantil ao SME e a definição legal da instância municipal como a responsável por oferecer vagas para o atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade trazem consigo algumas implicações, sobretudo, acerca dos gastos de recursos públicos com a educação escolar. Por outro lado, a expansão do atendimento escolar educacional e, particularmente, do atendimento à educação infantil requer uma visão estratégica do poder público e, necessariamente, maior esforço no sentido de elevar os percentuais de recursos públicos investidos na educação da rede pública municipal. Esse processo requer elevação do investimento em educação com qualificação, remuneração e contratação de pessoal docente e dos outros profissionais, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e a aquisição de material

didático-escolar, alimentação e transporte escolar, nos termos da estratégia 20.7 da Lei nº 13.005 de 2014.

Ao analisar os dados e informações sobre o investimento em educação do município de João Pessoa, percebemos que o referido município vem procurando melhorar seus indicadores educacionais e adequar-se à legislação pertinente e, particularmente, investindo na ampliação de sua rede municipal de atendimento à educação infantil.

A partir dos dados encontrados, é possível observar que, nos últimos anos, sobretudo, no contexto e advento do Fundeb, o município incorporou paulatinamente as matrículas de educação infantil que estavam sob a responsabilidade do Estado; além disso, tem procurado ampliar as matrículas do segmento. Nesse sentido, tem passado a receber recursos do Fundeb de acordo com o *per capita* de matrículas de 2007 até 2009, de forma crescente e a partir de 2010, de forma integral. O mesmo ocorreu com o município de João Pessoa que tem ampliado de forma expressiva a receita do Fundeb e o investimento em educação em geral.

De acordo com dados do IDGPB disponíveis no Tribunal de Contas da Paraíba, as despesas correntes de João Pessoa em educação eram de R\$147.074.792,86 em 2007 e passaram a um volume total de R\$ 206.616.420,07 em 2011. Já a despesa total com educação do município passou de R\$ 180.092.042, em 2007, para R\$ 226.687.465,20 no ano de 2011, um salto de R\$ 46.595.423,20 em apenas 5 anos. Veja **Tabela 26**.

Tabela 26- Evolução das despesas em Educação segundo gastos em educação na categoria econômica (2007-2011).

Ano	Despesas correntes	Despesas de capital	Despesa Total
2007	147.074.792,86	33017248,49	180.092.041.35
2008	162.986.139,19	45215141,38	208.201.280.57
2009	186.887.703,36	22182985,75	209070689,11
2010	224.271.369,45	28585153,67	252.856.523,11
2011	206.616.420,07	20071045,13	226.687.465,20

Fonte: IDGPB/2014.

Na **Tabela 26**, verificamos de imediato que tem ocorrido um aumento do investimento com a educação em João Pessoa, o que caminha na direção correlata com a ampliação e melhoria da rede municipal de ensino. Contudo procuramos analisar como isso se reflete na aplicação da MDE, particularmente se o município vem aplicando o mínimo constitucional e se suas contas têm sido aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado. Quando analisamos esse indicador, constatamos que João Pessoa tem aplicado os percentuais mínimos constitucionalmente de recursos vindos de impostos e transferências em MDE; as contas da

aplicação em MDE já analisadas entre 2006 a 2010 foram aprovadas, e as demais estão sendo analisadas. Podemos olhar os dados de aplicação na tabela 27.

Todavia é possível perceber uma tendência de diminuição da aplicação em MDE no município inversamente ao aumento das despesas e do orçamento da educação. No último ano do Fundeb, por exemplo, João Pessoa aplicou 29% em MDE; em 2007, o primeiro ano do Fundeb, o município aplicou 28%; e em 2013 foram aplicados 26%. O que indica que o município tem diminuído sua aplicação em percentuais na MDE. Em um olhar menos aprofundado, diríamos que, para isso ocorrer, o processo de arrecadação dos impostos que vincula recursos para educação e as transferências do FPM e FPE deveriam estar num movimento de decréscimo. Mas não foi o que ocorreu, mesmo com o decréscimo dos percentuais houve aumento significativo de gastos. Além disso, em 2013, como nos anos anteriores continuou a ocorrer elevação de receitas e investimentos do governo federal.

Tabela 27- Percentuais de aplicação em Educação oriundos de impostos e transferências da Prefeitura de João Pessoa entre 2006 e 2013.

Ano	Percentual
2006	29,08
2007	28,10
2008	26,76
2009	25,90
2010	26,71
2011	25,58
2012	28,21
2013	26,25

Fonte: TC/PB. 2015.

É importante lembrar que o orçamento da educação municipal não é composto somente pelos recursos da MDE, já definidos nos artigos 70 e 71 da LDB/96. O orçamento municipal da educação é composto por todas as fontes de recursos recebidos e aplicados na rede municipal. Os municípios têm à sua disposição as receitas de MDE, as do Fundeb que compreendem os 20% extraídos dos mesmos 25% vinculados à MDE. No entanto, ganhos podem ser adquiridos com o Fundeb no caso de alguns municípios ou sobra de aplicação desse Fundo. Há ainda os recursos da cota-parte do SE, recursos advindos de diversos programas do FNDE que financiam projetos e programas suplementares e outros recursos de transferências e/ou convênios. É importante ressaltar que esses dados apresentados na **Tabela**

27 diferem dos informados nos relatórios municipais no Siope/FNDE, que demonstram resultados bem diferentes como pode ser verificado na **Tabela 28**.

Tabela 28 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE João Pessoa 2007-2013.

Ano						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
00	30,84	28,77	32,91	27,53	31,06	28,57

Fonte: FNDE 2015.

No que se refere especificamente aos recursos do Fundeb, João Pessoa apresentou uma elevação expressiva dos recursos advindos dessa política de Fundo público para a educação. No ano de 2007, recebeu um volume total de R\$ 57.761.211,86. Esse valor saltou para R\$135.358.587,83 no ano de 2013, o que correspondeu a um aumento de R\$ 77.597.375,97, ou seja, o valor quase que triplicou, sendo, pois, uma elevação importante dos recursos para aplicação na rede municipal. Ver a apresentação desse aumento ano após ano na **Tabela 27**.

Tabela 29 - Recursos do Fundeb para o município de João Pessoa.

Ano	Recursos do Fundeb
2007	R\$ 57.761.211,86
2008	R\$ 67.544.108,18
2009	R\$ 72.984.364,58
2010	R\$ 80.529.975,35
2011	R\$ 100.647.358,16
2012	R\$ 104.483.804,77
2013	R\$ 135.358.587,82

Fonte: Siope/FNDE 2015.

É importante observar que os recursos do Fundeb são compostos por 20% dos 25% dos recursos vinculados à MDE. Eles não tiveram decréscimo entre 2007 a 2013, como apresentam os relatórios de aplicação em MDE do município, inclusive nos anos de 2009 e 2011, quando foram aplicados apenas os 25,9% e 25,58% dos recursos do imposto vinculados à MDE. Tal fato não significa que houve redução dos gastos com a MDE no referido período, mesmo porque as receitas aumentaram, então, os percentuais incidiram sobre elas.

Face às peculiaridades descritas, outro elemento que merece uma atenção especial é a relação entre o aumento dos recursos e a elevação da matrícula total da rede municipal. Analisamos e apresentamos no tópico anterior que a matrícula total na rede municipal apresentou decréscimo, considerando-se tanto em relação ao último ano do Fundeb quanto ao

primeiro do Fundeb em comparação com o volume de matrícula de 2013. Mesmo que entre 2011 e 2013 tenha ocorrido um aumento da matrícula total, ainda assim esses percentuais são inferiores aos de 2007. Ora, isso deve refletir automaticamente no gasto por aluno e, aos poucos, em melhores salários. É importante lembrar que a distribuição dos recursos acontece por meio de *per capita* da matrícula e que, tecnicamente, menos quantidade de aluno implica menos quantidade de recursos. A receita dos recursos do financiamento da educação, por sua vez, se operacionaliza por meio de um mecanismo técnico e econômico que tem relação com a arrecadação dos impostos e o próprio crescimento da economia; no caso do Fundeb, especificamente, o aumento da arrecadação na base dos impostos de que trata o artigo 3º da Lei nº 11.494 de 2007.

Apesar da elevação da receita do Fundeb e do investimento por aluno, esse montante de recursos não se constituiu num quantitativo de recursos suficientes para cobrir ou assegurar o valor do aluno anual. Por essa razão, desde 2007, o município de João Pessoa tem recebido uma complementação da União para o Fundeb. O valor dessa complementação também aumentou significativamente considerando o período de 2007 a 2013. Em 2007, esse valor foi de R\$1.934.099,67, o qual passou em 2013 para R\$9.891.718,86, representando, assim, um aumento de R\$ 7.957619,19.

Tabela 30- Recursos do Fundeb e complementação da União para o município de João Pessoa.

Ano	Complementação da União
2007	R\$ 1.934.099,67
2008	R\$ 2.714.120,29
2009	R\$ 7.232.472,01
2010	R\$ 6.757.358,63
2011	R\$ 14.162.207,73
2012	R\$ 9.498.488,06
2013	R\$ 9.891.718,86

Fonte: Siope/FNDE 2015.

De acordo com dados do Siope/FNDE, todos os municípios da RM de João Pessoa elevaram as suas receitas do Fundeb. Da mesma forma, quase todos os municípios duplicaram, outros quase que triplicaram as receitas advindas desse Fundo, entre os anos de 2007 e 2013⁸⁴, como ocorreu com João Pessoa, todos receberam complementação da União de forma crescente. Mas é preciso lembrar que a maioria dos municípios do país tem baixa

⁸⁴ Alguns municípios ainda não transferiram seus relatórios referentes ao ano de 2013; por isso, foi feita a afirmação referente aos anos de 2007 a 2012.

arrecadação, como é o caso da maioria dos municípios do estado da Paraíba. Esse fato tem efeito direto no financiamento da educação. A despesa por aluno ano, por exemplo, apresenta uma variação entre municípios que gastavam o valor de R\$ 904,33, e município que chegaram a gastar R\$ 8.429,80 por aluno. Essa dados podem ser verificados no IDGPB/TCE/PB. Quando observamos alguns municípios da Região Metropolitana de João Pessoa, percebemos, também, essa mesma realidade. Santa Rita apresenta gasto de R\$2.716,56, Bayeux R\$2.846,13, Conde R\$ 2.852,91, João Pessoa 4.700, 65, Lucena 3.003,14, Cabedelo 4.107,91.

5.5.1.1 Os recursos para a educação infantil em João Pessoa

Ao consultarmos os indicadores sobre o financiamento da Educação Infantil, observamos alguns aspectos importantes referentes à temática. Primeiro, a presença da educação infantil nos relatórios orçamentários e de prestação de contas dos municípios. Em segundo lugar, especificamente, na prestação do município de João Pessoa, um aspecto que até pouco tempo era escasso. Comumente, em seguida, os gastos com a Educação Infantil aparecem registrados numa conta única da educação ou em conta geral do gasto com a educação municipal.

Atualmente, os relatórios dos municípios disponíveis no Siope/FNDE trazem dados sobre gasto com a função da Educação Infantil, o custo do aluno da Educação Infantil, o investimento por aluno, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) para a Educação Infantil, creche e pré-escola, bem como acerca das despesas custeadas com o Fundeb e com a MDE para essa faixa etária e de percentuais do Fundeb e da MDE aplicados na educação das crianças de 0 a 6 anos de idade. Nessa pesquisa, além da presença da Educação Infantil nos relatórios, verificamos que nos vários indicadores do investimento municipal em educação, os recursos direcionados para esse segmento aumentaram, sobretudo, a partir da implementação total do Fundeb.

Ao consultarmos as despesas relativas à Subfunção Educação Infantil (*Código 365*)⁸⁵ nos demonstrativos da Função Educação no Siope/FNDE, o município de João Pessoa/PB gastou com a Função Educação o volume total de R\$112.663.575,95 em 2007 e, desse valor, aplicou R\$1.314.656,11 com a subfunção 365, ou seja, o equivalente a 1.16%. Por outro lado, gastou R\$107.345.597,00 com o ensino fundamental, 95% dos valores aplicados nesse segmento. Em 2013, passados sete anos da inclusão da educação no Fundeb, o município

⁸⁵ Nos gastos com subfunção estão embutidas as receitas vinculadas e as outras da Educação como, por exemplo, o recurso da merenda escolar, do salário educação e de projetos específicos para essa etapa.

utilizou R\$301.462.816,52 com despesas pagas para a Função Educação. Com o ensino fundamental, o total foi de R\$ 272.789.511,86; já com a educação infantil, foram gastos R\$ 24.993.579,00; desse valor, a quantia de R\$14.121.626,80 foi gasta com a creche e R\$ 10.871.953,14 com a pré-escola.

A educação infantil sofreu uma elevação de 1,16% para 8,3% em relação ao volume total das despesas pagas com a Função Educação. Já o ensino fundamental teve uma pequena redução, passando de 95% para 90,5% o total das despesas gastas com a função ensino fundamental. Outro aspecto interessante é que o volume total aumentou e, e a educação infantil poderia ser priorizada, mas o que aconteceu é que, a partir de 2008, aparecem nos demonstrativos da Função Educação de João Pessoa outras subfunções que, geralmente, não são encontradas nos demonstrativos da **Função Educação** de outros municípios do país, como as subfunções **243, 392, 695, 812**, verificados na **Tabela 31**. Vale ressaltar que nos dados apresentados na tabela 31, referimo-nos aos valores empenhados, liquidados e aos valores pagos.

