



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Faculdade de Educação

ELIANE FERNANDES

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO
BRASIL: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA
PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NO
PERÍODO DE 2000 A 2016**

**CAMPINAS
2018**

ELIANE FERNANDES

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO
BRASIL: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA
PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NO
PERÍODO DE 2000 A 2016**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Educação, na área de concentração de Educação.

Orientadora: Profª. Dra. Adriana Missae
Momma.

O ARQUIVO DIGITAL CORRESPONDE
À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELA ALUNA ELIANE FERNANDES
E ORIENTADA PELA PROF. DRA. ADRIANA
MISSAE MOMMA.

CAMPINAS
2018

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): Não se aplica.

ORCID: 0000-0003-4548-8110

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Pablo Cristian de Souza - CRB 8/8198

F391f Fernandes, Eliane, 1982-
Financiamento da educação infantil no Brasil : descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016 / Eliane Fernandes. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: Adriana Missae Momma.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação infantil - Financiamento. 2. Federalismo. 3. Padrão Mínimo de Qualidade. I. Momma, Adriana Missae, 1975-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Financing of early childhood education in Brazil : description and analysis of the participation of the federal government in the periodo 2000 to 2016

Palavras-chave em inglês:

Child education - Financing

Federalismo

Minimum Standard of Quality

Área de concentração: Educação

Titulação: Mestra em Educação

Banca examinadora:

Adriana Missae Momma [Orientador]

José Marcelino de Rezende Pinto

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

Data de defesa: 17-12-2018

Programa de Pós-Graduação: Educação

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO
BRASIL: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA
PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NO
PERÍODO DE 2000 A 2016**

Autora: Eliane Fernandes

COMISSÃO JULGADORA:

Profa. Dra. Adriana Missae Momma

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto

Profa. Dra. Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

A Ata da defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2018

AGRADECIMENTOS

À Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal por me conceder afastamento remunerado, durante dois anos, para a realização desta pesquisa.

À Faculdade de Educação da Unicamp pela oportunidade de desenvolvimento pessoal e acadêmico.

Aos meus familiares pelo apoio, paciência e escuta compreensiva, fundamentais durante todo esse processo de estudo.

À professora Adriana Missae Momma, pela paciência que manteve no processo de orientação e por ter acreditado na possibilidade de concretude dessa pesquisa, apesar dos muitos desafios da temática escolhida.

Aos professores Sérgio Stoco e Sueli Helena de Camargo Palmen, que gentilmente participaram da banca de qualificação, bem como aos professores José Marcelino de Rezende Pinto e Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, que além de participarem da banca de qualificação também participaram da banca de defesa desta dissertação, contribuindo valiosamente para o desenvolvimento e aprimoramento das reflexões aqui apresentadas.

Às amigas que conquistei nesta temporada de estudos, Gislaine, Ângela, Willayne, Jane e Thaís, por compartilharem comigo suas experiências de vida e pesquisa, pelas risadas e pelas conversas sérias e bobas que tivemos, levo tudo isso em minha bagagem.

Ao pessoal do Estat Júnior, em especial a Wellington Bezerra pelo auxílio na coleta e tratamento dos dados da PNAD/IBGE.

RESUMO

A dissertação analisou e descreveu as principais políticas federais de financiamento da educação infantil, detalhando a origem e o destino dos recursos empregados pela União para essa etapa da educação básica, a fim de demonstrar o suporte financeiro e estrutural que o governo federal vem prestando aos municípios e Distrito Federal dentro do regime de colaboração para efetivação do direito à educação infantil. Para tanto, foram analisados dados da execução orçamentária dos recursos empregados pela União na educação infantil, no período de 2000 a 2016, extraídos diretamente do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Também foram consultadas fontes de investigação complementares, como os Relatórios de Gestão da Secretaria de Educação Básica; os Relatórios de Atividades Anuais e de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; os Planos Plurianuais (PPAs) e Relatórios de Avaliação dos PPAs, concernentes ao período aqui destacado; a legislação que fundamenta o financiamento da educação e os programas em questão; e outros documentos oficiais, além de ampla bibliografia já produzida sobre a temática, bem como dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional. Com as mudanças de projeto de governo e de sociedade em curso no país, a progressiva queda no volume dos repasses aponta para a possível descontinuidade do Proinfância e do Brasil Carinhoso. Por isso, faz-se necessária a defesa de um modelo de financiamento da educação ancorado em bases mais sólidas como o Fundeb, não circunscrito na lógica de programas que vêm e vão, dependentes do jogo político ou da vontade dos governantes. Isto posto, é preciso que o financiamento da educação seja feito na lógica de política de Estado, com força suficiente para subsistir as mudanças de governo e que, ao mesmo tempo, amplie a autonomia dos entes subnacionais, para que esses possam não apenas executar políticas públicas, mas também decidir sobre elas, fortalecendo suas posições diante do poder de indução da União. Isso significa proporcionar um maior equilíbrio na distribuição dos recursos, com mais dinheiro sob o comando de estados e municípios, pois o financiamento da educação, em especial o da educação infantil, não pode viver na dependência de programas federais que não têm continuidade. Neste sentido, essa pesquisa também analisou o direito à educação de qualidade, tendo em vista a intensa discussão que se faz nos últimos anos a respeito do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), a fim de definir um padrão básico de qualidade para a educação. Ocorre que a omissão da União na implementação do CAQi/CAQ impossibilita o direito efetivo à uma educação de qualidade nos termos da igualdade de condição e permanência, principalmente da creche, que apresenta a maior defasagem entre o valor aluno-ano e o custo real.

Palavras-chave: Federalismo; Financiamento Federal da Educação Infantil; Padrão Mínimo de Qualidade.

ABSTRACT

The dissertation analyzed and described the main federal policies for financing early childhood education, detailing the origin and destination of the resources used by the Union for this stage of basic education, in order to demonstrate the financial and structural support that the federal government has been providing to the cities and the Federal District within the collaborative policy for the realization of the right to early childhood education. To that end, data on the budget execution of resources used by the Union in early childhood education, from 2000 to 2016 was analyzed, extracted directly from the Integrated System of Financial Administration of the Federal Government (SIAFI). Additional sources of research were also consulted, such as the Management Reports of the Basic Education Secretariat; the Annual and Management Activity Reports of the National Education Development Fund; the Pluriannual Plans (PPAs) and Evaluation Reports of the PPAs, concerning the period here highlighted; the legislation basing the financing of education and the programs in question; and other official documents, besides a wide bibliography already produced on the subject, as well as data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the National Institute of Studies and Educational Research Anísio Teixeira (INEP), the Federal Revenue Service and the National Treasure Secretariat. With the changes in government and society projects in progress in the country, the progressive decrease in the volume of onlendings points to the possible discontinuity of *Proinfância* and *Brasil Carinhoso*. For this reason, the defence of a financing model of education based on more solid foundations such as the Fundeb is necessary, not circumscribed in the logic of programs that come and go, dependent on the political game or the will of the governors. That said, it is necessary to finance education in the logic of State policy, with enough force to survive the changes of government and, at the same time, to increase the autonomy of subnational entities, so that they may not just execute public policies, but also to decide on them, strengthening their positions in the face of the Union's power of induction. This means providing a greater balance in the distribution of resources, with more money under the command of states and municipalities, since the financing of education, especially that of child education, can not live in dependence on federal programs that do not have continuity. In this sense, this research also analyzed the right to quality education, in view of the intense discussion that has been made in recent years regarding the Initial Quality Student Cost (CAQi) and the Quality Student Cost (CAQ), in order to define a basic quality standard for education. It happens that the omission of the Union in the implementation of the CAQi/CAQ precludes the effective right to a qualified education in terms of equality of status and permanence, especially the day care center, which presents the greatest gap between student / year value and actual cost.

Key words: Federalism; Federal Financing of Early Childhood Education; Minimum Quality Standard.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Receitas Orçamentárias por natureza com base no Orçamento Consolidado Geral (União, estado e municípios) de 2016, valores nominais (em milhões)	89
Gráfico 2 — Programa Atenção à Criança – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2000 a 2003, em valores nominais	130
Gráfico 3 — Programa Proinfantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2005 a 2007, em valores nominais	137
Gráfico 4 — Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2005 a 2006, em valores nominais	138
Gráfico 5 — Escolas de educação infantil apoiadas a partir dos recursos do Proinfância, de 2007 a 2014	144
Gráfico 6 — Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2008 a 2011, em valores nominais	149
Gráfico 7 — Ação 12KU – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2011 a 2016, em valores nominais	151
Gráfico 8 — Valores empenhados e pagos da ação 12KU, de 2011 a 2016, valores nominais, em milhões	152
Gráfico 9 — Evolução Orçamentária do Brasil Carinhoso através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2012 a 2016, em valores nominais	157
Gráfico 10 — Evolução Orçamentária da ação 20RV através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2012 a 2014, em valores nominais	160
Gráfico 11 — Taxa de frequência à escola da população de 0 a 5 anos, de 2001 a 2016, no Brasil	164
Gráfico 12 — Complementação da União para o Fundeb de 2007 a 2016, valores reais, em bilhões	181
Gráfico 13 — Valor do Fundeb Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano Parcial – 2015	187
Gráfico 14 — Valores do Fundeb de 2015 para os Anos Iniciais comparados com CAQi	188
Gráfico 15 — Despesas por aluno-ano da educação infantil em países selecionados (US\$ PPA) – 2014	190

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Índice de correção de valor com base no INPC do período de 2000 a 2016	33
Quadro 2 — Escala da implantação financeira do Fundeb	72
Quadro 3 — Escala de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do Fundeb	72
Quadro 4 — Impostos partilhados e não partilhados entre União, estados e municípios	100
Quadro 5 — Fontes de financiamento da educação pública	108
Quadro 6 — Recursos da receita de impostos destinados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2016, de acordo com a LOA	109
Quadro 7 — Aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, segundo subfunção e fonte de financiamento, de acordo com a LOA de 2016.....	110
Quadro 8 — Aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, segundo fonte de financiamento	111
Quadro 9 — Descrição das principais fontes de recursos federais liquidados direcionadas à educação infantil de 2000 a 2016	124
Quadro 10 — PPA (2000-2003) – Programa Atenção à Criança: demonstrativo das ações, em valores nominais	126
Quadro 11 — Principais ações e programas de responsabilidade do MEC/FNDE no PPA (2004-2007) para a educação infantil, em valores nominais	132
Quadro 12 — Principais ações e programas de responsabilidade do MEC/FNDE no PPA (2008-2011) para a educação infantil, em valores nominais	140
Quadro 13 — Municípios por Grupos do PAC 2: quantidade, caracterização e porcentagem da população, Brasil (2012)	142
Quadro 14 — Principais ações no PPA (2012-2015) para a educação infantil	154

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Matrículas em creche por dependência administrativa, em percentual, no Brasil, na vigência do Fundef/Fundeb	79
Tabela 2 — Matrículas em pré-escola por dependência administrativa, em percentual, no Brasil, na vigência do Fundef/Fundeb	79
Tabela 3 — Série histórica da estimativa do percentual do investimento público total em educação por esfera de governo, em relação ao PIB (%) – Brasil, 2000 a 2012	84
Tabela 4 — Série histórica da estimativa do percentual do investimento público direto em educação por esfera de governo, em relação ao PIB (%) – Brasil, 2000 a 2012	85
Tabela 5 — Distribuição percentual do número de municípios brasileiros por faixa de população, 2010	87
Tabela 6 — Receita orçamentária dos municípios brasileiros por natureza, de acordo com a quantidade de habitantes, 2015	87
Tabela 7 — Receita tributária, conforme o Balanço do Setor Público Nacional de 2016, valores nominais (em milhões)	93
Tabela 8 — Estrutura da Carga Tributária do Brasil por tributo e competência – 2016, em valores nominais	94
Tabela 9 — Base de incidência dos tributos de 2016, em valores nominais	96
Tabela 10 — Desonerações tributárias instituídas desde 2012 – impacto anual (em R\$ bi)	98
Tabela 11 — Demonstrativo das transferências das receitas federais do IR e IPI aos estados, DF e municípios e aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 2016, em valores nominais	103
Tabela 12 — Transferências aos municípios em virtude das Emendas Constitucionais 55/2007 e 84/2014, em valores nominais	104
Tabela 13 — Distribuição da receita líquida de impostos entre as esferas de governo em 2012, em valores nominais	105
Tabela 14 — Fontes de financiamento da União para a educação infantil, recursos empenhados e liquidados, de 2000 a 2016, em valores nominais, reais e percentuais, corrigidos pelo INPC dez./2016	116

Tabela 15 — Principais ações em que foram aplicados os recursos do orçamento federal destinados à educação infantil, considerando o empenho liquidado, de 2000 a 2016, em valores reais e percentuais, corrigidos pelo INPC dez./2016	119
Tabela 16 — Tipo de transferência das ações para a educação infantil sobre comando do FNDE, empenho-liquidado, de 2000 a 2016, em valores reais	121
Tabela 17 — Programa Atenção à Criança por fase de execução com valores somados, de 2000 a 2003, em valores nominais	130
Tabela 18 — Número de docentes da educação infantil por nível de escolaridade, em 2016	136
Tabela 19 — Programa Proinfantil por fase de execução, de 2005 a 2007, em valores nominais	137
Tabela 20 — Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil por fase de execução, de 2005 a 2007, em valores nominais	138
Tabela 21 — Situação das obras de construção (creches e pré-escola) por programa, no Brasil	145
Tabela 22 — População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola, por grupo de idade – 2016	146
Tabela 23 — Situação das obras de construção (creches e pré-escola) no Pré-PAC, no Brasil	148
Tabela 24 — Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil por fase de execução, de 2008 a 2011, em valores nominais	148
Tabela 25 — Ação 12KU por fase de execução, de 2011 a 2016, em valores nominais	150
Tabela 26 — Pagamento Efetivo da ação 12KU, de 2011 a 2016, em valores nominais	152
Tabela 27 — Ação 20RT Apoio à Manutenção da Educação Infantil (Brasil Carinhoso) por fase de execução, de 2012 a 2016, em valores nominais	157
Tabela 28 — Pagamento Efetivo da ação 20TR, de 2011 a 2016, em valores nominais	158
Tabela 29 — Ação 20RV Apoio à Manutenção da Educação Infantil por fase de execução, de 2012 a 2014, em valores nominais	160
Tabela 30 — Distribuição das crianças menores de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escolas, mas cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las em creche ou escolas, segundo a ocorrência e a tomada de alguma ação para conseguir vaga em creche ou escola no Brasil – 2015.....	162

Tabela 31 — Percentual da população de 0 a 3 e de 4 a 5 anos que frequentava a escola em 2007, 2012 e 2014, por região do país, localização da residência, cor/raça e renda domiciliar per capita	163
Tabela 32 — Valor aluno-ano e complementação da União ao Fundef, de 1997 a 2006, valores nominais, em reais	178
Tabela 33 — Evolução dos recursos do Fundeb, de 2007 a 2016, valores nominais, em reais	181
Tabela 34 — Fatores de ponderação do Fundeb para a educação infantil	184
Tabela 35 — Comparação entre valor mínimo estimado do Fundeb 2015 e CAQi (creche e pré-escola)	189

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
ASEF	Ações Socioeducativas de Apoio à Família de Crianças de 0 a 6 anos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CIDE	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSSL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas
CTN	Código Tributário Nacional
DCB	Departamento da Criança no Brasil
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DF	Distrito Federal
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DREM	Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

FAMEM	Federação dos Municípios do Estado do Maranhão
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
GEPAC	Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IE	Imposto sobre a Exportação
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
II	Imposto sobre Importação
Inep	Instituto Nacional de Educação e Pesquisa Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou Títulos
IPAI	Instituto da Proteção e Assistência à Infância
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”
ITCMD	Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
JOI	Jornada Integral
JOPA	Jornada Parcial
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Leis de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MAS	Ministério da Assistência Social
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
MF	Ministério da Fazenda
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência Social
MPs	Medidas Provisórias
NGP	Nova Gestão Pública
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento

PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família
PBT	Piso Básico de Transição
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PIS-Pasep	Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNBE	Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPA	Plano Plurianual
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RAP	Restos a Pagar
PT	Partido dos Trabalhadores
RDC	Regime Diferenciado de Construções Públicas
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPN	Registro de Preços Nacional
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social

Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transporte
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: UMA LEITURA HISTÓRICA	35
1.1 Breve histórico do atendimento e financiamento da educação infantil no Brasil	35
2 EDUCAÇÃO INFANTIL EM TEMPOS DE REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO COMO PARTE DO REARRANJO ECONÔMICO EFETUADO EM ESCALA GLOBAL	52
2.1 A crise estrutural do capital	52
2.2 O Neoliberalismo	54
2.3 A Terceira Via	56
2.4 O caso do Brasil	58
2.5 Fundef e seus impactos para a educação infantil	66
2.6 O "Movimento Fundeb pra Valer" e o ato "Fraldas Pintadas"	70
2.7 Fundeb: vinculação de recursos para a educação infantil	70
2.8 As implicações da política de fundos (Fundef/Fundeb) para o financiamento da educação infantil	73
2.9 As principais tendências de privatização e seus reflexos sobre a educação infantil no Brasil	74
2.10 O comportamento das matrículas da educação infantil por dependência administrativa no período do Fundef/Fundeb	78
3 FEDERALISMO BRASILEIRO, RESPONSABILIDADES (INTER)GOVERNAMENTAIS EM EDUCAÇÃO, SISTEMA TRIBUTÁRIO E PERFIL DO FINANCIAMENTO FEDERAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL	82
3.1 Federalismo brasileiro e responsabilidades (inter)governamentais em educação	82
3.2 O nosso sistema tributário	88
3.3 Distribuição dos recursos financeiros entre os entes federados (transferências constitucionais)	99
3.4 O perfil atual do financiamento da educação no Brasil	106
3.5 Orçamento federal, receita líquida, fases da despesa pública e modelo orçamentário atual	108
3.6 Origem e destino dos recursos disponibilizados à educação infantil pela União, relações intergovernamentais na assistência técnica e financeira do ente central para essa etapa da educação básica	114

3.7 Propostas do governo federal para a educação infantil no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003	125
3.7.1 Programa Atenção à Criança	127
3.8 Propostas do governo federal para a educação infantil no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007	131
3.8.1 Proinfantil	133
3.9 Propostas do governo federal para a educação infantil no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011	139
3.9.1 Proinfância	140
3.10 Propostas do governo federal para a educação infantil no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015	153
3.10.1 O Programa Brasil Carinhoso	154
4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO DIREITO E A OMISSÃO DA UNIÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO CAQ/CAQi: REFLEXOS SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL	167
4.1 Uma breve discussão sobre educação de qualidade e implementação do CAQ/CAQi	167
4.2 O enfoque zetético e dogmático no campo do direito para resolução de conflitos.....	169
4.3 O custo aluno-qualidade na legislação, um breve histórico sobre o CAQi e o CAQ.....	171
4.4 A qualidade da educação na perspectiva do CAQi/CAQ	172
4.5 PEC 24: uma proposta de tornar o Fundeb permanente	176
4.6 Complementação da União.....	178
4.7 Fatores de ponderação	182
4.8 O valor aluno-ano e o custo aluno-qualidade: uma comparação entre o CAQi e o Fundeb.....	186
CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	207
APÊNDICE A	232
APÊNDICE B	238
ANEXO A	243
ANEXO B	245

INTRODUÇÃO

Essa pesquisa objetivou descrever e analisar as políticas federais de financiamento da educação infantil, de 2000 a 2016, a partir do detalhamento orçamentário, que permite revelar a origem e o destino dos recursos empregados pela União nesta etapa da educação básica, a fim de demonstrar qual suporte financeiro e estrutural o governo federal vem prestando aos municípios dentro do regime de colaboração para efetivação do direito à educação das crianças brasileiras.

Iniciou-se a pesquisa tendo como norte os seguintes questionamentos: qual tem sido a contribuição do governo federal na expansão da educação infantil? Dito de outra forma, como a União vem atuando dentro do regime de colaboração com estados, Distrito Federal e municípios para a efetivação do direito à educação de nossas crianças?

Esses questionamentos iniciais se desdobraram em outras questões: como vem sendo executado o financiamento da educação infantil pelo governo federal? Ou seja, de onde vêm os recursos e para onde vão? Quais são as fontes dos recursos empregados pelo governo federal na educação infantil? Qual o destino desses recursos? Quais programas para a educação infantil são fomentados pelo governo federal? Como são estabelecidas as relações entre a União e os entes subnacionais para a execução destes programas?

Embora o município seja o ente federado responsável prioritariamente pelo financiamento da educação infantil, a União, como poder central, define e articula políticas de âmbito nacional, tendo a obrigação de atuar de forma redistributiva e supletiva para a efetivação da oferta educacional às diferentes etapas da educação básica e garantia de um padrão mínimo de qualidade, devendo agir em colaboração com os demais entes federados para a viabilização desse direito (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017). Porém, a ausência de regulação da divisão de responsabilidades comuns entre União, estados e municípios dificulta a efetivação das políticas educacionais.

Segundo Cara (2014), o prejuízo mais explícito da falta de definição dos instrumentos de cooperação tem reflexos diretos sobre a educação infantil, em especial sobre o direito à creche. Isto porque o ente federado mais frágil em termos orçamentários fica responsável pelos custos da oferta e manutenção da educação infantil, os quais são superiores a de outras etapas e modalidades da educação, “tendo em vista a necessidade de infraestrutura específica para esta etapa e, sobretudo, por demandar um número ampliado de profissionais da educação por criança, entre outras especificidades” (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017, p. 58).

A União é o ente federado que concentra a maior parte da carga tributária do país, porém, são os estados e municípios que executam as principais políticas sociais, ofertando o atendimento à população na ponta.

Para saber quais contribuições o ente federado que mais arrecada tributos oferece às futuras gerações do país, buscou-se refletir sobre a atuação do governo federal no financiamento da educação infantil a partir da análise dos dados dos principais programas/ações do governo federal para essa etapa educacional, de 2000 a 2016, extraídos diretamente do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)¹, a legislação atualizada que embasa os programas e produções bibliográficas pertinentes ao tema.

Para alcançar os objetivos propostos na pesquisa, articulou-se o objeto central de estudo, a educação infantil, a partir de quatro campos: história da educação, políticas públicas, orçamento público e financiamento da educação.

Para tratar especificamente da história da educação infantil, procurou-se suporte teórico, sobretudo, em Kramer (1984); Kuhlmann Jr. (1991, 2000, 2011); Campos, Rosemberg e Ferreira (2001); Rosemberg (1992, 2012); Oliveira (1988, 1992, 2002); Kishimoto (1990); e Vieira (1988).

No campo das políticas públicas para a educação infantil, o referencial teórico se baseou, principalmente, nos estudos de Moreira e Lara (2012); Barbosa e Momma-Bardela (2017); Barbosa e Adrião (2016); Santos (2015); e Barreto (2003).

Para a compreensão de aspectos concernentes ao orçamento público, apoiou-se em Jund (2007); Torres (2013); Oliveira (2009); e Silva e Cunha (2002).

No campo do financiamento da educação, buscou-se referenciais, especialmente, nos estudos de Pinto (2000, 2002, 2007, 2009a, 2009b, 2012, 2014, 2015); Cruz (2009, 2011); Araújo (2014, 2016); Nascimento (2012); Cara (2012, 2014); Cavalcanti (2016, 2017a, 2017b); e Monlevade (1997).

O primeiro capítulo dessa dissertação faz uma leitura histórica do financiamento da educação infantil no Brasil, o que permitiu identificar que o governo federal atuou no atendimento pré-escolar de forma majoritária por meio de subvenção pública às instituições privadas responsáveis pelo atendimento direto, sendo que a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi a principal responsável por administrar os repasses de verbas às instituições

¹ SIAFI “é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal”. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi> >. Acesso em: 25 mai. 2018.

conveniadas. Aborda-se o histórico da educação infantil no Brasil, destacando os elementos fundantes do atendimento à criança pequena brasileira e os aspectos do financiamento da creche e pré-escola, entendendo, como Moreira e Lara (2012), que a compreensão das políticas educacionais passa pelo estudo dos seus pressupostos históricos.

O segundo capítulo demonstra como acontecimentos globais influenciaram decisões locais, analisando a influência da redefinição do papel do Estado na política de fundos Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as implicações desse processo para o financiamento da educação infantil, bem como as principais tendências de privatização e o comportamento das matrículas nessa etapa educacional por dependência administrativa, no período de 2001 a 2016.

