

Os impactos do FUNDEB¹ na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento

Prof^a. M.^a Maria de Lourdes Ribeiro GASPAR

Resumo: Neste artigo procuramos analisar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e a questão do financiamento da Educação Infantil de qualidade. A contribuição bibliográfica que serviu de referência para este texto aponta que, sem um considerável aporte de recursos por parte do governo federal, não há como viabilizar um sistema de financiamento que reduza as disparidades regionais e assegure um valor de recursos por aluno que garanta um padrão mínimo de qualidade do ensino como estabelece a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Palavras-chave: Fundeb, Educação Infantil, financiamento da educação

Um começo de conversa

A Educação Infantil é um campo da educação que, como prática social, consiste em educar e cuidar de crianças de zero a seis anos em instituições coletivas. Portanto, examinar esta área colabora para o debate que podem fazer avançar as referências que decorrem da consolidação deste campo investigativo.

É público que a história da educação infantil é relativamente recente no Brasil. Ainda que ações na área existam há mais de cem anos, foi nas últimas décadas que a ampliação do atendimento a crianças menores de sete anos em creches e pré-escolas apresentou maior significado, seguindo uma tendência mundial. Dentre os aspectos que

contribuíram para esta ampliação, destacam-se a urbanização, a industrialização, a participação da mulher no mercado de trabalho e as transformações na organização e estrutura da família contemporânea, demandando a instalação de instituições para o cuidado e a educação das crianças.

Outro aspecto merecedor de atenção constitui-se do reconhecimento, pela sociedade, da importância das experiências da infância para o desenvolvimento da criança e as conquistas sociais dos movimentos pelos direitos da criança, entre elas, o acesso à educação nos primeiros anos de vida. Cumpre também citar a importância da Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, e a Convenção Mundial dos Direitos da Criança, de 1989, para a progressiva ampliação do atendimento.

Especificamente sobre o Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 representou momento de ampla participação da sociedade civil e de organismos governamentais na afirmação dos direitos da criança, e dentre eles, o direito à educação infantil, incluído no Art. 208, IV da Constituição, o qual explicita que “o dever do Estado com a educação será efetivado (...) mediante garantia de atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos”. Este direito é reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Art. 53.

Outro documento significativo para a área é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em dezembro de 1996. É a primeira vez que a expressão “educação infantil” aparece na lei nacional de educação, sendo tratada em uma seção específica. É definida como primeira etapa da educação básica, e tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade. A lei também estabelece que a educação infantil seja oferecida em creches para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos. Por conseguinte, a diferença entre creches e pré-escolas é feita unicamente pelo critério de faixa etária, sendo ambas as instituições de educação infantil, com o mesmo objetivo - desenvolvimento da criança, em seus múltiplos aspectos.

Importa, ainda, retomar tanto a LDB como a Constituição Federal, para analisar as competências e responsabilidades dos diferentes entes de governo no que tange à educação infantil. No Art. 30, VI, da Constituição, afirma-se que “compete ao município (...) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. A LDB, Art. 11, V, estabelece que “Os municípios incumbir-se-ão de: (...) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino 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”. (BRASIL, 1996).

Apesar de tanto a LDB quanto a Constituição depositarem na esfera municipal a prioridade da responsabilidade pela oferta da educação infantil, em ambos documentos fica evidente que União e Estados também têm responsabilidades na área. Além disso, é fundamental considerar que a Lei 9394/96 em seu Art. 9º, III e Art.10, II especificam o Regime de Colaboração entre União, Estados e Municípios, na construção de seus sistemas de ensino e o respectivo encargo financeiro atribuído a cada dos entes. A Lei prevê, assim, atribuições específicas, campos de competência, mas também compromisso mútuo entre as instâncias de governo.

Ao considerar os aportes legais como avanços no reconhecimento do direito da criança à educação nos seus primeiros anos de vida, acredita-se ser necessário considerar os desafios impostos para o efetivo atendimento desse direito, que podem ser sintetizados em três questões: do acesso, da qualidade do atendimento e dos recursos financeiros.

A Educação Infantil no Brasil e a questão da oferta

Ao situar este artigo no âmbito da discussão do financiamento e gasto público voltados para a educação básica no Brasil, especificamente a Educação Infantil, necessita-se pensar seus impactos na questão da oferta desta modalidade de ensino.