Tabela 31- Demonstrativo da Função Educação do município de João Pessoa 2013.

Despesas			
Subfunções	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
243 - Assistência à Criança e a Adolescente	503.120,82	256.727,48	46.226,24
361 - Ensino Fundamental	272.789.511,86	269.161.785,34	249.208.467,59
365 - Educação Infantil (Creche)	22.675.751,44	15.292.356,69	14.121.626,80
365 - Educação Infantil (Pré-Escola)	10.871.953,14	10.871.953,14	10.871.953,14
TOTAL 365 - Educação Infantil	33.547.704,58	26.164.309,83	24.993.579,94
366 - Educação de Jovens e Adultos	21.011.431,68	21.009.441,78	20.830.611,78
367 - Educação Especial	58.780,80	58.780,80	58.780,80
392 - Difusão Cultural	197.507,99	197.507,99	197.507,99
695 - Turismo	1.659,70	1.659,70	1.659,70
812 - Desporto Comunitário	729.019,23	729.019,23	729.019,23
Vinculadas à Cont. do Salário-Educação	7.132.801,75	5.396.963,25	5.396.963,25
Inativos	00	00	00
Total da Função Educação	335.971.538,41	322.976.195,40	301.462.816,52

Fonte: FNDE/2015.

Nesse sentido, se aumentar o volume dos gastos com a Função Educação, mas surgirem outras despesas de subfunções, como as: **243** - Assistência à Criança e ao Adolescente, **392** - Difusão Cultural, **695**-Turismo, **812**-Desporto Comunitário, os caminhos ficam sempre mais longos para que a educação considerada de excelente padrão de qualidade seja alcançada.

Ainda, sobre as despesas relativas à Função Educação Infantil (código 365), no município de João Pessoa, entre os anos de 2007 a 2013, é possível constatar, também, que a partir de 2010, o Siope passou a disponibilizar os dados separadamente entre creche e pré-escola. Isso torna mais visível o quanto está sendo vinculado para o município e para cada segmento e, especificamente, para cada município. Esse aspecto é relevante também porque obriga os municípios a especificar melhor em seus relatórios os gastos com educação e, conseqüentemente, os gastos com a educação infantil. Desse modo, tais relatórios poderão ser mais bem acompanhados.

Tabela 32- Despesas relativas à Função Educação Infantil no município de João Pessoa- PB 2007-2013.

Ano		Empenhadas (em R\$)	Liquidadas (em R\$)	Pagas (em R\$)
2007	Creche	4.554.204,53	1.932.971,14	1.314.656,11
	Pré-escola			
2008	Creche	3.895.075,78	2.932.738,89	2.932.738,89
	Pré-escola			
2009	Creche	1.401.416,05	1.395.945,01	1.395.945,01
	Pré-escola			
2010	Creche	3.988.883,43	2.858.865,08	2.858.865,08
	Pré-escola			
2011	Creche	12.256.046,38	11.018.289,44	10.891.586,09
	Pré-escola	7.439.556,15	7.439.556,15	7.439.556,15
2012	Creche	9.427.609,09	9.395.192,58	9.395.192,68
	Pré-escola	7.522.805,11	7.522.805,11	7.522.805,11
2013	Creche	22.675.751,44	15.292.356,69	14.121.626,80
	Pré-escola	10.871.953,14	10.871.953,14	10.871.953,14

Fonte: Siope/2014

Ao analisarmos a **Tabela 32**, a princípio, há três constatações importantes. A primeira é o fato que evidencia uma elevação expressiva das despesas pagas, as quais passaram de R\$ 1.314.656,11, em 2007, para R\$24.993.579,94 em 2013. O volume total de despesas pagas foi 19 vezes maior do que em 2007, o que equivaleu a uma diferença de R\$ 23.678.923,83. A segunda constatação é que, a partir de 2011, o Siope passou a disponibilizar os dados separadamente entre creche e pré-escola. Esse feito obriga os municípios a especificar melhor os gastos com a educação e, conseqüentemente, os gastos com a educação infantil, os quais sempre ficavam embutidos nos gastos totais e/ou gerais com o ensino fundamental, dificultando a compreensão e análise dos dados. A terceira está no fato de que, a partir de 2011, os valores aumentam significativamente em comparação com os anos de 2007 a 2010.

Em 2011, foram gastos com a educação infantil R\$18.331.142,24; com a creche a quantia foi de R\$10.891.586,09; e com a pré-escola, o total foi R\$7.439.556,15. Já em 2013, o total gasto com a educação infantil foi de R\$24.993.579,94, sendo R\$14.121.626,80 com a creche, e a quantia de R\$ 10.871.953,14 com a pré-escola.

Os investimentos na subfunção função educação infantil (365) chegou ao volume total de R\$ 36.613.156,00, em 2014. Dessa quantia, R\$ 22.385.257,14 foram destinados para a creche e R\$ 14.227.898,86 para a pré-escola. Nesse ano, os gastos com a Função a Educação chegaram a um volume total de R\$ 332.345.782,02, e só com o ensino fundamental foram gastos R\$ 258.304.163,87. Contudo é importante notar que apesar do maior quantitativo ser aplicado no ensino fundamental, notamos também uma ampliação dos percentuais totais com a subfunção 365. Em 2007, o percentual de aplicação da subfunção educação infantil em relação à Função Educação foi de 1,16%; em 2013, 8,3%; e, em 2014, já estava em 11,2%. De forma inversa aos percentuais com a subfunção (361), o ensino fundamental tem apresentado o pequeno decréscimo. Em 2007, 95% dos gastos eram com a subfunção 361, em 2013, 90%, mas em 2014, atingem os 77% dos gastos.

Quando analisados os demonstrativos do comportamento das despesas custeadas com os recursos do Fundeb, constatamos que entre 2007 até 2010 não havia registro do indicador “gastos com pagamento de profissionais de educação infantil com recursos do Fundeb”; somente a partir de 2011, podemos verificar o valor de R\$ 8.361.684,14; em 2012, o valor de R\$7.522.805,11 e, em 2013, a quantia de R\$20.978.867,02. Não dá para afirmar apenas pelos relatórios de prestação de contas que, entre 2007 e 2010, os profissionais da educação infantil não eram incluídos para o recebimento pela folha do Fundeb, mas é possível asseverar que não houve registro que recursos do Fundeb tivessem sido direcionados para o pagamento dos profissionais da educação infantil segundo esse indicador.

Outro item que apresenta recursos aplicados na educação infantil é o indicador “outras despesas com os recursos do Fundeb”. Nesse item, desde 2007, aparece o item “outras despesas na educação infantil”, sendo, dessa feita, plausível verificamos uma elevação expressiva no montante dos valores. Veja na **Tabela 33**.

Tabela 33- Despesas do Fundeb empenhadas na Educação Infantil no município de João Pessoa - PB - 2007 a 2013.

	Pagamento dos profissionais – Função Educação Infantil (365) (em R\$)	Outras despesas – Função Educação Infantil (365) (em R\$)
2007	0	1.689.104,86
2008	0	3.369.352,11
2009	0	877.644,54
2010	0	1.920.439,95
2011	8.361.684,14	2.514.828,85
2012	7.522.805,11	8.709.110,56
2013	20.978.867,02	0,00

Fonte: Siope/FNDE 2014.

A elevação da atenção e dos gastos com a Educação Infantil também pode ser observada na análise dos gastos com o Programa Nacional de Alimentação Escolar do FNDE. Em 2007, por exemplo, o valor aplicado na alimentação escolar das crianças de educação infantil, no referido município, foi de R\$ 47.080,00, mas nos anos seguintes houve uma elevação expressiva (**ver Tabela 34**) chegando em 2013 ao valor de R\$ 566.400.000, sem dúvidas um aumento 10 vezes maior do que de 2007 a 2013.

Tabela 34 - Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae para a Educação Infantil no município de João Pessoa/PB – 2007 a 2013.

Ano	Educação Infantil	Creche	Pré-escola
2007	47.080,00	-	-
2008	103.312,00	-	-
2009	253.726,00	109.423,60	144.302,40
2010	278.856,00	154.656,00	124.200,00
2011	305.196,00	196.776,00	108.420,00
2012	463.101,00	298.960,00	164.052,00
2013	566.400,00	332.000,00	234.400,00

Fonte: Siope/FNDE 2014.

Até 2008, os recursos do Pnae para creche e pré-escola não eram discriminados nos relatórios de prestação de contas dos municípios e passaram a ser a partir de 2009. O registro específico do gasto com a educação infantil, creche e pré-escola separadamente é fundamental para pensar os recursos direcionados para esse segmento, haja vista nos permitir verificar a quantidade de entrada de recursos para essa etapa da educação, o que possibilita estudar, comparar e analisar os mesmos em relação à sua evolução e aplicação na educação infantil.

Além disso, nos possibilita pensar até que ponto a presença desses recursos tem representado mudanças significativas para o atendimento nessa etapa da educação.

Ao analisarmos o percentual do Fundeb aplicado em educação infantil entre os anos de 2007 a 2013, constatamos que o Fundeb ainda não conseguiu deslocar o eixo da atenção prioritária dos entes municipais, em relação à sua prioridade na aplicação dos recursos no ensino fundamental. Ao contrário, em 2009, último ano da implementação total do Fundeb, portanto, primeiro ano em que as matrículas da educação infantil foram integralmente inseridas para o recebimento desse Fundo, o município de João Pessoa aplicou 94,47% dos recursos no Ensino Fundamental e apenas 1,09% na educação infantil. Tal aspecto continuou a acontecer nos anos que seguiram: em 2010, foram 2,20%; em 2011, 9,27%, em 2012, um valor de 14,12% e em 2013 8,64%. Ver **Tabela 35**.

Tabela 35 - Percentual dos recursos do Fundeb aplicados na educação infantil e no ensino fundamental

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educação Infantil	00	4,72	1,09	2,20	9,27	14,12	8,64
Ensino Fundamental	00	93,48	94,47	97,58	87,35	96,33	83,65

Fonte: FNDE 2014.

Esse aspecto pode ser verificado também, quando observamos os percentuais do Fundeb destinados à educação infantil de todos os municípios da RM, como pode ser observado na **Tabela 36**.

Tabela 36 - Percentual de recursos do Fundeb destinados à Educação Infantil e à Região Metropolitana de João Pessoa - PB - 2009 a 2013

Município	2009	2010	2011	2012	2013
Alhandra	0,00%	0,00%	22,81%	16,25%	---
Bayeux	0,03%	8,61%	5,60%	10,02%	2,14
Caaporã	2,56%	6,18%	14,07%	31,77%	6,10%
Cabedelo	0,11%	0,00%	13,18%	13,26%	12,90%
Conde	0,00%	0,00%	0,00%	5,78%	3,19%
Cruz do Espírito Santo	2,96%	0,00%	10,39%	16,64%	5,84%
João Pessoa	1,09%	2,20%	9,37%	14,12%	8,64%
Lucena	0,00%	0,50%	0,00%	14,40%	1,10%
Pedras de Fogo	0,60%	0,67%	0,19%	0,19%	3,97%
Pitimbu	0,32%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Rio Tinto	0,30%	0,07%	6,51%	18,63%	8,30%
Santa Rita	0,48%	2,52%	13,08%	35,21%	6,05%

Fonte: Siope/FNDE 2014.

Podemos observar na **Tabela 36** que todos os municípios da Região Metropolitana de João Pessoa, incluindo a própria capital, aplicam quase a totalidade dos recursos do Fundeb no Ensino Fundamental. Esses dados foram declarados pelos respectivos municípios e equivalem ao período em que a educação infantil passou a receber integralmente recursos do Fundeb. Há municípios que praticamente não indicam mudanças entre o período do Fundeb e o do Fundeb se considerarmos apenas essa variável. O município de João Pessoa apresentou 14,12% em 2012, o que significou um possível aumento, mas em 2013 voltou a decrescer quando foi aplicado apenas 8,63% dos recursos do Fundeb para a Educação Infantil. Contudo é importante destacar que esse aspecto não influenciou na diminuição da expansão do atendimento nessa faixa etária. Vale lembrar que em 2013 o município assumiu a administração de 11 creches que estavam sob a responsabilidade do Estado, ampliou e reformou várias instituições, bem como anunciou a construção de novas unidades.

Outro indicador que ratifica a focalização no ensino fundamental é o de investimento por alunos. Dados do Siope sobre esse indicador revelam crescimento significativo para a educação infantil que passou de um patamar de R\$ 712,80 reais em 2008, para R\$ 3.986,18 em 2013, crescimento expressivo na ordem de R\$3.273,28. Isso pode ser verificado na **Tabela37**.

Tabela 37 - Investimento por aluno do município de João Pessoa - 2007-2013 (em R\$)

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental
2007	Não consta	Não consta
2008	R\$ 712,80	R\$ 4.721,78
2009	R\$ 257,23	R\$ 3.942,63
2010	R\$ 1.091,69	R\$ 5.064,91
2011	R\$ 3.543,01	R\$ 5.340,71
2012	R\$ 2.743,67	R\$ 6.889,96
2013	R\$ 3.986,18	R\$ 7.163,50

Fonte: Siope/FNDE/2014.