Para demonstrar como os acontecimentos globais influenciaram decisões locais, partiu-se do pressuposto de que a crise estrutural do capitalismo reverbera nos planos locais, sendo interpretada enquanto crise do Estado, concebida e defendida a partir de concepções ideológicas que buscam alcançar a hegemonia dentro da vertente capitalista, quais sejam, o neoliberalismo e a Terceira Via. No caso brasileiro, a crise foi interpretada como crise do Estado e propôs-se um amplo conjunto de reforma que culminou com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de Bresser-Pereira, no primeiro governo de FHC, a fim de diminuir o tamanho do Estado e reduzir os gastos com as políticas sociais. O financiamento da educação infantil foi marcado por esse cenário, na medida em que as tendências de focalização de política priorizaram o financiamento para o ensino fundamental, deixando desprotegidas outras etapas educacionais como a educação infantil e o ensino médio. Por fim, analisou-se o comportamento das matrículas por dependência administrativa no período do Fundef e do Fundeb.

No terceiro capítulo são abordadas questões referentes ao federalismo brasileiro e às responsabilidades (inter)governamentais em educação. Este capítulo traz também um panorama do sistema tributário brasileiro, explicitando as relações das repartições tributárias entre os entes federados, o perfil atual do financiamento da educação e os recursos orçamentários federais destinados à educação infantil pela União, a partir da análise dos dados dos principais programas/ações do governo federal para primeira etapa da educação básica, de 2000 a 2016, de acordo com o SIAFI.

Inicialmente, fez-se uma breve discussão sobre o modelo de federalismo brasileiro e as responsabilidades (inter)governamentais em educação dele decorrentes. No que tange ao

sistema tributário, explicitou-se as fontes de receitas que financiam as políticas sociais, entre elas a educação, e apresentou-se a carga tributária por tributo e competência do ano de 2016, constatando que, no Brasil, o ônus da carga tributária que financia as políticas sociais recai sobre os mais pobres, dado o seu caráter regressivo. A distribuição tributária por meio das transferências constitucionais entre os entes federados auxilia os municípios, Distrito Federal e estados a arcarem com os custos das políticas sociais, entretanto, não é suficiente, visto que, apesar disso, os índices de arrecadação dos municípios são muito baixos se comparados aos índices de arrecadação dos estados e União, especialmente se forem contabilizadas as contribuições sociais, sendo o orçamento campo de disputa entre os diferentes projetos societários e não apenas uma peça técnica emaranhada de números. Por fim, mostrou-se quais foram as fontes que financiaram os principais programas/ações do governo federal para primeira etapa da educação básica considerando os recursos liquidados, de 2000 a 2016, bem como quais ações foram priorizadas pela União para a política de financiamento da educação infantil.

O quarto capítulo apresenta uma breve discussão sobre a educação de qualidade e a omissão da União na implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), faz uma comparação entre o valor aluno-ano do Fundeb e o CAQi e também analisa a Complementação da União ao Fundeb e Fundeb, bem como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 24/2017 que propõe tornar o Fundeb permanente, o que automaticamente incidiria sobre os fatores de ponderação.

A Constituição Federal de 1988 e a Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) abordam o conceito de custo aluno-qualidade na medida em que sustentam a necessidade de padrão mínimo de qualidade de ensino e quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo educativo (CF/88, inciso VII do art. 206; LDB, inciso IX do art. 4º). Contudo, apesar de previstos na legislação desde longa data, o CAQi e o CAQ ainda aguardam por implementação, pois o Parecer da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) 8/2010 não foi homologado pelo Ministério da Educação. Isto porque a discussão se alonga em torno da indefinição do que seria qualidade da educação, bem como em torno de questões orçamentárias. A proposta de tornar o Fundeb permanente da PEC 24/2017 pode possibilitar a regulamentação do CAQi/CAQ, por meio da ampliação do percentual de complementação da União ao Novo Fundeb.

Por fim, apresenta-se as considerações finais que fazem uma síntese do que foi discutido no decorrer da pesquisa, elencando as principais reflexões sobre o financiamento da educação infantil pelo governo federal.

Apontamentos metodológicos

O presente estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental e possui caráter qualitativo, baseando-se em levantamento quantitativo e análise crítica dos dados coletados com vistas a estabelecer o diálogo entre os dados, o contexto histórico e os autores aqui elencados.

Para descrever e analisar as políticas federais de financiamento da educação infantil, buscou-se explorar dados da realidade concreta, expostos pelo sistema de acompanhamento da execução orçamentária, que permitem ao governo federal fazer o planejamento e o controle da execução do orçamento público.

Foram analisados dados da execução orçamentária dos recursos empregados pela União na educação infantil, no período de 2000 a 2016, extraídos diretamente do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Também foram consultadas fontes de investigação complementares, como os Relatórios de Gestão da Secretaria de Educação Básica, os Relatórios de Atividades Anuais e de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, os Planos Plurianuais (PPAs) e Relatórios de Avaliação dos PPAs, concernentes ao período aqui destacado. Consultou-se também a legislação que fundamenta o financiamento da educação e os programas em questão, assim como outros documentos oficiais e ampla bibliografia já produzida sobre a temática, bem como dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional.

Teve-se acesso ao SIAFI por meio do site do Ministério do Planejamento no link “Orçamento”, seguido do link “Painel do Orçamento”², que permite entrar na área de acesso público do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)³. Na aba “Consulta Livre ao Orçamento”, realizou-se a coleta dos dados, refinando a pesquisa com variados filtros de acordo com a informação buscada. Também se efetuou pesquisa por meio da aba “Pagamento Efetivo”.

² O Painel do Orçamento é uma plataforma que permite a visualização e exportação de dados do orçamento federal desde 2000. É uma “ferramenta de transparência e consulta livre dos dados orçamentários, que facilita o acompanhamento do gasto público”. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1>>. Acesso em: 15 set. 2018.

³ SIOP é um sistema informatizado e integrado que dá suporte aos processos de planejamento e orçamento do governo federal. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/painelorcamento/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

A aba “Consulta Livre ao Orçamento” permite acessar os dados do orçamento do governo federal por meio da combinação de diversos classificadores⁴ (filtros), como: ano, órgão orçamentário, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação, fonte, etc. Além disso, a seleção de filtros possibilita navegar por todos os estágios do orçamento, verificando os valores disponibilizados para cada órgão orçamentário/programa e/ou ação no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), na Lei Orçamentária Anual (LOA) como dotação inicial, além dos recursos de fato autorizados (dotação final/atual), bem como quanto desse valor foi empenhado, liquidado e pago. Isso possibilita não apenas a verificação de valores previstos, isto é, orçados, mas também o conhecimento dos valores executados dentro do ano de vigência do orçamento.

De acordo com a doutrina majoritária (JUND, 2007), há quatro fases da despesa pública: Fixação, Empenho, Liquidação e Pagamento⁵.

A primeira fase, *fixação* das despesas em Lei Orçamentária Anual, possibilita a execução de programas pelos órgãos e unidades orçamentárias e concede o direito de gastar os recursos públicos previamente destinados, emitindo nota de empenho limitada ao valor autorizado (JUND, 2007).

A segunda fase trata do *empenho* por meio do qual o governo assume o compromisso de contratar e realizar o gasto, criando para o Estado a obrigação de pagamento. O empenho não pode ultrapassar os recursos autorizados (JUND, 2007).

A *liquidação*, terceira fase, refere-se à verificação e adequação, pelo poder público, do recebimento dos serviços ou materiais encomendados. Esta é a fase na qual a despesa é de fato executada, ou seja, o poder público comprou e recebeu os serviços e/ou materiais contratados, porém, ainda não pagou por eles, o que ocorre na fase seguinte (JUND, 2007).

A quarta e última fase das despesas contratadas pelo governo é o *pagamento*, quando as empresas contratadas e/ou fornecedores recebem efetivamente o dinheiro pelo serviço/material que prestaram, resultando, conforme Jund (2007), no fim do ciclo das fases das despesas públicas.

Os órgãos orçamentários compõem-se pelos Ministérios, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidência da República, Justiça Federal, etc. Para efeito dessa pesquisa,

⁴ O orçamento público é elaborado com base na Lei 4.320/64 e legislação complementar. O Manual Técnico de Orçamento traz maior detalhamento sobre o assunto.

⁵ Para conceituar as fases da despesa pública usou-se como referência a obra de Jund (2007) e informações do Orçamento Fácil – Vídeo 14 – Fases da despesa pública. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>>. Acesso em: 16 out. 2017.

trabalhou-se com os valores aportados à educação infantil pelo Ministério da Educação (26000), Ministério do Desenvolvimento Social (55000) e Ministério da Previdência Social (33000)⁶.

As unidades orçamentárias, assim como os órgãos orçamentários, são responsáveis pela realização das ações. São exemplos de unidades orçamentárias o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Atualmente, o orçamento público federal contém 28 funções principais, a saber: Legislativa; Judiciária; Essencial à Justiça; Administração; Defesa Nacional; Segurança Pública; Relações Exteriores; Assistência Social; Previdência Social; Saúde; Trabalho; Educação; Cultura; Direitos da Cidadania; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Agricultura; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Transporte; Desporto e Lazer; e Encargos Especiais, além de mais duas complementares, a Atípica e a Reserva de Contingência. Nesta pesquisa, usou-se basicamente as funções Educação e Assistência Social.

Cada uma dessas funções, por sua vez, desdobra-se em subfunções, a exemplo da educação, que inclui Educação Infantil, Ensino Superior, Ensino Profissional, etc. No entanto, as subfunções podem ser combinadas com funções diversas as quais estejam vinculadas. Utilizou-se, portanto, basicamente as subfunções Educação Infantil (365), Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Formação de Recursos Humanos (128) e Outros Encargos Especiais (846). Não foi possível limitar a pesquisa à subfunção Educação Infantil (365), porque de 2000 a 2003, por exemplo, os recursos aportados pelo Ministério da Previdência Social (33000) e Ministério do Desenvolvimento Social (55000) à educação infantil estavam dentro da subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente (243) e, em 2005, o valor disponibilizado para a ação Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil-Proinfantil (8379) foi disponibilizado pela subfunção Formação de Recursos Humanos (128). Além disso, em 2004, a subfunção Outros Encargos Especiais (846) foi responsável por parte do volume de recursos destinados à educação infantil.

As funções e subfunções estão vinculadas aos referidos programas, os quais comportam as ações que serão executadas pelo poder público a fim de dar solução a um problema ou demanda da sociedade previamente estabelecido pelo Plano Plurianual (JUND, 2007).

⁶ O código de cada órgão orçamentário permite demonstrar qual volume de recurso que esse está autorizado a gastar em um determinado exercício financeiro (JUND, 2007).

De acordo com Jund (2007), as despesas federais são classificadas em três grandes grupos: Institucional, cujo objetivo é mostrar o quanto cada órgão ou unidade orçamentária pode gastar em determinado exercício financeiro, tomando por base os créditos previamente fixados no orçamento; Funcional, que fixa as áreas de atuação do Estado, sendo estruturada em dois níveis de agregação: função e subfunção; e Programática, organizada por programas de governo, de modo que cada programa busca oferecer uma solução ou atender uma demanda da sociedade por meio de um conjunto de ações que possam alcançar os objetivos propostos. Tal mecanismo indica a finalidade dos gastos fixados no orçamento e suas respectivas fontes de recursos (JUND, 2007).

No SIAFI, na aba “Consulta Livre ao Orçamento”, também é possível realizar a pesquisa por modalidade de aplicação. No período aqui analisado, as principais aplicações para a educação infantil, tendo em vista os recursos liquidados, foram as Transferências aos Municípios (40) e as Transferências aos Estados e ao Distrito Federal (30).

Como se verá no decorrer deste trabalho, não foi possível verificar os montantes disponibilizados à educação infantil pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) entre 2004 e 2010, uma vez que foram alocados dentro de ações que não definiam a educação infantil como público-alvo exclusivo. Dessa forma, embora se saiba que houve alocação de recursos por parte do MDS para a educação infantil, pois documentos como o Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial 3.219, de 21 de setembro de 2005, registram o fato, não se pode determinar com base no SIAFI quais foram as fontes e nem as ações para as quais foram alocados os valores destinados especificamente para a educação infantil. Esse fato ocorreu também com aportes do Ministério da Educação, especialmente na subfunção Formação de Recursos Humanos (128), quando ações de formação de professores foram destinadas à professores da educação infantil e ensino fundamental, ou então de toda educação básica.

Isto mostrou que a pesquisa definida por etapas da educação básica encontra barreiras e limites, já que as ações podem não especificar com clareza os recursos destinados a cada uma das etapas da educação. Outro fato evidente, conforme alertou Pinto (2009a), é o acúmulo de despesas que são agregadas às subfunções sem, contudo, se enquadrarem nas mesmas. No caso da educação infantil, contabilizavam-se, por exemplo, como atividades desta subfunção no orçamento federal, as ações 2010 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados), 2A04 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados) e 2833 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores de Extintos Estados e Territórios), que correspondem a um benefício exclusivo aos dependentes dos

servidores e empregados públicos. Trata-se, portanto, de uma proteção ao trabalhador. De acordo com informações do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), a partir de 2014, inclusive, a ação 2010 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados) deixou de estar vinculada a subfunção 365 (Educação Infantil), passando a integrar a subfunção 331 (Proteção e Benefícios ao Trabalhador).

Cabe destacar também que parcela significativa dos recursos disponibilizados para a educação infantil no orçamento federal não passaram pela subfunção Educação Infantil (365), mas pelas subfunções Assistência à Criança e ao Adolescente (243), Formação de Recursos Humanos (128) e, no ano de 2004, pela subfunção Outros Encargos Especiais (846). Motivo pelo qual a pesquisa não se limitou apenas a subfunção Educação Infantil (365), pois, como a princípio os recursos da assistência social não eram mencionados nesta subfunção, foi preciso abarcar as ações direcionadas para a educação infantil da subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente (243). Também foi necessária a apuração acurada das ações direcionadas à educação infantil na subfunção Formação de Recursos Humanos (128), pois a ação Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil, que em 2006 e 2007 apareceu vinculada a subfunção (365), no ano de 2005 apareceu ligada a subfunção (128). Já em 2004, com a troca de governo, houve reestruturação do programa para a educação infantil, de maneira que muitas ações direcionadas a esta etapa apareceram vinculadas à subfunção Outros Encargos Especiais (846).

No intuito de dissolver estas questões e contornar algumas das barreiras dispostas pela pesquisa por subfunção, focalizou-se também os programas. Para fazer o levantamento das ações para educação infantil de 2000 a 2003, analisou-se todas as ações do programa Atenção à Criança (0067). Por vezes, buscou-se diretamente pelas ações, e esses recursos auxiliaram na comparação dos dados, possibilitando maior correção e validação desses na coleta. A análise dos orçamentos anuais permite a identificação das fontes de recursos e do detalhamento da despesa do governo federal.

Com isso, a descrição, detalhamento e análise das principais fontes de receitas e despesas realizadas com a educação infantil pelo governo federal foi realizada a partir de informações do SIAFI, do Manual Técnico do Orçamento, dos Relatórios Anuais de Atividade e de Gestão do FNDE, bem como de autores como Jund (2007), Torres (2013), Oliveira (2009) e Silva e Cunha (2002), além das normas legais como CF/1988 e CTN/1966, entre outras. Segundo Oliveira (2009, p. 165) receitas públicas são recursos que “o Estado lança mão para financiar seus gastos” e não se restringem a arrecadação realizada por meio de tributos, sendo oriundos também da exploração de atividades econômicas por órgãos públicos; da exploração

de patrimônio, na forma de juros, aluguéis e dividendos; das transferências de pessoas jurídicas, físicas e, no caso de estados e municípios, das transferências de outras unidades de governo; da venda de patrimônio e da contratação de dívida (empréstimos de particulares ou de outras entidades públicas).

As receitas dividem-se em: receitas correntes e de capital. As primeiras são destinadas a cobrir as despesas correntes, isto é, os gastos com manutenção, pagamento de pessoal, encargos sociais e da dívida, juros e outros gastos. As segundas são provenientes da venda de patrimônio (alienação de bens), das operações de crédito via endividamento, do recebimento de recursos para amortização de empréstimos concedidos, etc., e destinadas a cobrir despesas de capital como investimentos, inversões financeiras, amortização e refinanciamento da dívida. Nesta dissertação, serão tratadas mais profundamente as receitas correntes, pois essas permitem que sejam indicadas as fontes de financiamento do governo federal para a educação infantil no período proposto.

Embora essa pesquisa objetive analisar os recursos do governo federal que foram investidos na educação infantil de 2000 a 2016, fez-se um apontamento inicial das receitas a partir do conjunto de tributos arrecadados pelas três esferas de governo (União, estados e municípios). Isto porque a educação infantil é, prioritariamente, de acordo com a CF/1988, financiada pelos municípios, sendo que os governos estaduais e federal devem atuar de forma complementar para garantir o direito das crianças ao acesso e à qualidade de atendimento em creches e pré-escolas.

Dessa forma, se apoiou na análise da Carga Tributária do Brasil⁷ por esfera de governo, tributo e competência para entender o sistema tributário brasileiro, a partir da relação federativa no que diz respeito às possibilidades de arrecadação e distribuição de responsabilidades pelos serviços públicos. Além disso, discutiu-se também a repartição dos recursos financeiros entre os entes federados (transferências constitucionais) com base nos dados de Cruz (2009), CF/1988 e Secretaria do Tesouro Nacional.

A Carga Tributária “é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o produto ou a renda nacional de um determinado país” (OLIVEIRA, 2009, p. 166). Tal indicador é obtido pela fórmula: $Carga\ Tributária = \frac{Tributos}{PIB}$, em que a mensuração de tributos corresponde a impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições

⁷ Os dados referentes a Carga Tributária do Brasil foram extraídos do site da Receita Federal. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

sociais, econômicas e de interesse de categorias profissionais e econômicas, arrecadados pelas três esferas de governo (União, estados e municípios), e o Produto Interno Bruto (PIB), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (OLIVEIRA, 2009; BRASIL, 2017b).

Posteriormente, abordou-se o atual perfil de financiamento da educação no Brasil, enfatizando as possíveis fontes dos recursos aplicados em educação pelo governo federal. As fontes mencionam as rubricas de onde foram aportados os recursos para a execução de determinada ação, pois no orçamento público toda ação prevista requer a alocação prévia de certo montante de recursos. Ou seja, para toda despesa inscrita no orçamento é necessário previamente mencionar a fonte de recursos.

Com base nos Ementários de Classificação das Receitas Orçamentárias da União e no Manual Técnico de Orçamento, preparou-se um quadro com as principais fontes de recursos da execução orçamentária do governo federal, empenhadas e liquidadas na política de educação infantil de 2000 a 2016. No campo das despesas, também se restringiu a pesquisa, inicialmente, à execução orçamentária das despesas com educação infantil de 2000 a 2016, empenhadas e liquidadas.

A escolha por trabalhar, neste primeiro momento, com as despesas liquidadas foi motivada por essa fase ser considerada como aquela em que de fato a despesa é executada, ou seja, o poder público comprou e recebeu os serviços ou os materiais contratados.

Em um segundo momento, quando são destacados importantes programas/ações⁸ direcionados à educação infantil pelo governo federal, optou-se por detalhá-los de acordo com os demais estágios de despesas, a saber: dotação atual, empenhado, liquidado e pago. Operou-se dessa maneira para permitir ao leitor o acompanhamento da execução orçamentária dos programas/ações destacados, e não apenas do orçado. Isto porque ficou notório no decorrer da pesquisa que o volume de recursos empenhados para a educação infantil foi muito inferior ao volume autorizado, indicando contingenciamento de verbas e/ou realocação dos valores para outras áreas ou ações do governo. Além disso, depois de empenhada, uma parcela significativa dos valores não foi liquidada, ou seja, de fato executada, possibilitando o uso pela população.

⁸ O termo programa será utilizado neste trabalho para se referir a um programa orçamentário específico, que congrega no seu interior diversas ações, a exemplo do Programa Atenção à Criança, como também para se referir a uma política educacional específica, a exemplo do Proinfância e do Brasil Carinhoso, que podem ser alvos de uma ou mais ações a depender da escolha política. No geral, a ação coincide com o que comumente é chamado de programa, por exemplo, o Programa Brasil Carinhoso está inscrito no orçamento público federal por meio da ação 20RT (Apoio à Manutenção da Educação Infantil). Um mesmo programa também pode ser inscrito em mais de uma ação, a exemplo do Proinfância, que já recebeu recursos das ações 09CW (Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica) e 0509 (Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica) e, atualmente, está vinculado à ação 12KU (Implantação de Escolas para Educação Infantil).

Também se trabalhou dessa forma para mostrar a continuidade e descontinuidade dos programas/ações do governo federal direcionados à educação infantil. Manejar um maior nível de desagregação das informações facilitou a descrição e análise das políticas federais direcionadas a essa etapa educacional no recorte temporal estabelecido nesta pesquisa.

Neste segundo momento, especialmente na análise do Proinfância, que apresentou grande atraso na execução das obras e, por consequência, na liquidação orçamentária da ação, recorreu-se também aos dados do pagamento efetivo, apanhados na área de acesso público do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) junto a aba “Pagamento Efetivo”. Essa apresenta dados desde 2010 até a execução atual, sendo assim possível dimensionar os valores pagos nas ações destacadas nesta pesquisa na vigência dos exercícios financeiros em questão, bem como os valores inscritos em Restos a Pagar (RAP) e pagos nos exercícios financeiros posteriores. Isto porque, se os serviços ou materiais não forem pagos pelo poder público ou entregues pelo fornecedor na vigência do mesmo exercício financeiro, isto é, até 31 de dezembro, o empenho da despesa pode ser cancelado ou inscrito em restos a pagar. Segundo o artigo 36º da Lei 4.320/1964, são considerados restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício financeiro.

As despesas empenhadas, mas não pagas até o final do ano, distinguem-se em processadas ou não processadas. As processadas são as despesas empenhadas e liquidadas, ou seja, aquelas cujo fornecedor já cumpriu todas as suas obrigações, como entrega de material, prestação de serviço ou execução de etapa da obra, dentro do exercício vigente, e tem, portanto, o direito líquido e certo a receber (JUND, 2007). As não processadas são as despesas empenhadas, mas não liquidadas, isto é, aquelas cujo fornecimento do material ou a prestação do serviço ainda está pendente, ou seja, não foi efetivado, não fazendo o credor jus ao direito de receber (JUND, 2007).

Assim, para realizar uma despesa pública é necessário primeiro que ela esteja prevista (autorizada) no orçamento. Em seguida, a execução precisa cumprir as três etapas: o empenhado (comprometido), o liquidado (executado) e o pago. Quando uma despesa não é paga até o final do ano, ela pode ser lançada no orçamento do ano seguinte sobre a classificação de RAP.

O modelo orçamentário atual está estruturado por programas, sendo as despesas classificadas por órgão orçamentário, unidade orçamentária, função, subfunção, programas e ações ou atividades. Cada programa articula um conjunto de ações que tem por objetivo solucionar um problema ou atender uma necessidade da sociedade (JUND, 2007).

Para dirimir as dúvidas que surgiram no decorrer da pesquisa, foram feitos questionamentos no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)⁹, ao qual qualquer pessoa pode solicitar acesso à informação para os órgãos e entidades do executivo federal e receber resposta no próprio Sistema.

A atualização dos dados financeiros, quando julgada necessária, foi feita utilizando a Calculadora do Cidadão¹⁰ do Banco Central, a qual simula operações financeiras com base nas informações fornecidas pelo usuário. Embora o cálculo deva ser considerado apenas como referência e não como oficial, a Calculadora do Cidadão é um instrumento importante para a simulação de correção de valores utilizando os principais índices de preços que podem ser escolhidos a critério do usuário. Neste caso, optou-se por utilizar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), por ser o índice destinado a medir a inflação com base na variação de preços da cesta de consumo das famílias com renda de 1 a 5 salários mínimos residentes nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Distrito Federal, Goiânia e Campo Grande¹¹. Assim, todas as correções de valores julgadas necessárias foram feitas empregando como índice de correção o INPC.

Para padronizar o cálculo, utilizou-se o mês de dezembro de cada ano como data inicial e o mês de dezembro de 2016 como data final para obter os índices de correções dos valores nominais¹² pelas taxas de inflação medidas de acordo com o INPC. A seguir, o Quadro 1 apresenta os índices de correção de valores de 2000 a 2016 que permitiram a atualização dos valores nominais, conforme variação da inflação medida pelo INPC/IBGE.

⁹ O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) tem por objetivo propiciar o direito constitucional de acesso da sociedade às informações públicas, em conformidade com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A Lei de Acesso a Informação “significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria da gestão pública”. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/aceso_info.aspx>. Acesso em: 17 fev. 2018.

¹⁰ Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

¹¹ Conforme informações do IBGE. Disponíveis em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?=&t=o-que-e->>. Acesso em: 28 mai. 2018.

¹² O valor nominal, ou valor corrente, é o valor inicial, não muda, pois não considera os efeitos da inflação. Valor real, ou valor constante, é o valor nominal corrigido pela inflação do período discriminado.

