

A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento

José Luiz Guimarães

Doutor em Educação e docente da Universidade Estadual Paulista (Unesp)/
Faculdade de Ciências e Letras de Assis.

José Marcelino Rezende Pinto

Doutor em Educação e docente da Universidade de São Paulo (USP)/Faculdade
de Filosofia e Ciências de Ribeirão Preto.

Introdução

O financiamento da educação tem merecido, cada vez mais, atenção por parte de pesquisadores e agentes políticos em geral. Certamente, as diferentes formas de abordagens e matizes com que o tema pode ser focado serão melhor tratados noutro espaço desta mesma coletânea. Entretanto, coube-nos a difícil tarefa de abordá-lo à luz de suas implicações para a educação infantil.

Além da pouca confiabilidade que se deve devotar às estatísticas oficiais – o que também vale para os demais níveis de ensino –, em relação à educação infantil, a maior dificuldade decorre da comprovada escassez de pesquisas específicas sobre o financiamento desse segmento da educação, tal como ocorre em relação ao ensino médio (Velo, 2000, p. 16).

Se não bastasse isso, que poderíamos chamar de dificuldades factuais, temos que lidar, também, com o indelével paradoxo que se configura quando comparamos a importância atribuída à educação infantil, nos discursos oficiais e a não-correspondência no volume de recursos disponibilizados para o setor, pelos diferentes níveis de governo. Ao contrário, como se verá mais na frente, por uma série de fatores que procuraremos problematizar, caso não se reverta a situação atual, o cenário que se apresenta é de estagnação, redução na oferta e queda na qualidade dos serviços prestados.

A importância da educação infantil

Ganha força, no mundo inteiro, a constatação sobre a importância da educação de crianças de 0 a 6 anos, em estabelecimentos específicos com orientações e práticas pedagógicas apropriadas, como decorrência, principalmente, das transformações socioeconômicas, verificadas nas últimas décadas, que alteraram

radicalmente as formas de organização familiar e do mercado de trabalho, mas também pelos argumentos consistentes advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança.

Já se tem disponível, em termos internacionais e, em menor escala, nacionais, um considerável acervo de pesquisas que sugerem os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Em Campos, Rosemberg e Ferreira (1995) e Campos (1997), é possível uma boa visão sobre muitos destes trabalhos, bem como uma demonstração sobre a importância estratégica de se investir neste segmento, entendido como uma das áreas educacionais que mais retribui à sociedade os recursos nela investidos.¹

Grosso modo, pode-se dizer que a educação das crianças menores de 7 anos, no Brasil, tem uma história de aproximadamente 150 anos. Entretanto, e coerente com outros déficits sociais, o seu crescimento deu-se mais intensamente a partir dos anos 70, alcançando taxas de crescimento bastante promissoras, de até 11% ao ano, até 1993.

A notável expansão verificada é decorrência, certamente, das inúmeras transformações sociais pelas quais o País passou, que, entre outras conquistas, propiciou uma reflexão sobre os direitos sociais da cidadania, em geral, e acerca da responsabilidade social sobre a criança, que acabaram se refletindo na legislação.

Diferentemente de outros países mais desenvolvidos, onde a educação infantil é concebida como uma tarefa pública socialmente compartilhada, à qual, freqüentemente, se associam

¹ Para uma visão mais abrangente da produção científica brasileira sobre educação infantil, sugerimos a leitura do relatório *O estado do conhecimento da educação infantil no Brasil* (1983-1999), produzido pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

a outras políticas sociais voltadas para a família,² no Brasil não temos conseguido, ainda, viabilizar um funcionamento razoável destes serviços (Associação..., 2000, p. 4).

A ampliação dos direitos sociais, como subproduto natural da redemocratização, sobretudo pelas eleições diretas de governadores e prefeitos das capitais, criou, principalmente no âmbito dos municípios, um saudável e incipiente movimento reivindicatório por mais saúde, mais habitação, mais educação e de ampliação do acesso a creches e pré-escolas.

Segundo dados do Projeto do Plano Nacional de Educação (PNE), em 1998, 5.320 municípios, o que correspondia a 96,6% do total, mantinham algum atendimento em educação infantil (Plano..., 1999, p. 41).

Antes de passarmos para o tópico seguinte, é preciso mencionar que o tratamento diferenciado, que historicamente se deu nas faixas etárias e 0 a 3 e de 4 a 6 anos de idade, só foi superado com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, que incluiu o atendimento na faixa de 0 a 3 anos, em creches na área de Educação, mereceria um detalhamento maior do que aqui será possível. Basta porém, porque certamente isso terá muitas implicações para as administrações locais, destacar que a faixa etária mais jovem (0 a 3 anos) sempre esteve mais afeta às áreas de assistência e promoção Social, com uma característica mais assistencial e de guarda das crianças, com cuidados físicos, de saúde e de alimentação. Como tal, e nesta perspectiva, grande parte da demanda era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias, através de convênios com a Legião Brasileira de Assistência (LBA)

² Dentre os países nessas condições, podemos citar: Dinamarca, Suécia, Itália, França, etc. Na América Latina, Chile e Cuba têm se destacado com políticas sociais para a infância. No Brasil, principalmente a partir de 1994, tem havido várias iniciativas oficiais por parte da Coordenação-Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação (Coedi/MEC) e, mais recentemente, dos Conselhos Estaduais e Nacional de Educação, realizando amplos seminários, divulgando publicações de âmbito nacional e estabelecendo normas de credenciamento, no sentido de garantir critérios para a educação da criança de 0 a 6 anos (Brasil, 1993, 1994, 1995a, 1995b, 1996, 1998, 1999).

e/ou com as próprias prefeituras. Segundo dados citados por Campos, Rosemberg e Ferreira (1995), em 1987, das 1,7 milhão de crianças atendidas no programa de creches da LBA, apenas 3,3% eram atendidas diretamente pela instituição.