Para esse debate é preciso fazer referência ao tratamento diferenciado, que historicamente se deu nas faixas etárias e zero a três e de quatro a seis anos de idade, que só foi superado com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. Esta Lei, que abrangeu o atendimento na faixa de zero a três anos, em creches na área de Educação, faz jus a um detalhamento maior do que aqui será possível.

Entretanto, é preciso destacar que a faixa etária de zero a três anos sempre esteve mais afeta a espaços de amparo e promoção social, com um atributo mais assistencial e de guarda das crianças, com cuidados físicos, de saúde e de alimentação. Assim, grande parte da demanda era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias.

De acordo com o relatório sobre o sistema educacional brasileiro preparado pelo INEP em 2006, a partir dos dados do Censo Escolar, no que se refere à oferta de vagas da educação infantil foi registrado um decréscimo de 2,6%. Entretanto, as matrículas em creche cresceram 1% em relação ao ano de 2005. Já a pré-escola observou um decréscimo de 3,5% em relação ao ano anterior.

Neste aspecto, o trabalho de Pinto (2004, p. 15) observou que o impacto relativo

à implantação do FUNDEF se deu em vários aspectos da Educação Infantil. Podem-se apontar as matrículas na pré-escola que vinham em crescimento exponencial e praticamente estabilizaram. Em contrapartida, houve um forte aumento nas matrículas do ensino fundamental que, segundo o estudo do referido autor, ultrapassou a população de 7 a 14 anos em 2002, perfazendo um total de 35 milhões de matrículas contra 27 milhões que seria o número real dessa população. O fomento à municipalização do Ensino Fundamental foi efeito da implantação do FUNDEF, estabelecendo uma relação arriscada entre matrículas e os recursos disponíveis nos municípios que permaneciam em apenas 60%. Portanto, o município não poderia cumprir o objetivo de atendimento integral da criança, valorizar o profissional da educação diante do “colapso no sistema de financiamento, pois os municípios não terão como arcar com os alunos sob sua responsabilidade”. (PINTO, 2004, p. 15).

O relatório do INEP (2006) assinala, em relação à oferta desta modalidade, que, apesar da concorrência das transferências entre as escolas da rede pública ser conhecida nos resultados dos censos anteriores, a:

(...) operacionalização do Fundeb, em 2007, influencia de forma mais direta essa transferência ao estabelecer diferentes desdobramentos de matrículas da educação básica como base de cálculo para distribuição dos recursos financeiros. Em função desses desdobramentos, serão beneficiadas com recursos do Fundeb, no caso de creche e de pré-escola, as matrículas dos estabelecimentos públicos municipais e no ensino médio as matrículas das escolas públicas estaduais. (INEP, 2006, p. 39).

A análise preliminar realizada neste relatório permitiu formular a seguinte questão: Seria somente a mudança da obrigatoriedade de oito para nove anos, relativa ao ensino fundamental, a razão da evolução das matrículas da pré-escola apresentar um decréscimo, ainda que pequeno? Não estaria isto refletindo iniciativas do poder municipal de se desincumbir da educação infantil para responder à crescente demanda pelo ensino fundamental, como já acontecia com os governos estaduais por ocasião da implantação do FUNDEF?

Atualmente, de acordo com o relatório do levantamento estatístico sobre o sistema educacional brasileiro elaborado pelo INEP (2009), a oferta de Educação Infantil em creches aponta que:

Em 2008, as redes municipais ofereceram 65% das matrículas e a rede privada 35%, mantendo as mesmas proporções observadas em 2007. No entanto, há

alguns poucos estados em que a rede privada ainda é responsável por uma grande parcela do atendimento desta etapa educacional. São eles: Amapá, Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. No Distrito Federal configura-se a situação extrema de oferta de 95% das vagas das creches pela rede privada de ensino.