Quadro 1 — Índice de correção de valor com base no INPC do período 2000 a 2016

Ano	Índice de correção INPC
2000	2,9707864
2001	2,7196200
2002	2,4163610
2003	2,1430117
2004	2,0255982
2005	1,9194771
2006	1,8710429
2007	1,7854962
2008	1,6655215
2009	1,5989152
2010	1,5072132
2011	1,4195572
2012	1,3397696
2013	1,2689180
2014	1,1933341
2015	1,0753918
2016	1,0014000

Fonte: Banco Central. Calculadora do Cidadão.

O FNDE, por meio de seu site, portarias e resoluções, forneceu dados referentes a complementação da União ao Fundeb, fatores de ponderação do Fundeb, número de escolas de educação infantil apoiadas a partir dos recursos do Proinfância, entre outras informações relevantes à pesquisa.

O MEC, por meio do Painel de Controle, proporcionou informações detalhando a situação das obras de construção de creches e pré-escolas, permitindo o estabelecimento de um panorama do andamento do Proinfância em todo Brasil.

O Inep forneceu as informações referentes ao número de matrículas da educação infantil por dependência administrativa; a série histórica da estimativa do percentual do investimento público direto e total em educação, por esfera de governo, em relação ao PIB; o número de docentes da educação infantil por nível de escolaridade; bem como o número de matrículas na pré-escola e creche em tempo parcial e tempo integral.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN/Ministério da Fazenda), por meio do documento intitulado “Balanço do Setor Público Nacional”, contribuiu com dados sobre a receita orçamentária dos municípios brasileiros por natureza e quantidade de habitantes;

receitas orçamentárias por natureza do orçamento consolidado geral; receita tributária de 2016; e distribuição da receita líquida de impostos entre as esferas do governo em 2012.

Vale ressaltar que se empregou o ano de 2012 como referência para busca dos dados da distribuição da receita líquida de impostos entre as esferas de governo, porque este foi o último ano em que o Balanço do Setor Público Nacional, disponibilizou os valores consolidados dos impostos das três esferas de governo (União, estados e municípios). Do ano de 2013 em diante, houve reformulação do formato do documento, já não disponibilizando os dados consolidados da distribuição da receita líquida de impostos entre as esferas de governo.

A Secretaria do Tesouro Nacional também auxiliou nesta pesquisa ao fornecer o demonstrativo das transferências das receitas federais do Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos estados, Distrito Federal e municípios, e aos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), executada pelo IBGE, permitiu a elaboração de um levantamento da população que frequentava creche e pré-escola em 2016 e uma projeção do percentual de vagas necessário para atingir as metas do PNE (2014-2024). A PNAD também forneceu a taxa de frequência à escola da população de 0 a 5 anos, bem como o percentual da população que frequentava creche e pré-escola por cor/raça e quintil de renda familiar, o que possibilitou a identificação da flagrante desigualdade de acesso e permanência à educação infantil do país, como também realizar uma breve análise dos efeitos do Brasil Carinhoso e Proinfância para a política de financiamento dessa etapa educacional.

1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: UMA LEITURA HISTÓRICA

“Estudar os pressupostos históricos da educação infantil é um procedimento necessário para a compreensão das políticas educacionais.” (MOREIRA; LARA, 2012)

1.1 Breve histórico do atendimento e financiamento da educação infantil no Brasil

No Brasil, o atendimento em creche foi encarado, por muito tempo, não como direito das crianças e mães, mas como ajuda prestada às famílias que não tinham onde deixar seus filhos enquanto trabalhavam. O atendimento, portanto, pretendia “guardar” os filhos das trabalhadoras, oferecendo cuidados de higiene, saúde e alimentação, durante o expediente de trabalho das mães.

A partir do final do século XIX, a criança pequena começa a ser atendida fora do espaço doméstico, em decorrência das transformações sociais e econômicas no país que alteraram as relações de trabalho, como a Proclamação da República, a crescente imigração, o processo de urbanização e a industrialização.

A imigração e a nascente industrialização do país favoreceram a urbanização. Contudo, as condições de moradia, de saúde e higiene dos novos centros urbanos eram precárias. Segundo Oliveira (2002), exigia-se paliativos aos efeitos nocivos da urbanização desordenada e não planejada, que ao não oferecer uma infraestrutura mínima, como saneamento básico, contribuía para o perigo de constantes epidemias. Deste modo, “a creche seria um desses paliativos na visão de sanitaristas preocupados com as condições de vida da população operária, ou seja, com a preservação e reprodução da mão de obra, que geralmente habitava ambientes insalubres.” (OLIVEIRA 2002, p. 99)

No início do período republicano foram criadas entidades de amparo à criança, cujo objetivo era combater o alto índice de mortalidade infantil e assegurar os cuidados básicos das crianças pobres. Segundo Kuhlmann Jr. (1991), em 1899 inaugura-se a primeira creche para filhos de operários que se tem registro no país, ao lado da Fábrica de Tecidos Corcovado, no Rio de Janeiro. No mesmo ano, o médico Arthur Moncorvo Filho funda o Instituto da Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro (IPAI-RJ). Em 1908, o IPAI-RJ funda sua primeira creche popular destinada às crianças de até 2 anos de idade, em sua maioria filhos de empregadas domésticas e não de operárias. O IPAI se fortaleceu, ampliando a sua influência e diversificando suas atividades. Foi por iniciativa da equipe fundadora do Instituto que, em 1919, surgiu o Departamento da Criança no Brasil (DCB), cuja responsabilidade seria do Estado. No

entanto, quem acabou implementando e mantendo-o foi o próprio Instituto, sem receber nenhum auxílio do Estado.

O DCB foi responsável por organizar o Primeiro Congresso de Proteção à Infância, em 1922, que procurou discutir e indicar aos governantes medidas a serem tomadas em relação à infância¹³. As principais teses do Congresso de 1922 foram: a oposição veemente à Roda dos Expostos como instituição capaz de acolher crianças; a necessidade da amamentação natural; e a necessidade de criar nos locais de trabalho espaços para amamentação. Tais proposições repercutiram na necessidade da criação de creches nos locais de trabalho (MELLO, 2008).

Entretanto, as propostas apresentadas no Congresso de 1922 pareciam ignorar as desigualdades sociais existentes no país, uma vez que se concentravam no problema, esquecendo suas causas. Iludiam-se, assim, ao pensar que a melhoria da condição de higiene e saúde das crianças poderia resolver-se independentemente das condições econômicas (MELLO, 2008).

No início do século XX, muitos eram os problemas ocasionados pela expansão desordenada dos centros urbanos. A miséria, o desemprego, o abandono infantil, o alcoolismo, e a difusão de doenças como sífilis e tuberculose, faziam parte do cotidiano das pessoas. Greves e revoltas eclodiam em todas as partes, impondo pressão sobre o governo da época por melhores condições de vida e trabalho. O movimento higienista, que tinha no médico Moncorvo um de seus principais representantes, atuou fortemente neste contexto, procurando imprimir controle e vigilância sobre as condições de abandono e criminalidade a que os meninos das “classes perigosas”¹⁴ estavam sujeitados. Respaldoando-se no caráter científico, técnico e moderno de seus conhecimentos, o movimento higienista implantou a chamada “assistência científica”.

A “assistência científica” consistia em usar os “saberes técnicos” para prestar diversos tipos de serviços à população, inclusive a implantação de creches. O primeiro aspecto dessa assistência se pauta por um conjunto de medidas que não contemplavam o direito do trabalhador, mas consideravam prestar atendimento apenas àqueles que se mostravam mais subservientes, segmentando a pobreza. Sua primeira função era, assim, disciplinar os pobres e trabalhadores. O segundo aspecto da assistência científica refere-se ao papel do Estado e das organizações da sociedade civil. As polêmicas entre os defensores dos organismos estatais e de

¹³ “O discurso higienista se fará presente na implementação de políticas de Estado: a extinção das Rodas de Expostos, a criação de Consultórios para Lactantes, a formulação da legislação trabalhista em relação à mulher trabalhadora e às crianças, a manutenção e o controle das instituições de acolhimento à criança” (MELLO, 2008, p. 186).

¹⁴ Os problemas sociais são percebidos como incumbência dos indivíduos que são culpabilizados e vistos como possíveis ameaças à sociedade, apenas por pertencerem a uma classe desprivilegiada economicamente.

assistência e os adeptos do liberalismo da beneficência privada harmonizaram-se no estabelecimento de pontos equidistantes entre as duas posições. Um terceiro aspecto da assistência científica é a alusão ao método científico, a qual permitiria a sistematização das ações que legitimavam todas aquelas que adotassem referência aos conhecimentos científicos, em uma interpretação naturalizada e cristalizada das relações e estruturas sociais (KUHLMANN JR., 2011).

A visão médico-higienista da “assistência científica” à população era carregada de preconceitos de toda sorte. As instituições responsáveis pelo cuidado da primeira infância tinham preocupação com o enquadramento moral da criança, pois, sendo ela um ser em formação, seria facilmente moldável.

Além dos médicos, ao longo do século XX, sociólogos, políticos, juristas, pedagogos, assistentes sociais e religiosos também se envolveram no trabalho de prestar o que chamavam de “assistência científica” à população, pretendendo não só combater as “mazelas” sociais emergentes, mas conter possíveis revoltas. Dessa forma, a concepção religiosa e jurídico-policia, que defendia a infância moralmente abandonada, acompanhou a médico-higienista na implantação de creches pelo Brasil.

Vale frisar que esses grupos promoveram a constituição de associações assistenciais privadas, de cunho filantrópico, que angariavam fundos tanto por meio da promoção de festas como por arrecadação de donativos e subsídio do governo às entidades. Como esclarece Kuhlmann Jr. (1991, p. 24):

Os eixos da concepção de “assistência científica” eram: a desobrigação do Estado paralelamente ao fortalecimento das entidades privadas, defendendo um atendimento fracionado em múltiplas instituições, atribuindo ao Estado um papel de supervisão e subsídio às entidades; a proposição de um “método” para arbitrar quais seriam os contemplados com os atendimentos, calcado no rígido controle dos mandatários, instaurando um processo de competição entre eles, mediante inquéritos minuciosos sobre suas vidas particulares; e a caracterização preconceituosa da população pobre, atribuindo um papel educativo à assistência, a fim de evitar a luta de classes.

A concepção da “assistência científica” previa que o atendimento das crianças pobres não deveria ser feito com grandes investimentos, promovendo uma “pedagogia da submissão”, que preparava os pobres para aceitar sua condição de exploração social. Assim, o Estado não precisava gerir diretamente as instituições, mas apenas repassar recursos para essas entidades (KUHLMANN JR., 2000).

Diferentemente da história da creche, que já nasce vinculada à assistência às crianças pobres, a história do atendimento pré-escolar no Brasil tem início quando grandes

colégios particulares de elite organizam uma nova modalidade educacional para atendimento de crianças de três a seis anos, inspirados pelo modelo froebeliano¹⁵, os chamados “jardim de infância” — tomado como referência e elemento distintivo de oferta educacional para atender crianças de meios privilegiados nos *Kindergarten* (jardins de infância) americanos (KISHIMOTO, 1990).

Joaquim Menezes Vieira foi quem instalou, em 1875, no Rio de Janeiro, o primeiro jardim de infância no país, cuja metodologia se baseava na educação dos sentidos. Em sequência, o modelo de jardim de infância froebeliano é implantado em diversas outras instituições privadas (KISHIMOTO, 1990). Já em âmbito público, o primeiro jardim de infância foi instalado como unidade anexa à Escola Normal Caetano de Campos, em 1896, na cidade de São Paulo, atendendo ao projeto político da burguesia cafeeira. O primeiro jardim de infância público compõe o plano de escolas-modelos anexas à Escola Normal para permitir o estágio e aprimoramento das normalistas. Apesar de ser um equipamento público, atendia basicamente as crianças de meios privilegiados. O fato de os jardins de infância particulares e públicos terem como público-alvo as classes mais abastadas reforçou a ideia de que a situação econômica serve para diferenciar a concepção e estratégias de trabalho do jardim de infância de estabelecimentos como creches e escolas maternas (KISHIMOTO, 1990).

Segundo Kishimoto (1990, p. 62), “a expansão de estabelecimentos infantis mantidos pelo poder público foi muito lenta”. A partir da segunda república, a ampliação de instituições infantis está associada ao movimento escolanovista, principalmente em grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro. Em 1941, São Paulo contava com 37 jardins de infâncias oficiais e 277 em instituições privadas (KISHIMOTO, 1990).

Até os anos 20 do século XX, por exemplo, as poucas creches que existiam eram mantidas por instituições particulares e filantrópicas, cujo caráter era predominantemente assistencial, sendo o atendimento voltado ao amparo de crianças e famílias pobres. O atendimento era destinado a um número restrito e inexpressivo. Para se ter uma ideia, segundo Kuhlmann Jr. (2000), em 1924, existiam no Brasil 47 creches distribuídas entre as capitais e algumas cidades do país. Muitas das instituições mantenedoras das creches foram também incorporando o atendimento das crianças de 4 a 6 anos em jardins de infância ou escolas maternas.

¹⁵ Froebel foi um educador alemão que fundou o primeiro jardim de infância. Segundo Kishimoto (1990, p. 56), “embora Froebel tenha criado o *Kindergarten* para educar crianças pobres de 3 a 6 anos, países capitalistas apropriaram-se desse estabelecimento para oferecer status superior às crianças de meios privilegiados”.

A partir de 1930, o Estado reconhece a importância do atendimento à primeira infância, ao mesmo tempo em que mostra a impossibilidade de arcar sozinho com a despesa devido as sempre declaradas dificuldades financeiras. Neste contexto, convoca, então, “indivíduos isolados e associações particulares a colaborarem financeiramente com as instituições destinadas à proteção da infância” (KRAMER, 1984, p. 63). Assim, o governo dividia os custos com grupos privados, mas centralizava a “direção e o controle do atendimento” (KRAMER, 1984, p. 63). A parceria acontecia por meio da subvenção estatal a associações religiosas, grupo de médicos e educadores que prestavam diretamente o atendimento às crianças pequenas. Ou seja, o poder público, mediante a escassa destinação de verbas para as áreas sociais, convoca a filantropia para prestar o atendimento às crianças pequenas (KRAMER, 1984).

Após esse período, vários órgãos voltados ao atendimento da criança pequena são criados, como o Departamento Nacional da Criança (DNCr), em 1940, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Esses órgãos executavam ações de atendimento de forma indireta, por meio de associações com instituições particulares de caráter filantrópico, laico ou confessional, por via de convênios e repasses de recursos.

O DNCr, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, ficou responsável pela proteção materno-infantil, sendo encarregado de estabelecer normas para o funcionamento das creches; realizar campanhas educativas e inquéritos médico-sociais; organizar cursos sobre a puericultura¹⁶ para mães e responsáveis por instituições de cuidado à criança; planejar o atendimento pré-escolar; etc. A LBA, sob o comando da Primeira Dama Darcy Vargas, consolida-se como primeira instituição de Assistência Social no Brasil, sendo que com o fim da guerra passa a ser responsável pelo atendimento à maternidade e infância, criando creches, hospitais infantis e maternidades. No que diz respeito ao atendimento pré-escolar, ao DNCr cabia uma função normativa, enquanto à LBA cabia uma função executora (VIEIRA, 1988; CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001).

No DNCr, segundo Vieira (1988, p. 4), “as creches eram defendidas como elemento da puericultura social, único estabelecimento capaz de combater eficazmente o comércio da criadeira”, permitindo uma amamentação higiênica que garantisse a sobrevivência da criança. Desta forma, assemelhavam-se a um hospital pediátrico com “rotinas de triagem, lactário e pessoal auxiliar de enfermagem” (OLIVEIRA, 2002, p. 100). Portanto, a preocupação principal era com a higiene (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001).

¹⁶ Puericultura: termo relativo ao cuidado de crianças.

A creche era vista como um “mal necessário”, já que não era consenso, no imaginário da época, que as mulheres, mães de filhos pequenos, deixassem o lar para trabalhar fora de casa e colocassem os filhos na creche. Contudo, na medida em que as mães pobres precisavam trabalhar fora de seus lares e não tinham com quem deixar seus filhos, as creches eram indispensáveis aos cuidados das crianças para evitar que elas ficassem a cargo de criadeiras. A creche é concebida, então, como espaço para atender aos pobres, pois apenas aquelas mulheres que precisam a qualquer custo ganhar o sustento deixariam a criança na creche, como esclarece Vieira (1988, p. 4):

A creche nesse período foi útil socorro às mulheres pobres e desamparadas. Ela era um recurso ligado à pobreza. A ela recorriam as mulheres forçadas a trabalhar: mães solteiras, mulheres abandonadas por seus companheiros, viúvas e mulheres casadas que contribuía com o seu trabalho para aumentar o orçamento familiar.

Se, por um lado, a ligação imediata entre creche e pobreza se fazia presente, por outro, o Estado, mesmo reconhecendo a necessidade das creches devido as condições sociais da população, estabelecia que a expansão dessas só poderia acontecer com o aporte financeiro de homens ricos e entidades filantrópicas, que por iniciativa própria tomassem a seu cargo a construção e administração privada das creches. Percebe-se que essa é uma tendência que se perpetuou no tempo e, resguardadas as devidas proporções e diferenças, se prolonga até os dias atuais. Neste sentido, cabe mencionar a avaliação de Vieira (1988, p. 15):

O atual perfil de intervenção do Estado na atenção à criança pequena, através de creches e pré-escolas de caráter informal, pode melhor ser compreendido numa perspectiva histórica, uma vez que mantém pontos comuns com a política de assistência à maternidade e à infância centralizada pelo DNCr entre os anos de 1940 e 1970. Ainda que possamos observar descontinuidades na forma de conceber a creche, que de instrumento de luta contra a mortalidade infantil passa a equipamento social de combate à pobreza, a participação indireta do Estado no processo de expansão do atendimento, por meio de convênios ou subvenções, é o que há de mais característico na política social dos últimos anos. Essa política de execução indireta que não privilegia o setor público na prestação de serviços como educação, saúde, assistência, parece ser uma tendência histórica.

Como foi explicitado, ocorre de forma preponderante a defesa de que as creches deveriam “ser responsabilidade dos empregadores e das instituições particulares, cabendo ao Estado entrar apenas com apoio técnico e financeiro” (VIEIRA, 1988, p. 8). Assim, a ação do Estado para com as crianças pequenas aconteceu de forma indireta, via repasse de recursos, por meio do DNCr e da LBA, para instituições particulares de caráter filantrópico, leigo ou confessional. A LBA até chegou a implantar creches próprias, administradas diretamente,

contudo, em proporção insignificante se comparadas as creches de administração indireta. Nesse contexto, havia um grande incentivo para que a sociedade civil, empresas ou instituições assumissem o atendimento das crianças ou criassem instituições particulares, sendo os empregadores instituídos legalmente como responsáveis diretos pela oferta do atendimento.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), publicada em 1943, no parágrafo único do artigo 389, previa que os estabelecimentos em que trabalhassem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesesseis) anos de idade deveriam ter creches ou local apropriado para as empregadas guardarem sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação. Contudo, se não instituíssem a creche ou o local apropriado à amamentação, os empregadores não receberiam nenhum tipo de sanção, mas seriam congratuladas com diploma de benemerência caso o fizessem, como deixa claro o artigo 399:

Art. 399 - O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, desde que tais serviços se recomendem por sua generosidade e pela eficiência das respectivas instalações (BRASIL, 1943).

Percebe-se que, embora a lei sinalizasse o dever do empregador de instituir creches, não previa medida que fortalecesse esse compromisso, ficando a cargo do empregador cumprir ou não esse dever. Neste sentido, o esforço exercido pela lei trabalhista para estabelecer o empregador como o responsável pelo financiamento do atendimento das crianças em creches não surtiu efeito, pois o número de empresas que cumpriam a legislação era pouco expressivo para garantir o atendimento às crianças. Segundo Campos, Rosemberg e Ferreira (2001), o Ministério do Trabalho, ou qualquer outro órgão ou instituição, nunca obteve uma avaliação do número de empresas que mantêm creches ou estabelecem convênios adequados para o atendimento das crianças. De acordo com as autoras, em 1985 o Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo realizou um levantamento no estado sobre a existência de creches/berçários no local de trabalho, revelando que apenas 38 creches/berçários eram mantidas no local de trabalho por empresas privadas, em todo o estado de São Paulo. Ocorre que no estado de São Paulo existiam 60.000 empresas que deveriam oferecer creches/berçários no local de trabalho por se enquadrarem na exigência legal.

Vale ressaltar que a Portaria do Ministério do Trabalho 3.296/1986 possibilitou o cumprimento do preceito legal estabelecido pela CLT por meio do reembolso-creche ou auxílio-creche, que deve cobrir, integralmente, as despesas efetuadas com o pagamento da creche, tendo prazos e valores estipulados em acordo ou Convenção Coletiva. Segundo Mello (2010, p. 45),

“o auxílio-creche é um valor que as empresas têm preferido repassar diretamente às empregadas de forma a não se obrigarem a manter uma creche”. Para Campos (1992), é preciso discutir em que medida os estabelecimentos privados têm se beneficiado do auxílio-creche que empresas públicas e privadas pagam aos funcionários.

Tais controvérsias evidenciam que os problemas ligados ao financiamento de políticas de atendimento às crianças pequenas historicamente possuem “especificidades na origem dos recursos muito diferentes dos demais níveis educacionais” (CAMPOS, 1992, p. 6).

Com a instalação da ditadura militar, na década de 60, há a continuidade do caráter assistencialista no atendimento da primeira infância, acentuando-se a preocupação com a quantidade em detrimento da qualidade. O crescimento da classe operária e de um maior número de mulheres, inclusive de camadas médias da população, adentrando o mercado de trabalho, faz crescer a pressão da população por atendimento pré-escolar, resultando no aumento do número de creches e pré-escolas.

No que se refere ao DNCr, conforme apontou Vieira (1988), a partir do final dos anos 60, percebe-se um relaxamento para com o rigor higiênico, o que modificou sua postura em relação ao atendimento pré-escolar. Passa-se a admitir, então, um atendimento mais simplificado e de custos reduzidos com a participação da comunidade, inclusive com trabalho voluntário e instalações mais precárias, como prédios anexos a igrejas ou locais de uso comunitário, a exemplo do que se convencionou chamar de Centros de Recreação.

Os Centros de Recreação eram um tipo de estabelecimento de caráter emergencial em forma de galpão, com poucos móveis e brinquedos, onde as crianças de poucos recursos econômicos seriam abrigadas enquanto as mães trabalhavam, recebendo alimentação e imunização. Tais estruturas simplificadas de atendimento à primeira infância fizeram parte de propostas de organismos internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a fim de remediar os problemas ocasionados pela falta dos serviços básicos à população e, conseqüentemente, evitar insurreições contra a ordem capitalista (VIEIRA, 1988; CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001).

Para Campos, Rosemberg e Ferreira (2001, p. 58), “o modelo do Centro de Recreação” pode ser “considerado o embrião do Projeto Casulo”, posto que adotou o chamado atendimento de emergência por meio da ocupação de espaços ociosos, da participação da comunidade, da redução dos custos e da maior cobertura de atendimento possível. O Projeto Casulo foi implantado em 1977 pela LBA, visando expandir o atendimento de creche e pré-escola a baixo custo, porém, sem a devida preocupação com a qualidade, fazendo uso de recursos comunitários, trabalhos voluntários e das parcerias público-privadas. Neste período,

ganhou força a ideia de “privação cultural”¹⁷, a qual vinculava o fracasso escolar à pobreza, considerando função da creche e pré-escola compensar as “carências culturais” e entendendo que essa “compensação” possibilitaria às crianças pobres lograr êxito no processo escolar subsequente.

Segundo Kramer (1984) e Oliveira (2002, p. 112), o Projeto Casulo foi “um programa nacional de educação pré-escolar de massa” que atendia crianças de 0 a 6 anos, com o objetivo de liberar as mães para o trabalho e gerar um possível aumento da renda familiar. O atendimento ocorria em um período de quatro ou oito horas diárias. As instalações de unidades do projeto eram feitas a partir da solicitação de estados, municípios ou instituições particulares. Por meio de convênio, a LBA financiava alimentação, material didático e de consumo, equipamentos, material de construção e os registros, sendo que o pagamento do pessoal era de responsabilidade da instituição conveniada. Porém, muitas vezes essas pessoas trabalhavam como voluntárias, ou seja, sem pagamento.