A centralidade das políticas educacionais e a focalização dos recursos permanecem no ensino fundamental. Esse aspecto pode ser observado não só no percentual de recursos do Fundeb destinados à Educação Infantil nos relatórios de indicadores sobre investimento por aluno de cada um desses segmentos da rede municipal de João Pessoa e de sua Região Metropolitana. Os recursos do Fundeb são distribuídos de acordo com o número de matrícula de cada segmento e os respectivos descritores. O que significa que, se houver um aumento de matrícula, poderá haver um aumento dos recursos vinculados para esse segmento. Porém, a

vinculação é condicionada, mas a aplicação não. Tal fato deixa livre para que cada município aplique os recursos da forma que melhor convier. Os municípios poderiam, por exemplo, aplicar uma quantidade maior na educação infantil em virtude desse segmento historicamente não ter recebido recursos suficientes do Fundef. Além disso, o ensino fundamental já está praticamente universalizado.

É fundamental ponderar que existe uma diferença muito alta entre o número de matrícula no ensino fundamental em relação às matrículas da educação infantil na rede municipal. Segundo dados do Inep/MEC, em 2007, por exemplo, o município tinha 47.188 matrículas no ensino fundamental, enquanto a Educação infantil possuía o total de 4.589, no respectivo ano. No ano de 2013, as matrículas do ensino fundamental passaram para 38.312 enquanto a educação infantil soltou para 8.359. Em 2007, a educação infantil correspondia a 9,71% do total das matrículas do ensino fundamental, já em 2013 passou a corresponder a 21,82% do total dessas. O ensino fundamental apresentou decréscimo de 8.876 matrículas, uma variação de -18,81%.

Não se trata de diminuir os investimentos no ensino fundamental, mas é bom lembrar que essa etapa de ensino tem fator de ponderação superior ao segmento de 0 a 6 anos, ou seja a primeira etapa da educação básica mantém uma elevação de suas receitas mesmo com decréscimo nas matrículas e mesmo quase universalizado o atendimento. Já a educação infantil apresentou tanto uma elevação das matrículas quanto das receitas, mas é preciso ampliar os recursos para o provimento dessa etapa da educação, haja vista o custo elevado da mesma, o déficit histórico de atenção por parte do poder público e o contexto propício, tanto de decréscimo populacional da faixa do 0 a 14 anos, quanto considerando a universalidade do ensino fundamental.

Amaral (2014), ao fazer um estudo sobre o financiamento da educação no PNE (2014-2024), analisou a possibilidade do alcance da Meta 1 desse plano, a partir da relação entre o número de crianças com idade de 0 a 6 anos, a projeção populacional dessa faixa etária, o quanto seria necessário de matrículas e o quanto custaria atingir a referida meta. Segundo dados do IBGE, em 2013, o país tinha uma população de 12.035.305 crianças de 0 a 3 anos de idade e dessas 2.437.000 estavam matriculadas em creche, o que equivale a 20,2 %. O IBGE projetou que em 2024, teremos em torno de 10.525.848 crianças com idade de 0 a 3 anos nesse caso, para atingir os 50% das matrículas em creche teremos que ter um quantitativo de 5.262.924, um acréscimo de 2.825.924 novas matrículas. No caso da pré-escola, em 2013, a população de 4 a 5 anos de idade foi de 6.268.537. Havia 2.211.816 matrículas em pré-escola, 35% em relação ao total. Para 2024, a projeção é de uma população de 6.004.425 crianças

com 4 e 5 anos de idade. Para alcançarmos os 100% da meta 1, teríamos que acrescentar 3.792.609, novas matrículas. Em 2024, teríamos um acréscimo geral na educação infantil de 6.618.533 matrículas e a necessidade de um investimento mínimo de R\$ 29 bilhões de dólares a mais. Isso considerando os valores de 2014, corrigido pelo IPCA. O valor aluno na educação infantil registrado no Inep em 2011 era de R\$ 4.364,00. É importante destacar que o valor estava abaixo do calculado pela Undime que apresentou o valor de 6.655,67 e destacou que valor aluno do Inep em 2011 estava equivocado. Na verdade, seria preciso um valor bem superior aos R\$ 29 bilhões de reais.

Para Amaral (2014), no ensino fundamental, o desafio para expansão será menor que na educação infantil. Segundo ele, “será preciso criar a possibilidade de apenas 878.427 novas matrículas em relação a 2013. Isso significa um acréscimo de R\$ 4,5 bilhões. Esse cálculo levou em consideração o valor de investimento por aluno desse segmento disponível no Inep 2011 e atualizado pelo IPCA de 2014. Na verdade, apesar de os valores chegarem às contas municipais e estaduais, de acordo com a razão das matrículas e de forma proporcional aos descritores de vinculação definidos na Lei nº 11.949/2007, não há uma obrigatoriedade para que o município aplique respectivamente em cada segmento, modalidade ou tipo de estabelecimento. Nesse sentido, o município que resolver aplicar mais em educação infantil pelo fato de no passado esse segmento não ter recebido investimento público suficiente, poderá fazê-lo.

É importante, ainda, perceber que os dados e informações analisado por vezes foram dados orçados e não, necessariamente, o executado, informações pouco detalhada em relação ao que é investido, especificamente, com a creche e com a pré-escola, contudo são os dados divulgado mais acessivelmente à sociedade em geral e usados muitas vezes para divulgar ações e investimento no âmbito dos governos Federal, estaduais e municipais. Dados, em geral, sempre crescente, sobretudo, considerando no recorte temporal dessa investigação. Entretanto, dados limitados e pouco expressivo do que realmente se investe em educação no Brasil, em nível das três esferas de governo, bem como pouco refletem na melhoria da educação no país. Isso quando consideramos os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, os resultados das avaliações em larga escala, Prova Brasil e ENEM por exemplo.

Além disso, permanecem as desigualdades salariais, de condições de atendimento e de permanência, na educação básica, como um todo e na educação infantil, em particular. Se verificarmos nos dados da PNADE 2013, as desigualdades no atendimento á educação infantil, não só permanecem, como também se alargaram, tanto no quesito gênero, quanto no

questo social e econômico. Quando observamos que tanto no âmbito nacional quando no âmbito estadual e municipal (com destaque aqui para o Município de João Pessoa) as matrículas na rede privada continuam em uma crescente, muito superior as da rede pública.

Por fim, que o crescimento das matrículas nas rede municipais tem se dado muito mais pela redução da taxa de natalidade e fecundidade, como também pelo processo de municipalização e de organização e oficialização do atendimento educacional à crianças de 0 a 6 anos em diversos municípios brasileiros, do que pela presença de grandes investimento na educação infantil, haja vista são 0,4% do PIB nos últimos anos simboliza um crescimento tão significativo quando se anuncia.

5.6 ALGUNS ASPECTOS PARA PENSAR

Ao analisar o financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb, constatamos que esse Fundo representa uma política pública de financiamento educacional mais completa e complexa que a do Fundef. Na verdade, suas proposições são no mínimo motivadoras para se pensar uma educação básica brasileira com padrões mínimos de qualidade, uma vez que traz, em seus objetivos e mecanismos operacionais, os indicativos para tal, ou seja, traz no bojo de seu texto e da Lei que o regulamenta indicativos de uma política mais ampla e que se propõe menos desigual. O Fundeb propõe a ampliação da distribuição de recursos públicos vinculados à MDE para todos os segmentos da educação básica. Essa distribuição considera a natureza diferente de cada segmento e, por isso, são propostos fatores diferenciados para a distribuição dos recursos. Essa distribuição é feita por meio de um valor mínimo, e os estados e os municípios que não alcançarem no ano esse valor recebem uma complementação do governo federal para garantir esse “mínimo”. Ao fazer isso, o Fundeb acaba por aumentar a parcela da União em relação à contribuição da educação básica. Propõe também um piso salarial e determina que 60% dos recursos sejam para pagar os profissionais da educação básica. Dispõe, ainda, a criação de um conselho do Fundeb que fosse mais neutro, e alterou a legislação no que se refere à Educação Infantil.

Contudo, na mesma proporção, o Fundeb traz em sua estrutura elementos que negam e/ou limitam seus próprios objetivos. Os fatores de diferenciação são baixos e não obedecem aos critérios de estudos e pesquisas no Brasil e no mundo sobre o custo do aluno, que, inclusive, são unânimes em constatar que o segmento de 0 a 6 anos possui custo elevado em relação aos demais segmentos da educação. (CARREIRA; PINTO, 2007; FAREZENA, 2006; VERHINE, 2006). Os fatores não consideram esses aspectos e dedicam os mais baixos descritores para esse segmento, limitando assim a sua expansão. Tal fato ocorre porque a

lógica da distribuição está baseada na divisão do recurso definido e arrecadado proporcionalmente ao número de matrículas, quando na verdade as demandas são maiores que os recursos “disponíveis”. O custo de manutenção de padrões mínimos para cada segmento é diferente e maior do que os recursos que o Fundeb disponibiliza (CARA; PINTO, 2007), e as realidades dos estados e dos municípios são desiguais, sobretudo, no que se referem ao processo de arrecadação. O valor mínimo garante uma maior igualdade na distribuição dos recursos, mas não potencializa de forma significativa a superação, haja vista que a maioria dos municípios do país é pobre, e com o mínimo apenas mantém-se o mínimo. Os mais ricos têm melhores condições e estruturas, bem como naturalmente aplicaram um valor por aluno maior, sobretudo, porque têm maior arrecadação. Como os descritores não obedecem a critérios claros para dizer ou diferenciar a natureza de um segmento ou outro, acabam por tratar de forma desigual e hierárquica cada segmento, o que mantém e/ou consolida as desigualdades. Esse fato é importante porque o país registrou crescimento econômico nos últimos anos a ponto de se tornar um dos cinco países mais importantes para fazer investimentos (BRICS)⁸⁶, mas o Brasil precisa distribuir melhor suas riquezas, sobretudo, as advindas dos impostos. A complementação da União é mínima, pois ela é quem possui maior arrecadação e menor demanda com a educação básica. Ela tem maior arrecadação apenas por prestígio histórico acumulado desde o Brasil Império, por concentrar poder e riqueza, mesmo porque os impostos arrecadados pela União são produzidos em cada estado e município, portanto deveriam ser mais bem distribuídos.

A proposta de um piso salarial também é um avanço, principalmente para uma nação que, tradicionalmente, pagava salários irrisórios, como observado na década de 1990, por ocasião da implantação do Fundef, haja vista o Fundeb reafirmar a valorização ao instituir a criação de um piso. Contudo 60% dos recursos do Fundeb direcionados para a valorização dos profissionais da educação, ainda, são insuficientes para pagar salário condizente com a formação e com a média de salários das demais profissões com ensino superior no Brasil. É bom lembrar que muitas pesquisas sobre o custo educacional constataram que o valor do custo com pessoal é superior a 60% dos gastos com a educação (CARREIRA; PINTO, 2007; FAREZENA, 2006; VERHINE, 2006). Além disso, 60% do Fundeb são apenas 15% dos gastos com a MDE e não 60% dos gastos da educação como um todo (DAVIES, 2008). Como no Fundef, o Fundeb propõe um conselho de controle social, porém aperfeiçoado e mais

86

Brics sigla que se refere a cinco países (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que compartilham ou estão em situações econômicas parecidas pois estão em processo de desenvolvimento econômico similares. São também chamados de países emergentes. Ver http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3672&catid=159&Itemid=436&lang=pt-BR

neutro, mas limitado pelas próprias condições, pela carência técnica, pela fragilidade na fiscalização, pela herança patrimonialista do país e, sobretudo, pela complexidade e amplitude que envolvem a quantidade de recursos que movimenta essa política. O Fundeb altera significativamente a legislação no que se refere à Educação Infantil, mas mantém a centralidade no ensino fundamental e disponibiliza recursos muito abaixo do custo real e do custo definido no Caji.

Quando analisamos os indicadores de atendimento educacional às crianças de 0 a 5 anos de idade em João Pessoa, bem como os indicadores de investimento em educação entre os anos de 2007 a 2013, ou seja, o contexto da implementação do Fundeb, constatamos que o mencionado município vem promovendo a expansão de sua rede de atendimento à educação infantil, como também tem ampliado de forma representativa o investimento público em educação para a infância.

Dados que, considerando o processo histórico e as limitações desse segmento, podem ser considerados importantes, mas que apresentam limitações no que se refere à garantia de uma expansão do atendimento da educação infantil com qualidade. Os limites também se encontram na própria política e nos próprios dados, bem como evidência que, apesar dos limites de uma política, sua implementação depende muito da gestão e da centralidade que ela tem numa proposta política.

Motivado pelas disposições do Fundeb, o município de João Pessoa deu início, em 2006, ao processo de transferência das unidades de educação infantil, que eram administradas pelo Estado, para a administração do município, processo que só foi concluído em 2013, com a passagem de 27 dessas unidades só naquele ano. O processo exigiu compromisso do Estado em dar apoio técnico e financeiro via assinatura de Termo de Compromisso. É bom lembrar que esse processo não foi simples nem rápido e requereu do município esforço e comprometimento em assumir, manter, reformar, bem como em contratar pessoal e ampliar vagas na educação infantil, haja vista que esse é um compromisso de todos os PME articulados ao PNE/2014. Nesse contexto, a partir de 2013, o município começou uma nova gestão que colocou a expansão da educação infantil como prioridade, elegendo aquele ano como o ano da educação infantil. Nesse mesmo ano, o prefeito assinou a construção de 25 novos Creis, um investimento de R\$51 milhões, em parceria com o governo Federal, e anunciou, até 2016, dobrar o número de vagas. Nos anos seguintes, considerando o período de 2013 a 2015, reformou e ampliou inúmeros de Creis.