A matrícula total nas creches cresceu 11% (mais 172.155 crianças atendidas), principalmente na região Sudeste (109.392 vagas, isto é, 63,5% da ampliação ocorrida), em razão da expansão da oferta em São Paulo (19%) e Rio de Janeiro (13,5%). No Distrito Federal houve um aumento de 43% das matrículas, ainda que na rede privada. Também se destacam os índices de crescimento do Acre (20%), Roraima (31%) e Alagoas (17%). (INEP, 2009)

Ao comparar os dados dos referidos relatórios do INEP, poder-se-á aferir que antes do FUNDEB² estes dados incidiam diretamente na questão do financiamento da educação infantil, uma vez que os entes federativos (municípios e estados) concorriam diretamente por meio da taxa de matrícula. Da mesma forma, a gestão do Fundo ficava vinculada à questão do número de matrícula em cada modalidade de ensino. Relativamente a este aspecto ainda se observava uma tendência dos governos municipais em atender, prioritariamente, a obrigatoriedade do ensino fundamental, comprometendo a expansão da educação infantil.

A partir do FUNDEB percebe-se um aumento na oferta da educação de zero a três anos. Fica clara também, a carência do poder público nesta modalidade de ensino se considerarmos que quase a totalidade da oferta em creches nos estados do Amapá, Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul se dá na rede privada. Outro dado importante diz respeito à oferta da Educação Infantil de zero a três anos no Distrito Federal, que segundo este relatório, totaliza 95% das vagas das creches na rede privada de ensino.

Outro ponto importante nesta análise refere-se à oferta de Educação Infantil na pré-escola. Com relação aos dados da pré-escola - censo de 2008, o INEP divulgou a seguinte análise:

A oferta desta fase é bastante municipalizada, pois a rede municipal responde por 75,3% do atendimento, índice que vem sendo registrado nos últimos três anos. A rede privada ainda responde por 23,2% em 2009.

Somente em quatro unidades da federação - Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal - a rede privada de ensino é responsável pela oferta de mais de

30% das vagas na Pré-Escola.

O total de matrículas da Pré-Escola apresenta, em 2009, uma redução de 2,0%, o que corresponde a menos 101.257 crianças. Porém, esta pequena diminuição no número de matrículas está associada, provavelmente, à contínua implantação do Ensino Fundamental de nove anos que, de acordo com a Lei 11.114/96, deve ser iniciada até o ano de 2010 em todas as redes de ensino. Tanto é assim, que as matrículas do Ensino Fundamental de 9 anos aumentaram 12,5%, em relação ao ano anterior.

Na Pré-Escola foram registradas 289.761 matrículas em tempo integral (5,9% do total). Quanto à infraestrutura disponível, de acordo com a Tabela 8 a maioria dos alunos conta com parque infantil (50,3%), Internet na escola (53,2%), e banheiros dentro do prédio (94,2%). Há computadores para uso dos alunos em 27.683 escolas (26% do total de escolas), o que significa acesso à essa tecnologia para 35,8% dos alunos da Pré-Escola.

Considerando-se o percentual de alunos atendidos, ainda é muito pequena a oferta de banheiros adaptados para a Educação Infantil (31,5%), de bibliotecas (33%) e salas de leitura (14,2%), justamente quando se deve iniciar o primeiro contato com o universo linguístico. (BRASIL, 2009)

Ao analisar os dados é possível apontar o tratamento diferenciado que se dá entre a creche e a pré-escola. Pode-se perceber ainda, que, no que refere ao ensino fundamental, ainda prevalece um estímulo à oferta desta modalidade, uma vez que é obrigatória refletindo um decréscimo de 2,0% no total de matrícula para a pré-escola.

Entretanto, é preocupante como se dá o atendimento a esta etapa quando nos referimos aos materiais didáticos pedagógicos e infraestrutura. Se considerarmos que a motricidade faz parte dos eixos de trabalho da Educação Infantil, o parque infantil é um espaço importante dentro desse contexto. Nesse caso somente 50,3% das instituições de educação Infantil possuem parque infantil, o que reafirma um atendimento precário, porquanto a facilidade de acesso a esse tipo de equipamento. Não se pode considerar como positivo os números relativos ao acesso à Internet nestas escolas, uma vez que o uso de computadores atende 35% dos alunos.

Contudo, os dados relevam algo ainda mais relevante sobre o contexto da pré-escola no Brasil. Especificamente sobre a acessibilidade, 68,5% das escolas não oferecem banheiros adaptados para a Educação Infantil. Em se tratando do acesso aos materiais escritos em salas de leitura e bibliotecas o número é ainda mais alarmante, 85,8 e 67% respectivamente, não possuem estes recursos.