O ordenamento legal e quem deve prover

Na última década, várias foram as mudanças ocorridas na legislação brasileira que define a garantia de atenção às crianças de 0 a 6 anos, configurando-se, mesmo, num novo ordenamento legal, iniciado pela Constituição Federal de 1988.

Ao menos no papel, este novo ordenamento caracteriza-se por uma concepção de atenção à criança, atribuindo-lhe a condição de cidadã, cujo direito à proteção integral deve ser assegurado pela família, pela sociedade e pelo poder público, com absoluta prioridade.

Estes direitos estão previstos e declarados em várias passagens de diferentes instrumentos legais, cujo teor destacamos no quadro abaixo, com o único objetivo de melhor tecer a linha de raciocínio que nos orientou a explorar o paradoxo que anunciamos no início deste texto, qual seja o da não-correspondência entre as intenções professadas e as ações implementadas, pelos governos, em relação à maioria das políticas públicas oficiais e, neste caso em particular, em relação à educação infantil.

Quadro 1 – Ordenamento legal relacionado com as crianças de 0 a 6 anos de idade

(continua)

Instrumentos legais	Conteúdo da lei
<i>Constituição da República Federativa do Brasil</i> – 1988	Art. 6º. “São direitos sociais: a educação, a saúde, (...) a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

(continuação)

Instrumentos legais	Conteúdo da lei
	<p>Art. 208, IV – “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças e 0 a 6 anos de idade.”</p> <p>Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino (...), II – Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.</p> <p>Art. 227. 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 a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.</p>
<i>Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)</i> – 1990	<p>Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:</p> <p>I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (...)</p>

(continuação)

Instrumentos legais	Conteúdo da lei
	V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças e 0 a 6 anos de idade.
<i>Lei Orgânica da Assistência Social</i> – 1993	Art. 2. A Assistência Social tem por objetivos: I – proteção à família, à maternidade, à velhice; II – o amparo a crianças e adolescentes carentes.
<i>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)</i> – Lei nº 9.394/96	Art. 4. (...), IV – Atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade. Art. 21. A educação escolar compõe-se de: 1. Educação Básica, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Seção II. Art. 29. (...) A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança (...) Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de 0 a 3 anos de idade;

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

(conclusão)

Instrumentos legais	Conteúdo da lei
	II – pré-escolas, para crianças de 4 a 6 anos. Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para acesso ao ensino fundamental.

À luz da legislação, não se sustenta o juízo que o senso comum – por desinformação – e muitos dos nossos dirigentes responsáveis pela educação – por conveniência – fazem e propagam que a educação infantil, tal como vimos expondo e definida na lei, seja atribuição “exclusiva” dos municípios. O que se pode concluir é que a oferta e a manutenção dessa modalidade de ensino comporta um regime de cooperação e colaboração entre parceiros, envolvendo o poder público municipal (como uma de suas atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização.

A legislação prevê ainda todo um conjunto de medidas relacionadas com as condições de funcionamento, regime de trabalho, qualificação dos profissionais, formas de vinculação ao sistema de ensino local e outras, de natureza pedagógica, que, obviamente não comporta discuti-las aqui. Basta, por enquanto, a constatação das variadas formas de intervenção, possíveis a partir de uma interpretação positiva dos textos legais disponíveis, criatividade e vontade política para executar políticas sociais mais justas ou que, no mínimo, signifiquem o cumprimento da própria lei.

Mudanças recentes no atendimento e na distribuição de responsabilidades sobre a educação infantil e o ensino fundamental entre Estados e municípios

Antes de iniciarmos a análise proposta nesta seção, convém reforçar, no sentido de agravá-la, aquela idéia insinuada, no início, quanto à fragilidade das estatísticas oficiais, assim como definir, com maior clareza, exatamente o que se entende por educação infantil, neste trabalho.

De fato, educação infantil é um termo que exige explicitação, representando, no caso brasileiro, a denominação usada para delimitar a etapa da educação responsável pela educação das crianças de 0 a 6 anos, não havendo, ainda, um entendimento e uso consensual, do mesmo. Entretanto, após a Constituição de 1988, que designa a educação infantil como o nível educacional que antecede o ensino fundamental (de 7 a 14 anos) e que se dá em creches (0 a 3 anos), pré-escolas (4 a 6 anos), além da LDB (Brasil, 1996b), que também estabelece a educação infantil como a primeira etapa da educação básica no sistema educacional brasileiro, não há por que se manter o uso de expressões para identificar, de forma diferenciada, o que está definido na legislação.

Quanto ao outro ponto – o da fragilidade das estatísticas oficiais –, podemos afirmar que ele é mais agudo em relação à educação infantil, por dois fatores principais: 1) a forma dicotomizada com que os serviços, historicamente, foram implantados, colocando uma faixa etária (0 a 3 anos) mais a cargo da Assistência Social, através de creches, municipais e/ou filantrópicas e comunitárias, e a outra (4 a 6 anos), sob a responsabilidade da área educacional e, por conta disso; 2) a precariedade dos registros relacionados com a faixa etária de 0 a 3 anos de idade.