A esse processo, também, chamamos na literatura de municipalização. Um processo de expansão das redes de ensino resultante da descentralização do sistema que pode ocorrer

tanto das Secretarias de Assistência Social para as Secretarias de Educação, tanto do Estado para os Municípios (OLIVEIRA, 2003), o que demanda maior aporte financeiro (SCHORR, 2004). Na história recente da educação brasileira, vivenciamos o processo de municipalização do Ensino Fundamental com o Fundef. É bom lembrar que o Fundeb promoveu uma corrida dos municípios por matrículas, haja vista o recebimento dos recursos. Alguns autores, como Monlevade (2007), por exemplo, apontaram a possibilidade de isso ocorrer novamente com a Educação Infantil no Fundeb. De fato, segundo alguns estudos, o Fundeb tem promovido a municipalização da educação de inúmeros municípios que não o fizeram desde 1996, como Teresina, Campo Grande, Florianópolis, Itabuna, Montes Claros e João Pessoa (BASSI, 2011; SANTOS, 2012; FERNANDES, 2014).

Contudo, mesmo com o processo de municipalização e a expansão das matrículas, não há nem houve, como no Fundef, uma corrida pela expansão da matrícula, sobretudo, porque o valor do Fundeb destinado para financiar cada matrícula de educação infantil é baixo em relação ao custo real para o financiamento do atendimento nessa etapa da educação que tem o custo mais elevado, de acordo as mais variadas pesquisas e estudos sobre custo educacional, bem como no Caqi.

Em geral, os municípios possuem muitas demandas e, desde o processo de municipalização com o Fundef, possuem maior rede de atendimento educacional e menor capacidade de arrecadação de impostos, em comparação com os entes estaduais e federais e suas respectivas redes de ensino. A distribuição dos encargos com educação pública no Brasil sobrecarrega, particularmente, estados e municípios, que respondem por 80% dos investimentos realizados na educação básica no Brasil, sobretudo, os municípios (PME, 2015; PEE). Tal fato evidencia o problema do federalismo brasileiro que requer um regime de colaboração efetivo e forte e, sobretudo, uma redefinição do Pacto Federativo, uma vez que esse último mantém de forma pactuada as desigualdades sociais, econômicas e regionais. (MARTINS, 2011). O estado da Paraíba está em 19º lugar dentre os demais estados do país em relação à produção da riqueza nacional, mas sua arrecadação é de apenas 0,9% do PIB do Brasil. (IBGE, 2015). Além disso, a maioria de seus municípios, assim como os demais estados brasileiros, possui baixa arrecadação e tem entre suas principais fontes de recursos o FPM, o FPE e o orçamento da Saúde e da Educação.

O perfil e a capacidade de financiamento da educação e da educação infantil do município analisado a partir de dados oficiais podem ser verificados por meio de relatórios contábeis, dos relatórios de prestação de contas, das receitas e despesas, da aplicação dos recursos da educação, do indicador de gasto por aluno, dos recursos do Fundeb, da

complementação da União e da aplicação em MDE, disponíveis no SIOPE, portal Transparência, Tribunal de Contas. Trata-se de um perfil diferenciado em relação aos demais municípios do Estado, principalmente, por seu uma capital e por possuir maior capacidade de arrecadação. Os demais municípios, também estão ampliando suas redes de atendimento à educação infantil, mas em proporções bem menores. Prova disso um levantamento realizado pelo Ministério Público da Paraíba que constatou que 65 municípios do estado da Paraíba não ofereciam educação infantil, creche e pré-escola, nem em rede pública nem em rede privada (PEE/2015; PME/2015).

A princípio, nas referidas fontes, tivemos algumas constatações importantes: a presença ou registro de recursos direcionados para a educação infantil nos relatórios orçamentários de receitas e despesas sobre a educação municipal, uma vez que, antes de 2007, não se verificavam registros mais específicos nos relatórios demonstrativos municipais sobre gastos com a educação e com a MDE. O registro desses dados é fundamental, haja vista nos permitir afirmar a quantidade de entrada de recursos para essa etapa da educação; todavia, não dá ao certo para fazer afirmações quanto à sua aplicação na educação infantil. Além disso, verificamos que apesar do aumento dos percentuais, esse ainda é baixo em comparação com os gastos gerais com a educação. Ademais, ainda persiste uma focalização dos recursos no ensino fundamental. Constatamos, também, que esse momento de investimento e expansão da educação infantil não é algo isolado ao município de João Pessoa que está inserido num contexto e tendência mundial e nacional que coloca a centralidade na Primeira infância.

Contudo, apesar da elevação nacional dos recursos para a Educação no Brasil, o percentual do PIB brasileiro aplicado em educação é muito baixo para assegurar o direito a uma educação com qualidade. Isso se deve caso consideremos os estudos e pesquisas sobre os custos educacionais, os parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil, os critérios de infraestrutura e a política nacional de atendimento à educação infantil. O valor aplicado hoje na matrícula de creche e pré-escola 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).

Apesar de a creche ter sido considerada um tema central e uma bandeira de luta agregadora em torno da elaboração, reformulação e aprovação do Fundeb, a Educação Infantil ainda não se constitui uma prioridade do MEC, sobretudo, no que se refere ao tema do

financiamento. Em relação a esse tema, a importância e centralidade do investimento na educação infantil residem muito mais no discurso do que na operacionalização da política de financiamento. A ideia de focalização no Ensino Fundamental continua presente nas políticas de educação, mesmo com a ampliação da política de financiamento da educação básica. A ideia foi aprofundada na Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundeb, ao reafirmar o Ensino Fundamental como parâmetro para definição dos demais fatores de ponderação. O art. 32, da referida lei, por exemplo, dispõe que a definição do valor por aluno em cada estado, município e Distrito Federal deverá ter como critério o valor por aluno do ensino fundamental, praticado em 2006, como disposto pelo Fundef, estabelecido na EC/14 de dezembro de 1996. O valor deverá ser corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pelo IBGE.

A partir de 2008, esses fatores 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, 2007; 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, sendo praticamente os mesmos.

Entre os desafios para o financiamento da educação infantil no país estão: a necessidade de superação da focalização e da aplicação dos recursos educacionais no ensino fundamental; a necessidade de ampliação dos descritores que vinculam recursos para a educação infantil; necessidade de que se considerem as lutas, os estudos e pesquisa que vêm sendo desenvolvidas sobre a área na definição da política de recursos para a educação infantil; a continuidade da luta para instituir o Caqi como parâmetro de financiamento no Fundeb, principalmente em virtude do decréscimo de matrícula que vem ocorrendo em todo país e a projeção populacional para as próximas décadas; a necessidade de esclarecimento e operacionalização do regime de colaboração entre os entes da federação; o aumento da participação da União no financiamento da educação; e a efetiva valorização dos trabalhadores em educação, tanto com relação à melhoria das condições do salário quanto em relação às condições de trabalho e infraestrutura.

Ao pensar e analisar a educação infantil no Brasil é fundamental estar atento às políticas, sobretudo, no que se referem aos textos e alguns princípios sofre influência dos organismos multilaterais. Em muitas ocasiões, o cumprimento das orientações desses organismos está condicionado à operacionalização de empréstimos e outras transações econômicas desenvolvidas para os países em desenvolvimento. Em geral, as orientações desses organismos para o atendimento ao segmento de 0 a 3 anos de idade são de natureza compensatória, de baixo custo e a partir de modelos já existentes nas comunidades. Em relação às crianças de 4 a 5 anos, tem-se proposto um atendimento com foco na preparação para o ensino fundamental, ou seja, uma antecipação da escolarização como condição de sucesso escolar, bem como critérios de ampliação dos anos de estudos. Essas, dentre outros aspectos, permeiam a definição de políticas para a educação da criança pequena em países em desenvolvimento.

Contudo é bom lembrar que na defesa e luta em favor de assegurar direitos sociais, a correlação de forças promovida na luta de movimentos sociais sempre teve seu papel central. É assim que, historicamente, a luta contra a hegemonia do capital tem sido feita com maior êxito. Não de forma diferente tem sido a luta pelo direito à educação, pelo direito da criança pequena e pelo direito a educação infantil. A política econômica tem influenciado o campo dos direitos, mas as conquista dos direitos não é um decisão do capital, é antes uma luta de correlação de forças, onde os movimentos sociais tem papel determinante.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese abordou o financiamento da educação infantil no contexto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com o objetivo de analisar em que medida o Fundeb se constitui política capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil e de financiar esse segmento no município de João Pessoa, Paraíba.

Para isso, procuramos compreender como se estruturou a política de financiamento educacional brasileira e, mais especificamente, a política de financiamento da educação infantil. Ao mesmo tempo, buscamos entender o processo e o movimento em que se configurou a política de atendimento para essa etapa da educação no intuito de captar a estrutura dessa política no Fundeb, referenciando não apenas suas condições contextuais, conjunturais e textuais. Como opções metodológicas, realizamos uma retomada histórica dos condicionantes da ideia de investimento em educação e de investimento ou de atenção à primeira infância. Foi necessário conhecimento do escopo do financiamento da educação básica e a identificação de alguns aspectos construídos historicamente que se tornaram estruturais para a compreensão dessa política no Brasil.

A opção por esse percurso deveu-se à tese de que o financiamento da educação infantil no Fundeb não consegue financiar adequadamente esse segmento porque a estrutura do Fundeb, bem como a defesa do investimento na criança pequena são definidas pela estrutura da sociedade e o modelo político e econômico capitalista liberal. A estrutura do modelo liberal tem como base as liberdades econômicas e individuais e a proteção da propriedade privada. Esses princípios centrais limitam a ação do Estado no provimento de suas funções, como também definem os caminhos que devem ser tomados para o avanço da economia capitalista.

Para compreender em que medida o Fundeb se constitui política capaz de financiar adequadamente a expansão do atendimento à educação infantil, escolhemos investigar a expansão do atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade, no município de João Pessoa, na Paraíba, e a política de vinculação de recursos públicos para esse segmento entre os anos de 2007 a 2013.

Ao estudar sobre o Fundeb, observamos o discurso, a presença de características e finalidades inclusivas e equalizadoras de oportunidades, nos termos das políticas liberais. Quando analisamos seus efeitos na educação básica e, particularmente, na educação infantil, constatamos uma insuficiência de recursos para garantir a expansão dos diversos segmentos

da educação básica, o piso salarial dos professores e a redução das desigualdades. Nesse sentido, logo é diagnosticada a necessidade de elevação dos recursos públicos. Contudo, quando analisamos mais a estrutura dessa política, compreendemos que seus limites precisam ser analisados a partir de suas contradições.

A compreensão dessa estrutura e de seus processos nos possibilita entender as contradições que há nesse modelo de sociedade, de política e de economia e que marcam a política que essa mesma sociedade concebe. Para tratar dessa estrutura e forma de compressão, ainda, que de forma limitada, Smith, Marshall e Schultz nos permitem pensar como essa estrutura e processo definem a lógica do investimento em educação; em geral, com um discurso da educação em duas direções, ora para conter os efeitos do capital e proteger sua força de produção, nesse caso a educação é panaceia e direito mínimo, ora como elemento importante para o crescimento econômico. As duas defesas não estão nem são dissociadas e foram aperfeiçoadas e reafirmadas no percurso da história, sempre em decorrência das necessidades de avanço, de crise e/ou reestrutura da economia vigente e hegemônica capitalista.

No que tange particularmente ao financiamento da educação infantil, é relevante dizer que a defesa e ideia de investir na infância, bem como a atenção, preocupação e educação para as crianças pequenas de um amplo contexto e de um conjunto de correlação de interesse e forças, percebem como o viés econômico tem papel determinante no modelo de financiamento, assim como na maior ou menor atenção dada à infância dentro da sociedade. As mudanças provocadas na e pela sociedade capitalista, desde a sua fase mais primitiva, alteraram a noção de homem e de infância, a estrutura familiar e social. De um lado, a criança passou a ser compreendida também como ser livre, com individualidade e que se faz a si mesmo um protótipo do homem liberal; por outro lado, os problemas sociais (como mortalidade infantil, criança abandonada, pobreza crescente), em decorrência do capital via revolução industrial, ampliaram a necessidade de instituições não domésticas para o cuidado, a proteção e também a educação. A partir daí, uma ideia dicotômica de investimento na infância começa a ser estruturada. Para a classe mais abastada, uma educação para fazer florir ou desabrochar o homem do futuro. Para as classes empobrecidas, uma atenção, predominantemente, como proteção da futura força de trabalho. Assim, é que no decurso da história ocidental, de acordo com as transformações sociais e econômicas, tanto o investimento na educação em geral quanto na infância sempre foi determinado pelo movimento do capital. Ou em outras palavras pelo significado social que a infância tem ou teve.