Sendo assim é preciso ressaltar a importância de estudos sistemáticos de políticas públicas na sociedade brasileira ainda que esta seja uma prática limitada. Observa-se que a efetivação de estudos nessa direção conta, comumente, com dificuldade de natureza teórica e empírica. Frequentemente, é percebido que as metodologias de pesquisa desenvolvidas para o campo econômico têm sido utilizadas para a avaliação do campo social sem o necessário respeito aos problemas daí decorrentes; assim como as dificuldades para a aquisição de dados, compondo estatísticas confiáveis, inibem a realização de estudos que permitam conferir o alcance dos objetivos propostos na implementação de uma determinada política e de modo especial o seu impacto, expressando a efetividade social.

Entretanto, em que pesem os limites acima referidos, a exame de políticas públicas é de fundamental importância para o planejamento da ação governamental e para o controle da sociedade sobre o uso dos recursos públicos. Destarte, analisar o impacto de uma determinada política pública é procurar discuti-la em seus vários aspectos, procurando avaliar o nível de abrangência dos objetivos e metas propostos.

Tal inquietação procede uma vez que a LDB 9394/96 estabelece a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, porém a coloca como direito da criança e dever do estado. Assim, os direitos sociais e fundamentais das crianças são reconhecidos como inerentes a elas, evidenciando que no atual contexto social brasileiro a criança é reconhecida como sujeito social de direitos e que creches e pré-escolas devem ser garantidas a todos, enquanto dever do Estado e opção da família. Assim, garantir à criança o reconhecimento deste direito implica a gestão dos recursos públicos.

A Educação Infantil no Brasil e a questão da qualidade

A educação básica no Brasil vem sofrendo significativas transformações e seu contorno ganhou complexidade nos anos posteriores à Constituição de 1988, com ênfase nas mudanças ocorridas nos últimos oito anos. Isto implica na dificuldade de análise deste quadro em razão da multiplicidade de contingências que a cercam e dos fatores que a determinam configurarem como objeto de leis, políticas e programas nacionais, inclusive alguns dos quais em convênio com órgãos internacionais. (CURY, 2002).

Contudo, neste artigo buscar-se-á trazer para o debate algumas questões sobre a qualidade oferecida pela Educação Infantil, que não tem a pretensão de esgotar o tema, mas de oferecer algumas reflexões a seu respeito.

Entre outras coisas, a implantação do FUNDEB trouxe para o debate o estabelecimento de prioridade de investimento na educação infantil. Embora a garantia de recursos financeiros seja o aspecto de impacto mais visível e imediato, o FUNDEB traz valores essenciais para a Educação Infantil.

Entende-se que repensar a Educação Infantil como estratégia para a melhoria da qualidade do ensino fundamental é tornar a educação pública mais democrática em relação ao acesso e à permanência.

Primeiramente, faz-se necessário buscar definir o que se entende por qualidade, uma vez que etimologicamente a palavra enseja um conceito construído socialmente e advém de uma maneira particular do ser humano de entender o mundo. Para efeito desta discussão, usou-se o argumento de Peter Moss, por mais se aproximar de nosso entendimento. Para este estudioso, o conceito de qualidade

[...] corporifica os valores e crenças da modernidade e tem um significado muito específico: que existe um padrão objetivo, conhecido e universal que pode ser definido, medido e assegurado por especialistas com base em um conhecimento inquestionável. Qualidade é um exemplo daquilo que tem sido chamado de tecnologia de distância. Clama para ser aplicado em qualquer lugar, independente do contexto, e é capaz de excluir interpretações subjetivas. (MOSS, 2002, p. 23)

Posto dessa forma, pode-se aferir que o problema da qualidade não poderá incluir subjetividades ou perspectivas diversas ou ainda contexto e valores diferentes, pois corre-se o risco de não compreender a qualidade como um conceito filosófico específico balizado por critérios definitivos, objetivos e universais.

Quanto à Educação Infantil, especificamente no Brasil, buscar a qualidade da oferta e do atendimento compreende, em termos práticos, um esforço conjunto entre os governos Federal, Estadual e Municipal para garantir uma rede básica de atendimento a crianças de zero a seis anos que contemple recursos materiais e humanos necessários à sua efetivação.