No PNE (1999), há uma observação contundente a esse respeito, onde se aponta que estimativas precárias indicavam, até alguns anos atrás, um número de um milhão e 400 mil crianças atendidas na faixa de 0 a 3 anos. Por outro lado, a Sinopse Estatística da Educação Básica reuniu dados de 1998 sobre a creche, indicando

um atendimento de apenas 381.804 crianças, em idades que variam de menos de 4 a mais de 9 anos. Como já vimos também, estatísticas da LBA indicavam o atendimento em creches a ela vinculadas de 1,7 milhões de crianças em 1987 (Campos, Rosemberg, Ferreira, 1995). Por fim, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) citados por Kramer e Kappel (1998), referentes a 1996, apontavam para um atendimento de 7,4% na faixa de 0 a 3 anos de idade, o que corresponderia a um total aproximado de 930 mil crianças.

Antes de elogiarmos os inegáveis avanços alcançados no sistema de informações educacionais, sob coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), temos que relativizar a importância desses números – para o bem e para o mal – já que suspeitamos que o ganho de eficiência, paradoxalmente, faz com que o próprio governo fique refém dos resultados das políticas que executa.

Qualquer número, no entanto, representa uma quantidade muito pequena diante da magnitude do segmento populacional de 0 a 3 anos, constituído de, aproximadamente, 12 milhões de crianças. Tal fato se agrava à medida que se constata que a maioria dos ambientes não conta com profissionais qualificados nem dispõe de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados.

Para a faixa de 4 a 6 anos, dispomos de dados mais consistentes, coletados pelo sistema nacional de estatísticas educacionais, como se pode observar na Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução de matrículas na educação infantil – pré-escola (por dependência administrativa)

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
1996	2.477	759.187	2.489.225	1.019.487	4.270.376
1997	2.205	606.858	2.695.893	987.432	4.292.208
1998	1.380	396.361	2.725.755	987.624	4.111.120
1999	1.025	379.927	2.799.427	1.049.864	4.230.243

Fonte: MEC/Inep, 1998 e 1999.

Tomando como base os números que constam do PNE (1999), podemos chegar às seguintes conclusões:

- número de matrículas que chegou a apresentar taxa de crescimento de 11% ao ano fez com que, em 1993, 4,2 milhões de crianças fossem atendidas, número que se manteve até 1996;

- a partir de 2000, houve uma espécie de estagnação nesse crescimento, que passou a ser de 3%, para, em 1998, ocorrer redução na oferta e uma ligeira recuperação em 1999, sem, contudo alcançar os números de 1996;

- a inexpressiva retomada de crescimento em 1999 pode significar, para os otimistas que, passado o sobressalto dos municípios com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), tudo caminharia para a normalização;

- considerando o aumento do número de famílias abaixo do nível de pobreza no Brasil (Cf. Brasil. Congresso Nacional, 1999), conclui-se que há uma demanda reprimida ou um não-atendimento das necessidades de seus filhos pequenos.

É a partir do que ensinam os dois últimos tópicos das observações acima, que passaremos a enfocar o aspecto determinante para o futuro da educação infantil no País, qual seja a disponibilidade de recursos e a ausência de uma política de financiamento específica para esse nível de ensino.

A recente implantação do Fundef³ ao mesmo tempo em que priorizou o financiamento do ensino fundamental, acabou por prejudicar a educação básica no seu conjunto, à medida que impede, na prática, o financiamento da educação infantil e de jovens e adultos, como também impede a realização de políticas

³ Criado pela Emenda Constitucional nº 14 (Brasil, 1996a), através da qual são retidos 60% dos recursos vinculados à educação dos Estados e dos respectivos municípios, que só poderão acessá-los, novamente, na exata proporção da oferta de matrículas que mantenham no ensino fundamental regular, de acordo com o disposto na Lei nº 9.424/96 (Brasil, 1996c), que regulamenta o Fundo. Quando o custo-aluno não atingir um valor mínimo, exigido em lei, a União complementará o Fundo até que tal valor seja atingido.

educacionais em nível municipal, regional e estadual, já que Estados e municípios estão obrigados a investir 60% dos recursos da educação no ensino fundamental, independentemente das diferentes realidades existentes (Arelaro, 19--?; Guimarães, 1999; União..., 1999).

Nessa perspectiva, é óbvio que haveria uma retração na oferta daqueles serviços educacionais antes oferecidos pelos municípios, cuja principal vocação da maioria se dava mesmo na educação infantil.

Ocorre que recursos antes aplicados na educação infantil, aparentemente, foram carregados, por municípios e Estados, para o ensino fundamental, levando ao quadro de estagnação de oferta de vagas, demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Evolução de matrículas na educação infantil – pré-escola (por dependência administrativa – %)

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1996	0,06	17,78	58,29	23,87
1997	0,05	14,14	62,81	23,01
1998	0,03	9,64	66,30	24,02
1999	0,02	8,98	66,18	24,82

Fonte: MEC/Inep, 1998 e 1999.

Observando a distribuição das matrículas entre as esferas públicas e a iniciativa privada, constata-se, praticamente, a inexistente presença do governo federal; uma redução acentuada no atendimento por parte dos Estados, um crescimento (entre 1996 e 1998) e estabilização (em 1999) na esfera municipal e uma fixação na faixa de 25% da oferta, pela área particular; durante o período analisado.

A Tabela 3 dá uma dimensão deste problema, ao comparar a capacidade financeira de cada nível de governo e os alunos sob sua responsabilidade, após as mudanças ocorridas na legislação.