A expansão do atendimento em creches, resguardados os critérios de baixa qualidade já mencionados neste trabalho, foi de fato viabilizada por meio do principal projeto de atendimento às crianças da LBA: o Projeto Casulo. De acordo com Campos, Rosemberg e Ferreira (2001), em 1977 o Projeto Casulo atendia 21.280 crianças; já em 1987, dez anos depois, o atendimento foi expandido para 1.709.020 crianças, considerando que o Programa absorveu 36% do orçamento da LBA, excluídas as despesas com administração e supervisão, e atingia 3.107 municípios, aproximadamente 74% dos municípios brasileiros. A opção pela atuação via convênios e repasse de verbas para as prefeituras e instituições privadas foi predominante no Projeto Casulo: das 1,7 milhão de crianças atendidas, apenas 3,3% eram atendidas diretamente pela instituição, sendo 96,7% atendidas de forma indireta via repasse de verbas (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001). O valor per capita repassado correspondia apenas a 20% do custo de manutenção de uma criança, ou seja, era insuficiente para cobrir todas as despesas, o que obrigava as entidades a estabelecerem convênios também com outros órgãos ou repassar parte dos custos às famílias (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001). Segundo Campos (1992, p. 6):

¹⁷ A ideia de “privação cultural”, como adverte Kramer (1984, p. 33) admite sem questionamentos que “as crianças das classes populares fracassam porque apresentam “desvantagens socioculturais”, ou seja, carências de ordem social. Tais desvantagens são perturbações, ora de ordem intelectual ou linguística, ora de ordem afetiva: em ambos os casos, as crianças apresentam “insuficiências”, que é necessário compensar através de métodos pedagógicos adequados, se se quer diminuir a diferença entre essas crianças “desfavorecidas” e as demais, na área do desempenho escolar. A ideia básica é a de, através da intervenção precoce, reduzir ou eliminar as desvantagens educacionais”. Na verdade, o que existe é uma crua comparação das crianças consideradas “carentes” com as crianças das classes médias, e uma desvalorização do ambiente sociocultural em que vivem as primeiras, tornando evidente o caráter discriminatório da abordagem de privação cultural ou educação compensatória.

Esse dado é importante na avaliação dos mecanismos de financiamento existentes, pois muitos desses convênios pagam apenas parte dos custos com a manutenção dos serviços prestados, sendo que o restante dos custos tem de ser coberto pelas próprias entidades, seja com recursos angariados a partir de iniciativas filantrópicas, seja — o que é mais comum — jogando para a própria população que se quer atender os custos adicionais necessários para manter a creche.

Cabe destacar que o MEC passou a ser responsável pela pré-escola a partir de 1975. Apesar do atendimento à criança pequena ter ganhado maior legitimidade social e entrar de vez na agenda dos movimentos populares, as creches permaneceram ligadas à assistência social (DOMICIANO; FRANCO; ADRIÃO, 2011; KRAMER, 1984).

Segundo Kuhlmann Jr. (2000), o projeto de expansão da pré-escola ocorreu via classes anexas, ou seja, classes de educação da primeira infância que foram abertas junto às escolas primárias, expandindo o número de vagas para atender as crianças de forma rápida, barata e com pouca qualidade.

Depois de sangrarem por muitos anos as verbas educacionais, as propostas do regime militar queriam atender as crianças de forma barata. Classes anexas nas escolas primárias, instituições que deixassem de lado critérios de qualidade “sofisticados” dos países desenvolvidos, “distantes da realidade brasileira”. (...) Projetava-se sobre os programas para a infância a ideia de que viessem a ser a solução dos problemas sociais. Mas a implantação das políticas sociais junto aos “bolsões de ressentimento” não se fez em um ritmo capaz de conter a generalização dos conflitos sociais no país (KUHLMANN JR., 2000, p. 11).

Enquanto as pré-escolas majoritariamente são integradas aos sistemas de ensino, as creches continuam vinculadas à assistência social, reforçando uma dicotomia existente entre o atendimento ofertado pelo poder público à primeira infância.

A esse respeito, Rosemberg (1992) destaca a ocorrência de um processo simultâneo de contaminação: assistencialista, destinada às massas, com expansão no setor privado na pré-escola; e educacional, na creche, com financiamento público, sobretudo, assumida por movimentos populares e administração local. Entretanto, como também esclarece Rosemberg (1992, p. 22):

(...) a ideia de uma pré-escola de massa e assistencialista, que ganhou rapidamente a adesão da instância federal, sofreu resistências nas instâncias estaduais e municipais, não tendo conseguido, por esta razão, alterar essencialmente o perfil das redes de pré-escola implantadas no país. Por outro lado, a ideia de uma creche mantida pelo Estado, que desempenhasse função educativa, surgida do movimento social e técnicos municipais, não conseguiu influenciar instâncias federais, mas acabou sendo implantada por algumas prefeituras.

Cabe mencionar que o governo federal atuou no atendimento pré-escolar também por meio do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), a partir de 1982, utilizando-se de mecanismos semelhantes a LBA, como uma rede de profissionais ligados à administração federal, o repasse de verbas via convênios e o trabalho de pessoas pouco habilitadas, então denominadas “monitores”. O MOBRAL disputou com a LBA o mesmo público infantil, com programas que, muitas vezes, se sobrepujam (ROSEMBERG, 1992; CAMPOS, 1992).

A trajetória da pré-escola e, principalmente, da creche, constituiu-se de maneira distinta quando comparada ao ensino fundamental e médio, com pressões e questões específicas a resolver (NASCIMENTO, 2012). Isto porque o atendimento à primeira infância conviveu desde suas origens com a imprecisão do financiamento, ou seja, havia a concordância, como ainda hoje há, sobre a importância da educação pré-escolar, mas não estava acertado quem deveria arcar com os custos: poder público, instituições filantrópicas, família ou empregadores — sendo a oferta de creche à primeira infância relegada ao lugar do amparo e assistência durante longos anos. Como esclarece Oliveira (1988, p. 50-51):

A história da creche difere da história da escola básica. Esta última foi, primeiro, a escola para os filhos das classes médias e altas, e a população mais pobre teve, e ainda tem, de brigar para nela entrar e permanecer. A creche, por outro lado, nasceu acolhendo os pobres e, apenas recentemente, tem sido tomada e recriada pela classe média.

Desse modo, ao tratar historicamente o financiamento da educação infantil é necessário apontar as diferenças entre a creche, a pré-escola e as outras etapas da educação básica, visto que suas trajetórias percorreram caminhos bem diferentes.

Na segunda metade dos anos 70 e início dos anos 80, período de maior abertura política, há uma “transição na prática e no debate relativos à educação da criança pequena” (ROSEMBERG, 1992, p. 22). Com isso, “modificações significativas na forma de conceber o Estado e os direitos dos trabalhadores fizeram com que as mães-trabalhadoras pressionassem cada vez mais o Poder Público e as empresas para organizarem e manterem creches” e pré-escolas (OLIVEIRA, 1992, p. 21). Nesse sentido, a luta do movimento operário e feminista por creche e pré-escolas se intensificou e adquiriu conotações novas, abandonando “a postura de aceitação do paternalismo estatal ou empresarial” (OLIVEIRA, 1992, p. 21). Conseqüentemente, como expressão da reivindicação popular, houve aumento do número de equipamentos públicos e de espaços mantidos por empresas privadas e órgãos públicos para atender os filhos de seus funcionários (OLIVEIRA, 1992). De acordo com Rosemberg (1992, p. 22):

No plano das ações e das ideias, a educação da criança pequena consegue delimitar um campo no âmbito das políticas sociais enfrentando dois embates – o da pertinência funcional (assistência x educação) e o da competência (privada x pública) - que aparecem cristalizados na Constituição de 1988. Se estes embates já haviam ocorrido com respeito a outros níveis da educação nacional, aqui não só acontecem mais tardiamente, como também se sobrepõem.

Esse processo é coroado pela Constituição Federal de 1988, que reflete esse movimento de repensar a função social da creche e da pré-escola e possibilita o reconhecimento da educação infantil como um direito de todas as crianças e um dever do Estado (OLIVEIRA, 1992; OLIVEIRA, 2002).

A extensão do direito à educação para a primeira infância “abre a possibilidade de considerá-la parte do conceito de educação básica”, o que ocorreu, posteriormente, com a LDB em 1996 (OLIVEIRA, 2001, p. 27). A incorporação desta etapa ao ensino regular exigiu regulamentação e normatização no âmbito da legislação educacional complementar, a exemplo das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). Isto porque ocorreu uma mudança na concepção de creches e pré-escolas, que passou a entendê-las como instituições educativas e não de assistência social.

A partir dessa perspectiva, a educação infantil consolida-se como primeira etapa da educação básica, sendo sua “finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (LDB, art. 21, inciso I e art. 29). Em suma, a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 rompem de vez, ao menos no plano legal, com o *apartheid* da educação infantil e, em especial o da creche, das outras etapas da educação, quebrando também a antiga bifurcação existente entre a creche a pré-escola, uma vez que ambas passam a constituir a primeira etapa da educação básica, bem como admite a especificidade do lugar próprio que tem a educação infantil, conforme esclarece Cury (1998, p. 14):

Mas a Constituição rompe, sim, com a concepção de que a educação infantil é uma falta que deva ser compensada por ações de amparo e de assistência; de que é um vácuo que precisa ser suprido, porque ali reside uma deficiência. A Constituição rompe, e neste caso ela instaura o novo e não apenas muda, ela muda e inova, quando, com todas as letras, incorpora algo que já era, de certo modo, difuso na sociedade, e, explicita que é o direito à diferença, como uma especificidade que tem uma dignidade própria, uma peculiaridade; e que não é simplesmente uma falta, não é simplesmente um Pré, não é simplesmente uma preparação para, mas tem uma especificidade e que cumpre tratá-la com a dignidade tão grande quanto nós sempre tratamos o Ensino Fundamental, pelo menos nos nossos discursos.

Contudo, observa-se uma contradição entre os dispositivos legais que ditam as diretrizes para a implementação da política. Ao mesmo tempo em que a CF/88 e LDB/96 avançaram no sentido de elencar a educação infantil como primeira etapa da educação, ampliando seu conceito ao incluir não só as pré-escolas, mas também as creches, a imprecisão no financiamento provocada pela implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) — que focalizou o investimento no ensino fundamental, deixando desprotegidas as demais etapas da educação básica — criou dificuldades para a manutenção da rede de educação infantil já existente e a impossibilidade de ampliação da mesma (MARTINS, 2004). Com isso, as instituições que prestavam atendimento às crianças passaram por diversas dificuldades, o que motivou, inclusive, o fechamento de algumas dessas instituições (MARTINS, 2004).

No âmbito da atuação da assistência social, as ações eram executadas de forma “descentralizada” por estados e municípios, e o apoio financeiro da União era realizado mediante a transferência de recursos “fundo a fundo”, isto é, do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos estaduais e municipais “para a manutenção de creches e pré-escolas públicas ou conveniadas com o poder público” (BARRETO, 2003, p. 56).

Segundo Barreto (2003), os recursos da União representavam apenas parte dos valores disponibilizados para educação infantil, sendo o cofinanciamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) uma espécie de financiamento subsidiário aos recursos próprios empregados pelos municípios. De acordo com a pesquisa de Santos (2015), ao relatar o estudo de caso sobre o financiamento da educação infantil no município de Itabuna, os recursos advindos do FNAS financiavam, por exemplo, a alimentação, uniformes, bem como pagava o quadro de direção e monitores, sendo os professores pagos com recursos da Secretaria de Educação.

A participação do governo federal por meio da Assistência Social no atendimento às crianças de 0 a 6 anos é histórica: começou com a LBA e, quando essa foi extinta, em 1995, suas ações não foram assumidas pelo Ministério da Educação (MEC), mas pela Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) — posteriormente ficando a cargo da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), até serem integradas à Secretaria de Educação (MARTINS, 2004).

A LDB/96, nas disposições transitórias (art. 89), determinou 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 no respectivo sistema de ensino”, isto é, até o final de 1999, havendo, dessa maneira, incompatibilidade legal na manutenção de creches e pré-escolas sob

gestão da área da assistência social. Logo, ficou decidido que seria necessário operacionalizar a integração das creches e pré-escolas à Secretaria de Educação por meio de um processo de transição pensado interministerialmente pelos ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e do Planejamento. No âmbito desse Grupo de Trabalho, afirmou-se o compromisso de continuidade do apoio financeiro da Assistência Social à educação infantil até que fosse definido pela Educação os critérios para seu financiamento (BARRETO, 2009). Contudo, a discussão sobre a transição da educação infantil para a pasta da Educação gerou tensão entre as duas áreas, especialmente no que diz respeito à transferência de recursos (CHOI, 2009).

Até julho de 2000, por exemplo, a Jornada Integral (JOI) e a Jornada Parcial (JOPA) eram as duas modalidades de apoio da assistência social às crianças até seis anos, mas com a Portaria SEAS 2.854/2000, introduz-se uma nova modalidade: Ações Socioeducativas de Apoio à Família de Crianças de 0 a 6 anos (ASEF), a qual contraditoriamente permitiu que recursos aplicados exclusivamente ao atendimento em creches e pré-escolas pudessem ser direcionados a outros espaços físicos, tais como brinquedotecas, creches volantes e domiciliares (BRASIL, 2006a).

Em 2004, iniciou-se o processo de reorganização da Assistência Social por meio da aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual o atendimento à criança de até 6 anos passou a ser chamado de Proteção Social Básica à Infância (BRASIL, 2008a). Com a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), em 2005, o cofinanciamento federal ao atendimento de crianças em creches e pré-escolas passou a integrar a Proteção Social Básica, por meio do Piso Básico de Transição (PBT) (BRASIL, 2006a). A Portaria MDS 442, de 26 de agosto de 2005, que regulou o PBT, “autorizou a continuidade do cofinanciamento às creches e pré-escolas, até que os sistemas de ensino assumissem integralmente a educação infantil” (BRASIL, 2008a, p. 10).

A atuação do governo federal no financiamento de creches e pré-escolas, basicamente executada no âmbito da assistência social por meio do FNAS, não tendo o MEC semelhante alcance, expressa uma ambiguidade que contraria a previsão legal de integração da educação infantil ao sistema educacional (BRASIL, 2006a). Embora a lei determinasse que os serviços de atendimento educacional para a primeira infância fossem integrados ao sistema de educação, a assistência social continuou financiando parte da rede de educação infantil mesmo após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) ter definido essa como a primeira etapa da educação básica, sendo oferecida em creches para crianças de 0 a 3 anos e em pré-escolas para

crianças de 4 a 5 anos. Isso ocorreu devido a vulnerabilidade da educação infantil quanto as fontes de financiamento (CHOI, 2009; BRASIL, 2008a).

Segundo o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial para a transição do financiamento das creches e pré-escolas do âmbito do FNAS para o MEC, em 2005, o MDS permanecia apoiando uma rede de 16, 2 mil instituições, que atendiam cerca de 1,7 milhões de crianças de 0 a 6 anos em 81% dos municípios, com 246 milhões por ano — cifras semelhantes as apresentadas no ano 2000 (BRASIL, 2006a).

Esse processo de transição da educação infantil da assistência social para a educação foi uma reivindicação histórica, respaldada legalmente pelas novas concepções acerca da infância. Foi também fruto de um extenso e polêmico debate entre os ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social, de maneira que, após pesquisas, levantamentos, sistematização de dados e, principalmente, inclusão de todas as matrículas de creche e pré-escola no Fundeb, concretizou-se a transição da educação infantil para o âmbito da educação, em consonância com a LDB e a Política Pública de Assistência Social (PNAS/2004).

De acordo com o documento intitulado “Sistema Único de Assistência Social”, “a partir de 2010, todos os recursos da Assistência Social anteriormente investidos em creches e pré-escolas serão dedicados aos serviços socioassistenciais para crianças até seis anos, idosos e suas famílias.” (BRASIL, 2009b, p. 20). Já o documento intitulado “Orientações sobre a transição da educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação” relata que, até 2008, ainda havia municípios que precisavam concluir e até iniciar o processo de transição para que, em 2009, estivesse efetivada a transferência da responsabilidade pela rede de educação infantil para o município (BRASIL, 2008a).

Paralelamente ao processo de reorganização do SUAS, estava em curso o debate sobre o Fundeb, que subvinculou os recursos do fundo a todas as etapas e modalidades da educação básica (BRASIL, 2008a). Com a instituição do Fundeb, em 2007, após intenso debate e luta dos movimentos em prol da educação infantil, finalmente as matrículas da educação infantil passaram a ser vinculadas aos recursos do fundo da educação. Porém, manteve-se uma espécie de parceria entre a educação e a assistência social, realizada via cofinanciamento entre as duas pastas. Esta parceria manteve-se até 2009, quando o Fundeb incluiu 100% das matrículas da educação infantil e assumiu de vez seu financiamento, conforme esclarece Barreto (2009, p. 248):

Com a aprovação do Fundeb e a inclusão das instituições de educação infantil conveniadas com o Setor Público no Fundo, o MDS estabeleceu que o final de 2008 seria o limite para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para apoio financeiro às creches.

Segundo a autora, ao final deste período houve incertezas em muitos municípios, em razão das exigências para a inclusão no financiamento da educação via Fundeb não estarem sendo cumpridas por muitas instituições, bem como em decorrência da identidade criada com um modelo de assistência que o próprio SUAS procurava rever. Com isso, a transição das creches para a área da educação encontrou resistência de instituições e também de órgãos municipais de assistência (BARRETO, 2009).

De acordo com documento intitulado “Políticas Sociais: acompanhamento e análise”, “em janeiro de 2009, o Fundeb já financiava as matrículas da educação infantil. Assim, o MDS anunciou, por meio da Portaria 288, de 2 de setembro de 2009, a extinção do PBT em janeiro de 2010” (IPEA, 2011, p. 55). Tal portaria também determinou o remanejamento dos recursos do PBT para o financiamento “prioritário do PAIF (Programa de Atenção Integral à Família), dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até 6 anos e suas famílias, desde que não configurem atuação da área de ensino” (IPEA, 2011, p. 55).

A educação infantil, especialmente a creche, finalmente estaria a cargo da pasta da Educação, porém, continuaria sendo parcialmente atendida via processo de convênios. Para orientar os municípios sobre as diretrizes necessárias para o estabelecimento desses convênios com as instituições privadas de caráter filantrópico, confessional ou comunitário, o MEC lançou, em 2009, uma cartilha (BRASIL, 2009a).

No rol de mudanças e reorganização da educação infantil, merece destaque também a Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, responsável por instituir o ensino fundamental de nove anos, antecipando a entrada das crianças nesta etapa da educação básica para seis anos de idade. Destaca-se também a Emenda Constitucional (EC) 59, de 2009, que determinou a obrigatoriedade da educação para as crianças de 4 e 5 anos idade, isto é, etapa que corresponde à pré-escola (SANTOS, 2015). Para Santos (2015, p. 30):

Essas reformas educacionais trouxeram e trazem novos contornos e desafios para o segmento de zero a cinco anos tanto em relação à organização e à estruturação dos processos do atendimento à educação infantil, quanto a necessidade de implementação e regulamentação de políticas públicas municipais que assegurem a elevação da taxa de atendimento e a alteração de seus indicadores de qualidade.

Longe de serem pontos de consenso, as alterações na organização e na estrutura dos processos de atendimento da educação infantil, são antes pontos de debate e questionamentos.

O primeiro deles se refere ao fato da antecipação da entrada das crianças no ensino fundamental, resultando na possível antecipação da vida escolar e redução do tempo para a infância. O segundo diz respeito a obrigatoriedade da matrícula e frequência a partir dos quatro anos, o que pode reforçar a histórica divisão entre pré-escola e creche, colocando o atendimento da creche em segundo plano, como ocorreu com o Fundef que, “ao privilegiar o ensino fundamental, acabou por impactar negativamente na garantia de acesso às etapas não atendidas pelo fundo” (NASCIMENTO, 2012, p. 58). O terceiro e mais óbvio: com quais recursos os municípios brasileiros ampliariam o atendimento da pré-escola com vistas a universalização até 2016, sem esquecer da creche que também está sob responsabilidade municipal e, igualmente, necessita de expansão? (NASCIMENTO, 2012).

É evidente que os gestores municipais dependem de maior cooperação dos demais entes federados, em especial da União, para ampliarem a cobertura da pré-escola e creche e garantirem a efetivação do direito das crianças à educação infantil.

Conforme já pontuado, ao longo dos anos houve mudanças no tratamento voltado para o atendimento às crianças pequenas. Segundo Rosemberg (2012), a expansão da educação infantil, em especial, a partir da segunda metade do século XX, decorreu da emergência de uma nova concepção de infância, sendo as instituições responsáveis consideradas necessárias também para facilitar as interações sociais entre as crianças. Além disso, o cuidado e a educação dos pequenos deixaram de ser vistos como responsabilidade exclusiva da família, restrito a esfera privada, tornando-se “objeto de normatização científica, de regulamentação e controle estatal, e, portanto, um capítulo das políticas públicas, suscitando reivindicações, disputas por recursos e negociações entre atores sociais” (ROSEMBERG, 2012).

Por isso, conhecer a história das instituições de educação infantil e as políticas desenvolvidas para o atendimento das crianças pequenas pode apontar novos caminhos para o futuro, sobretudo se forem compreendidas as contradições em meio as quais elas emergiram.

2 EDUCAÇÃO INFANTIL EM TEMPOS DE REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO COMO PARTE DO REARRANJO ECONÔMICO EFETUADO EM ESCALA GLOBAL

“Para reverter o quadro de mau uso dos recursos públicos caberá ao governo federal assumir as funções de promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais. Mas penso que devem ser reduzidas as responsabilidades do Ministério da Educação e Desporto (MEC), como instância executora. Deve diminuir também a interferência direta da União nos estados e municípios. Na verdade, não cabe a União a responsabilidade direta pela execução da Educação Básica. No entanto, cabe ao governo federal a articulação e coordenação da política geral de Educação. Vamos oferecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que eles possam desempenhar bem a importantíssima tarefa que lhes cabe. Entrevista de FHC para a Revista Nova Escola.” (MOREIRA; LARA, 2012)

2.1 A crise estrutural do capital

O capital se reestrutura ao deparar com a crise, buscando novas formas de manter as taxas de acumulação. Assim foi na crise de 1929, após a qual o modelo keynesiano tomou forma (MARX, 1997; HARVEY, 2002; MOREIRA; LARA, 2012). Segundo Moreira e Lara (2012, p. 44), a doutrina Keynesiana¹⁸ “defende a interferência do Estado sob o manejo macroeconômico para controlar a atividade econômica através de políticas monetárias, da taxa de juros e dos gastos públicos”. Para estas autoras, pode-se chamar este fenômeno de missão civilizadora do capital, o qual expressa sua contradição permanente. É uma ideia reformista na medida que intenta encontrar uma solução para a crise compatível com a manutenção do sistema, a partir da maior regulação desse pelo Estado (MOREIRA; LARA, 2012).

Depois da crise de 1970, diante da pressão por melhores salários e direitos sociais, promoveram-se profundas alterações no mundo do trabalho por meio de mudanças tecnológicas e movimentos migratórios de postos de trabalho, permitindo decretar a falência do Estado de Bem-Estar Social e dos modos de produção taylorista/fordista¹⁹, propondo como solução para a crise a implantação do neoliberalismo e do toyotismo (HARVEY, 2002). Na definição de

¹⁸ A doutrina Keynesiana, conhecida também por Keynesianismo, foi expressa pelo economista John Maynard Keynes em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, na qual Keynes acentua a “importância dos investimentos públicos para atenuar as flutuações cíclicas do capitalismo e viabilizar uma política de pleno emprego” (OLIVEIRA, 2009, p. 41). Segundo Oliveira (2009), a germinação e difusão das ideias Keynesianas de maior intervenção do Estado na economia deram sustentação para o surgimento do Estado de Bem-Estar.

¹⁹ O modelo Taylorista é baseado na obra de Frederick Winslow Taylor “Os Princípios da Administração Científica”, na qual Taylor “descrevia como a produtividade do trabalho podia ser radicalmente aumentada através da decomposição de cada processo de trabalho em movimentos componentes e da organização de tarefas de trabalho fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e estudo do movimento” (HARVEY, 2002, p. 121). Já o modelo Fordista, elaborado por Henry Ford, pressupunha, além da racionalização da produção, por meio de uma detalhada divisão do trabalho, produção e consumo de massa, formando assim um novo sistema de reprodução da força de trabalho, que tinha propósitos mais abrangentes do que disciplinar os trabalhadores à linha de montagem de alta produtividade (HARVEY, 2002).

Harvey (2002, p. 140), o toyotismo “se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”, caracterizando-se “pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”.

Após a crise financeira de 2008, a solução encontrada foi a salvação dos bancos por meio de grandes empréstimos públicos. Nessas horas, “cai por terra” os antigos argumentos a favor do livre mercado, e os antigos adeptos desse proclamam a intervenção estatal em socorro aos grandes fluxos de capital. Contudo, o esforço fiscal recai sobre toda a população (MÉSZÁROS, 2009).