Nessa perspectiva, avaliar o impacto do FUNDEB na qualidade da educação infantil é, dentre outros aspectos, considerar sua repercussão em relação ao valor mínimo a ser gasto por aluno que deverá incidir sobre o princípio estabelecido de igualdade no gasto por aluno da educação infantil; perceber sua efetivação como primeira etapa da educação básica no aumento da matrícula da educação infantil, e apreender o alcance da valorização do magistério expressa através da melhoria do salário do professor e da sua qualificação.

A busca da qualidade decorre necessariamente de ações efetivas como a implantação de um espaço dentro do departamento de educação dos municípios que coordene e

acompanhe as creches e pré-escolas e que tenha a função de apoio pedagógico das equipes e professores nas unidades escolares. É importante também assegurar políticas de financiamento de formação em nível superior para os profissionais da Educação Infantil e a oferta de apoio financeiro para o profissional que tem formação específica na área; definir a jornada de trabalho do professor de 40 horas semanais e remuneração coerente com esta jornada para que a atuação do professor seja em regime de dedicação exclusiva, não necessitando atuar paralelamente em outras modalidades de ensino.

Outro critério de qualidade considerado é o atendimento exclusivo da Educação Infantil nos CEMEI's (Centros Municipais de Educação Infantil), reservando as escolas para atendimento ao ensino fundamental. Pode-se apontar também a realização de obras de ampliação e adequação da rede de instituições públicas de Educação Infantil pelo poder executivo, bem como a criação de mecanismos de avaliação da rede privada, certificando e inspecionando com rigor esse atendimento nestas unidades, com vistas a impedir o funcionamento das chamadas “escolinhas de fundo de quintal”.

Sendo assim, os recursos oriundos do FUNDEB e de outros programas federais e estaduais e aqueles derivados de orçamento próprio dos municípios, que ajustem uma rede física equipada, com profissionais valorizados e em contínuo aperfeiçoamento, contemplarão a aumento gradativo da oferta e da qualidade do atendimento.

Ainda sobre o problema da qualidade na Educação Infantil, percebe-se que esta transcorre do entendimento da necessidade de uma transformação na estrutura da qualidade da educação do nosso país, o que revela a necessidade de investimentos à altura da importância que essa educação tem para a sociedade.

A Educação Infantil no Brasil e a questão do financiamento

A questão do financiamento da educação no Brasil tem sido objeto de interesse crescente por parte de estudiosos e formuladores de políticas, tanto pela percepção crescente das limitações do FUNDEF (Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental), como pelas mudanças administrativas e fiscais promovidas pela Constituição de 1988 e atualmente pelos resultados advindos da implementação do FUNDEB. Concernente à Educação Infantil, foi a partir de 2006, após dez anos da sua instituição como parte da Educação Básica pela LDB 9394/96, que essa modalidade de ensino foi incluída integralmente no FUNDEB³.

Ao se analisar o modelo de financiamento da educação no Brasil instituído pelo FUNDEF, o que mais chama a atenção é o peso muito reduzido do governo federal no financiamento da Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e médio). De acordo com os dados do INEP (ALMEIDA, 2001), constata-se que, em 1999, a contribuição do governo federal nos gastos com educação básica foi de apenas 3% do total. Os dados mais recentes apontam que, em 2004, a participação da União no total de recursos do FUNDEF foi inferior a 2% e representou menos de R\$ 16,00 por aluno/ano (STN, 2005).

Relativamente ao FUNDEB, pode-se afirmar que este representa um avanço importante em relação ao FUNDEF. É importante ressaltar que ao analisar a inclusão da Educação Infantil neste fundo, em especial das creches, tem-se um avanço no que diz respeito ao atendimento com qualidade da criança de zero a seis anos.

O artigo do professor Nicholas Davies (2006) é elucidativo a esse respeito quando discute as diferenças e semelhanças entre o FUNDEF e o FUNDEB. Segundo o artigo, a discussão sobre o caso dos fundos formais decorre da falta de uma definição clara dos seus termos. Para ele, isto significa o risco

(...) de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do FUNDEF). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação. (DAVIES, 2006, p. 755).