Tabela 3 – Participação dos níveis de governo na receita líquida de impostos, na matrícula na rede pública e nos gastos com ensino em %

Participação	União	Estados	Municípios	Total
Na Receita Tributária (1999)	62,3	23,6	14,1	30,3 % do PIB
Na matrícula (1999)	1,1	54,4	44,5	46,9 milhões de alunos
Nos gastos com ensino (1995)*	24,1	46,6	29,3	3,9% do PIB

Fontes: Castro e Fernandes, 1999 (para os gastos com ensino), Sinopse Estatística do MEC (para matrículas) e Receita Federal (para receita tributária, disponível em www.receita.fazenda.gov.br).

*Excluídos os valores do salário-educação.

Como se observa, no Brasil, a educação infantil no sistema público está nas mãos das redes estaduais e municipais, principalmente destas últimas. Contudo, como estes níveis atuam de forma intensa também no ensino fundamental, analisaremos de que forma têm se comportado as instâncias de governo municipal e estadual, pois, ao definir suas políticas de destinação de recursos financeiros para o setor, são obrigadas a equacionar a demanda nestes diferentes níveis de ensino.

Analisaremos, então, neste tópico, de que forma tem evoluído o atendimento na educação infantil e no ensino fundamental, assim como a responsabilidade pelo seu atendimento é compartilhada entre estas duas instâncias de governo, começando pela primeira e considerando-se, aqui, apenas a pré-escola, pois, como já foi esclarecido, somente agora, com a LDB – Lei nº 9.394/96 (Brasil, 1996b), é que está ocorrendo a inclusão das creches na Secretarias de Educação, bem como a publicação das primeiras (e precárias) estatísticas educacionais para este nível de ensino.

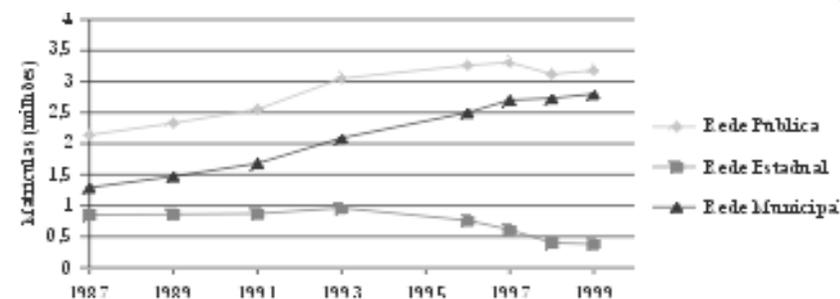


Gráfico 1 – Evolução da matrícula na pré-escola (rede pública) por dependência – 1987-1999

Fontes: Anuários do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC.

Pelo Gráfico 1, observa-se que houve um crescimento nas matrículas da rede pública de 55% no período que vai de 1987 a 1997, quando ocorre uma inflexão, com uma redução no número absoluto das matrículas, fato inédito na nossa história e que, com toda a certeza pode ser explicado pela entrada em vigor de forma compulsória do Fundef. Deve-se também ressaltar que, mesmo levando-se em conta o grande crescimento no período, a matrícula na pré-escola, incluindo-se a rede privada, equivale à metade da população na faixa etária correspondente (4 a 6 anos). Um segundo fato que se observa a partir da análise do Gráfico 1 é o rápido e progressivo abandono, por parte dos governos estaduais, deste nível de ensino. Este processo, iniciado em 1993, acentuou-se com a aprovação da LDB, em 1996, que define, como área de atuação prioritária dos governos estaduais, os níveis fundamental e médio (art. 10, Inc. VI). Constatase, portanto, um processo acelerado de municipalização da educação infantil com forte impacto, como veremos mais adiante, sobre o seu financiamento.

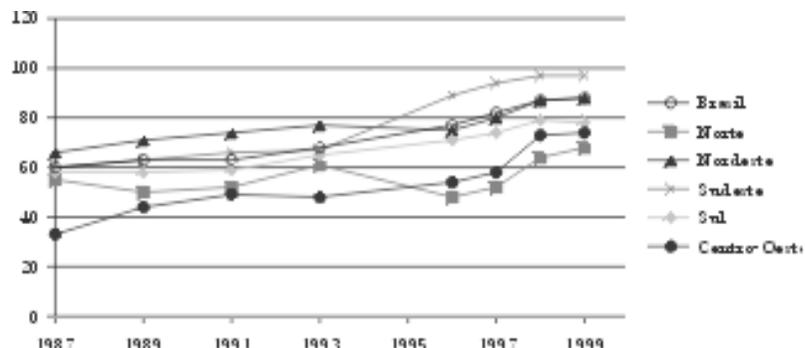


Gráfico 2 – Evolução da participação da rede municipal no oferecimento da pré-escola na rede pública – 1987-1999 (%)

Fontes: Anuários Estatísticos do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC.

Obs.: Na Região Centro-Oeste, não foram computados os alunos do DF, visto que ali não tem sentido o conceito de rede municipal ou estadual.

Do Gráfico 2, é possível extrair indicadores que demonstram como se implementou o processo de municipalização nas diferentes regiões do País.