Mas, por que crise estrutural do capital e não crise do Estado de Bem-Estar Social? Em 1929, houve o chamado “Crack da Bolsa”, cujo maior problema foi a superprodução que não encontrava mercado consumidor (HARVEY, 2002; MOREIRA; LARA, 2012). Em 1970, a crise apresentada pela hiperinflação, somada à elevação do preço do petróleo e desvalorização do dólar, cujo resultado foi perda da equivalência entre o dólar e o ouro, foi também uma crise das taxas de acumulação do modelo de produção taylorista/fordista, uma vez que o movimento de luta por melhores salários e direitos sociais se intensificava (HARVEY, 2002). Já a ocorrida em 2008, apresentou-se como crise do sistema financeiro, sob viés especulativo de supervalorização de títulos “podres”, conduzida por bancos e fundos (MÉSZÁROS, 2009). Ou seja, as crises são deflagradas quando há excesso de especulação, sem a devida regulamentação, ou perda da capacidade de acumulação, isto é, da exploração do trabalho e/ou falta de mercado consumidor, em virtude da superexploração do trabalho, que mantém os salários rebaixados ao máximo, não permitindo acesso suficiente ao consumo (HARVEY, 2002; MOREIRA; LARA, 2012; NEWMAN; CLARKE, 2012; ADRIÃO; PERONI, 2009).

Como dizia Marx (1997, p. 32), “tudo o que era sólido se desmancha no ar, tudo o que era sagrado é profanado, e as pessoas são finalmente forçadas a encarar com serenidade sua posição social e suas relações recíprocas”. Ou seja, tudo é passível de transformação, pode se reinventar ou ser reinventado, assim como na modernidade a burguesia tornou tudo vendável, dessacralizou a família e a religião, declarou profano o que era sacro, transformou em mercadoria tudo aquilo que pode ser vendido ou comprado e gerar lucro, até mesmo a terra, o trabalho e o dinheiro (BERMAN, 2008; POLANYI, 1980).

Dinamicamente, o capitalismo se reestrutura, se desapega das amarras da forma, do tom, buscando manter apenas as altas taxas de acumulação, seja por meio da exploração direta do trabalho, que permite a extração da mais-valia, seja por meio indireto, mediante os elevados

juros cobrados pelo capital financeiro. A crise, no capitalismo, não só é inevitável, como é a própria mola mestra da sua transformação e continuidade, já que o capital vive e sobrevive na e da contradição. Conforme afirma Marx (1997, p. 32):

A burguesia não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção, portanto as relações de produção, portanto as relações sociais todas. A conservação inalterada do antigo modo de produção era, pelo contrário, a condição primeira de existência de todas as anteriores classes industriais. O permanente revolucionamento da produção, o ininterrupto abalo de todas as condições sociais, a incerteza e o movimento eternos distinguem a época da burguesia de todas as outras.

No sistema capitalista, a transformação é contínua, de modo que inovações técnicas, científicas e de visão de mundo, ou seja, ideológicas, são sucessivas, alimentam e retroalimentam o sistema.

Neste sentido, de acordo com Harvey (2002) e Peroni (2010, p. 2), defende-se “a tese de que a crise atual não se encontra no Estado, é uma crise estrutural do capital”. Dessa forma, concorda-se com a proposição de Peroni (2010) de que a redefinição no papel do Estado ocorre como consequência das estratégias de superação da crise, a saber, o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via. Serão discutidos nos tópicos a seguir aspectos inerentes ao neoliberalismo e a Terceira Via.

2.2 O Neoliberalismo

O neoliberalismo surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, especialmente na região da Europa e da América do Norte, onde já imperava o capitalismo, como uma forte reação teórica e política contra a ação intervencionista do Estado de Bem-Estar Social (PERRY, 1995). Em 1944, o livro “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, marca o início do pensamento neoliberal com um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado (PERRY, 1995). Três anos mais tarde, em 1947, Hayek convoca para uma reunião em Mont Pèlerin, na Suíça, apoiadores de mesma orientação ideológica, entre os quais se encontrava Milton Friedman.

Friedman, na obra “Capitalismo e Liberdade”, faz forte defesa da economia de livre mercado como condição necessária para a liberdade política, ressaltando que o Estado não deve intervir na economia, mas deixar ao mercado a organização da atividade econômica. Friedman (1977) considera que o papel do Estado é fazer o que o mercado não pode fazer por si mesmo, isto é, determinar, controlar e colocar em vigor as regras do jogo. Em relação ao papel do Estado

na educação, o autor critica a excessiva e indiscriminada responsabilidade do governo no financiamento educacional, pois, segundo ele, nos Estados Unidos e em outros países “a educação formal é financiada e quase inteiramente administrada por entidades governamentais ou instituições sem fins lucrativos” (FRIEDMAN, 1977, p. 79). Sendo essa situação de “tal forma considerada natural que pouca atenção explícita é dirigida às razões desse tratamento especial reservado às escolas” (FRIEDMAN, 1977, p. 79).

Para Friedman (1977, p. 79), “uma sociedade democrática e estável é impossível sem um grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de algum conjunto de valores”. Sendo a educação responsável por contribuir para esses dois objetivos, Friedman (1977, p. 79-80) admite que “o ganho com a educação de uma criança não é desfrutado apenas pela criança ou por seus pais, mas também pelos outros membros da sociedade”. Apesar destes argumentos e da sua convicção sobre a importância de toda criança receber uma educação básica, o autor defende que tal exigência pode ser imposta aos pais, sem que nenhuma ação por parte do Estado ocorra, exceto a cobrança para a manutenção dos filhos nas escolas com recursos próprios. Contudo, segundo ele, “casos extremos poderiam ser resolvidos por subsídios especiais para famílias necessitadas” (FRIEDMAN, 1977, p. 80).

O autor “enxerga na “nacionalização” da educação diversas desvantagens decorrentes, sobretudo, da vinculação entre o financiamento e administração públicos” (RAMOS, 2003, p. 61). Diante do que ele propõe “a desestatização, leia-se, privatização do sistema escolar americano” (RAMOS, 2003, p. 62). Ainda, entende que o Estado não deve administrar escolas, com exceção de locais pouco povoados, inviáveis à iniciativa privada. O papel do Estado se limitaria, então, “a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas” (FRIEDMAN, 1977, p. 82).

Desse modo, a desestatização do sistema escolar, segundo o autor, apresentaria diversas vantagens, tais como: a) redução da possibilidade do governo administrar as escolas; b) redução dos subsídios à educação com o aumento geral do nível de vida, ou seja, quanto maior o aumento da renda e, por conseguinte, da arrecadação, menor o investimento em educação; c) possibilidade de maior espaço de escolha aos pais quanto à escola dos filhos, pois neste caso, segundo argumentos do autor, “a empresa competitiva pode satisfazer de modo mais eficiente as exigências do consumidor do que as empresas nacionalizadas” (FRIEDMAN, 1977, p. 83); d) aumento das fontes de subsídios para as escolas particulares. Assim, “os serviços

educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa” (FRIEDMAN, 1977, p. 82).

Friedman (1977) sugere, assim, a não intervenção do Estado na economia por via da privatização e “mercadorização” dos serviços públicos, especialmente da educação, a qual só deve ser subsidiada para famílias carentes, sendo o papel do Estado reduzido a legislar sobre padrões mínimos e comuns de conteúdos a todas as escolas, não devendo o mesmo administrar espaços escolares.

No que diz respeito a política educacional, o neoliberalismo sustenta uma concepção baseada na visão mercadológica do aluno como cliente, a partir da apreensão de que a educação é um investimento privado do indivíduo (MOREIRA; LARA, 2012).

Vale ressaltar que, apesar das ideias de Friedman sobre financiamento da educação se referirem ao contexto americano dos anos 50, encontraram eco no Brasil, sendo revisitadas sob nova roupagem por gestores como Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Bresser-Pereira (RAMOS, 2003).

2.3 A Terceira Via

Rosanvallon (1997) define a Terceira Via como pós-social-democrata, que se coloca como alternativa ao projeto socialdemocrata tradicional e ao neoliberalismo “puro”, buscando um caminho intermediário para reduzir o papel do Estado do modelo keynesiano. Segundo o autor, a crise do Estado-Providência²⁰ não pode ser reduzida a alternativas de estatização *versus* privatização, pois antes faz-se necessário encontrar uma solução mediana, uma terceira via para o problema, “redefinindo as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade” (ROSANVALLON, 1997, p. 85).

²⁰ Segundo Boschetti (2002), o Etat-Providence (Estado Providência) é uma referência à representação de um Estado providencial construído no século XIX, incorpora a ideia da responsabilidade estatal na regulação do mercado, com vistas a responder a situações de riscos pessoais e sociais e estabelece a proteção social obrigatória aos trabalhadores sob responsabilidade estatal. Conforme Boschetti (2002), Estados Sociais se formam com base na teoria econômica de Keynes, voltada para harmonizar crescimento econômico, taxas satisfatórias de consumo, pleno emprego e proteção social, tendo como centro “os seguros” e a “seguridade social”. Isso lhes imprimiu características gerais comuns. Entretanto, sofreram influências específicas da trajetória histórica, econômica, política e social dos países em que se desenvolveram. Em cada país receberam nomenclatura e significados diferentes. Na literatura anglo-saxônica é comum a utilização do termo Welfare State para designar países que implantaram políticas sociais sob a orientação fordista-keynesiana. Na Alemanha, a expressão Sozialstaat (Estado Social) é utilizada para designar o conjunto de políticas de proteção social que inclui os seguros sociais, mas não se restringe a eles. O Sozialstaat assegura educação universal, habitação e seguridade social que, por sua vez, engloba aposentadorias e pensões, saúde, seguro acidente de trabalho e auxílios familiares.

Nesta perspectiva, o Estado-Providência é necessariamente compreendido como plural, de modo que é preciso tirar de nossas cabeças a ideia de que: “serviço coletivo = Estado = não-mercantil = igualdade, e de que serviço privado = mercado = lucro = desigualdade” (ROSANVALLON, 1997, p. 85). Trata-se, portanto, de operacionalizar os serviços coletivos por via da socialização, da descentralização e da autonomização: a) à socialização caberia desburocratizar e racionalizar a gestão dos equipamentos e funções coletivas; b) à descentralização incumbiria remodelar e preparar certos serviços públicos para torná-los mais próximos dos usuários; c) à autonomização competiria transferir para coletividades não públicas (associações, fundações, agrupamentos diversos) tarefas de serviço público.

O objetivo principal é reduzir a demanda do Estado, uma vez que há, segundo Rosanvallon (1997), um impasse financeiro: enquanto o PIB está em baixa, as despesas públicas para políticas sociais²¹ aumentam. Para tanto, afirma ser necessário reinserir a solidariedade na sociedade e produzir sociabilidade, pois “a alternativa Estado-providência não é, preferencialmente, de ordem institucional, é, sobretudo, societal. Trata-se de dar existência a uma sociedade civil mais densa e de desenvolver espaços de troca e solidariedade” (ROSANVALLON, 1997, p. 88).

Portanto, para o autor, o agente da mudança não é nem o Estado, nem o mercado, mas sim a própria sociedade, que ao prestar-se um autosserviço reduz a demanda do Estado.

A única forma de reduzir de maneira não regressiva a demanda de Estado consiste em favorecer a multiplicação desses autosserviços coletivos ou serviços públicos pontuais de iniciativa local. Enquanto as fronteiras entre o Estado e a sociedade, entre o privado e público, permanecerem rígidas, estaremos condenados a pagar um preço crescente por um Estado-providência de resultados comparativamente decrescentes. (ROSANVALLON, 1997, p. 90)

Contra a suposta crise do Estado-Providência, considerado ineficaz e ineficiente, Rosanvallon (1997) propõe: a) a aproximação da sociedade de si mesma; b) tornar a sociedade mais densa; c) multiplicar os locais de intermédio de composição social; e d) a reinserção dos indivíduos em redes de solidariedade diretas.

Tal perspectiva transfere a responsabilidade do Estado para a “sociedade civil”, sob o argumento de promover a participação comunitária, colaborar para refilantropização da

²¹ Segundo Moreira e Lara (2012, p. 61), “compreendem-se como políticas sociais aquelas relativas a ações que determinam o padrão de proteção social a ser implementado pelo Estado, com ênfase na redistribuição dos benefícios sociais para a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”.

questão social²², tornando a política social não um direito universal, mas sim uma ajuda focalizada na pobreza extrema.

2.4 O caso do Brasil

O atendimento e os cuidados à primeira infância passaram a ter maior emergência na pauta das políticas educacionais brasileiras na década de 1990, convergindo com ideias propagadas em diversos outros países, sendo o atendimento da primeira infância visto como prioridade para o desenvolvimento de qualquer nação (MOREIRA; LARA, 2012). As creches e pré-escolas foram inseridas legalmente no âmbito educacional, “o que demandou diversas mudanças de caráter administrativo, pedagógico e político, com vistas a estruturar a primeira etapa da educação básica” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 226).

Segundo Moreira e Lara (2012), a compreensão das políticas para a educação infantil no Brasil exige contextualização para além da realidade brasileira, sendo preciso pontuar que as diversas e contínuas mudanças na economia e na cultura provocaram transformações sociais que tiveram reflexos no funcionamento das famílias e na educação das crianças. Isto porque “as políticas educacionais estabelecem relações com as políticas gerais e estão subordinadas às políticas econômicas de ajustes estruturais” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 67).

Neste sentido, é preciso caracterizar, ainda que resumidamente, o contexto histórico dentro do qual se encontra inserida a política de educação infantil.

²² Segundo Netto (2001), o pauperismo crescente na Europa Ocidental no período da primeira Revolução Industrial alardeou a pobreza da população, uma forma nova de pobreza alimentada/fomentada pelos meios de produção. A pobreza que se conhecia até então devia-se a situações generalizadas de escassez. A nova forma de produção gerava riqueza ao mesmo tempo em que produzia miséria. Os trabalhadores não se conformaram com sua situação de pauperismo e deram início a várias formas de protesto. Neste contexto de pressão dos trabalhadores diante da nova disposição do trabalho e dos meios de produção, em um cenário de pauperismo surge o termo “questão social”. Apesar da tomada de consciência política não havia ainda nenhum embasamento teórico consistente que auxiliasse a classe operária na sua luta. As obras de Karl Marx publicadas à época apontavam para luta de classes, mas somente em 1867 com a publicação do primeiro volume da obra “O Capital” houve revelação sobre as reais condições e consequências do capitalismo. A partir de estudo rigoroso sobre o “processo de produção do capital”, Marx mostrou que a “questão social” é muito mais complexa que a sua manifestação imediata como pauperismo. O estudo de Marx sobre a “lei geral da acumulação capitalista”, localizado no vigésimo terceiro capítulo do O Capital, esclareceu que o desenvolvimento capitalista produz obrigatoriamente a “questão social”, a qual é determinada pela relação capital/trabalho, a partir da apropriação privada do excedente produzido e da decisão privada de sua destinação. Observa-se aqui que na sociedade capitalista a “questão social” não é fruto de escassez, mas sim da não socialização coletiva das riquezas produzidas, uma vez que a lógica do capital só funciona a partir da apropriação privada dessas riquezas, pois é justamente isso que permite a acumulação do capital. Disso resulta que é impossível suprimir a “questão social” mantendo-se o sistema capitalista. Assim, a contribuição definitiva da obra de Marx é a de findar com qualquer ilusão sobre reformas no sistema do capital.

Embora as ideias neoliberais tenham surgido por volta dos anos 50 e se propagado em países como os Estados Unidos e Reino Unido nas décadas de 70 e 80, no Brasil ganharam força a partir dos anos 90, sendo impulsionadas por movimentos históricos, econômicos e políticos, como: a queda do muro de Berlim, indicando o fim da Guerra Fria; a crise do petróleo, que provocou recessão, hiperinflação e endividamento; e o Consenso de Washington, que reuniu representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com autoridades, no intuito de elaborar políticas, verdadeiras cartilhas de ajuste fiscal que os países da América Latina deveriam implementar caso quisessem obter empréstimos (MOREIRA; LARA, 2012).

Nas políticas formuladas durante o Consenso de Washington, o BM e FMI centralizavam-se no ajuste da economia dos países devedores da América Latina, a fim de que pagassem suas dívidas e adquirissem novos empréstimos. Foram formulados, então, programas de estabilização e reformas estruturais, impondo aos países devedores as seguintes medidas: “liberalização dos mercados; estabilização macroeconômica; ampla reforma do Estado”, ancorada na contenção dos gastos e privatizações a partir de reforma administrativa, fiscal e educacional; “reformas econômicas e estruturais orientadas para o mercado; reinserção competitiva na economia mundial” (MONLEVADE; SILVA, 2000, p. 93-94).

Tais medidas tinham como finalidade gerar superávit primário, ou seja, receitas para o pagamento da dívida com os credores, por meio de “corte de gastos governamentais, corte de gastos com políticas sociais, do aumento de arrecadação de impostos, da privatização de empresas estatais e da eliminação de subsídios” (MONLEVADE; SILVA, 2000, p. 94).

A ofensiva neoliberal tomou conta do Brasil no início dos anos 90, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), eleito pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), com o apoio da elite local e internacional, cujo programa econômico estabelecia: “reforma administrativa, fiscal e do Estado; renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberalização dos preços; desregulamentação salarial; desestatização; flexibilização de contrato de trabalho, etc.”²³ (MONLEVADE; SILVA, 2000, p. 122-123).

O governo Collor não conseguiu produzir os consensos necessários à sua continuidade e sofreu impeachment em 1992, assumindo o vice-presidente Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e o país continuou tomando o remédio amargo do receituário do BM e FMI, de 1992 a 1994.

²³ BRASIL (1991) **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília. BRASIL (1992) **Mensagem ao Congresso Nacional**. Abertura da 2ª sessão legislativa ordinária e da 49ª legislatura. Brasília.

Após este período, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) esteve à frente do governo federal de 1995 a 2002 com Fernando Henrique Cardoso, o qual propôs a reforma do Estado brasileiro por meio da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que em 1995 apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Conforme esclarece o documento:

[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

No PDRAE são apontadas estratégias como: a privatização, a publicização e a terceirização. Para Bresser-Pereira (1997, p. 19):

[...] Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.

O documento traz como pano de fundo ideológico o argumento de que o Estado é o principal responsável pela crise do capitalismo devido ao descontrole fiscal e ineficiência, sendo o mercado e o setor privado colocados como símbolos de eficiência e qualidade — resultando, portanto, na necessidade de redefinir o papel do Estado, reduzindo sua presença no financiamento e na oferta de políticas sociais, ao mesmo tempo em que amplia seu relacionamento e aportes à iniciativa privada (OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

As políticas sociais e atividades científicas são consideradas pelo Plano Diretor atividades não exclusivas do Estado e, assim sendo, podem ser executadas pelo setor público não estatal, porém, devem continuar sendo financiadas pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (MOREIRA; LARA, 2012; PERONI, 2010; BRASIL, 1995). De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 12), “essas são atividades competitivas e podem ser controladas não apenas através da administração gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados”²⁴.

Segundo Newman e Clarke (2012), a expressão “estado gerencial” foi cunhada na tentativa de nomear os processos de transformação cultural e política que ocorriam na Grã-

²⁴ Neste ponto, há uma diferença marcante entre o liberalismo clássico de Adam Smith e o pensamento de Friedman e Bresser-Pereira. Para Adam Smith, atividades como educação e saúde seriam exclusivamente públicas, devendo, portanto, o Estado se responsabilizar por elas. Já para Friedman e Bresser-Pereira, tais atividades não são exclusivas do Estado, podendo ser executadas pelo setor público não estatal.

Bretanha na década de 1980 e 1990, nos governos de Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997). Processos semelhantes ocorriam também nos Estados Unidos, com Reagan, e na Nova Zelândia, posteriormente se alastrando pelo mundo afora. O que os autores denominam gerencialismo, ou mais convencionalmente como Nova Gestão Pública (NGP), tornou-se “um elemento-chave desta lógica global e globalizante que informou muitos programas nacionais de reformas e foi promulgada por órgãos transnacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras agências de desenvolvimento” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 354).

Newman e Clarke (2012) definem gerencialismo como uma ideologia que legitima direitos ao poder, em especial o direito de gerir, sobretudo, na busca por maior eficiência. São pressupostos do gerencialismo: transferências de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público; redução do tamanho da máquina administrativa; aumento da eficiência e estímulo à competição (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). De acordo com Newman e Clarke (2012, p. 359):

O gerencialismo é uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma série de discursos superpostos que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do que deve ser gerido.

Esse processo está envolto pela lógica de redefinição do espaço público, na qual não importa quem presta os “serviços públicos”, mas sim a garantia do acesso e a gratuidade desses, já que o Estado se mantém como financiador²⁵ (NEWMAN; CLARKE, 2012).

No Brasil, segundo Adrião e Bezerra (2013), Adrião (2009) e Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), ao longo das duas últimas décadas, as iniciativas da administração gerencial foram conduzidas na perspectiva da “governança”, de modo que foram estreitadas as relações entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor, ficando o desenho das políticas públicas no novo modelo de Estado permeado pelas concessões, regulações e parcerias público-privado. Assim, conceitos como Organização Social (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse

²⁵ Ou seja, as noções constituintes do que seja um bem público são dissolvidas, sendo o setor público redesenhado e sujeito a processos de fragmentação e mercantilização, em que o entendimento dos serviços públicos passa a ser atrelado apenas para garantia da gratuidade e os usuários dos serviços públicos passam a ser vistos como clientes ou consumidores (NEWMAN, CLARKE, 2012).

Público (OSCIP) e Serviços Sociais Autônomos²⁶ se materializaram na relação público-privada em áreas como educação, saúde e cultura (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Após alguns anos, o FMI, o Banco Mundial e intelectuais que protagonizaram a ofensiva reformadora reconheceram que suas “receitas não levaram ao desenvolvimento econômico que esperavam, gerando, além disso, efeitos inesperados e indesejados, como o aumento da desigualdade social, a exclusão e a marginalidade e a especulação financeira desenfreada” (MORAES, 2003, p. 123).

De fato, esses agentes internacionais fizeram revisão das orientações anteriores, extremamente liberais, admitindo a necessidade de certa presença do Estado como indutor de políticas de desenvolvimento e equidade. Tal revisão resultou em um maior alinhamento às estratégias filiadas à Terceira Via, embora fossem mantidos preceitos neoliberais no centro do discurso por um lado, conduzindo para a defesa da lógica de livre mercado, expressa por Friedman (1977), no manejo das políticas sociais — até mesmo das mais básicas como educação e saúde — por meio da mercadorização desses serviços, e por outro lado convocando a “sociedade”, leia-se empresários, por meio da parceria público-privada, para assumir o lugar de destaque na oferta de serviços sociais, expressa por Rosanvallon (1997). Isto porque, em síntese, tanto os neoliberais como aqueles que advogam pela Terceira Via defendem a redução da demanda do Estado por meio de ajuste fiscal e a diminuição da fronteira entre o público e o privado.

Se o governo Collor foi marcado pela forte tendência neoliberal, a gestão de FHC e o período petista, gestão Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), podem ser caracterizados pela maior convergência com a Terceira Via, resguardadas as devidas diferenças entre as concepções de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e do PSDB.

O governo Lula deu continuidade a várias políticas iniciadas por FHC, porém, o grande diferencial da sua gestão foi colocar as classes desfavorecidas na agenda do governo, ainda que sem promover reformas estruturais (ANTUNES, 2015; SANTOS, 2016). Já Dilma, primeira mulher a ocupar o cargo de presidente da República, chega ao poder apoiada por Lula e procura seguir a política impressa por seu antecessor, promovendo a conciliação entre as classes (ANTUNES, 2015). Porém, em 2016, no seu segundo mandato, Dilma toma medidas

²⁶ Serviços Sociais Autônomos são entidades pertencentes ao chamado Sistema “S”, composto por: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Social de Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

que desagradam o mercado empresarial e determinados segmentos da sociedade e, em meio a forte crise política, sofre processo de impeachment, acusada de “pedaladas fiscais”²⁷ (SANTOS, 2016).

A partir do impeachment da presidenta Dilma, em 31 de agosto de 2016, e da ascensão do vice Michel Temer ao poder, observou-se uma avalanche temerária de “ajustes fiscais” ameaçando vários dos direitos sociais historicamente conquistados. O governo Temer inaugurou suas propostas de reformas para instituir o “Novo Regime Fiscal” com a Proposta de Emenda Constitucional 55, que deu origem a Emenda Constitucional 95/2016, cujo texto estabelece um teto para os gastos do governo federal com as despesas primárias²⁸, aquelas responsáveis por garantir a prestação de serviços públicos à população.