No processo de constituição do financiamento de educação e do atendimento educacional das crianças pequenas, configuram-se aspectos importantes para a compreensão das políticas de financiamento da educação infantil no contexto vigente, sobretudo, porque fora constituído a partir de proposições dos liberais em favor de uma nação economicamente mais desenvolvida e em superação ao modelo social, político, econômico e oligárquico.

Tal processo tem provocado avanços no provimento desse segmento, tem ampliado de forma representativa o número de matrículas, induzido a construção de novos estabelecimentos para o atendimento de educação infantil, bem como a reforma e ampliação de várias instituições. Tem promovido, ainda, melhoras no quadro de seus profissionais, fortalecendo a sua natureza enquanto etapa educativa além de favorecer a municipalização das instituições que ainda não estão/estavam sob administração dos municípios.

Ao fazer uma análise dos indicadores de atendimento em educação infantil e de seu financiamento em João Pessoa/PB, no contexto da inclusão da educação infantil no Fundeb, mais especificamente, entre os anos de 2007 a 2013, chegamos a algumas conclusões, apresentadas a seguir:

O Fundeb alterou a legislação educacional no que se refere à educação infantil, inseriu essa etapa da educação para o recebimento de recursos públicos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e abriu a possibilidade para o recebimento de recursos de outras fontes. Com a inclusão da educação infantil no Fundeb, temos um processo de reafirmação da importância e lugar enquanto primeira etapa da educação básica, assim como do direito das crianças de 0 a 6 anos, também, com uma abonação de compromisso e dever do Estado para com esse segmento. Isso significou que a sociedade brasileira também reconheceu o lugar da educação infantil dentro do novo momento da história do país. Tais mudanças deram centralidade no campo e no debate das políticas públicas sociais e, particularmente, da educação;

Uma segunda contribuição se refere à presença ou registro de recursos direcionados para a educação infantil nos relatórios orçamentários de receitas e despesas sobre a educação municipal, uma vez que antes de 2007 não se verificavam registros mais específicos nos relatórios demonstrativos municipais sobre gastos com a educação e com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. O registro desses dados é fundamental, haja vista nos permitir verificar a quantidade de entrada de recursos para essa etapa da educação, nas contas do município, todavia, os dados não possibilitam, ao certo, fazer afirmações quanto à sua aplicação.

A presença do Fundeb tem potencializado a transição das creches que ainda, não estavam vinculadas aos sistemas municipais de ensino os respectivos sistemas. No caso do município de João Pessoa, esse processo conseguiu ser finalizado entre os anos de 2013 e 2014; mesmo sendo uma determinação legal desde o ano de 1996, sempre foi um desafio para os municípios, sobretudo, pela ausência ou insuficiência de recursos.

O processo exigiu do município de João Pessoa maior esforço no sentido de direcionar ações e recursos para a expansão do atendimento na educação infantil. O que pôde ser constatado no Plano de Governo, bem como em depoimentos⁸⁷ do gestor municipal e do secretário de educação. É importante destacar o fato de que para esse processo ocorrer foi necessária a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta, por parte do Governo do Estado, como também um maior compromisso do Governo Federal, o que pode ser verificado a partir da elevação dos investimentos por meio de programas nacionais, como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil e do Plano de Aceleração do Crescimento PAC2, bem como via recursos do Fundeb, Pnae e dos diversos outros projetos e programas complementares. O FNDE, por exemplo, mantém em sua página o investimento em relação ao Proinfância e demonstra que entre os anos de 2014 e 2015 existe um total de 45 obras financiadas pelo governo federal. Esses aspectos revelam um aumento do esforço do poder público municipal e uma forte contrapartida dos recursos da União, para o provimento educacional de 0 a 3 anos e, por fim, conferem ao segmento mais especificidade e consolidação de sua natureza educacional, bem como de seu lugar como primeira etapa da educação básica.

O Fundeb coloca a educação infantil no contexto de pertencimento da educação básica. Tal processo exige elevação de recursos e operacionalização do regime de colaboração dos Estados e da União para a elevação dos recursos. Os recursos municipais são insuficientes, mesmo considerando municípios com o processo de arrecadação elevada como é o caso de João Pessoa que, além de ser o principal centro econômico do Estado, é também sua capital, mesmo assim, necessitou de complementação da União via Fundeb. Vale destacar que existem 65 municípios do estado da Paraíba que não oferecem a educação infantil tanto em instituições públicas quanto em privadas. A partir da análise da IDGPB no TCE/PB, foi possível verificar a grande variação do gasto por aluno entre os municípios do estado da Paraíba, no ano de 2013, por exemplo, o valor foi de R\$ 904,33, no município de Sapé, de R\$

⁸⁷ Disponível em entrevista e reportagem no sistema da PMJP. Ver <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/tag/creis/page/2/> <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/prefeito-autoriza-construcao-de-25-creis-em-12-bairros-e-destaca-investimentos-na-educacao-infantil/>; <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/prefeito-autoriza-construcao-de-25-creis-em-12-bairros-e-destaca-investimentos-na-educacao-infantil/>.

8.429,80, em Seridó e no caso do município investigado, o total foi de R\$ 4.700,65 por aluno/ano. Tais aspectos sugerem uma disparidade entre os mesmos municípios de uma mesma região, sobretudo, em relação ao processo de arrecadação.

Constatamos uma tendência de expansão do atendimento da educação infantil que vem ocorrendo desde 2007, por meio do aumento significativo das matrículas. Em 2007, por exemplo, o município possuía 1.871 matrículas em creche e passou para 3.829; e a pré-escola totalizou 2.718, sendo esse número elevado para 4.530 novas matrículas só na rede pública. No ano de 2013, se somadas as matrículas das redes pública e privada do município, alcançou-se um volume de 10.936 novas matrículas.

Da expansão do atendimento por meio da elevação no quantitativo de unidade de atendimento, com a construção de novos Centros de Referência em Educação Infantil, em parceria com o Governo Federal, para reforma, adequação e ampliação das unidades existentes, a municipalização das unidades que não estavam sob a responsabilidade do município, com a extinção de unidades que não estavam adequadas para o atendimento e com a elevação significativa do número de vagas. Essas informações sugerem uma ampliação do atendimento e a busca pela melhoria da qualidade do atendimento, levando em consideração o indicador de qualidade referente à infraestrutura e a elevação da atenção à educação infantil por meio de ações e programas voltados à formação dos profissionais da educação que atuam nesse segmento, bem como dos demais profissionais.

Ao investigar os indicadores de investimento público na educação infantil, no município analisado, verificamos o aumento dos aportes financeiros para essa etapa da educação nos demonstrativos da subfunção educação infantil. Despesas e gastos, percentuais de Fundeb e da MDE, dentre outros, foram registrados na distribuição de recursos para educação infantil de forma mais detalhada. Em todos esses indicadores, constatamos uma elevação significativa dos recursos para esse segmento. (Tais aspectos podem ser conferidos no item 5.3 do capítulo 5.)

Entretanto é preciso o reconhecimento de que não se trata apenas de uma questão local. O Brasil e suas diversas regiões também têm mostrado crescimento representativo dos seus indicadores de matrículas, assim como de instituições de atendimento de educação infantil, haja vista que só via recursos do Proinfância e PAC2, entre 2007 e 2013, foram direcionados recursos para construção, reforma e ampliação de mais de 6 mil unidades. Segundos dados do Censo Escolar, desde o ano de 2007, a educação infantil é o segmento da educação básica que mais cresce, mesmo considerando a entrada das matrículas de crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental de 9 anos, bem como o decréscimo populacional

acentuado da faixa das crianças de 0 a 14 anos, registrado na Pnad/IBGE desde o ano de 2012.

Nos últimos anos, todos os municípios do país, também, ampliaram suas receitas e despesas com a educação básica; fato apresentado no item 5.1, do capítulo 5, seja na base dos recursos da MDE e, portanto, também no Fundeb, seja nos recursos da cota do SE e nos programas suplementares advindos do FNDE. Como tratado no referido item, em nível nacional, o investimento educacional também tem se elevado, principalmente, a partir dos anos de 2006 e 2007, e pode ser verificado nos indicadores de investimento total e direto do PIB em educação.

A União, Estados, Distrito Federal e municípios apresentaram elevação no processo de arrecadação tributária nos últimos anos a partir de 2006. Não por acaso que, a partir desse ano, o Brasil passa a fazer parte da Cúpula formado pelos 5 principais países de economia emergente no contexto.

No cenário internacional, a educação infantil tem sido considerada como a nova riqueza das nações e, não por acaso, faz parte de uma agenda globalmente estruturada⁸⁸[1]. Pesquisas, estudos e descobertas nos mais vários campos de conhecimento têm evidenciado a importância e as contribuições da educação e do cuidado na primeira infância. Nesse contexto, os organismos internacionais de natureza econômica exercem influência determinante nos rumos por ações direcionadas à criança pequena. Também, nesse cenário, a educação infantil passar a receber maior atenção na agenda política brasileira.

A importância dada à educação das crianças pequenas, nesse âmbito, é fundamental para colocar a criança e o direito à infância num patamar de discussão e proposição mais abrangente. Entretanto, estudos⁸⁹ têm evidenciado que as orientações, programas e os recursos direcionados por essas agências multilaterais para a infância são desenvolvidos por meio de propostas compensatórias, de baixo custo e com foco no alívio da pobreza, em virtude da elevação da desigualdade social e da concentração de renda em decorrência do capitalismo, como também no sentido de proteger as futuras forças produtivas. Por isso, apesar da existência de investimentos por parte desses organismos há um tempo, não é possível observar resultados contundentes no que se refere ao aspecto educacional para as crianças das nações em desenvolvimento.

Nesse sentido, é necessário recolocar a ordem de importância dos determinantes do surgimento da atenção, do cuidado e da educação na primeira infância. Foram as mudanças no

⁸⁸VER Campos, 2008

⁸⁹VER Campos, 2008 e 2010; Lara 2011; Rosenberg 2002; PENN 2002; CLADE 2011.

modo de produção da vida humana que alteraram e determinaram o papel, o lugar e a importância da criança na sociedade. Sendo assim, as referidas mudanças provocaram a entrada da mulher no mercado de trabalho, do processo de urbanização e das mudanças sociais e da estrutura familiar e, por conseguinte, da luta pelo direito da mulher e da criança. Dessa maneira, como a educação escolar não é uma exigência nas sociedades primitivas ou agrárias e sim das sociedades modernas, a educação para a criança pequena vai se tornando progressivamente uma necessidade. Assim, ora esse segmento não tem importância, ora ele tem importância central.

Sendo assim, os recursos advindos do Fundeb não garantem sozinho que o município alcance as metas dos planos municipais nem a ampliação da educação infantil, com padrões mínimos de qualidade. É fundamental aumentar os recursos e as fontes de financiamento, utilizar o Caqi como parâmetro para definir o valor por aluno, eliminar a focalização dos recursos para o ensino fundamental, assegurar recursos interministeriais para o provimento de infraestrutura e melhores condições materiais e garantir aplicação e fiscalização dos aportes.

Assim, é essencial situar a compreensão sobre a política de financiamento da educação infantil, as contribuições do Fundeb, seus limites e possibilidades, como também o desenvolvimento de proposições para o aperfeiçoamento da mesma, no conjunto de suas várias determinações. Ao analisarmos atentamente o financiamento da educação infantil no Fundeb, iremos constatar que apesar da expansão do atendimento e do quantitativo dos recursos, essa política continua a focalizar os recursos para o ensino fundamental e mantém fatores de diferenciação muito baixos para a distribuição de recursos para essa etapa da educação. Além disso, a elevação dos recursos bem como a expansão do atendimento são pouco expressivas quando considerados a demanda, o atraso, o déficit histórico no provimento da educação para crianças pequena e as condições de atendimento. Sobretudo, considerando que no âmbito nacional desde 2002 vem ocorrendo uma redução da taxa de natalidade e fecundidade, e no caso no município de João Pessoa ocorreu um processo de transferência das matrículas e de instituições do estado para o município, podemos afirmar que essa expansão do atendimento e a elevação de recursos foram pouco representativas.

Os estudos sobre o tema têm identificado sérias limitações no que tange ao financiamento da educação infantil no Fundeb, dentre elas, citamos: a principal é a quantidade insuficiente de recursos para garantir a expansão e a qualidade do atendimento, bem como o baixo fator de ponderação para distribuição dos recursos é, pois, muito inferior ao custo real desse atendimento e ao custo do ensino fundamental. A centralização dos recursos no ensino fundamental significa que a focalização da aplicação das verbas educacionais permanece para

essa etapa de ensino. Tais fatos são limitadores para que os municípios possam garantir piso salarial. Além desses aspectos, os conselhos do Fundeb permanecem frágeis no que se referem à fiscalização da aplicação dos recursos para todos os segmentos da educação e, especificamente, para a educação infantil.

Nesse panorama, ressaltam-se três aspectos correlatos e que se constituem limites estruturais da sociedade brasileira por impactarem diretamente na operacionalização do financiamento da educação infantil no Fundeb, são eles: o problema do federalismo, das desigualdades econômicas e sociais, e a forte incidência de problemas ou falhas na aplicação do recurso do Fundeb. Esses elementos se configuram em grandes temas de embate e entraves para os municípios, como ente federado responsável pelo provimento da educação infantil.