Pelos dados, observa-se que, de 1987 a 1999, as matrículas na pré-escola da rede municipal saltaram de 60% para 88% do total da rede pública. Este processo foi mais intenso na Região Sudeste, que responde por 47% das matrículas do País, onde a rede municipal já era responsável, em 1999, por 97% das matrículas na rede pública. O menor índice de participação, neste mesmo ano, foi na Região Norte, com 68% dos alunos na rede municipal. Constatou-se, também, um certo congelamento no nível de municipalização a partir de 1998, o que talvez também possa ser atribuído ao Fundef.

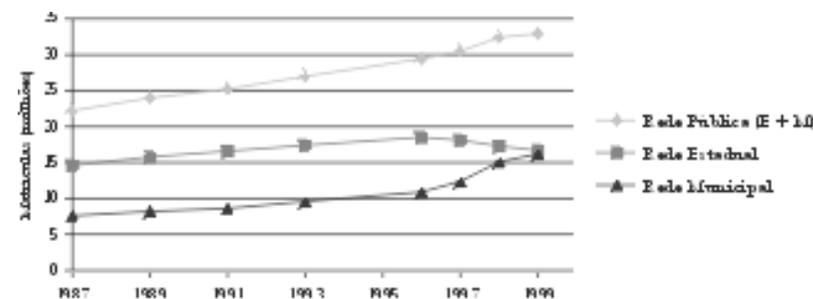


Gráfico 3 – Evolução das matrículas na rede pública de ensino fundamental – 1987-1999

Fonte: Anuários Estatísticos do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC.

Vejamos agora como tem sido a evolução nas matrículas no ensino fundamental da rede pública municipal e estadual, a partir do que é mostrado no Gráfico 3, onde se observa uma evolução linear no período de 1987 a 1996, em ambas as redes, de cerca de 2,5% ao ano. Já a entrada em vigor, em fins de 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e principalmente do Fundef (regulamentado pela Lei nº 9.424/96), parece ter alterado bastante a dinâmica do setor. Assim, de 1997 para 1998, enquanto a rede estadual apresentou uma queda de 4,4% nas matrículas nesse nível de ensino, os municípios tiveram um crescimento de 21,8%, resultando num crescimento médio de 6,2% nas matrículas da rede pública, índice bem acima da média anual da década anterior. Este salto pode ser explicado pela incorporação das antigas classes de alfabetização, com forte presença no Nordeste e Rio de Janeiro, no ensino fundamental, assim como das crianças de 6 anos, incentivando-se o seu ingresso precoce neste nível de ensino. Deve-se, também, ressaltar que, no total, incluindo-se a rede privada, as matrículas no ensino fundamental regular já representam cerca de 129% da população na

faixa etária correspondente (7 a 14 anos), o que se explica pelos elevados índices de repetência do País. Fica claro, também, pela análise do Gráfico 3, que a partir de 1996 ocorre uma forte guinada no sentido da municipalização do ensino fundamental, entrando as duas redes em 1999 com número de matrículas praticamente idênticos após uma década, em que esta proporção foi de dois por um em favor da rede estadual.

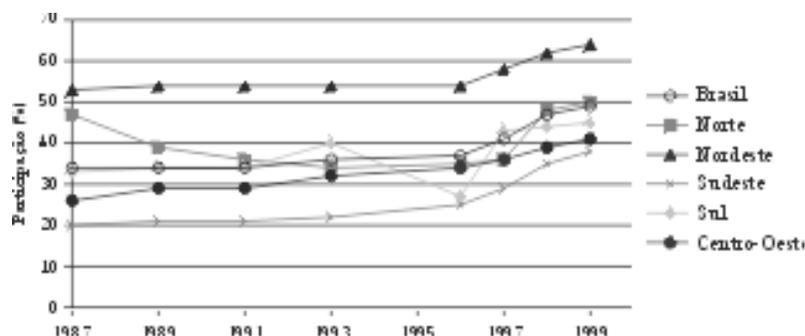


Gráfico 4 – Evolução da participação da rede municipal de ensino fundamental nas matrículas da rede pública por região – 1987-1999

Fontes: Anuários Estatísticos do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC.

Obs.: Na Região Centro-Oeste, não foram computados os alunos do DF, visto que ali não tem sentido o conceito de rede municipal ou estadual.

Os dados exibidos no Gráfico 4 permitem uma análise, com mais detalhes, sobre como este processo de progressiva ascensão do ensino fundamental pelos municípios, evoluiu entre as diferentes regiões do País.

Eles mostram, de forma mais dramática, a mudança no perfil da distribuição de responsabilidades entre estados e municípios frente ao ensino fundamental a partir de 1996, atingindo de forma indiscriminada todas as regiões do País, independentemente do nível já previamente alcançado pela rede

municipal. Assim, a municipalização avançou tanto na Região Nordeste, onde os municípios já assumiam mais da metade da rede pública de ensino fundamental, quanto no Sudeste, onde esta participação, em 1996, era de apenas um quarto do total. Particular atenção chama o fato de ser exatamente nas regiões mais pobres do País, onde mais avançou a responsabilização dos municípios pelo ensino fundamental, fato que trará graves consequências para o financiamento da educação infantil neste nível de governo.

Composto o cenário geral, onde vemos avançar o aumento da responsabilidade dos municípios, tanto no que se refere à educação infantil (88% do total das matrículas na rede pública em 1999), quanto ao ensino fundamental (49% do total das matrículas na rede pública em 1999), vejamos então qual será a disponibilidade de recursos para atendimento daquela, diante da demanda atual, assim como frente aos cenários futuros propostos pelo projeto de Plano Nacional de Educação (Substitutivo do relator aos Projetos de Lei nºs 4.155/98 e 4.173/98) para a área. É o que faremos no item a seguir.