Entretanto, pode-se dizer que os municípios estão dividindo os mesmos recursos de antes, agora de maneira diferente. O receio de prefeitos e secretários por ocasião de sua implantação foi natural, uma vez que, principalmente os municípios de pequeno porte, encontraram dificuldade para ampliar o número de matrículas que implicou na construção de novas unidades ou adequação de espaços. Acredita-se que o contexto seria diferente se, juntamente com a implantação do FUNDEB, fosse determinada a implantação do custo-aluno-qualidade.

A preocupação com o aspecto relativo ao gasto empreendido por cada município com a Educação Infantil faz-se justifica-se na medida em que a participação no atendimento para cada ente federativo diferencia-se na divisão de responsabilidades, o que, para especialistas pode vir a dificultar a efetividade do princípio da equidade disposto na

Constituição Federal. Fernandes (2006) sublinha as implicações na redistribuição do Fundo.

A equalização financeira promovida pelo Fundo, em razão das diferenças, tanto nas participações no atendimento, quanto na composição de custos por nível de ensino, provocará diferenciados impactos financeiros junto aos estados e municípios, em função do grau de participação de cada ente governamental no atendimento do segmento do ensino em que atua de forma predominante. (FERNANDES, 2006, p. 148)

Um dos problemas enfrentados pela administração pública se dava em relação ao atendimento socioeducativo estabelecido pela LDBEN 9394/96 e pelas demais diretrizes e normas que regulamentam a Educação Infantil. Se considerarmos que o custo *per capita* nas creches é superior ao de qualquer segmento ou modalidade da educação básica, a aprovação do FUNDEB trouxe possibilidades de exigência em relação às administrações municipais por aumento de vagas e uma aferição da qualidade do atendimento.

Dados do INEP relativos à Educação Infantil revelam que ainda existe uma grande demanda nacional de atendimento da faixa etária de zero a três anos em instituições públicas, o que implica investimentos no sentido de ampliar desde a infraestrutura até número de profissionais e qualidade oferecida. Nesse contexto/ novo cenário deve incidir o impacto do FUNDEB. Sem a efetiva participação dos governos federal e estadual, os municípios não terão como garantir o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁴, no qual o Governo Federal estabelece 28 diretrizes para a Educação Infantil que serão realizados pelo MEC (Ministério da Educação) ou que receberão apoio ao serem executadas por estados e municípios.

Embora a garantia do repasse dos recursos financeiros para a Educação Infantil ser a característica mais evidente do impacto do novo fundo, o FUNDEB traz outras características fundamentais para a Educação Infantil. Destacam-se em relação a isso, a garantia da integralidade e a integridade da Educação Infantil, desde o nascimento, ao incluir a creche. Por muito tempo se argumentou sobre a importância do financiamento para dar à creche a relevância social, educacional e política como instituição que garanta o direito da criança de até três anos à educação, destituindo-a do *status* de assistência. Se a creche tivesse sido excluída do fundo, grande seria o risco de retrocesso na finalidade pedagógica. Ou seja, para cumprir uma das metas estabelecidas pelo Plano de Metas que visa a alcançar nota 6 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB⁵), necessariamente ter-se-ia que começar pela Educação Infantil.

Ao investir em políticas que favoreçam o ingresso da criança com um ano de idade

hoje na creche, ao final de 15 anos (prazo dado pelo Plano em relação ao índice do IDEB), este aluno teria praticamente finalizado o ensino fundamental de 9 anos, garantidos não só o acesso mas também a permanência na escola.

Outra característica relevante é conceitual. A presença da Educação Infantil no FUNDEB materializa o conceito de Educação Básica como formação mínima, necessária e integral do cidadão brasileiro como vigora na LDBEN 9394/96. A concretização desse princípio legal era dificuldade em razão do tratamento desigual que o FUNDEF dava entre as três etapas. Durante a vigência do FUNDEF, sua característica mais marcante é justamente o entendimento do Ensino Fundamental como a etapa mais importante da Educação Básica e, claramente, destinando mais recursos para essa modalidade. O acolhimento da reivindicação da sociedade civil no que concerne ao tratamento igual entre as etapas garantirá o significado educacional dos anos iniciais da vida com mais força de expressão perante as etapas posteriores. Isto significa dar à Educação Infantil o *status* de base, o que compreende que é desde o nascimento que se começa a organizar as estruturas neurológicas e psíquicas que dão sustentação a todo o percurso educacional da pessoa.