Entretanto os limites para o êxito dessa política estão localizados na sua própria estrutura. Nesse sentido, eles devem ser compreendidos como contradições, uma vez que negam, em parte, o que anunciam. Por exemplo, propõem redução das desigualdades, mas distribuem de forma desigual e hierárquica os recursos para cada segmento; além disso, a definição dos valores obedeceu a critérios políticos e economicistas. Outro aspecto fundamental é que a política de financiamento segue critérios da política econômica liberal e não de uma política social, sendo assim a arrecadação e distribuição dos recursos estão primeiramente atreladas ao processo de arrecadação dos impostos, do crescimento da economia e de suas oscilações. Por isso, está sempre subjugado ao ajuste fiscal e ao superávit primário.

Nesse caso, é fundamental pensar alguns desafios que estão postos para o financiamento mais adequadamente a educação infantil no Brasil: a necessidade de aumentar significativamente os recursos desse fundo para os entes municipais; aumentar a complementação da união ao fundo; redefinir o Pacto Federativo; garantir novas fontes de financiamento; superar a focalização da aplicação dos recursos no ensino fundamental e os baixos fatores de ponderação; ressignificar e ampliar o Conselho do Fundeb, garantir o piso salarial; alterar os critérios de distribuição dos recursos; e redefinir o conselho de fiscalização do Fundeb.

É imprescindível repensar a questão federativa, e, por conseguinte, a reformulação do Pacto Federativo, a redefinição do Regime de Colaboração o aumento do comprometimento da união com o financiamento da educação. Uma vez que, os estados e municípios são desiguais, o processo de arrecadação e de aplicação também é desigual. A União arrecada a maior parte dos impostos, e fica com os impostos mais robustos como o IRRF e o IPI; todavia, as indústrias e os serviços estão localizados em um município e em um Estado, o qual

no fundo possui os maiores gastos e investimentos. Por outro lado, enviam para a União a maior parte e recebem, por exemplo, uma menor parte. Além disso, será necessária uma definição mais clara das sanções para os entes federados quando do não cumprimento do regime de colaboração.

Mas é importante perceber que, apesar de não haver um detalhamento do Regime de colaboração, o texto legal da Constituinte de 1988 e da LDB de 1996 destaca a responsabilidade da União, dos Estados, DF e dos municípios pela educação obrigatória, bem como em oferecer creche e pré-escola gratuitamente (Artigo 7 da CF/88) de modo a garantir o bem-estar social. Já o Art. 30 da CF/88 dispõe que os entes federados devem cooperar e auxiliar os municípios para que assegurem a educação infantil e o ensino fundamental, além de não demonstrar hierarquização da educação infantil em detrimento do ensino fundamental, visto que não ser uma responsabilidade só dos municípios. União e Estados devem, pois, cooperar para garantir o direito à educação.

É preciso superar a focalização constante da distribuição e aplicação dos recursos educacionais no ensino fundamental presente, sobretudo, na LDB/96, na EC nº 14/96 e na Lei nº 2.494/96, haja vista elegerem o ensino fundamental como prioridade em detrimento da educação infantil. O Fundeb, por meio da EC nº 53 e da Lei nº 11.494/2007, amplia o conceito de educação básica ao assegurar recursos para todos os segmentos da mesma. Porém, os descritores para distribuição dos recursos além de usarem valores baixos, aquém do custo real de cada segmento, principalmente para educação infantil, utilizam o ensino fundamental como o fator de referência. Essa focalização, por exemplo, pôde ser verificada no art. 74 da LDB/96 ao determinar a correção das desigualdades educacionais para assegurar os padrões de qualidade para o ensino fundamental e não para toda a educação básica. Vale lembrar que esse padrão ainda não definido. A EC nº 59/2009 avança ao ampliar a faixa etária de obrigatoriedade da educação básica para dos 4 aos 17 anos, e a responsabilidade do Estado para com a educação. Todavia a referida Emenda traz desafios tanto de ordem teórico-pedagógica quanto de ordem política para a educação infantil ao incluir a pré-escola como etapa obrigatória, pois além, de promover uma fragmentação entre creche e pré-escola, retoma a responsabilidade dos municípios, apenas, com pré-escola e ensino fundamental, nos termos da EC nº 14/96 e da Lei nº 9.494/1996.

Outro problema histórico é a ausência e o baixo quantitativo dos recursos para o provimento da educação das crianças de 0 a 5 anos de idade e atrelado a esse aspecto está a carência de espaços, recursos humanos e materiais. Esses elementos indicam que será necessária uma ampliação representativa dos investimentos para esse segmento.

Contudo, os recursos seguem parcos. Os fatores de diferenciação mesmo passando metade o período de vigência do Fundeb, fato que torna o segmento menos custoso ou barato. Sem justificativa científica, apenas por critérios econômicos e matemáticos para distribuição dos recursos. Isso é contraditório, num contexto em que há no mundo e no Brasil, reconhecimento da importância e o valor da educação infantil, inclusive no sentido de investimento econômico. Além disso, muitas pesquisas sobre custos educacionais desenvolvidas no Brasil, sobretudo, a partir da década de 1980 constatarem que, o segmento educação infantil é o mais caro dentro da Educação Básica. Outro aspecto importante é que a Comissão Intergovernamental prevista na Lei do Fundef e do Fundeb criada para fiscalizar o fundo, envolvendo inclusive membro representante dos municípios, não conseguiu alterar os fatores de ponderação para a educação infantil.

Portanto é necessária a redefinição do valor aluno ano, tendo como referência o Capi, e não deve ter como referência o ensino fundamental e sim o custo aluno qualidade. Ampliar os descritores que vinculam recursos para a educação infantil. Aumentar a contribuição da União ao Fundeb e tendo em vista a utilização do Capi. Tais elementos são imprescindíveis para assegurar e efetivar a valorização dos trabalhadores em educação, tanto com relação a melhoria das condições do salário quanto em relação as condições de trabalho e formação docente.

Outro aspecto fundamental é a questão do controle social e fiscalização do recebimento, da aplicação e da prestação de contas da parte dos estados e municípios. Os conselhos apresentam uma baixa confiabilidade, por várias razões, seja de ordem técnica, ética ou política. É essencial a regulamentação da prestação de contas do Fundeb e um melhor detalhamento da aplicação na educação infantil. Para isso, seria necessária a criação de uma plataforma/banco de dados, da educação infantil no âmbito de cada município, com informações do número de professores em exercício na educação infantil e sua titulação, sobre plano de cargo e salários, número de alunos, valor aluno e receitas. É preciso fiscalização em três níveis, municipal, estadual e nacional por meio de um conselho do Fundeb ampliado envolvendo as Universidades, fóruns e associações organizadas da educação como Anpae e Anped, por exemplo. Arelado a este último desafio está o problema do mau uso do fundo público: falta de planejamento, gestão ineficaz e ineficiência na aplicação dos recursos orçamentários da educação pública, e as manobras e corrupção.

É importante considerar que a Educação Infantil é ao mesmo tempo uma etapa da educação e uma política pública social, as quais envolvem políticas de saúde, assistência e proteção à criança pequena. Nesse sentido, requer política intersetorial e interministerial;

assim como para a construção de creches com recursos do PAC 2 seriam necessárias políticas e programas mais robustos envolvendo outros setores como a assistência, esporte, lazer e cultura.

É indispensável pensar sobre o contexto macro e micro em que se configuram as políticas de educação infantil nos últimos 20 anos, e particularmente, qual o movimento dos recursos públicos em direção ao provimento geral da expansão da educação às crianças de 0 a 5 anos de idade, no Brasil.

Vale lembrar que a educação, nos diversos países do mundo, está submissa às orientações internacional e compromissada com o mercado. É, pois, instrumento estratégico do Estado para lidar com as crises ou efeitos da internacionalização do capital. Por isso, em momento de crises, os cortes atingem logo as políticas sociais e a política educacional. Essa situação impede a ampliação de recursos para a educação ou os condicionam a arrecadação, característica básica no modelo capitalista. Exemplo desse aspecto é da desvinculação de recursos da União em relação a educação, que vem ocorrendo desde 1995 persistiu até 2011, mas com sinais de retorno. Não é por acaso o art. 8 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que em momento de crises o governo deve cortar os gastos com políticas sociais.

Historicamente esse modelo econômico, seja sua vertente favorável a intervenção do Estado, seja a contrário, tem preocupação central com o andamento da economia. A primeira vertente teve seu ápice com as grandes guerras mundiais que colocou de vez em xeque as consequências da livre concorrência e passou a buscar limites e controle para a economia por meio de um Estado mais interventor. A segunda vertente teve ápice com a crise da década de 1970, e particularmente, no contexto de mudanças técnico-científicas e informacionais que, pois em questão os limites de uma economia ‘controlada’ pelo Estado, e instituiu o que passou a ser chamado de neoliberalismo. Mas na prática as duas vertentes com suas inúmeras tendências mantem desde Smith os mesmos princípios e o mesmo objetivo, porém com convicções muito mais claras e ideológicas da proteção da propriedade privada, da livre concorrência, da apropriação em massa e internacionalizada dos meios de produções. Numa análise retrospectiva compreendemos que desde o século XIX, os direitos defendidos, a educação anunciada, o processo e o sucesso eram para todos, mas na prática protegem direito individuais. A educação, o sucesso e o progresso dependem do indivíduo e de seus talentos, do mérito (nem todos são propensos aos estudos, pois uns são dados ao trabalho) e todos devem estar livres para alcançarem e conquistarem. Assim, nada mais justo que defender a igualdade de oportunidade e manter consolidadas as desigualdades.

Sem dúvida, o modelo de escola pública que temos é um avanço considerando a superação de um modelo de sociedade, economia e política fechada que mantinha uma estratificação social definida. De forma semelhante, os modelos que temos de políticas educacionais e, não obstante o de seu financiamento foi pensado sobre essas bases. Particularmente, a configuração da agenda internacional e que tem orientado os diversos países do mundo sobre a importância, as contribuições e a necessidade de se investir na Primeira Infância são definidas pela matriz liberal. Tal fato requer que compreendamos três aspectos: o modelo social e econômico que temos é o liberal; segundo há um limite ou um condicionamento nas políticas públicas sociais e, particularmente, na política de financiamento da educação infantil no Fundeb; para avançarmos precisamos superar o criticismo e as contestações que fazemos sobre esse modelo. São necessárias proposições mais dialógicas, elaboradas tecnicamente, que mostram viabilidade, eficiência e eficácia dos usos de recursos e condições de materialização em curto, médio e longo prazos, ou viveremos um constante discurso entre o real, o ideal e a crítica em relação aos limites postos ao ideário.

A ampliação expressiva de recursos para a educação nos últimos anos deve-se em parte ao crescimento da economia na base da arrecadação. Mas caso a economia siga em decréscimo será mais difícil mantermos percentuais constantes elevados. Caso a crise seja maior haverá um decréscimo e cortes justamente nos recursos da educação. Tal aspecto é importante na discussão sobre o financiamento da educação infantil.

A igualdade de todos, ou superação das desigualdades, perpassa por assegurar o direito à educação e de maneira imprescindível a partir da educação infantil. Fazer isso, com qualidade para municípios e regiões mais pobres do Brasil demanda maior aporte de recursos, economicamente, escassos, portanto, demanda um custo sacrifício. Desse modo, precisamos de proposições em curto, médio e longo prazos. Para o financiamento da educação infantil, em curto prazo, poderiam ser a organização e articulação de fóruns, levantamentos de demandas e de dados locais, audiências públicas, para uma fotografia mais precisa e fidedigna da realidade dessa etapa da educação. Em médio prazo, a melhoria nas instituições, na valorização dos profissionais, formação, condição e salário. Já em longo prazo, a efetivação do Caqi, especialmente, do valor definido do custo do aluno em creche e pré-escola, como parâmetros para o financiamento da educação infantil.

A experiência e os resultados de políticas e soluções aligeiradas já são uma realidade conhecida no Brasil. Por isso, é preciso conhecimento técnico e político, envolvimento com a sociedade civil e parlamentar, empresários e intelectuais, bem como várias incidências e negociações. O processo de aprovação do Fundeb e a inclusão da educação infantil são um

exemplo de uma forma mais articulada de intervenção. A Construção do Caqi e sua disseminação também têm sido um exemplo de atuação madura para o diálogo com o modelo. Talvez o que falta ao Caqi seja um cronograma, planejamento ou uma proposta de implementação que considere curto, médio e longo prazos. O Proinfância é uma proposta interessante, porém limitada, pois seu desenho atual favorece desperdícios de esforços, desvio ou mau uso dos recursos públicos a serem investidos na infância. Contudo poderá ser apropriado pelo campo da educação para se tornar uma proposta exitosa para a educação infantil em todo o país. Expandir rapidamente, fazer muito, construir muito, investir muito e em curto tempo, num país com características e histórico do Brasil não é a melhor forma eficiente e eficaz de investir na educação. Contudo não investir é retroceder.

Enfim, no que tange ao financiamento da educação, estamos num momento propício para escrever uma nova história e o Fundeb, apesar de seus limites e contradições, poderá proporcionar a melhoria da educação pública no Brasil e reduzir mais efetivamente as desigualdades educacionais. Entretanto esse processo só será mais eficaz se começarmos pelo financiamento adequado com a educação infantil, ampliando os recursos do Fundeb e utilizando o Caqi como referência.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. Educação Infantil no Brasil: legislação, matrículas, financiamento e desafios. Brasília. DF: **Câmara dos Deputados**, 2004.