Recursos disponíveis para a educação infantil

Para analisarmos os recursos atualmente disponíveis para a educação infantil no Brasil, teremos que fazer algumas suposições. Em primeiro lugar, centraremos nossa análise nos municípios, uma vez que são eles os responsáveis por 88% das matrículas neste nível de ensino e qualquer expansão que ocorrer se dará no âmbito das redes municipais. Em segundo lugar, já que boa parte dos municípios brasileiros não apresenta em seus balanços um detalhamento adequado de suas despesas com ensino, considerando os diferentes programas e subprogramas, partiremos do pressuposto que, de uma forma geral, as administrações municipais tendem a dividir seus gastos de forma equânime

entre os alunos, independentemente de cursarem creche, pré-escola, ou ensino fundamental.⁴ Além disto, como estamos avaliando os recursos disponíveis, tomaremos por base a receita de impostos dos municípios, sobre as quais aplicaremos a vinculação constitucional mínima de 25% para os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, obtendo-se, assim, o potencial de recursos disponíveis para estas atividades. Dividindo-se o montante destes recursos pelos alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental (nas suas diferentes modalidades) obtém-se, em uma primeira aproximação, o potencial disponível de recursos por aluno. Os alunos do ensino médio da rede municipal não foram considerados porque, como determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96, art. 11, Inc. V), os recursos para este nível de ensino devem se originar de percentuais superiores ao mínimo de 25% definindo pela Constituição Federal, embora isto geralmente não ocorra. Um outro item que deve ser levado em conta é o efeito do Fundef, fundo que, muito embora não tenha acrescentado novos recursos para o ensino, provocou uma transferência financeira entre os governos estaduais e municipais, assim como assegura uma pequena contribuição do governo federal. Não podemos nos esquecer, contudo, que este fundo acaba em dezembro de 2006 e por isso consideramos os recursos disponíveis em duas situações (tomando-se por base o ano de 1999): na vigência do Fundef e após esta.

Os dados assim obtidos, e que são apresentados na Tabela 4, oferecem uma aproximação muito grosseira do que de fato acontece, uma vez que a experiência indica que nem sempre os índices constitucionais são cumpridos pelos municípios e a

⁴ Este critério é, ao nosso ver, mais correto do que reservar 10% da receita de impostos municipais para a educação infantil, uma vez que os 15% subvinculados ao ensino fundamental pela Lei nº 9.424/96 referem-se a um patamar mínimo e não máximo e, pela própria estrutura dos planos de carreira, nada indica que o administrador municipal vá tratar de forma distinta os alunos da educação infantil, em relação aos seus colegas do ensino fundamental, na distribuição dos recursos da educação.

suposição de um mesmo gasto *per capita* nos diferentes níveis de ensino não tem base empírica. Contudo, frente à quase total ausência de estudos na área, entendemos que eles fornecem uma baliza importante para se aquilatar a grandeza dos valores envolvidos.

Tabela 4 – Potencial de recursos disponíveis para a manutenção de alunos, pelos municípios em suas redes de educação infantil e de ensino fundamental (1998)

Região	Matrícula na educação infantil (1) x 1.000	Matrícula no ensino fundamental (2) x 1.000	Recursos potenciais com o Fundef R\$ milhões	Recursos potenciais sem o Fundef R\$ milhões	Recursos por aluno-ano com o Fundef R\$	Recursos por aluno-ano sem o Fundef R\$
Norte	179	1.648	641	519	351	284
Nordeste	870	7.505	2.744	1.899	328	227
Sudeste	1.482	4.555	5.646	5.844	935	968
Sul	345	1.923	1.810	1.682	798	742
C.-Oeste	97	849	550	554	581	586
Brasil	2.973	16.482	11.391	10.499	586	540

(1) Inclui creche e pré-escola.

(2) Inclui ensino regular, Educação de Jovens e Adultos, classes de aceleração, classes de alfabetização e educação especial.

Fontes: Para as matrículas: MEC/Inep/Sec; para os recursos potenciais: FNDE (Documento: Potencial dos Recursos Brasil-98).

Obs.: Para o cálculo dos "Recursos potenciais sem o Fundef", foram aplicados os percentuais constitucionais sobre a receita líquida de impostos dos municípios. Já, para o cálculo dos "Recursos potenciais com o Fundef", considerou-se o efeito redistributivo entre Estados e municípios de parte da receita de impostos e transferências (ICMS, FPE, FPM e IPI-Ex) efetuadas pelo Fundef, assim como a complementação da União (R\$ 425 milhões em 1998, incluídos aí R\$ 3,5 milhões referentes ao ajuste de 1997, devido ao Pará). Não foram considerados os repasses voluntários da União aos municípios, referentes às parcelas do salário-educação ou a outras fontes, visto que os mesmos não são assegurados em lei.