Para a educação, o impacto imediato foi a derrubada da vinculação constitucional, que obriga a União a investir 18% do orçamento em educação, prevista pela Constituição de 1988. Isto porque, de acordo com as novas regras, o reajuste passa a ser calculado pela variação da inflação sem levar em conta o crescimento da receita ou o aumento da demanda. A política de austeridade fiscal estabelecida por Temer sinaliza para a estruturação de um novo projeto de governo e sociedade em curso no país, no qual as políticas sociais são consideradas onerosas demais para o Estado e, por isso, passam a ser subfinanciadas.

No que diz respeito a educação, mudanças ocorridas com a reforma do papel do Estado de FHC resultaram na descentralização da educação infantil e ensino fundamental para a esfera municipal. Segundo Pinto (2009a), o estímulo à municipalização provocou desequilíbrio fiscal entre a capacidade de arrecadação e a responsabilidade pela oferta da educação básica, havendo sobrecarga para os municípios. Ao mesmo tempo, o governo central se desresponsabilizou, em certa medida, pela educação, retirando-se de vez do papel de executor da política de educação básica, mas mantendo, contudo, seu papel de regulador. Segundo Moreira e Lara (2012, p. 67), “uma das causas determinantes para a elaboração das políticas

²⁷ “Pedalada fiscal” é o nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para bancos (públicos e privados) financiadores de despesas do governo com benefícios sociais e previdenciários como o Bolsa Família, abono salarial e o seguro-desemprego”. “Esses atrasos ajudam a fechar as contas de um determinado mês ou até de um ano fiscal, uma vez que joga a conta para o período seguinte”. “Segundo a Advocacia Geral da União (AGU), esta prática ocorre desde 2000. Ou seja, desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), passando pelos dois mandatos do ex-presidente Lula (PT) e o primeiro de Dilma”. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/perguntas-e-respostas-pedaladas-fiscais-e-o-julgamento-do-tcu-5162.html>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

²⁸ De acordo com o glossário do orçamento da União, despesa primária é o “conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade”, ou seja, é uma despesa não financeira que propicia a população acesso à políticas públicas (educação, saúde, assistência social, etc.) por meio do pagamento de pessoal, custeio de manutenção e investimentos. Disponível em: <<https://umapiruetaduaspiruetas.wordpress.com/brasil/glossario-do-orcamento-da-c2%a0uniaio/>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

educacionais na década de 1990, as quais influenciaram especificamente as políticas públicas para a educação infantil, foi a reforma do Estado”.

No que se refere a educação infantil, o governo FHC (1995-2002) manteve concentrado na pasta da Assistência Social os repasses destinados a essa política. Apesar de documentos como a LDB/96 e CF/88 terem reconhecido a educação como primeira etapa da educação básica, o programa do governo FHC para este segmento da educação tendeu a manter a dicotomia entre creche e pré-escola. De acordo com o Programa Avança Brasil, as pré-escolas, por funcionarem em um padrão de organização mais próximo ao escolar, eram enquadradas como instituições educacionais e deviam ser mantidas com recursos da educação, ao passo que as creches deveriam ser financiadas não só por recursos da educação, mas receber também contribuições de outras áreas. Além disso, o Terceiro Setor foi visto como um parceiro importante para conduzir a ampliação das vagas na educação infantil, especialmente na creche.

A gestão Lula (2003-2010) apresentou avanços para a educação infantil. O primeiro deles foi buscar maior consonância com as diretrizes legais atuais que elegeram a educação infantil como primeira etapa da educação básica, pretendendo ampliar o atendimento em creche e pré-escola. Além disso, pode-se destacar neste período a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), incluindo as matrículas em creche e pré-escolas na distribuição dos recursos do fundo, bem como o início de importantes programas do governo federal destinados à educação infantil, como o Proinfantil e o Proinfância.

Na gestão Dilma (2011-2016), a educação infantil teve lugar de destaque, alcançando maior reconhecimento com relação à destinação de verbas, sendo que a construção de novas escolas (Proinfância) e a manutenção da educação infantil com o Brasil Carinhoso foram o foco da política do governo direcionada às crianças.

No cenário político pós-impeachment, ou seja, no período Temer (2016-2018), aponta-se a retomada da perspectiva assistencialista marcando os rumos do atendimento das crianças pequenas, em especial dos segmentos desfavorecidos da sociedade, a exemplo da principal proposta desse governo para a primeira infância, o Programa Criança Feliz²⁹. Além

²⁹ O Programa Criança Feliz, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), funciona por meio da realização de visitas domiciliares semanais de monitores responsáveis por acompanhar e orientar, sob a justificativa de fortalecer os vínculos familiares e comunitários e estimular o desenvolvimento infantil, mas que de fato promove o controle por via da vigilância sobre os pais, atribuindo-se as famílias a responsabilidade exclusiva pelos cuidados dos filhos independentemente das condições objetivas em que vivem essas famílias. O programa retoma preceitos já “aparentemente” superados como do caráter compensatório da privação cultural; policialesco imprimido pela política social sobre as famílias pobres; a sobreposição de programas de atendimento as crianças e a fragmentação e segmentação na busca por políticas intersetoriais.

disso, são expressivos os cortes de recursos para os principais programas destinados à primeira etapa da educação básica pelo governo federal, Proinfância e Brasil Carinhoso, o que indica a descontinuidade paulatina desses por escassez de verbas e rompimento com a política federal de financiamento da educação infantil que vinha ocorrendo nos anos anteriores.

As medidas tomadas por Temer quanto a redução da demanda do Estado por meio de um rígido ajuste fiscal, têm um forte alinhamento com os pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP). Para Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), apesar da NGP criar a base material para a proliferação da governança, existem diferenças conceituais entre elas. Enquanto a NGP “busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue, a governança reconhece a importância das organizações públicas na rede de articulação com o privado” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 42). Diferente da NGP, cujo foco principal são as práticas intraorganizacionais para tornar o setor público mais próximo do setor privado, “a governança estimula as redes interorganizacionais como formas alternativas para o alcance do interesse público” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 42). A NGP se sustenta ideologicamente por pressupostos neoliberais, já a governança é mais maleável e permeável em diferentes contextos ideológicos e culturais, podendo adaptar-se gradativamente a distintas características. Isto porque, não existe um modelo único de governança com validade universal, antes a governança é multifacetada e plural.

Em suma, a governança derivará da cultura política do país em que se insere. Dessa forma, os desenhos institucionais serão diferentes e dependerão do contexto em que estão inseridos. Assim, o conceito de governança se refere às complexas relações existente entre Estado, setor privado e sociedade civil (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Hoje, pode-se afirmar que os governantes brasileiros beberam e continuam a “beber da água” dos neoliberais e do discurso da Terceira Via na formulação e implantação de políticas. De acordo com Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 44), embora o novo modelo da Reforma administrativa proposta por Bresser-Pereira se encaixe em princípios de governança, há vários pontos de sintonia com a NGP. Um exemplo é a separação entre a formulação e a execução ou implementação de políticas, bem como a marcada distinção estabelecida no Plano Diretor entre políticos e administradores, no qual o administrador representa “um contraponto à figura do político”, promovendo uma nítida separação política-administrativa, sendo o administrador o formulador de políticas e o político o executor.

Segundo Peroni (2010, p. 4), “os teóricos da Terceira Via concordam com os neoliberais de que a crise está no Estado, que gastou mais do que podia em políticas sociais e provocou a crise fiscal”, a diferença é que a “estratégia de superação da crise para os neoliberais

é a privatização” e para a Terceira Via é incentivar a “sociedade civil” a assumir as políticas sociais. Neste sentido, nota-se que há mais convergência entre as ideias e ideais dos neoliberais e dos teóricos da Terceira Via do que divergências, uma vez que os “dois querem racionalizar recursos, diminuir os gastos do Estado com as políticas sociais e diminuir o papel das instituições públicas, que são permeáveis à correlação de forças” (PERONI, 2010, p. 5).

Quanto a proposta dos dois também não há contradição consoante ao objetivo final, o neoliberalismo propõe o Estado mínimo e a Terceira Via propõe reformar o Estado e repassar tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo único objetivo é reduzir o tamanho do Estado. Para Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 52):

A rede de governança modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas e deslocando-as, de fato, para o setor privado e o terceiro setor (por isso, a governança pode ser confundida com o neoliberalismo e, de fato, as diferenças podem ser tênues).

Todo esse processo de reestruturação do capitalismo e reforma do Estado influenciou profundamente as políticas públicas para a educação e, em especial, a política de financiamento da educação infantil, tema que será discutido a seguir.

2.5 Fundef e seus impactos para a educação infantil

Em 1996, a Emenda Constitucional 14 instituiu o Fundef, introduzindo mudanças significativas na forma de organizar o financiamento da educação em âmbito nacional.

A definição mais clara das responsabilidades de cada um dos entes federados no que diz respeito ao direito à educação, delimitando a cada um deles uma atribuição específica na prestação dos serviços educacionais, fez com que algumas etapas da educação ficassem sobre a garantia de financiamento de apenas um ente federado, como é o caso da educação infantil. Caberia, então, aos municípios assumir prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental, enquanto aos estados foi atribuída, prioritariamente, a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental e do ensino médio. A União, por sua vez, ficou responsável por organizar os sistemas de ensino, bem como por financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, a fim de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (EC/14, §1º, 2º e 3º, art. 3).

Para Moreira e Lara (2012, p. 128), o conteúdo da EC 14/96 evidenciou que “foi entregue aos municípios a responsabilidade pelo atendimento em creches e pré-escolas, o que torna explícita a concepção de um Estado descentralizador, a qual se inspira nos documentos do BM e de outros órgãos ou organizações”.

Cabe mencionar que a EC 14 modificou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias retirando do “texto constitucional a obrigatoriedade da União participar com 50% de seus recursos para garantir o direito ao ensino fundamental e contribuir com a erradicação do analfabetismo” (ARAÚJO, 2016, p. 108). Na nova redação, o percentual a ser aplicado pela União passou a ser de 30%, incluindo a complementação financeira no Fundef (ARAÚJO, 2016). Ou seja, houve uma desresponsabilização do governo federal com a educação básica, ao passo que estados, Distrito Federal e municípios ficaram com a obrigação de aplicar no ensino fundamental 60% dos seus recursos vinculados à educação.

A subvinculação de 60% —15% dos 25% previstos no artigo 212 da Constituição Federal — como recursos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio dos seguintes impostos e transferências constitucionais: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp.) e o imposto referente a Lei Complementar (LC) 87/96, que trata da compensação feita pela União a estados e municípios pela desoneração do ICMS sobre exportações.

A Emenda Constitucional 14/1996 ordenou a concretização da distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e os municípios mediante a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil. Assim, foram criados 27 fundos para promover a operacionalização do Fundef, cabendo a cada um a realização dos devidos repasses baseados no número de matrículas e no saldo contábil disponibilizado. Com isso, a União só complementaria os recursos dos fundos caso não viessem a atingir o valor mínimo anual por aluno, definido nacionalmente. Para Araújo (2016, p. 110):

O papel da União, que teoricamente deveria ser de ajudar financeiramente os demais entes para garantir a “equalização das oportunidades” e o “padrão mínimo de qualidade”, passou a ser o de socorrer determinados fundos estaduais onde o valor por aluno encontrado não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

A política de financiamento da educação operacionalizada pelo Fundef foi um grande indutor da descentralização educacional no país, fato que prosseguiu com o Fundeb. Segundo Pinto (2012), em 2010, 55% das matrículas do ensino fundamental já estavam a cargo dos municípios, sendo as regiões mais pobres aquelas que apresentam as redes de ensino mais municipalizadas. Ocorre, de acordo com o autor, que “boa parte dos municípios brasileiros possui uma capacidade mínima de arrecadação” (PINTO, 2012, p. 161).

No caso da educação infantil, especificamente o artigo 89 da LDB, ao determinar que as creches e pré-escolas integrassem o respectivo sistema municipal de educação, no prazo de três anos contados da publicação dessa lei, ou seja, até 1999, reiterou o processo de transferência da educação infantil para a esfera municipal. Por um lado, essa determinação representou aspectos positivos por pressionar o poder público municipal a assumir responsabilidade por essa etapa da educação básica, além de contribuir com a elevação da autonomia das instituições de educação infantil e empoderamento da população envolvida (SANTOS, 2015). Por outro lado, como explica Santos (2015), esse processo de municipalização da educação infantil criou alguns complicadores: o aumento da responsabilidade de gestores municipais não veio acompanhado de recursos suficientes para ampliar a oferta e atender a demanda, além de problemas com a qualidade do atendimento oferecido e com a baixa formação de muitos profissionais atuantes nesse segmento, isso sem falar das precárias condições de infraestrutura e o uso de espaços inadequados.

Para fazerem o processo de integração de creches e pré-escolas aos sistemas de educação municipais, os municípios deveriam ter recebido assistência técnica e financeira dos estados, porém, “os estados estavam acelerando seu desligamento da educação infantil e direcionando sua atenção, sobretudo para a educação nos níveis médio e superior” (CHOI, 2009, p. 62). Dessa forma, a tarefa de transformar as creches e pré-escolas “em instituições educacionais foi deixada para os municípios, os quais não tinham capacidade própria e não recebiam nenhuma cooperação ou assistência de outras esferas de governo” (CHOI, 2009, p. 62).

Segundo Santos (2015), nos primeiros anos do Fundef a educação infantil sofreu instabilidade na garantia da continuidade do seu financiamento, com o retrocesso nas matrículas da pré-escola e o fechamento de creches. A EC 14 exigiu que 60% dos recursos do fundo fossem direcionados ao ensino fundamental, então, restaria supostamente para a educação infantil os

outros 40%, isto é, os 10% dos 25% não subvinculados ao Fundef³⁰ (SANTOS, 2015; CHOI, 2009). Contudo:

os municípios tendem a destinar bem mais que 60% ao ensino fundamental, deixando pouco para a educação infantil. Parte de seu orçamento educacional também vai para a alfabetização de adultos e programas para a juventude, ambos relacionados ao ensino fundamental. Mesmo quando há recursos disponíveis para a educação infantil, a prioridade vai para as pré-escolas e virtualmente nenhum recurso resta para as creches. (CHOI, 2009, p. 63)

Segundo Santos (2015), o Fundef favoreceu a municipalização e foi responsável pelo aumento de recursos e melhor distribuição desses apenas para o ensino fundamental, deixando a educação infantil em segundo plano.

De acordo com Moreira e Lara (2012), as reformas educacionais ocorridas na década de 90, que focalizaram a universalização do ensino fundamental, geraram falta de unidade, indefinição e desarticulação com outras etapas da educação básica. No caso da educação infantil, o resultado foi a demora na elaboração de normas e políticas públicas destinadas para essa etapa da educação (MOREIRA; LARA, 2012). Essa concepção fragmentada da educação, que priorizou uma etapa em detrimento das outras, também favoreceu a permanência da herança assistencial na educação infantil (MOREIRA; LARA, 2012).

Para Pinto (2002), o Fundef provocou um desestímulo de investimentos por parte dos poderes públicos na educação infantil, na educação de jovens e adultos e no ensino médio, o que para a primeira significou um grande prejuízo, justamente em um momento em que se consolidava o consenso em torno da sua importância, notabilizado por um conjunto de metas estabelecidas para ampliar seu atendimento. Tais preocupações fizeram aumentar o debate em torno de uma fonte específica para o financiamento da educação infantil (SANTOS, 2015).

Desse modo, surgiram várias propostas almejando o financiamento de toda a educação básica, ou mesmo a reformulação do Fundef, com a inclusão da educação infantil. Entre elas, destacaram-se:

[...] o aperfeiçoamento do Fundef, determinando que os 10% da receita do MDE não incluídos nesse fundo fossem aplicados na educação infantil; a criação de três fundos: um para a educação infantil, um para o ensino médio e o Fundef; a criação de dois fundos, um para a creche e outro para a pré-escola; e a criação de um fundo para toda educação básica (SANTOS, 2015, p. 91).

³⁰ Além disso, os 25% da cesta de impostos municipais que não compõem o fundo, mas devem ir obrigatoriamente para a educação, estariam disponíveis para uso dos municípios em educação infantil.

As discussões concentraram-se em torno da instituição de um fundo para toda a educação básica, foram reunidas na PEC 415 e enviadas pelo governo federal ao Congresso Nacional em junho de 2005 (SANTOS, 2015).

2.6 O “Movimento Fundeb pra Valer” e o ato “Fraldas Pintadas”

O texto inicial da PEC 415 excluía do Fundeb as creches, preservando a pré-escola, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Este foi um dos principais motivos de reivindicação do “Movimento Fundeb pra Valer”, que se articulou em torno do acréscimo de quatro pontos principais: “inclusão das creches, ou seja, do atendimento de criança de zero a três anos; instituição de piso nacional para os profissionais da educação; definição de um padrão mínimo de qualidade; e aumento dos recursos financeiros por parte da União para o Fundo” (SANTOS, 2015, p. 93).

Foi neste cenário que, em agosto de 2005, ocorreu o ato conhecido como “Fraldas Pintadas”, quando uma “carreata” de carrinhos de bebês, ao som de “chocalhaço” e com a presença de muitas fraldas pintadas, tomou conta do Congresso Nacional, “pressionando os parlamentares a incluírem a educação das crianças de 0 a 3 anos” na PEC 451 (PALMEN; CANAVIEIRA, 2015, p. 44).

Representantes de diversos atores sociais estiveram reunidos no ato, como Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), deputados, senadores, entre outros.

Assim, as creches foram o grande ponto agregador do movimento pela luta de um fundo único para toda a educação básica, sob o seguinte mote: “Direito à educação começa no berço e é pra toda vida” (SANTOS, 2015, p. 94). Após muita negociação, o Fundeb foi instituído pela EC 53, incorporando diversas reivindicações do “Movimento Fundeb pra Valer”, entre elas a inclusão da creche (SANTOS, 2015).

2.7 Fundeb: vinculação de recursos para a educação infantil

Em 2007, após intenso debate e luta dos movimentos em prol da educação infantil, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), permitindo a ampliação do

financiamento para todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

O Fundeb conservou várias características do Fundef, especialmente o formato de 27 fundos contábeis, critérios de distribuição baseados no número de matrículas e no saldo contábil de cada fundo, bem como a responsabilização dos entes federados por etapas específicas da educação, além de preservar estados e municípios como os grandes mantenedores dos fundos. Porém, estabeleceu que a União participe da complementação dos fundos com o percentual mínimo de 10% sobre o total das contribuições de estados e municípios.

As principais diferenças do Fundeb em relação ao Fundef são: a abrangência de atendimento, que passa a abarcar toda a educação básica, bem como a elevação do percentual da subvinculação das receitas dos impostos e das transferências constitucionais dos estados, Distrito Federal e municípios, que passa para 20%, e a ampliação da cesta de impostos e transferências constitucionais de cinco para oito, sendo eles:

- a) Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- b) Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- d) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI-Exp.;
- e) Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- f) Imposto Territorial Rural (Cota parte devida aos municípios) – ITR;
- g) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD;
- h) Ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a LC 87/96.

A implementação do Fundeb, atendendo a preceito estabelecido na Lei 11.494/2007, ocorreu de forma gradativa tanto no que diz respeito a distribuição dos recursos quanto ao percentual de alunos incluídos. Os impostos remanescentes do Fundef passaram a compor o Fundeb na escala de 16, 66% no primeiro ano, 18, 33% no segundo e 20% a partir de 2009; já os novos impostos da cesta na escala de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo e 20% a partir de 2009. A complementação da União também compôs o Fundeb de maneira gradual, até atingir, em 2010, 10% da contribuição total de estados, DF e municípios. (SANTOS, 2015; FNDE, 2008).

Quadro 2 — Escala da implantação financeira do Fundeb

UFs	Origem do Recursos	Contribuição à formação do fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, DF e Municípios	FPM, FPE, ICMS, LC 87/96, IPI-Exp (*).	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm.	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação Federal (**).	R\$ 2,0 bilhões	R\$ 3,0 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de estados, DF e municípios.

Fonte: FNDE (2008).

* Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

** Valores originais a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

A abrangência de atendimento do Fundeb foi alterada, passando a abarcar toda a educação básica, porém, as matrículas das etapas e modalidade da educação básica incluídas foram contabilizadas para efeito de distribuição dos recursos de maneira progressiva. Em 2007, apenas 33,33% das matrículas foram consideradas, em 2008, 66,66% do total de matrículas e, a partir do terceiro, ano 100% das matrículas. Em 2009, todos os alunos da rede pública haviam sido incluídos na distribuição do fundo.

Quadro 3 — Escala de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do Fundeb

Esfera	Etapa/modalidade da educação básica	Fração de matrículas consideradas		
		2007	2008	2009
Escolas Públicas	Educação Infantil (Creche e Pré-escola)	1/3	2/3	3/3
	Ensino Fundamental (Regular e Especial)	3/3	3/3	3/3
	Ensino Fundamental (EJA)	1/3	2/3	3/3
	Ensino Médio (Regular, Profissional, Integrado e EJA)	1/3	2/3	3/3

Fonte: FNDE (2008).

De acordo com Davies (2006), a principal fragilidade, tanto do Fundef como do Fundeb, é trazer poucos recursos novos para o financiamento da educação, visto que ambos apenas redistribuem os recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, sendo a complementação da União, que sempre tomou por teto o percentual mínimo de 10% do valor total arrecadado por estados e municípios, o único recurso novo (no caso do Fundeb). No entanto, esse recurso só chega para os estados que recebem complementação da União.

Assim, a redistribuição realmente ocorre, mas dentro dos próprios estados e não em âmbito nacional, haja vista que dos 26 Estados e Distrito Federal, apenas 9 vêm recebendo a

complementação da União, sendo a contribuição da União insuficiente diante da sua capacidade de arrecadação e das necessidades educacionais da população.

2.8 As implicações da política de fundos (Fundef/Fundeb) para o financiamento da educação infantil

Em 1996, a LDB finalmente reconhece a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, e estabelece prazo até 1999 para que as creches e pré-escolas que estavam sobre responsabilidade de outros órgãos fossem integradas à educação.

Pretendia-se, assim, romper com uma longa história de atendimento desenvolvido por diferentes áreas com caráter mais assistencial que educativo (FRANCO, 2009). Entretanto, o legado deixado pelo assistencialismo na educação da primeira infância e as reformas em curso no país, nos anos 90, acabaram por frustrar o plano inicial, uma vez que com o lançamento do Fundef, em 1996, há uma indução à municipalização do ensino, e o financiamento da educação focaliza o ensino fundamental, sendo parte dos recursos subvinculados apenas a essa etapa da educação.

Vale lembrar, como destaca Peroni (2010), que nos países latino-americanos e, em particular, no Brasil, o avanço das lutas por direitos sociais ocorre no mesmo período em que o capitalismo propõe uma série de estratégias, como o neoliberalismo, a Terceira Via, a reestruturação produtiva e a globalização econômica e financeira para retomar a acumulação e manter em um patamar equilibrado as taxas de lucro.

A determinação da LDB/96, para que as instituições que prestassem atendimento às crianças fossem integradas à educação até 1999, pressupunha que a pasta da Educação tivesse recursos para este atendimento. Entretanto, os recursos do governo federal para a educação infantil estavam majoritariamente concentrados na assistência social; houve negociações para que fossem transferidos recursos da área da assistência para a educação, mas “a queda de braços” entre as pastas não permitiu esse tipo de acordo (CHOI, 2009; MARCONDES, 2013).

Dessa forma, a educação infantil passou por um momento de grande indefinição, pois, embora fosse reconhecida como primeira etapa da educação básica, não havia recursos suficientes no orçamento da educação para esse fim, a instituição que detinha os recursos financeiros para o atendimento às crianças era a assistência social (UNESCO, 2003). Segundo Barreto (2003, p. 56), “houve embates entre as duas áreas a respeito da gestão e financiamento” da educação infantil e, muito embora tentassem construir soluções em torno da transição da

educação infantil para a pasta da Educação, a articulação entre educação e assistência social era precária.

Com a aprovação do Fundeb como distribuidor dos recursos para as creches e pré-escolas, a educação infantil foi inserida em “uma política clara e específica de financiamento educacional” (SANTOS, 2015, p. 91). Entretanto, o cofinanciamento à educação infantil, via assistência social, ocorreu até que creches e pré-escolas estivessem totalmente integradas aos sistemas de ensino. A partir de 2009, o Fundeb já financiava 100% das matrículas da educação infantil e os recursos da assistência social destinados a esse fim puderam ser remanejados para outros setores (IPEA, 2011).

Por fim, as pré-escolas e, principalmente, as creches foram incorporadas à educação, todavia, muitas continuaram funcionando via convênios com instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas.