_____. Estudo sobre as possibilidades de continuidade do Fundef e o financiamento a educação básica no país. In: COELHO, Rita de Cássia e BARRETO, Ângela Rabelo (Orgs.). **Financiamento da Educação Infantil: Perspectivas em Debate**. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro, Graal, p. 53-54.1985.

ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados; Campo Grande, MS: Ed. UFMS 2004.

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação básica e o PNE: ainda e sempre, muitos desafios. **Retratos da escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (Esforce), Brasília, v.8, n.15, p. 293-312, jul/dez, 2014.p293-312.

ANTUNES, Ricardo. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Victor Henrique (Orgs.). **Políticas Públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p.13-28.

ARAÚJO, Aloisio P.; CUNHA, Flávio A.R.; HECMAN, James J.; MOURA, Rodrigo L. A educação Infantil e sua importância da Redução da violência. In: In: VELOSO, Fernandes. **Educação Básica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ARAÚJO, José Carlos Sousa. Marcos Filosóficos da Modernidade em torno da educação da criança: antropologias da infância em disputa? In: CARVALHO, Carlos Henrique de; MOURA, Esmeralda Blanco B. de; ARAÚJO, José Carlos Sousa (org.). **A infância na modernidade: entre a educação e o trabalho**. Uberlândia: EDUFU, 2007. p.179 -208.

ARAÚJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário! In: DIDONET, Vidal; LIMA, Maria José Rocha. FUNDEB: **Avanços na universalização da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2006. p. 105-115.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **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 jun. 2014.

ARELARO, Lisete; GIL Juca. Políticas de Fundo na Educação: duas posições. In: DIDONET, Vidal; LIMA, Maria José Rocha. FUNDEB: **Avanços na universalização da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2006. p. 105-115.

ARIÉS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flakman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. **Retratos da escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (Esforce), Brasília, v.8, n.15, p. 293-312, jul/dez, 2014. p. 265-280.

BARBOSA, Ivone Garcia. et al. A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. **Retratos da escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (Esforce), Brasília, v.8, n.15, p.505-518, jul/dez, 2014.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**. v. 41. n. 142, jan/abr. 2011.

BECKER, Fernanda da Rosa. **Educação infantil no Brasil**: a perspectiva do acesso e do financiamento. **Revista Iberoamericana de educacion**. Madri Espanha, n.47. p.141-155, mai/ago, 2008. Disponível em: <www.rieoei.org>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (orgs.) **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p.29-54.

BOTLER, Alice. Princípios da gestão e do financiamento da educação: democracia e justiça social entre o público e o privado. In: SOUSA, Jr, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria de Salete Barbosa de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas**: a qualidade do ensino. Brasília: Liber livro, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____. **Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Fundamental. Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.9.394**. 1996.

_____. **Ministério da Educação e do Desporto**. Secretaria de Educação Fundamental. Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – Introdução. Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. Secretaria de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil**. Mec/SEF, Brasília, 1999.

_____. **Plano Nacional de Educação**. 2001.

_____. Lei 11.272, de fevereiro de 2006. Ensino Fundamental de nove anos, antecipando para seis anos o ensino fundamental, e levando a Pré-Escola para quatro e cinco anos e outra questão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2006.

_____. **Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Fundamental. Política Nacional de Educação Infantil. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 2006.

_____. **Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Fundamental. Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

_____. **Ministério da Educação**. Secretaria de Educação Fundamental. Política Nacional de Educação Infantil. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 2006.

_____. 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.

_____. **Censo Escolar, Brasília**, DF: MEC/INEP. 2007.

_____. **Ministério da Educação**. Conselho Nacional de Educação (CNE). Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília, DF: MEC/CNE, 2009a.

_____. **Emenda Constitucional n.º 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília-DF, 11 nov. 2009b.

_____. **Ministério da Educação**. Secretária de Educação Básica (SEB) Ensino fundamental de Nove anos – Orientações Gerais. Brasília, DF: MEC/CNE, 2009c.

_____. **Ministério da Educação**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Plano Nacional de Educação: subsídios para a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação. Brasília, DF: MEC/INEP, 2010.

_____. **Ministério da Educação**. Sinopse das Ações do Ministério da Educação. 2010.

_____. **Censo Escolar, Brasília**, DF: MEC/INEP. 2010.

_____. **Censo Escolar, Brasília**, DF: MEC/INEP. 2013.

_____. **Plano Nacional de Educação** para o decênio (2014- 2024). Brasília. 2014.

_____. **Censo Escolar, Brasília**, DF: MEC/INEP. 2014.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. – Brasília, DF: Inep, 2015. 404 p.

BRUNO, Lúcia. Educação, qualificação e desenvolvimento econômico. In. Bruno, L. (org.) **Educação e Trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 1996.

_____.Gestão da educação: onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima Felix (orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

BUFFA, Ester; ARROYO Miguel; NOSELLA, Paolo. **Educação e Cidadania: quem educa cidadão?**, 14 ed., São Paulo, Cortez Ed., 2010.

CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Educação na primeira infância: um campo em disputa**. Documento de trabalho e debate. São Paulo – SP. 2011. Disponível em [file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/mapeo_primeira_infancia%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Fernanda/Downloads/mapeo_primeira_infancia%20(1).pdf). Acesso em maio de 2014.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO/MIEIB. **Consulta sobre qualidade na educação infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito**. São Paulo: Cortez, 2006. Disponível em http://www.oei.es/inicial/articulos/qualidade_educacao_infantil_brasil.pdf. Acesso em maio de 2014.

CAMPOS, Maria Malta. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. In: **Cadernos de Pesquisas nº 82**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, agosto de 1992, p. 5- 20.

_____, Fúlvia Rosemberg; Ferreira Isabel M. **Creches e Pré-Escolas no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____, Prefácio. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina S. **Educação Infantil pós LDB: rumos e desafios**. São Paulo, Autores Associados, 2007.

_____, ROSEMBERG, Fúlvia. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 2009.

_____, ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel Morsoletto. **A Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas**. São Paulo: FDE, 1989.

CAMPOS, Roselane Fátima; CAMPOS, Rosânea. A educação das crianças pequenas como estratégia para o “alívio” da pobreza. **Inter Ação: Rev. Fac. Edc. UFG**, v. 33. n. 2, 2012. p. 241-263, jun/dez, 2008.

_____; CAMPOS, Rosânea. Políticas para educação infantil e os desafios do Plano Nacional de Educação: similitudes e divergência entre as experiências brasileiras e de outros países latino americanos. In: Faria, Ana Lúcia Goulart de; Aquino, Ligia Maria Leão (Org.). **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2012.

CARA, Daniel. 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>

_____. 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.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade. São Paulo: Global, 2007.

CARVALHO, Celso. Políticas educacionais no contexto de mudanças na esfera política. In: BAUER, Carlos et. Al. **Políticas Educacionais e discursos pedagógicos**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

CARVALHO, Carlos Henrique de; MOURA, Esmeralda Blanco B. de; ARAÚJO, José Carlos Sousa (org.). **A infância na modernidade**: entre a educação e o trabalho. Uberlândia: EDUFU, 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.

_____. **Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005**. Revista Educação e Sociedade, v. 28, n. 100 – especial, p. 857-876, out.2007.

_____; ESPOSITO, Lúcia Yara; GIMENES, Lúcia Yara. **Retratos da escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (Esforce), Brasília, v.8, n.15, p.329-352, jul/dez,2014.

CERISARA. A. B. **Professoras de Educação Infantil**: entre o feminino e o profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

_____, Ana Beatriz. A produção acadêmica na área da Educação Infantil com base na avaliação de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil. In: FARIAS, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina S. **Educação Infantil pós LDB: rumos e desafios**. São Paulo, Autores Associados, 2007.

_____, Ana Beatriz. **O referencial curricular nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas**. São Paulo: Campinas educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, set/2002, p. 326-345.

_____, Ana Lúcia Goulart de. O espaço físico como um dos elementos fundamentais para uma pedagogia da Educação Infantil. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina S. **Educação Infantil pós LDB: rumos e desafios**. São Paulo: Autores Associados, 2007.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2008.

COELHO, Rita de Cássia; BARRETO, Ângela Rabelo. **Financiamento da Educação Infantil**: Perspectivas em Debate. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

_____. Papel do Ministério da Educação na garantia da educação 30 infantil (creche e pré-escola) na perspectiva da Emenda Constitucional n.º 59/2009. **Insumos para o debate 2** – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. – São Paulo : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. P. 32- 37. Disponível em: http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/InsumosParaDebate_2_EM_59_2009.pdf. Acesso em 25 de jan, 2014.

CUNHA Luís Antônio. A educação e a construção de uma sociedade aberta. In: **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980, p.25-63.

CURY, Carlos Jamil. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **RBPAE**, Recife, v.29, n 2, p.187-191, mai/ago.2013.

_____. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. A educação infantil como direito. In: BRASIL, **Ministério da Educação e do Desporto**. Secretaria de Educação Fundamental. Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil. Volume II. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1998. p. 9-15.

_____; FERREIRA, J. Justificabilidade e Educação. Porto Alegre: **ANPAE**, 2010.

_____. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. **Educ. Soc.** Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

_____. Política inclusiva e compensatória na educação básica; **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, v. 35. 124, jan/abr.2005.

DALBEN, Ângela L. F. (Coord). et al. **Educação Infantil: o desafio da oferta pública**. Belo Horizonte: SEGAC, GAME/FAE/UFMG. 2002.

DANTAS, Éder da Silva. PNE 2011-2020 por um novo papel da união quanto ao financiamento da união. In: SOUZA JR. Luiz de ; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria de Salete Barbosa de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2011.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios?** Xamã, São Paulo 2004, 168 p.

_____, Nicholas. **FUNDEB – A redenção da Educação Básica**. São Paulo, Autores associados, 2008.

_____, Nicola. Levantamento Bibliográfico sobre Financiamento da Educação no Brasil de 1988 a 2014. **Educação em Revista, Marília**, v. 15, n.1, p.91-162, Jan.-Jun., 2014.

_____. Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 1, n. 3, p. 1-17, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 10 março. 2015.

DEUTSCH, Ruthanne. **How early childhood interventions can reduce inequality: an overview of recent findings**. BID: Washington, 1998. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.6148&rep=rep1&type=pdf>. Acessado em janeiro de 2014.

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

_____. A educação infantil na LDB/1996: mudanças depois de 2007. In: BRZEZINSKI (Org.). **LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões, compromissos**. São Paulo: Cortez, 2014.p.143-170.

_____. Creche a que veio para onde vai? **Em Aberto**. Inep. Brasília. v. 18. n. 73, jun,2001.

DOURADO, Luiz Fernando (Org). **Plano Nacional de Educação (2011-2012) avaliação e perspectivas**. Goiás: Editora UFG e autêntica. 2011a.

DOURADO, Luiz Fernando (Org). **Plano Nacional de Educação (2011-2012) avaliação e perspectivas**. Goiás: Editora UFG e autêntica. 2011. (Mídia CD)b

ENGUITA, Marino Fernandes. **A face oculta da escola**. Porto Alegre: Artes Médicas. 1989.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **RBPAE**, Recife, v. 29, n. 2, p.187-191, mai/ago.2013.

FARIA, Ana Lúcia Goulart &Palhares, Marina S. **Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios**. São Paulo: Autores Associados, 2007.

FARIAS, Maria de Salete Barbosa de (Org.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2011.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo, Cortez, 1989.

_____. Introdução. In: MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 2 ed. 288 p.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espínola. Em tempos de Valorização dos profissionais da educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 16, p.47-57, jul/dez, 2014.

FILHO, Fernando de Holanda Barbosa; PESSOA, Samuel. Educação Crescimento e Distribuição de Renda: A Experiência Brasileira em Perspectiva. In: VELOSO, Fernandes. **Educação Básica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FILHO, José Camilo dos Santos; GAMBOA, Silva Sanches (Org.). **Pesquisa Educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 2009.

FONSECA, Marília, O Banco Mundial e a gestão da Educação brasileira. In:OLIVEIRA, Dalila (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis-RJ: Vozes, p. 46-63. 1997.

FONSECA, Marília. A Gestão da Educação Básica na Ótica da Cooperação Internacional: Um Salto para o Futuro ou para o Passado? In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (org.). **As Dimensões do Projeto Político Pedagógico: Novos Desafios para a Escola**. Campinas SP: Papirus, p.13- 43, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da Escola Improdutiva**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Crise do Trabalho assalariado e do Desenvolvimento Teorias em Conflito. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e Crise do Trabalho**: perspectivas de Final de século. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001. p.25-54.

_____. Política e Gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, E.; OLIVEIRA, D. A. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

GAMBOA, Silvio Sanchez. **Pesquisa em Educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Argos, 2007.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (Coods). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009. 294 p.

GENTILI, Pablo. La Educación en las Cumbres de las Américas: su impacto en La democratización e los sistemas educativos. **Ensayos & Investigacion esde ILaboratorio de Políticas Públicas**. Buenos Aires, nº 01, 2005.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, dez. 2009/nov. 2010.