Os dados apresentados na Tabela 4 indicam, de uma forma geral, que nas regiões onde a municipalização mais avançou (Norte e Nordeste), os recursos disponíveis por aluno atingem patamares

claramente insuficientes. Talvez isto explique por que, segundo dados do Censo Escolar de 1997 (Brasil, 1998), um terço das instituições pré-escolares do Nordeste não possuíam energia elétrica, 86% não possuíam sanitários adequados e 88,5% não dispunham de parques infantis. A título de comparação, basta dizer que os estudos que embasaram o Projeto de Lei de Plano Nacional de Educação de nº 4.155/98 apontavam, como custo mínimo por aluno-ano para se assegurar um ensino de qualidade, os valores de 1.500 dólares para as creches e de mil dólares para a pré-escola e o ensino fundamental. Particularmente no setor de creches, estes custos são elevados em função da baixa relação professor-aluno para se assegurar um atendimento de qualidade e da carga horária de funcionamento, que deve ser integral para atender aos pais e mães que trabalham. A título de exemplo, podemos citar que o sistema de educação infantil da Universidade de São Paulo, que atende a 540 alunos na faixa de 0 a 6 anos, com um padrão que é referência nacional, teve um custo-aluno-ano em 1999 de R\$ 6.058,00 (Kishimoto, Mattos, 1999). Em levantamento feito por um dos autores para a rede municipal de Ribeirão Preto que atendia a cerca de 1.600 crianças em suas creches, obteve-se um gasto direto de funcionamento *per capita* de 2 mil reais/ano (Pinto, 2000). Estes valores mostram que um ensino de qualidade não é barato. Mesmo sem levar em conta esses patamares, é inaceitável a distância entre os valores praticados nas Regiões Norte e Nordeste e aqueles das Regiões Sul e Sudeste. O mínimo que se esperaria é que a União e os Estados, no exercício de sua função redistributiva determinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/98, art. 75) corrigissem essas discrepâncias, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino. Idealizado (ao menos no discurso oficial) com esta função, percebe-se claramente os limites do Fundef. Comparando-se as duas últimas colunas, percebe-se que, muito embora com o fim deste fundo em 2006, a situação tende a ficar insustentável nas Regiões Norte e Nordeste, pois sua existência pouco fez para minorar as desigualdades regionais.

Outro dado que deve ser considerado é que a Tabela 4 mostra a situação atual de atendimento da demanda, situação esta

que é claramente insuficiente, ao menos no que tange à educação infantil.

Isto fica evidente na Tabela 5, que compara o atendimento atual nesse nível de ensino com os patamares de atendimento fixados pelo Projeto de Lei (PL) de Plano Nacional de Educação (Substitutivo do relator Nelson Marchesan aos PLs nºs 4.155/98 e 4.173/98): 30% de atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos em creches em cinco anos (50% em dez anos) e 60% da faixa de 4 a 6 anos em pré-escolas no mesmo período (80% em dez anos), apontando-se para a universalização na faixa etária de 6 anos, que seria incorporada ao ensino fundamental, que passaria a ter duração de nove anos.

Tabela 5 – Matrícula na educação infantil por região, comparada com as metas definidas no Projeto de Plano Nacional de Educação

Região	Matrícula na educação infantil (1998) x 1.000 (A)	Matrícula esperada na educação infantil em cinco anos ⁽¹⁾ x 1.000 (B)	Matrícula esperada na educação infantil em dez anos ⁽¹⁾ x 1.000 (C)	B y A	C y A	Valor disponível por aluno-ano só com recursos municipais (base 1998) R\$ ⁽²⁾	
						cinco anos	dez anos
Norte	179	505	738	2,8	4,1	241	218
Nordeste	870	3.187	4.656	3,7	5,4	178	156
Sudeste	1.482	3.607	5.271	2,4	3,6	716	595
Sul	345	1.371	2.008	4,0	5,8	510	428
C.-Oeste	97	654	957	6,7	9,9	369	307
Brasil	2.973	9.324	13.630	3,1	4,6	407	349

(1) Considerou-se como patamar a população na faixa etária (0 a 6 anos) de 1995 sobre a qual aplicaram-se os percentuais definidos pelo Projeto de Plano Nacional de Educação.

(2) Foram tomados como base os recursos disponíveis pelos municípios sem o Fundef (coluna 5 da tabela anterior) e considerados um congelamento nas matrículas do ensino fundamental. Fontes: Anuário do IBGE - 1996 (para cálculo da população na faixa etária da educação infantil), Sinopse Estatística do MEC (1998) e tabela anterior (coluna 5).

A Tabela 5 dá uma clara dimensão do nível do desafio que se coloca à nação brasileira, se pretendemos oferecer uma rede de educação infantil pública que atenda a parcelas expressivas da população. Mesmo considerando que uma parcela da demanda será, como hoje, suprida pela rede privada, o esforço de crescimento é gigantesco. Para avaliá-lo, supondo 20% das matrículas na rede particular; ainda assim seria necessário aumentar a matrícula na rede municipal, diante da situação de 1998, em 150%, para atender a meta quinquenal do PNE (1999), e em 267%, para atender a meta decenal. A última coluna da tabela mostra que, se isto acontecesse, os municípios, com certeza, não teriam condições financeiras para arcar com o ônus correspondente. Os valores *per capita* obtidos para as Regiões Norte e Nordeste inviabilizariam um ensino com qualquer pretensão de qualidade. Cabe comentar que as Regiões Sul e Sudeste não atingem patamares tão baixos, porque, como vimos, ali a municipalização do ensino fundamental ainda não avançou muito. Caso, contudo, se mantenha a tendência atual, o quadro tende a ficar igualmente grave.