E uma última característica considerada importante em relação aos impactos da Emenda Constitucional 53 (PEC 53), que institui o FUNDEB, diz respeito à determinação que seja estabelecido o piso salarial nacional profissional para o magistério da Educação Básica. Conseqüentemente, o professor de Educação Infantil será tratado com o mesmo critério que os do Ensino Fundamental e Médio. É a conquista da equidade que contribuirá para a autoestima e o prestígio social do profissional da Educação Infantil.

À guisa da conclusão

As políticas de financiamento implantadas não garantem a melhoria e a eficiência do ensino se, concomitante ao financiamento, não se estabelecer ações que observam a complexidade excessiva do sistema de financiamento, a carência de normas para organizar a distribuição de responsabilidades entre os vários órgãos que participam do sistema educacional e a ausência de procedimentos eficazes para monitorar e avaliar a distribuição e uso dos fundos públicos. Dentre as implicações destes e de outros problemas relacionados, ressaltam-se, ainda, o desperdício, desigualdade e manipulação política dos recursos financeiros públicos no sistema educacional brasileiro e a falta de implementação de ações de acompanhamento e assistência pedagógica junto aos profissionais da educação infantil.

Não resta dúvida quanto ao avanço trazido pela implantação do FUNDEB, ainda

que no contexto atual, mesmo com os recursos destinados à Educação Infantil pelo fundo, continuam-se encontrando, em grande parte dos municípios do país, crianças atendidas em espaços inadequados.

O fim da lógica que explica o atendimento precário deverá ser a “bandeira de lutas” daqueles que não aceitam a banalização da pobreza e do fracasso escolar, ou seja, estes cidadãos são os que primeiro deveriam reprovar aqueles que consideram supérfluo o investimento na Educação Infantil da creche à pré-escola.

Assim sendo, considera-se importante lembrar que o atendimento na Educação Infantil é fruto das lutas de mulheres em torno dos movimentos sociais de luta pelo acesso a creches e outras instituições. Porém, as transformações advindas destes movimentos dependerão da sua continuidade e do compromisso que prefeitos e secretários municipais de educação assumirem junto à comunidade.

Ressalta-se ainda a importância do trabalho conjunto das prefeituras junto aos governos estadual e federal no sentido de buscar ações efetivas, como a criação de fóruns, comitês, conselhos de educação que sirvam como espaço de discussão, articulação e integração das necessidades da sociedade e a luta por uma educação pública de qualidade para todos: da creche ao ensino superior.

O FUNDEB trouxe ao debate o estabelecimento de prioridades de investimentos na Educação Infantil. Realizou-se muito desde a sua implantação, diante da evidência do pequeno aumento nos orçamentos municipais vinculados ao novo modelo de fundo de financiamento. Contudo, deve-se afirmar que, ainda que pesem as dificuldades, deu-se um passo na direção de um novo conceito de escola pública e, principalmente, ensejou-se a busca pela melhoria da qualidade da educação no Brasil.

Referências

ALMEIDA, A. C., E. **Ações governamentais destinadas à criança de zero a seis anos na área de assistência social - Relatório preliminar.** Brasília: IPEA. 2001

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Distrito Federal: Brasília, 24/04/2007.

BRASIL. Comentários sobre os resultados do Censo 2008. **INEP.** Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Distrito Federal: Brasília. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/arquivo09.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2010.

BRASIL. Lei Federal n 8.069/90 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.** Distrito Federal: Brasília, 13/07/1990

BRASIL. Lei Federal n 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação- LDB.** Distrito Federal: Brasília, 20/12/1996.

BRASIL. Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.** Distrito Federal: Brasília, 20/06/2007.

BARBOSA, M. C. S. **Por amor e por força:** rotinas na educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2006. 236 p.

CRAIDY, C.; KAERCHER, G. E. (orgs.). **Educação Infantil:** Pra que te quero? Porto Alegre: Artmed, 2001. 164 p.