2.9 As principais tendências de privatização e seus reflexos sobre a educação infantil no Brasil

Não é de hoje que instituições privadas de caráter comunitário, filantrópico e confessional recebem subvenção pública para garantir o atendimento às crianças pequenas, tal prática é recorrente desde a fundação das primeiras creches (KUHLMANN JR., 1991). Ou seja, no que diz respeito ao atendimento à primeira infância, a privatização da oferta educacional vem de longa data, devido a fatores históricos e escolhas políticas que marcaram esse atendimento desde sua origem. No caso das pré-escolas e das creches, principalmente, o estabelecimento de parcerias do poder público com instituições privadas sem fins lucrativos expandiu sobremodo a partir de 1970 com o Projeto Casulo.

A CF/88 e a LDB/96, que incluíram nos seus textos a educação infantil como primeira etapa da educação básica, também permitiram a destinação de recursos públicos para as instituições privadas sem fins lucrativos, institucionalizando, assim, o público não estatal dentro da esfera pública (OLIVEIRA, 2005).

A própria legislação mostra-se contraditória, em diversos pontos abrindo brechas difíceis de serem fechadas sem o devido amparo legal, deixando praticamente inalterada a situação, isto é, as creches e pré-escolas até foram incorporadas à educação, porém, muitas continuaram funcionando via convênios com instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas. Neste sentido, a educação da primeira infância é reconhecida como primeira etapa da educação básica, devendo ser integrada à rede de educação, mas continua apresentando um

funcionamento de caráter provisório, em que os municípios destituídos de meios suficientes para ampliação do atendimento em rede pública buscam o caminho mais rápido e barato para a implementação dessa política, optando por realizar o atendimento via convênios.

Como a legislação é campo de disputa de vários grupos, por vezes são feitos acordos consensuais que parecem ferir acordos anteriores. Enfim, a arena política é um campo conflituoso que impacta diretamente o processo legislativo, às vezes causando distorções a tal ponto que, em determinados momentos, a lei parece vendida a dois senhores, sem saber a quem deve agradar mais.

Outro exemplo do caráter contraditório dos instrumentos legais foi a aprovação da EC 14/96, que instituiu o Fundef no mesmo ano da aprovação da LDB/96, pois, se a LDB previa o direito à educação infantil, com a instituição do Fundef não havia a previsão legal de financiamento (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015). Como esclarece Nascimento (2012, p. 184):

Essa falta de recursos iniciou-se junto com o seu reconhecimento como parte da educação, visto que, junto com a publicação da LDB/96, criou-se o Fundef que reservava uma parte dos recursos financeiros destinados à educação para o ensino fundamental, assim como a obrigatoriedade de se investir 60% da receita na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental - como resposta nacional às políticas de priorização da educação elementar propostas por agências internacionais de financiamento (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). Desta forma, a educação infantil, que acaba de ser incorporada à educação básica, se viu sem recursos financeiros para se expandir e se manter.

De acordo com Adrião (2009), a EC 14/96 foi indutora da privatização da educação, no sentido que estimulou os municípios a recorrerem a parceria público-privada a fim de atenderem a demanda. Para Momma-Bardela e Passone (2015, p. 28), com o Fundef esteve em curso um processo de desconcentração “das responsabilidades e atividades de ensino, sem aumentar os recursos na área”. Adrião (2009, p. 6) afirma ainda que as tendências de privatização da educação básica são “consequências da descentralização da oferta educacional no marco de uma reforma do Estado brasileiro de cunho gerencial”.

Para atender as pressões da sociedade por educação, sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³¹, e comprometer pouco o orçamento, os municípios como entes governamentais de menor capacidade financeira tendem a optar por ofertar o atendimento

³¹ “A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo”. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 18 dez. 2018.

educacional via convênios com instituições privadas, especialmente o atendimento da creche (CORREA; ADRIÃO, 2010).

A despeito da “destinação de recursos com vinculação direta para a educação infantil (0-5 anos)” ter ocorrido em 2007 com a criação do Fundeb, não houve rompimento quanto a oferta da educação infantil no setor privado não lucrativo (entidades filantrópicas, comunitárias e confessionais) (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 28). Isto porque é também a partir da Lei 11.494/2007³² que o Fundeb passa a incluir as matrículas da educação infantil da rede conveniada, permitindo a contagem das matrículas das instituições sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e o repasse de recursos do Fundo para tais instituições.

Em suma, o Fundef, principal elemento de redefinição do papel do Estado no que diz respeito à manutenção e desenvolvimento do ensino, focaliza os recursos no ensino fundamental e subfinancia a educação infantil induzindo a parceria público-privada para a garantia da oferta educacional (DOMICIANO, 2012). Já o Fundeb abre a possibilidade de destinação de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos, permitindo, então, que o legado assistencialista acompanhe a educação infantil, em especial a creche, até os dias atuais.

Segundo Sena (2010), um dos principais desafios do Fundeb foi a educação infantil, especialmente a creche, que apresentava à época, índices de atendimento muito baixos. Conforme o autor, “esta preocupação levou a lei do Fundeb a incluir no cômputo das matrículas, que constituem a base de cálculo para distribuição de recursos do fundo, aquelas das instituições privadas filantrópicas, comunitárias e confessionais conveniadas com o poder público” (SENA, 2010, p. 511). Contudo, foi dado o prazo de quatro anos, ou seja, até o final de 2011, para que os recursos do Fundeb fossem usados no subsídio de matrículas das pré-escolas de instituições conveniadas. Para a creche não se estabeleceu limitação de prazo para o encerramento do repasse, o que comprova a tendência de deixar essa etapa da educação sob gestão de instituições privadas, ainda que com financiamento público. Para as pré-escolas o prazo de 2011 foi sendo esticado até 2016, quando tecnicamente as matrículas de instituições conveniadas não poderiam mais ser contabilizadas para terem acesso aos recursos do Fundo. Contudo, nova redação foi dada à referida lei em 2016, estabelecendo que as matrículas de instituições conveniadas fossem contabilizadas para terem acesso aos recursos do Fundo até a universalização das matrículas.

³² Conforme artigo 8, parágrafo 1, da referida lei.

Além disso, muitas estratégias são utilizadas para ampliar a cobertura sem necessariamente aumentar o investimento. Ribeirão Preto, por exemplo, ampliou vagas sem ampliar unidades, reduzindo a carga horária de período integral para período parcial (MELLO, 2010). Assim como esse município, diversos outros vêm recorrendo a essas estratégias, motivo pelo qual as taxas de atendimento da educação infantil precisam ser analisadas, levando em consideração todo um conjunto de variáveis que envolve mais do que as taxas de atendimento em si, sendo necessário verificar se a oferta é em tempo parcial ou integral, bem como se a instituição que oferece a vaga é pública ou conveniada.

Neste sentido, a discussão acerca da qualidade do atendimento se faz necessária e conduz a levantar alguns questionamentos: por que a educação infantil ofertada em rede conveniada é mais barata? Isso não justificaria condições desiguais de atendimento para as crianças?³³.

Entretanto, de acordo com a legislação do Fundeb, Lei 11.494/2007, para que recursos do Fundo sejam destinados às instituições conveniadas, essas devem obedecer aos seguintes requisitos:

- a) garantir oferta educacional em igualdade de condições de acesso e permanência, bem como atendimento gratuito a todos os alunos;
- b) comprovar ausência de fins lucrativos;
- c) ter caráter de instituição comunitária, confessional ou filantrópica;
- d) assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, confessional ou filantrópica, no caso de encerramento de atividade;
- e) atender a padrões mínimos de qualidade;
- f) ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente (Lei 11.494/2007, art.8, § 2º; LDB, art.77).

Como pode-se observar, a oferta do atendimento em condições de igualdade e permanência e a garantia de padrões de qualidade são pilares para o financiamento das instituições conveniadas. Se, contudo, o “serviço” ofertado for aquém dos padrões qualidade requeridos, não se justifica o repasse de verbas às instituições do terceiro setor.

Como esclarece Momma-Bardela, Palmen e Bryan (201, p. 34), “o direito a uma vaga nas instituições escolares de educação infantil não significa necessariamente que o direito

³³ Conforme questiona Salomão Ximenes na reportagem intitulada “Educação infantil cresce com creches e pré-escolas privadas”. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/227681-10>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

à educação infantil vem se efetivando a contento”. No município de Campinas, os autores destacam que a educação infantil convive com múltiplas formas de atendimento (público, público com gestão privada, privado *stricto sensu*, conveniadas), sendo que:

[...] a existência de diferentes organizações e estruturas de atendimento acentua contradições aparentemente superadas, como a natureza de tais equipamentos e a identidade de seus profissionais, corroborando com as contradições concernentes às concepções de educação-sociedade (MOMMA-BARDELA, PALMEN, BRYAN, 2014, p. 43).

Infelizmente, a discussão sobre o direito à educação e, em especial, à educação infantil de 0 a 3 anos, cada vez mais gira em torno da prestação ou não dos serviços educacionais às crianças, já que é nesta etapa da educação básica que se concentram os maiores índices de privatização da oferta e o maior déficit de vagas. O atendimento é urgente e necessário, mas de maneira nenhuma esse pode ser oferecido de forma precarizada. Por isso, não adianta somente aumentar as taxas de frequência, garantindo acesso à vaga, há que se primar também pela qualidade, pois para atingirem o pleno desenvolvimento, nossas crianças precisam de atendimento educacional digno e de qualidade, com igualdade de condições e permanência.

Como alertam Moreira e Lara (2012, p. 127), a garantia de um “padrão de qualidade é condição que jamais se pode perder de vista, visto que na história da educação infantil brasileira a marca de sua origem e de sua expansão sempre foi a precariedade”. Ou seja, quantidade (ampliação) precisa andar junto com qualidade na oferta desse serviço público (MOREIRA; LARA, 2012).

2.10 O comportamento das matrículas da educação infantil por dependência administrativa no período do Fundef/Fundeb

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha contemplado a educação infantil como direito da criança, opção da família e dever do Estado, é com a LDB/1996 que a creche e a pré-escola são incorporadas à educação como a primeira etapa da educação básica. Tal fato colaborou para a entrada da creche pela primeira vez no Censo Escolar, em 1997. Antes disso, as poucas creches que existiam estavam sob a responsabilidade da assistência social, da saúde ou da previdência social, não havendo coleta de dados ou informações educacionais sobre as instituições e o número de crianças que as frequentavam de forma efetiva e oficial (NASCIMENTO, 2012).

Desta forma, é preciso salientar que a LDB estabeleceu prazo até 1999 para que as creches e pré-escolas fossem integradas à educação, porém, como muitas redes só finalizaram

a incorporação das creches e pré-escolas à educação em 2001, o período de 1997 a 2001 do Censo Escolar não conta com dados fidedignos, podendo causar a impressão de forte expansão no sistema educativo da educação infantil quando, na verdade, o que ocorreu foi a incorporação de matrículas antes vinculadas às instituições de outras áreas. Por isso, a análise dos dados foi realizada a partir de 2001, contabilizando o intervalo de tempo para análise do comportamento das matrículas em creche e pré-escola no contexto do Fundef/Fundeb de 2001 a 2016.

Dito isso, as tabelas a seguir serão analisadas para verificar como se comportaram as matrículas das creches e pré-escolas no período de vigência do Fundef/Fundeb:

Tabela 1 — Matrículas em creche por dependência administrativa, em percentual, no Brasil, na vigência do Fundef/Fundeb

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total
2001	886	0,08	18.292	1,67	663.508	60,69	410.661	37,56	1.093.347
2006	933	0,07	17.582	1,23	898.945	62,95	510.482	35,75	1.427.942
2007	974	0,06	8.651	0,55	1.040.670	65,88	529.286	33,51	1.579.581
2016	1.523	0,05	3.694	0,11	2.077.242	64,13	1.156.435	35,70	3.238.894

Fonte: Inep. Elaborado pela autora com base nos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2001, 2006, 2007 e 2016.

Tabela 2 — Matrículas em pré-escola por dependência administrativa, em percentual, no Brasil, na vigência do Fundef/Fundeb

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total
2001	1.629	0,03	317.861	6,60	3.275.406	67,97	1.223.907	25,40	4.818.803
2006	1.538	0,03	225.397	4,03	3.921.291	70,17	1.439.927	25,78	5.588.153
2007	1.167	0,02	168.994	3,43	3.727.934	75,61	1.032.192	20,94	4.930.287
2016	1.499	0,03	51.499	1,02	3.760.147	74,60	1.227.065	24,35	5.040.210

Fonte: Inep. Elaborado pela autora com base nos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2001, 2006, 2007 e 2016.

A despeito da determinação da LDB/96 para que as instituições que prestassem atendimento às crianças fossem integradas à educação até 1999, a pasta da Educação não dispunha de recursos para absorver este atendimento, pois esses estavam na pasta da Assistência Social. Houve desacordos entre as duas pastas a respeito do financiamento e gestão da educação infantil (CHOI, 2009; BARRETO, 2003).

Com a aprovação do Fundef, também em 1996, que destinava recursos apenas para o ensino fundamental, a educação infantil foi colocada em uma situação de extrema fragilidade quanto ao financiamento.

Apesar de todos esses contrapontos na vigência do Fundef, a análise, de 2001 a 2006, mostra um crescimento das matrículas em creche de cerca de 31%. Já no período do Fundeb, isto é, de 2007 a 2016, o número de matrículas em creche dobrou, evidenciando crescimento de 105%. Através da análise dos dados, pode-se afirmar que ao longo da vigência do Fundef/Fundeb a maior parte do atendimento em creche esteve concentrada nos municípios, sendo que, em 2016, a rede municipal assumiu 64% das matrículas. É considerável também a presença de instituições privadas na oferta de creche, cujo percentual de matrículas vem mantendo-se em torno de 36%. A União manteve uma participação irrisória de menos de 0,1%, e os estados diminuíram ano a ano sua presença na oferta de creche.

Na vigência do Fundef/Fundeb, embora tenha ocorrido avanço da taxa de atendimento da população de 4 a 5³⁴ anos, que em 2001 era de 55%, e, em 2016, atingiu a marca de 90% (IBGE/PNAD, 2017). Com relação ao número total de matrículas, o crescimento foi de apenas 12% no período, motivo pelo qual, estima-se que o aumento na taxa de atendimento tenha ocorrido em virtude de queda no crescimento populacional. Além disso, a ampliação do ensino fundamental para nove anos, estabelecida pela Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, pode ter contribuído para elevar a taxa de atendimento na medida em que reduziu o público-alvo da pré-escola, pois crianças de seis anos passaram a ser matriculadas no ensino fundamental. O atendimento da pré-escola também esteve concentrado nos municípios, chegando a 75% em 2016, sendo que nesse ano as instituições privadas foram responsáveis por 24% das matrículas da pré-escola. A educação infantil tem a maior participação da iniciativa privada de toda a educação básica na oferta de vagas. Vale lembrar que o atendimento privado abrange as instituições conveniadas com o poder público, instituições privadas não conveniadas sem fins lucrativos, além das instituições privadas propriamente ditas, que têm fins lucrativos. A União tem uma participação praticamente nula de 0,03%, ao passo que os estados vieram diminuindo ano a ano suas matrículas na pré-escolas, até atingirem em 2016 a insignificante participação com 1% das matrículas.

Estudos, como o de Cruz (2009), apontam para a necessidade de maior compromisso do poder público com a educação infantil, que não pode ser vista como responsabilidade exclusiva dos municípios, ente federado com menor capacidade orçamentária. Neste sentido, reforça-se a “necessidade de revisão do pacto federativo” e “de regulamentação

³⁴ Em 2001, crianças de 4 a 6 anos deveriam ser matriculadas na pré-escola, a partir da Lei 11.114, de 16 de maio de 2005, que tornou obrigatório o início do ensino fundamental aos 6 anos, a matrícula na educação infantil passou a abranger 4 e 5 anos apenas, razão pela qual para tornar a comparação possível, foi necessário buscar dados levando em consideração apenas as idades de 4 e 5 anos.

das formas de cooperação interfederativas” (BARBOSA; ADRIÃO, 2016, p.191). Dessa maneira, faz-se necessário que a União, como um importante ente federado, tenha uma postura mais ativa no financiamento da educação infantil em colaboração com os municípios e estados, a fim de que o direito à educação infantil seja garantido às crianças brasileiras.

Enquanto formas de cooperação interfederativas aguardam a regulamentação, a colaboração da União para a educação infantil vem ocorrendo por meio de programas/ações de assistência técnica, financeira e suplementar sob responsabilidade do MEC/FNDE/MDS e da complementação da União ao Fundeb.

3 FEDERALISMO BRASILEIRO, RESPONSABILIDADES (INTER)GOVERNAMENTAIS EM EDUCAÇÃO, SISTEMA TRIBUTÁRIO E PERFIL DO FINANCIAMENTO FEDERAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Política literária.
 O poeta municipal
 discute com o poeta estadual
 qual deles é capaz de bater o poeta federal.
 Enquanto isso o poeta federal
 tira ouro do nariz.
Carlos Drummond de Andrade

3.1 Federalismo brasileiro e responsabilidades (inter)governamentais em educação

Pode-se caracterizar o federalismo “como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns” (ARAÚJO, 2013, p. 34). Ou seja, uma organização político-territorial do poder baseada na dupla soberania: “a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, e o segundo tem finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do país” (ARAÚJO, 2013, p. 34).

Segundo Araújo (2014, p. 60), o modelo de federalismo brasileiro desenhado pela CF de 1988 é “uma combinação entre o desejo de descentralização de poder e a histórica primazia do papel regulador e indutor do poder central em nosso país”. Embora a Carta Magna tenha permitido maior alocação de recursos para os entes subnacionais, via transferências constitucionais de parte dos impostos arrecadados pela União, assistiu-se à recomposição da base tributária do poder Central (União) pela criação e redefinição das alíquotas das contribuições sociais, visto que as mesmas não precisam ser repartidas com as demais unidades federativas (ARAÚJO, 2014). A maior concentração da base tributária está em poder da União, embora sejam estados e municípios que executem as principais políticas públicas, isto é, a descentralização da execução das políticas públicas não foi acompanhada do equilíbrio na distribuição dos recursos e autonomia na definição da política (CRUZ, 2011).

Cabe destacar que o modelo de federalismo brasileiro repercute no setor educacional, principalmente no campo do financiamento da educação, pois delinea no âmbito do direito à educação as responsabilidades relativas a cada um dos entes federados na oferta educacional (CRUZ, 2011).

A CF de 1988 elevou o município ao status de ente federado, juntamente com estados, Distrito Federal e União, logo no seu 1º artigo. Tal definição repercutiu nas demais determinações da lei, reservando ao município dotação orçamentária, autonomia para arrecadar

tributos, participação em partes determinadas de tributos arrecadados por União e estados, bem como atribuição de responsabilidades (ARAÚJO, 2016). Contudo, o reconhecimento do município como ente federado não se traduziu no completo equilíbrio da divisão de competências e garantia de fontes de recursos para a execução de suas responsabilidades. Apesar do aumento das transferências constitucionais, municípios e estados foram colocados na posição de executores dos serviços públicos, enquanto a União manteve a prevalência na capacidade de tributar e legislar.

A educação foi expressa na Carta Magna da nação como direito social e de competências privativas, concorrentes e comuns no âmbito dos três entes federados (CF/88, arts. 6º, 23º, 24º, 30º).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

X-educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Art. 30. Compete aos municípios:

VI- manter, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Com efeito, a responsabilidade pela oferta da educação básica é compartilhada entre as três esferas de poder. Ainda que haja definições de atuação prioritárias para estados e municípios, à União cabe a prestação de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, pois em um estado federativo como o nosso, os três entes governamentais “têm autoridade sobre a mesma população e o mesmo território” (FARENZENA, 2011, p. 96). Porém, a ausência de um Sistema Nacional de Educação e de regulação da divisão de responsabilidade comuns entre União, estados e municípios dificulta a efetivação das políticas educacionais. De acordo com Cara (2014, p. 78), regulamentar a cooperação federativa e o regime de colaboração é “condição obrigatória para o estabelecimento do Sistema Nacional de Educação”.

Como esclarece Araújo (2014, p. 61), “três décadas de vigência do modelo federativo promulgado em 1988 não foram suficientes para que as regras de repartição de recursos e responsabilidades fossem devidamente regulamentadas”. Isto é, o parágrafo único do artigo 23 permanece sem o devido detalhamento, e o regime de colaboração entre os entes federados restrito a ações pontuais e imprecisas (ARAÚJO, 2014).

A EC 53 alterou o parágrafo único do artigo 23, buscando viabilizar a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados ainda que parcialmente. Fato é que desde a CF de 1988 o regime de colaboração aguarda que a lei complementar venha fixar

normas para a cooperação entre União, estados e municípios no que diz respeito às obrigações educacionais do Estado para com a população (ARAÚJO, 2016).

Art. 23. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: [...] v - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para 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.

Como a oferta da educação básica no Brasil foi historicamente descentralizada, a maior parte da responsabilidade quanto ao financiamento e atendimento educacional foi assumida por estados e municípios (FARENZENA, 2011). A atuação da União encontra-se circunscrita a ações de suplementação à manutenção da educação básica, ofertada por estados e municípios por meio de transferências de recursos financeiros e assistência técnica (FARENZENA, 2011). Os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da Tabela 3, confirmam os baixos índices de investimento público em educação por parte da União, que colaborou em 2012 com apenas 20% dos recursos aplicados, enquanto estados e Distrito Federal foram responsáveis por 39% e municípios por 41%.

Tabela 3 — Série histórica da estimativa do percentual do investimento público total em educação por esfera de governo, em relação ao PIB (%) – Brasil, 2000 a 2012

Ano	Total	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	4,7	0,9	2,0	1,8
2001	4,8	0,9	2,0	1,8
2002	4,8	0,9	2,1	1,8
2003	4,6	0,9	1,9	1,8
2004	4,5	0,8	1,9	1,9
2005	4,5	0,8	1,8	1,9
2006	5,0	0,9	2,1	2,0
2007	5,1	1,0	2,1	2,0
2008	5,5	1,0	2,3	2,1
2009	5,7	1,2	2,4	2,2
2010	5,8	1,2	2,3	2,3
2011	6,1	1,3	2,5	2,3
2012	6,4	1,3	2,5	2,6

Fonte: Inep/MEC. Elaboração Deed/Inep.

Quando o quesito é investimento direto, isto é, restrito a educação pública, de acordo com Araújo (2014), a participação da União na distribuição de recursos destinados à educação pública é desproporcional ao seu potencial arrecadatório, situação que não sofreu variação na última década, já que em 2000 a União contribuía com 18% dos recursos aplicados e, em 2012, último ano com dado disponível, manteve os mesmos 18%, sobrecarregando os demais entes federados na prestação dos serviços educacionais e acentuando os traços de desigualdade na oferta educacional, o que coopera para a existência de diferentes padrões de qualidade. Para efeito de comparação, a Tabela 4 traz esses dados de 2000 a 2012.

Tabela 4 — Série histórica da estimativa do percentual do investimento público direto em educação por esfera de governo, em relação ao PIB (%) – Brasil 2000 a 2012

Ano	Total	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	3,9	0,7	1,7	1,5
2001	4,0	0,8	1,7	1,6
2002	4,1	0,7	1,8	1,6
2003	3,9	0,7	1,6	1,6
2004	3,9	0,6	1,6	1,6
2005	3,9	0,7	1,6	1,7
2006	4,3	0,7	1,8	1,7
2007	4,5	0,8	1,9	1,8
2008	4,7	0,9	2,0	1,9
2009	5,0	1,0	2,0	1,9
2010	5,1	1,0	2,0	2,0
2011	5,3	1,1	2,1	2,0
2012	5,5	1,0	2,2	2,3

Fonte: Inep/MEC. Elaboração Deed/Inep.

A regulamentação do Sistema de Educação Nacional definiria formas de cooperação entre os entes federados, ajustando questões referentes ao financiamento e funcionamento da educação básica, propiciando maior responsabilização de todos os poderes para com a educação básica e efetivação de um padrão mínimo de qualidade.

Segundo Cara (2014, p. 80):

Como os instrumentos para o federalismo cooperativo não foram, ainda, devidamente regulamentados e articulados, além do próprio fato de os municípios serem desiguais entre si e terem menor capacidade de investimento somado do que o conjunto dos estados e União, as políticas sociais que dependem da ação dos governos locais tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior qualidade.