Conclusão

O que os dados mostram é que não é possível discutir o financiamento da educação infantil sem se levar em conta as finanças dos municípios, uma vez que a rede municipal respondia, em 1999, por 88% das matrículas públicas nesse nível de ensino. Em segundo lugar, e como decorrência do primeiro, esta análise também não pode ser feita sem que se considere as responsabilidades dos municípios com o ensino fundamental, que hoje já se equivalem àquelas dos governos estaduais e que representa uma matrícula 5,5 vezes maior que a da educação infantil. Em terceiro lugar, há de se ter em mente que o nível de cobertura da educação infantil é muito limitado, seja frente à procura ou ao que determina a legislação (LDB ou projeto de PNE),

o que implica assegurar a contínua expansão da oferta ao longo desta década. Em quarto lugar, os recursos disponíveis por aluno nos municípios atingem patamares que não propiciam a consolidação de uma rede de educação infantil de qualidade, ainda mais considerando-se esta demanda reprimida. Causa particular preocupação a situação nas regiões em que a municipalização do ensino fundamental está mais avançada (Nordeste e Norte) e, mesmo com os recursos do Fundef, os valores potenciais por aluno atingem cifras extremamente baixas. A exceção são os municípios dos estados mais ricos da Federação onde a municipalização do ensino fundamental é limitada e nos quais não se gasta menos de mil reais por aluno-ano na educação infantil. Em quinto lugar, além dos baixos valores *per capita*, há fortes discrepâncias inter-regionais, que o Fundef pouco corrigiu. Neste aspecto e tendo por base a distribuição da receita tributária entre os três níveis de governo, apresentada na Tabela 3, onde se constata que a União é a esfera de poder que se encontra em melhores condições financeiras, e levando-se em conta o esforço a ser feito pelos governos estaduais para se garantir um atendimento adequado no ensino médio, caberá ao governo federal propiciar recursos aos municípios para que as metas qualitativas e quantitativas delineadas no Projeto de Plano Nacional de Educação (Plano..., 1999) saiam do papel. Em sexto lugar e, finalmente, o Fundef, pelos indicadores iniciais, está provocando um impacto negativo no oferecimento da educação infantil, ocorrendo uma redução de 125 mil matrículas na pré-escola entre 1997 e 1999 na rede pública, após uma década de crescimento contínuo.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. *O estado do conhecimento da educação infantil no Brasil (1983-1999)*. 58 p. [online]. Disponível na Internet: < <http://inep.gov.br/comped/instituicoes/anpa.htm> > Acessado em fevereiro de 2000.

- ARELARO, Lisete R. G. *Para onde vai a educação infantil no Brasil?* São Paulo : Fundação Carlos Chagas, [19-?]. 8 p. (Mimeogr.).
- BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 14/96. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 18109-18111, 10 set. 1996a.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Relatório sobre Pobreza* : relatório final. Brasília : Comissão Mista Especial Destinada a Estudar as Causas Estruturais e Conjunturais das Desigualdades Sociais e Apresentar Soluções Legislativas para Erradicar a Pobreza e a Marginalização e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais, 1999. 96 p. (Mimeogr.).
- BRASIL. Governo Federal. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 : Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 27833-27841, 23 dez. 1996b.
- _____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 27841, 26 dez. 1996c.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Ensino Fundamental. *Crêterios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Brasília, 1995a.
- _____. *Educação infantil : bibliografia anotada*. Brasília, 1995b.
- _____. *Política de educação infantil* : proposta. Brasília, 1993.
- _____. *Política nacional de educação infantil*. Brasília, 1994.
- _____. *Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil*. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Referencial curricular nacional para educação infantil*. Brasília, 1999.
- _____. *Subsídios para a elaboração de diretrizes e normas para a educação infantil*. Brasília, 1998.
- CAMPOS, M. M. Educação infantil : o debate e a pesquisa. *CADERNOS DE PESQUISA*, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.
- CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo : Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1995.
- CASTRO, J. A. de; FERNANDES, M. A. da C. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos na Área de Educação (Sigpe)*. Diagnóstico dos Gastos Públicos na Área de Educação – 1995 (versão preliminar). Brasília : Ipea, 1999. 30 p. (Mimeogr.).
- GUIMARÃES, J. L. *O impacto da implantação do Fundef para a educação infantil*. São Paulo : Fundação Carlos Chagas, 1999. 22 p. (Texto utilizado no Seminário Educação Infantil Pós LDB). (Mimeogr.).
- IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro : FIBGE, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica : censo escolar 97*. Brasília, 1998.
- KISHIMOTO, T. M.; MATTOS, I. *Relatório Comissão de Creches : USP*. São Paulo : USP, 1999. (Mimeogr.).
- KRAMER, S.; KAPPEL, M. D. B. *Educação da criança de 0 a 6 anos no Brasil*. Rio de Janeiro : IBGE/Pnud, 1998. (Mimeogr.).

PINTO, J. M. R. *Análise do gasto por aluno na rede municipal de Ribeirão Preto: dados preliminares*. Ribeirão Preto (SP) : FFCLRP-USP, 2000. (Mimeogr.).

_____. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília : Ed. Plano, 2000.

PLANO Nacional de Educação. Projeto de Lei nº 4.155, de 1998, Substitutivo do Relator Nelson Marchesan, atualizado em Brasília, Congresso Nacional, Comissão de Educação, Cultura e Desporto. 120 p. 16 nov. 1999. (Mimeogr.).

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *O Fundef na Avaliação da Undime*. Brasília : Undime, 1999. (Mimeogr.).

VELLOSO, Jacques. Pesquisas no País sobre o financiamento da educação : onde estamos? In: POLÍTICA e administração da educação : estados do conhecimento. Brasília : Anpae, 16 p. [*online*]. Disponível na Internet: < <http://inep.gov.br/comped/instituicoes/anpae.htm> > Acessado em fevereiro de 2000.