GOERGEN, Pedro. **Pós-modernidade, ética e educação**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2005. 95 p.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Educação Infantil**: por que mais creches? Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília -DF. 2011.

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.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. O Financiamento da Educação no Brasil e o Desafio da Superação das Desigualdades. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Políticas Educacionais**: conceitos e debates. Curitiba: Appris, 2012.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. O financiamento da educação em municípios da região metropolitana de Curitiba, PR. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 191-206.

GUIZZO, Bianc Salazar; FELIPE, Jane. Legislação e políticas públicas para educação infantil: articulação com a formação docente. **Revista Brasileira de Política e administração da educação**. v. 28.n.3. p. 2012_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990.

HADDAD, Sérgio (org.). *et al.* **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2008.

HECKMAN, J.; CUNHA, F. **Credit Constraints, Family constraints and Optimal.** Rio de Janeiro: Fundação de Getulio Vargas, 2005.

HELENE Otaviano. **Um diagnóstico da Educação Brasileira** e de seu financiamento. Campinas – SP: Autores Associados. 2013.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. Cedes** 21.v, 55.n, Campinas, novembro de 2001.

KISHIMOTO, T. Os jardins de infância e as escolas maternas de São Paulo no início da República. *In: Cadernos de Pesquisas.* n. 64. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, fevereiro de 1988. p. 57 60.

_____. Educação Infantil integrando pré-escola e creches na busca da socialização da criança: Brasil 500 anos: tópicos em história da educação. *In: VIDAL, Diana G.; HILSDORF, Maria L. Spedo. Brasil 500 anos: tópicos em história da educação.* São Paulo: Edusp, 2001.

KLEIN. Ruben. A Pré-Escola no Brasil. REICE: **Revista eletrônica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en educacion.** v. 5. 2007.

KRAMER, S. A infância e sua singularidade. *In: BRASIL. Ministério da Educação. Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de 6 anos de idade.* Brasília, DF, 2006.

_____. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 1984.

KUHLMANN JR, Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. *In: Revista Brasileira de Educação.* n. 14 . mai/jun/jul/ago. 2000.

_____. **Infância e Educação infantil.** Porto Alegre: Editora Mediação. 2003.

_____. **Infância e Educação infantil abordagem histórica** Editora Mediação porto Alegre 2010.

_____. Instituições Pré-Escolares Assistencialistas no Brasil (1899-1922). *In: Cadernos de Pesquisas* n.78. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, agosto de 1991.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: ARTMED, 1999.

LEHER, Roberto. Fernandes Florestan e a defesa da educação pública. **Educ. Soc.** vol. 33 n.121 Campinas Oct./Dec. 2012.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2007. 407 p.

LIMA, Maria José Rocha. Origem dos Fundos para a educação: breve histórico. *In: DIDONET, Vidal; LIMA, Maria José Rocha. FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica*. Brasília: Inep, 2006. p. 105-115.

LUZ, Iza Rodrigues da, Educação Infantil: direito reconhecido ou esquecido?. *Linha Críticas*, Brasília, v. 12, n. 22, p. 41-58, jan./jun. 2006.

MACÊDO, Lenilda Cordeiro de; DIAS, Adelaide Alves Dias. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. *In: Revista brasileira de política e administração da educação* 27.v, 2. n, p.153-360 mai/ago.2011.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação: da antiguidade aos nossos dias**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 456 p.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**. São Paulo: Abril Cultura, 1996.

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

_____. **Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração**. Campinas – SP: Autores Associados, 2013.

_____. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set/dez. 2010.

_____. Financiamento da Educação Básica: Critérios, Conceitos e Diretrizes. *In: DIDONET, Vidal; LIMA, Maria José Rocha. FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica*. Brasília: Inep, 2006. p. 105-115.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 2 ed. 288 p.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Recursos Financeiros e a Educação. *In: Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 248-267.

_____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MOLL, Jaqueline. O PNE e a educação integral: desafios da escola de tempo completo e formação integral. **Retratos da escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (Esforce), Brasília, v.8, n.15, p.369-382, jul/dez, 2014.

MONLEVADE, João Antônio. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia-DF: Idea, 2007. 144p.

_____. Financiamento da educação na Constituição e na LDB emendadas. *In: BRZEIZINSKI, Iria (org.). et al. LDB/1996 Contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014. p.322-346. 2014.

_____. O custo aluno qualidade: novo critério de financiamento. **Retratos da escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (Esforce), Brasília, v.8, n.15, p. 313-328, jul/dez, 2014.

_____; FERREIRA, E. B. **Fundef e seus pecados capitais**. Ceilândia (DF): Idea Editora, 1997.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Intervenção Estatal, incentivos e desempenho educacional In: UNESCO, **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina**. IIPE – Buenos Aires, 2002. 246 p.

MORETTO, Cleide Fátima. O Capital Humano e a Ciência Econômica: algumas considerações. **Teor. Evid. Econ.** Passo Fundo v. 5, n. 9, p. 67-80, maio 1997.

NASCIMENTO, M. E. P. Educação Infantil: a construção de um novo nível de ensino. In **BRASIL. Ministérios da Educação e do Desporto**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Situação da Educação Básica no Brasil. MEC/INEP, 2000.

_____. Os profissionais da Educação Infantil e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: FARIA, A. L. G. & PALHARES, M. S. (orgs). **Educação Infantil pós – LDB: rumos e desafios**. 2 ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2000.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A municipalização cumpriu sua processo de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. **Gestão em Ação**, v.6, n. 2, p.99- 106, jul-dez. 2003.

_____; ADRIÃO, Thereza (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3 ed. Xamã, São Paulo. 2007, 143 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação Planejamento: A escola como núcleo da gestão. In: **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. OLIVEIRA, Dailia (org). Petrópolis. RJ – Vozes, 1997, p-46-63.

_____. Política Educativa, crise da escola e promoção de justiça social. In: FERREIRA, E. & OLIVEIRA, D. A. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

PÁDUA, E. M. M. de. O processo de pesquisa. In: _____. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 3.ed. Campinas: Papirus, 1996.

PALHARES, Marina Silveira, MARTINEZ, Cláudia Maria Simões. A Educação Infantil uma questão para o debate. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina S. **Educação Infantil pós LDB: rumos e desafios**. São Paulo: Autores Associados, 2007.

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da educação infantil no Brasil: avanços, Retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 33, p.78-95, mar.2009. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05_33.pdf. Acesso em: 13 de junho de 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende; PEREIRA, Silmara Teixeira. Uma análise das fontes de receita, dos gastos e do padrão de atendimento de uma instituição de educação infantil filantrópica na cidade de Ribeirão Preto, **Fineduca**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acessos em 2 fev/jul. 2014.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-898, out. 2007.

_____; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **Eccos: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan/jun. 2006.

PENN, Helen. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. Trad. de ROSEMBERG, F. A. **Cadernos de Pesquisa**. v. 115 n. p.7-24, março/2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a01n115.pdf>.

PLANO DE GOVERNO DA CIDADE DE JOÃO PESSOA 2013-2016. PESSOA, João. **Prefeitura Municipal**. João Pessoa/Pb-2013.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025).**Prefeitura Municipal**.João Pessoa/PB, 2015.

PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025).**Prefeitura Municipal**.João Pessoa/PB, 2015.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O Financiamento da Educação Brasileira no Contexto das mudanças Políticas e Econômicas Pós – 90**. Brasília–DF: Plano, 2003.

RAMOS, Géssica Priscila. A valorização da escola e do professor no capitalismo: que valor está em jogo? **Germinal: marxismo e educação em debate**, salvador, v. 5, n. 1, p. 146-158, jun. 2013.

RIZZINI, Irene *et al.***A criança no Brasil Hoje**. Desafio para o Terceiro Milênio. Rio de Janeiro: USU, 1993.

_____. **O Século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 1997.

RODRIGUES, Gisele Soncini; LARA, Angela Mara de Barros. Avaliação das propostas do Banco Mundial para a Educação Infantil: influência e consequências nos países periféricos. **Estudos em Avaliação Educacional**. v. 7, n. 33, jan/abr. 2006.

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

_____. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *In*:**Cadernos de Pesquisas** n. 82. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, agosto de 1992. p. 21 30.

_____. LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. *In*: FREITAS, M.C. (Org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

_____. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. *In: Cadernos de Pesquisa*, n. 115, março/2002.

_____. **Políticas de Educación de La Primera Infancia (EI) en América Latina y reproducción de La desigualdad.** Texto preparado para el II Foro de la Primera Infancia, Bogotá, Colombia, 1º junio 2005.

_____; MARIANO Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p.693-728, set./dez. 2010

SAFORCADA Fernanda; VASSILIADES Alejandro. Lasleyes de educación en los comienzosdel siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América delSur. **Educação e Sociedade**, v.32 n.115, Campinas, abr./jun. 2011.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novo dicionário de economia.** 4. ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

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

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

_____. Educação em Direito Humano e Educação Infantil. *In: RISCAROLI, Elizeu. (Org) **Infância e Educação: teorias, práticas e costumes.*** Curitiba – PR, 2014. p. 195-214.

SALES, Luís Carlos; SILVA, Magna Jovita G. S e. O financiamento da educação pública municipal de Teresina: o custo-aluno/ano. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 695-718, out/dez. 2009.

SARMENTO, Manuel Jacinto, GOUVEA, Maria Cristina Soares de (orgs.). **Estudos da Infância: educação e práticas sociais.** 2 ed, Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

SAUL, Renato P. As raízes renegadas da teoria do capital humano **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 12, jul/dez 2004, p. 230-273.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **RBPAE**, Recife, v. 29, n. 2, p.187-191, mai/ago.2013.

_____. **Escola e Democracia: teórica da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política.** Campinas–SP: Autores Associados, 41. Ed. revista, 2008.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade, Campinas**, v. 28, n. 100, p. 1.231-1.255. Out. 2007.

_____. **Pedagogia Histórico-Crítica.** Campinas-SP: Autores Associados, 41. ed. revista, 2008.

_____. Prefácio 1984. *In: FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da Escola Improdutiva.*** São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**. Campinas – SP: Autores Associados, 2014.

SCHULTZ, Theodore W. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

_____. **O Capital Humano**: investimento em educação e pesquisa. Tradução Marco Aurélio de Moura Matos. Rio De Janeiro: Zahar, 1973. Tradução de: Investment in Human Capital (The Role of Education and of Research).

STRAUCH, Ottolmy. Prefácio. In: MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**. São Paulo, Abril Cultura. 1996.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 23.ed. 2007.

SILVA, Jamerson Antônio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto (orgs.). **Educação Integral no Brasil de Hoje**. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2013.

SILVA, Peterson Rigato da; DRUMOND, Viviane. A educação Infantil no contexto do PNE: unidade na educação das crianças de 0 a 6 anos. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart; AQUINO, LIGIA Maria Leão de (Orgs.). **Educação infantil e PNE**: questões e tensões para o século XXI. Campinas-SP: Autores Associados, 2012.

SMITH, Adam. A riqueza das Nações: **Investigação Sobre sua Natureza e suas causas**. II. v. Trd. Luiz João Baraúna. São Paulo: abril Cultural. Editora Victor Civita, 1983.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. O significado do público na oferta educacional estatal: um pressuposto na realização do direito. **Revista Educação e Políticas em Debate** - v. 1, n. 1, jan./jul. 2012.

SOUZA JR., Luiz de. FUNDEB: avanços, limites e perspectivas. **Eccos: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 275-290, jul./dez. 2006.

_____. Financiamento da educação básica e dos profissionais da educação em tempos de crise. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Orgs.). **Política educacional**: gestão e qualidade do ensino. Brasília, DF: Líber Livro, 2009. p. 235-255.

_____. Política de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. In: SOUZA JR., Luiz de; FRANÇA, Magna; Maria da S. Barboza de (Org.). **Políticas de gestão e práticas educativas**: a qualidade do ensino. Brasília: Liber Livros, 2011, p.37-56.

_____. Apresentação. In: SANTOS, Joedson Brito dos. **O Fundeb e a Educação Infantil**. Curitiba – PR: Editora Appris 2015.

_____. Sobre controle social e descentralização dos recursos da educação: os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF na Paraíba. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos. São Paulo: Xamã, 2006. p. 177-192.

SOUZA, Alberto de Melo e. Financiamento da educação na América Latina. In: UNESCO, **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina**. II PE–Buenos Aires, 2002. 246 p.

SOUZA, Donaldo Bello de (org.). et al. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Loyola, 2013.

_____; MARTINS, Angela Maria (orgs.) et al. **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014.

SUANO, Helenir. A educação nas constituições brasileiras. In: FISCHMANN, Roseli (org.). **Escola brasileira**. São Paulo, Atlas, 1987. p. 170-184

TAVARES. Taís Moura (Org.). **Políticas Educacionais**: conceitos e Debates. Curitiba – PR: Editora Appris, 2012.

VEIGA, M.M. **Creches e políticas sociais**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2005.

VERHINE, R.E. **Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade**. Brasília: INEP, 2006.

_____. A Gestão do Financiamento da Educação Básica: um estudo longitudinal e comparativo no contexto do Estado da Bahia. Brasília: **Em Aberto**, v. 19, n. 75, 2002, p.98-112.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola-função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Políticas internacionais e educação: cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vito Henrique (Orgs.). **Políticas Públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p.59-90.