CURY, C. R. J. A Educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade.** Campinas, Autores associados, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 168-200.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A redenção da educação básica? **Educação e Sociedade,** Campinas, CEDES, vol. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006.

FARIA, Ana L. G.; PALHARES, Marina S.(orgs.). **Educação Infantil Pós-LDB:** rumos e desafios. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. 120 p.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço. In. LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (orgs.) **FUNDEB:** avanços na universalização da educação básica. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. Cap. 04, p. 145-152.

FONSECA, Marília. Impactos do financiamento internacional da educação e suas implicações para a educação brasileira. **Cadernos de Educação,** UNIC-CPg, v.9, n.1, 2005, p. 151-158.

MOSS, P. Para além do problema com qualidade. In. MACHADO, M. L. de A. **Encontros e Desencontros em Educação Infantil.** São Paulo: Cortez, 2002. p. 17-25.

PINTO, Jose Marcelino de Rezende. Requisitos para a Construção do FUNDEB. **Educação: Teoria e Prática** - vol. 12, nº 22, jan.-jun.-2004 e nº 23, jul.-dez.-2004, p.12-19.

POPKEWITZ, T. S. **Reforma educacional:** uma política sociológica: poder e conhecimento em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

Evidência, Araxá, n. 6, p. 121-136, 2010

OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2001.

TOMMASI, L., WARDE, M. e HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1999.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M.G. M. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

Notas

¹ Base Legal.

De Vigência Plurianual.

Criação: PEC No 53, de 19.12.2006; Regulamentação: Lei no 11.494, de 20.06.2007; Decreto de regulamentação da Lei: 6253/2007; Portaria/STN/MF no 48, de 1/01/2007: Estabelece procedimentos contábeis para registro dos recursos do FUNDEB; Portaria Normativa/MEC no 04, de 27.02.2007: Estabelece critérios e filtros para consideração, no FUNDEB, das matrículas dos diversos segmentos da educação básica.

De Vigência Anual

Dec. no 6.091, de 24.04.2007: Define e divulga parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para 2007; Resolução/MEC no 01, de 15/02/2007: Estabelece fatores de ponderação aplicáveis a distribuição dos recursos do FUNDEB

² O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi criado pela Emenda Constitucional no 53/06, em 19/12/2006, regulamentado pela Medida Provisória 339/06, convertida no Projeto de Lei no 7, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente em 20 de junho de 2007, recebendo o no de lei 11.494/07, cuja vigência é 14 anos de 2007 a 2020. Depois de uma grande mobilização, de diferentes entidades e movimentos, conseguiu-se incluir as creches (crianças de 0 a 3 anos) no Fundeb. Cabe ressaltar que o projeto aprovado inicialmente incluía apenas a pré-escola, fragmentando a Educação Infantil.

O FUNDEB é um fundo contábil, formado pelo conjunto de verbas municipais, estaduais e federais, através da subvinculação de 20% de impostos e transferências, progressiva ampliação dos impostos, das matrículas e complementação da União.

³ O Senado federal aprovou, em 04/07/2006, a Proposta de emenda Constitucional (PEC 415) que cria o FUNDEB, fundo que vai substituir o Funcef, que era restrito ao Ensino Fundamental. Depois de uma grande mobilização, de diferentes entidades e movimentos, conseguiu-se incluir as creches (crianças de 0 a 3 anos) no Fundeb. Cabe ressaltar que o projeto aprovado inicialmente incluía apenas a pré-escola, fragmentando a Educação Infantil.

⁴ Decreto n. 6094/ 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira,

visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

⁵ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Inep em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

*** Prof^a. M.^a Maria de Lourdes Ribeiro Gaspar**

Currículo - <http://lattes.cnpq.br/1300714627086845>

Endereço eletrônico: mallurgaspar@yahoo.com.br

Abstract: In this article we analyze the creation of the Fund for the Development of Basic Education (FUNDEB) and the issue of funding of early childhood education quality. The contribution of literature that served as a reference for this paper finds that without a considerable investment of resources by the federal government, we can not make a funding system that reduces regional disparities and ensure a value of resources per student to ensure a standard minimum quality of education as required by the Federal Constitution and the Law of Directives and Bases of National Education

Keywords: Fundeb, Early Childhood Education, financing of education