Para o autor, o prejuízo mais explícito da falta de definição dos instrumentos de cooperação tem reflexos diretos sobre a educação infantil, em especial sobre o direito à creche. Isto porque cabe ao município atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, ou seja, “cabe ao ente federado mais frágil, especialmente em termos orçamentários, custear a etapa mais onerosa de toda educação básica” (CARA, 2014, p. 81). Para Araújo (2014, p. 62):

A falta de regulamentação do regime de colaboração gerou dois fenômenos nocivos ao equilíbrio federativo e à garantia do direito à educação. De um lado, houve clara sobrecarga de alguns entes federados, especialmente os municípios, que assumiram mais responsabilidades do que previsto na Constituição (a oferta do ensino fundamental é exemplar) e tais atribuições não foram acompanhadas de alocação de recursos proporcionais. De outro lado, houve concorrência entre estados e municípios e uma relação de subordinação da esfera municipal, fruto do padrão de relacionamento político existente em muitas unidades da federação.

Neste sentido, corrobora-se o questionamento de Pinto (2014, p. 624): “terão os municípios recursos financeiros e instrumentos de gestão e planejamento para atender os novos desafios?”; e indaga-se com Barbosa e Momma-Bardela (2017, p. 60), dentro desse contexto de relações federativas tão díspares:

Como valorizar e respeitar a autonomia dos 5.565 municípios brasileiros (governos locais), 26 estados mais o Distrito Federal, em sua relação com o governo federal (poder central/União)? Como superar a relação entre “centro e periferia” no contexto nacional, uma vez que a região Sudeste, por exemplo concentra mais de 50% do PIB nacional (IBGE, 2014) e, no geral, melhores condições de vida se comparado a vários municípios que integram os estados do Nordeste e Norte?

De acordo com dados do IBGE (2010), compilados por Pinto (2014, p. 628) na Tabela 5, “cerca de 70% dos municípios brasileiros possuíam, em 2010, até 20 mil habitantes” e apenas 11% tinham mais de 50 mil habitantes, entre os quais se destacam as capitais, e principalmente, municípios do Sul e Sudeste do país. Esses municípios são considerados de médio e grande porte, e, geralmente, dispõem de mais receitas tributárias próprias que os permitem financiar seus programas sociais com menor grau de dependência das transferências intergovernamentais.

Tabela 5 — Distribuição percentual do número de municípios brasileiros por faixa de população, 2010

Faixa de População	%
Até 2.000	2,1
De 2.001 a 5.000	21,26
De 5.001 a 10.000	21,8
De 10.001 a 20.000	25,2
De 20.001 a 50.000	18,7
De 50.001 a 100.000	5,8
Mais de 100.000	5,1

Fonte: IBGE (2010), in PINTO (2014).

A Tabela 6 mostra que a estrutura da receita orçamentária dos municípios brasileiros está diretamente relacionada a quantidade de habitantes, sendo notória a baixa capacidade de arrecadação dos mesmos, exceto dos grandes municípios, geralmente capitais com mais de 500 mil habitantes, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Salvador, nos quais o volume de receitas próprias (Corrente-Tributária/Demais e Capital-Operações de Crédito/Demais³⁵) é superior ao montante de transferências.

Tabela 6 — Receita orçamentária dos municípios brasileiros por natureza, de acordo com a quantidade de habitantes, 2015

Faixa de População	Receitas Orçamentárias dos Municípios Brasileiros				
	Corrente-Transferências	Corrente-Tributária	Corrente-Demais	Capital-Operações de Crédito	Capital-Demais
Menos de 50 mil habitantes	80,1%	8,1%	7,7%	0,3%	3,7%
Entre 50 e 500 mil habitantes	63,1%	20,2%	14,0%	0,8%	1,9%
Acima de 500 mil habitantes	41,3%	36,5%	17,9%	2,2%	2,2%
Brasil	61,50%	21,60%	13,20%	1,10%	2,60%

Fonte: STN. Balanço do Setor Público Nacional (2015). Elaboração da autora.

Diante desse cenário, observa-se que a maioria absoluta dos municípios dependem basicamente dos recursos das transferências intergovernamentais³⁶ para manter e expandir seus sistemas de educação, como é o caso do atendimento à educação infantil, que está sob

³⁵ Os termos serão explicados no decorrer do Capítulo 3.

³⁶ FPM, IPVA, ICMS, entre outros.

responsabilidade prioritária da gestão municipal (NASCIMENTO, 2012). Porém, essas transferências e o esforço fiscal dos municípios não vêm sendo suficientes para suprir a necessidade de vagas em creche e pré-escola, já que especialmente a creche apresenta os menores índices de cobertura de toda a educação básica, fruto de longos anos de demanda reprimida por educação desse segmento. Além disso, os custos da oferta e manutenção da educação infantil são superiores ao de outras etapas e modalidades da educação (BARBOSA; MOMMA-BARDELA, 2017; CARA, 2014).

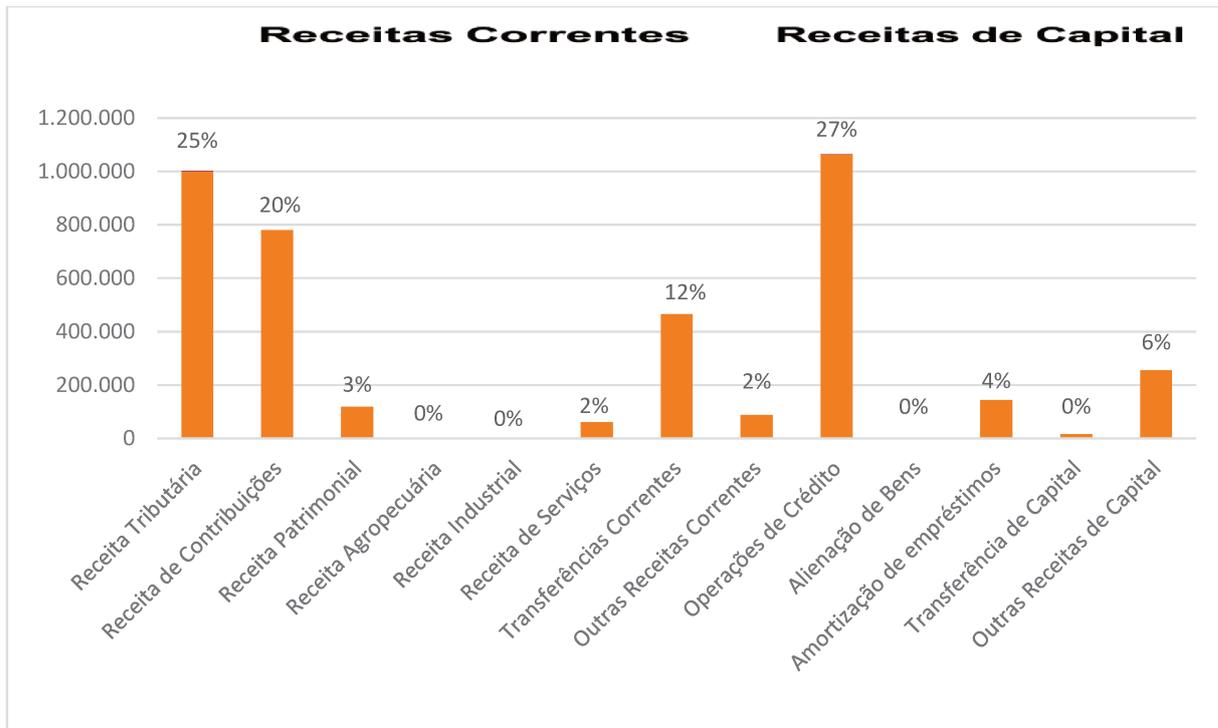
Por isso, a emergência da regulamentação do regime de colaboração, creditando a cada ente federado não só atribuições específicas quanto a educação, mas também a igualdade na distribuição do bolo fiscal para que os investimentos em educação se efetivem, tendo em vista que a disponibilidade orçamentária da União é superior à de estados e municípios, e sua contribuição para a educação inferior à dos entes subnacionais. Neste sentido, faz-se necessário um maior aporte financeiro desse ente federativo para o financiamento da educação. Diante dessas questões, resta-nos entender as bases do nosso sistema tributário, tema do próximo tópico.

3.2 O nosso sistema tributário

Discutir o financiamento das políticas sociais parece difícil à primeira vista, mas depois de algum tempo em contato com o tema, o conjunto de regras que envolve o orçamento público vai sendo revelado, permitindo entender de onde vêm e para onde vão os recursos públicos. A princípio, é preciso saber quais são as fontes (receitas), depois onde e como esses recursos são empregados em determinadas áreas, por exemplo nas políticas sociais (educação, saúde, assistência social, saneamento, etc.), os denominados dispêndios ou despesas.

As receitas dividem-se em: receitas correntes e de capital. As primeiras referem-se à receita tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços, bem como as transferências correntes e outras receitas correntes; são destinadas a cobrir as despesas correntes, isto é, os gastos com manutenção, pagamento de pessoal, encargos sociais e da dívida, juros e outros gastos. Já as receitas de capital são aquelas provenientes da venda de patrimônio (alienação de bens), das operações de crédito via endividamento, do recebimento de recursos para amortização de empréstimos concedidos, etc., destinadas a cobrir despesas de capital como investimentos, inversões financeiras, amortização e refinanciamento da dívida, conforme pode-se acompanhar no Gráfico 1.

Gráfico 1 — Receitas Orçamentárias por natureza com base no Orçamento Consolidado Geral (União, estados e municípios) de 2016, valores nominais (em milhões)



Fonte: STN. Balanço do Setor Público Nacional (2016). Elaboração da autora.

Conforme o gráfico, observa-se que as receitas correntes, ou seja, as receitas de manutenção, representam 63% do orçamento geral, enquanto as receitas de capital 37%. Em relação a receitas correntes destacam-se a receita tributária, que representa 25%, e a receita de contribuições³⁷, que soma 20%, além das transferências correntes que correspondem a 12%. No que diz respeito às receitas de capital, as operações de crédito sobressaem atingindo a soma de 27% das receitas do orçamento.

Atualmente, o Sistema Tributário Nacional é composto por 6 espécies de tributos (o STF havia adotado a teoria quinquipartite, todavia, o artigo 149-A introduziu nesse Sistema as contribuições de iluminação pública, de competência dos municípios): impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições especiais e as contribuições de iluminação pública.

De acordo com a CF/1988, os tributos são formados pelos impostos, taxas, empréstimos compulsórios e contribuições especiais, sendo estas últimas subdivididas em

³⁷ A separação das receitas de contribuições em relação às tributárias se deve ao uso da classificação da Lei 4.320/64, que adota a divisão tripartite, em que a definição tributo abrange impostos, taxas e contribuições de melhoria, e não quadripartite, adotada pela CF/88, em que o conceito de tributo compreende impostos, taxas, contribuições especiais e empréstimo compulsório. Subdividindo-se contribuições especiais em: contribuições de melhoria, contribuições sociais, econômicas e de interesse de categorias profissionais ou econômicas (TORRES, 2013; BRASIL, 2017a).

contribuições de melhoria, contribuições sociais, econômicas e de interesse de categorias profissionais ou econômicas (TORRES, 2013; CF, art. 145º, 148º e 149º). Os tributos correspondem a todo pagamento pecuniário obrigatório, instituídos por lei e cobrados por meio de atividade administrativa que não constitua uma medida punitiva a um ato ilícito (CTN, art. 3º; TORRES, 2013).

O imposto é instituído e “cobrado pelo Estado para o financiamento das atividades que lhe são atribuídas pela sociedade” (OLIVEIRA, 2009, p. 169). O conceito de imposto deve levar em conta a capacidade contributiva do cidadão (TORRES, 2013; CF, art. 145º, § 1º). A cobrança de impostos é de competência comum da União, dos estados e dos municípios, tendo cada um dos entes federados competência privativa para instituir determinados impostos dentro do seu campo de atuação. Os impostos de maior expressão na arrecadação são: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); de âmbito federal, e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); de âmbito estadual. Posteriormente, será detalhada a relevância desses impostos para o financiamento da educação.

As taxas são cobradas “em razão do poder de polícia³⁸ ou pela utilização, efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (CF/88, art. 145º, inciso II). A criação e cobrança de taxas é de competência comum de todos os entes federados. As taxas são pagas pelo contribuinte em função de uma contraprestação, por exemplo, a taxa de coleta de lixo pressupõe que haja recolhimento do lixo por parte do município que a instituiu.

O empréstimo compulsório objetiva a formação de receita para as necessidades públicas sob promessa de restituição, e sua aplicação estará vinculada à despesa que o gerou (TORRES, 2013, CF/88, art. 148º, parágrafo único). A Constituição Federal discrimina dois tipos de situações que justificam a instituição do empréstimo compulsório: “para atender as despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência” e “no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional” (CF/88, art. 148º, incisos I e II). Um exemplo de empréstimo compulsório foi o confisco das poupanças com valores superiores a Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros), por um prazo de dezoito meses, pelo governo Collor em 1990.

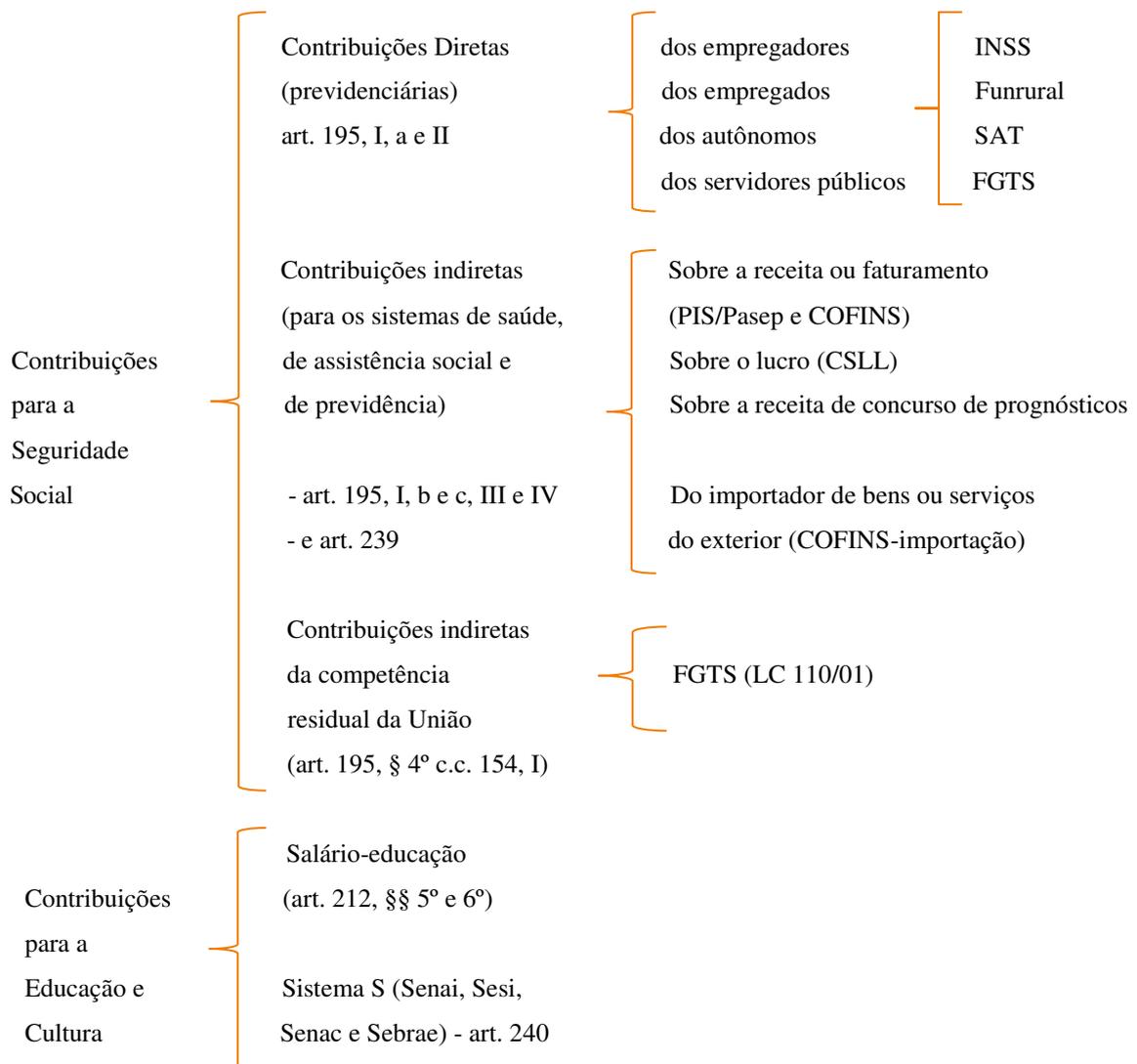
A contribuição de melhoria é cobrada mediante benefício ofertado para os donos de imóveis, por exemplo a valorização imobiliária, decorrente de obras públicas como colocação

³⁸ Poder de Polícia, de acordo com Torres (2013, p. 406), é “qualquer ato que constitua emanção da atividade estatal de disciplina da liberdade individual em benefício do bem-estar geral”.

de asfalto, calçamento, rede de esgoto, rede de água, etc. (OLIVEIRA, 2009; CF/88, art. 145, inciso III).

A contribuição social é uma forma do Estado financiar a política social, que “abrange a previdência social, a saúde e a assistência social, parcelas constitutivas do conceito maior de seguridade social (art. 195 da CF), assim como a educação e o auxílio desemprego” (TORRES, 2013, p. 413). Além das “contribuições voltadas para o financiamento público, outras destinadas à cobertura de atividades do próprio setor privado — ensino, apoio técnico, etc. — passaram a integrar a estrutura da carga tributária no Brasil”, a exemplo do “Sistema S” (Senac, Sesi, Sesc, Sebrae, etc.) (OLIVEIRA, 2009, p. 173).

A esse respeito, vale destacar uma síntese das contribuições sociais sob perspectiva das destinações constitucionais, formulada por Torres (2013, p. 414-415).



A contribuição econômica tem sua destinação reservada às atividades de intervenção no domínio econômico, e objetiva permitir que o Estado atue como agente regulador da atividade econômica, exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento do desenvolvimento nacional (TORRES, 2013; CF/88, art. 174). São exemplos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE):

- a) CIDE – Combustível: incide sobre a importação e a comercialização do petróleo, gás natural e outros combustíveis. Destina-se ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de combustível, financiamento de projetos ambientais e de programas de infraestrutura de transportes (Lei 10.336/2001, art.1º, § 1º, incisos I, II, III);
- b) CIDE – Remessas para o Exterior: incide sobre pagamentos, remessas a beneficiários residentes no exterior, cuja remuneração decorre de contrato alvo de transferência de tecnologia relativos à exploração de patentes ou uso de marcas, bem como de assistência técnica ou fornecimento de tecnologia. Destina-se ao financiamento de programas de pesquisa científica e tecnológica, em cooperação entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo (Lei 10.168/2000, art. 1º e 2º, § 1º e 2º).

As contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas são instituídas para resguardar o interesse do contribuinte que participa de um determinado grupo profissional ou econômico (TORRES, 2013). Contribuições para a Ordem dos Advogados, Conselhos Federais de Farmácia e Ordem dos Músicos são exemplos de contribuições de interesse das categorias profissionais, e “se destinam a financiar a atividade de controle e disciplina do exercício profissional” (TORRES, 2013, p. 425). Como exemplo de contribuição de interesse da categoria econômica tem-se o imposto sindical, equivocadamente chamado de imposto, posto que é uma contribuição especial.

Existe, também, uma contribuição especial atípica: a referente à iluminação pública. A EC 39, de 19 de dezembro de 2002, autorizou a instituição dessa contribuição atípica, visto que o Supremo Tribunal Federal havia declarado a inconstitucionalidade da taxa de iluminação pública, considerando que a mesma se tratava de um serviço não mensurável e, portanto, de indivisível valor a cada um dos contribuintes (TORRES, 2013).

Os impostos representam apenas parte das receitas tributárias, pois parcela substancial da carga tributária advém das contribuições. Como é competência exclusiva da União instituir contribuições sociais, econômicas e de interesse de categorias profissionais ou econômicas, há um notório desequilíbrio na divisão do bolo fiscal (CF/88, art. 149º). Mediante

isso, acompanhar os dados da Tabela 7 permite esclarecer alguns pontos inerentes a este assunto.

Tabela 7 — Receita tributária, conforme o Balanço do Setor Público Nacional de 2016, valores nominais (em milhões)

Receita Tributária		
Impostos	963.486	54%
Taxas	35.808	2%
Contribuição de Melhoria	225	0%
Contribuições Sociais	756.850	43%
Contribuições Econômicas	17.437	1%
Contribuições para Custeio do Serviço de Iluminação Pública	5.950	0%
Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional	17	0%
Total	1.779.773	100%

Fonte: STN. Balanço do Setor Público Nacional (2016). Elaboração da autora.

De acordo com a Tabela 7, os impostos representam 54% da receita tributária, as taxas representam 2% e a receita advinda da contribuição de melhoria não é representativa à somatória geral. As contribuições sociais, por sua vez, correspondem a 43%, ao passo que as contribuições econômicas e as contribuições para custeio do serviço de iluminação pública representam 1% e 0%, respectivamente. Como é notório, as contribuições sociais representam mais de 40% da receita advinda de tributos.

É discurso comum e usual dizer que no Brasil se cobra muitos impostos. Segundo a Constituição Federal, existem 13 impostos, sendo que o imposto sobre grandes fortunas aguarda desde 1988 a regulamentação por lei complementar para ser instituído; as contribuições sim, são variadas e em grande número (CF/88, arts.153, 155 e 156; incisos I ao VII, I ao III e I ao III; PINTO, 2000).

Agora, será analisada a Carga Tributária do Brasil por esfera de governo, tributo e competência. A Carga Tributária “é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade e o produto ou a renda nacional de um determinado país” (OLIVEIRA, 2009, p. 166). Tal indicador é obtido pela seguinte fórmula: $Carga\ Tributária = \frac{Tributos}{PIB}$.

Nela, a mensuração de tributos corresponde a impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais, econômicas e de interesse de categorias profissionais e

econômicas³⁹, arrecadados pelas três esferas de governo (União, estados e municípios) e o PIB (Produto Interno Bruto), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (OLIVEIRA, 2009; BRASIL, 2017b). A seguir, a Tabela 8 apresenta a estrutura da carga tributária do Brasil por tributo e competência em 2016.

Tabela 8 — Estrutura da Carga Tributária do Brasil por tributo e competência – 2016, em valores nominais

Esferas de Governo	Tributos	Valores em R\$ Milhões	% PIB	% do Total
União	1. Imposto sobre o Comércio Exterior (Imposto sobre Importação – II e Imposto sobre a Exportação – IE).	31.447,61	0,50%	1,55%
	2. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.	1.126,42	0,02%	0,06%
	3. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR.	386.789,23	6,18%	19,08%
	4. Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.	41.851,41	0,67%	2,06%
	5. Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou Títulos – IOF.	33.644,72	0,54%	1,66%
	6. Outros: Taxas, Contribuição Pensão Militares, Cota-Parte Adicional Marinha Mercante.	14.197,52	0,23%	0,70%
	7. Seguridade Social: Contribuições da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social).	698.331,80	11,16%	34,45%
	8. Demais: Contribuições diversas. Salário-Educação, Sistema S, etc.	176.370,01	2,82%	8,70%
	Subtotal	1.383.758,72	22,12%	68,26%
Estados	1. Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação – ITCMD.	7.262,15	0,12%	0,36%
	2. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.	412.856,99	6,60%	20,37%
	3. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.	39.012,85	0,62%	1,92%
	Contribuição Regime Próprio Previdência Estadual.	23.248,33	0,37%	1,15%
	Outros Tributos Estaduais.	32.460,79	0,52%	1,60%
	Subtotal	514.841,11	8,23%	25,40%
Municípios	1. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.	37.561,70	0,60%	1,85%
	2. Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” – ITBI.	9.639,25	0,15%	0,48%
	3. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.	54.622,10	0,87%	2,69%
	Contribuição Regime Próprio Previdência Municipal.	10.118,36	0,16%	0,50%
	Outros Tributos Municipais.	10.118,36	0,26%	0,81%
	Subtotal	128.414,66	2,04%	6,34%
	Total	2.027.014,48	32,38%	100,00%

Fonte: MF/RF/CETAD. Carga Tributária no Brasil (2016). Análise por Tributos e Bases de Incidência. Elaboração da autora.

³⁹ De acordo com a Receita Federal, no documento “Estudos Tributários 15: Carga Tributária no Brasil 2005”, “O conceito de carga tributária utilizado é amplo e inclui contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais e econômicas, além dos impostos, taxas e contribuições de melhoria, abrangidos pelo conceito de tributo nos termos do art. 145 da Constituição Federal. Também estão incluídas no cálculo da carga tributária as contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Como a estimativa considera os tributos e contribuições relativos às três esferas de governo, o resultado apurado constitui um indicador do esforço da sociedade para o financiamento das atividades do Estado” (BRASIL, 2006b).

Considerando os dados da Tabela 8, pode-se afirmar que em 2016 a Carga Tributária no Brasil foi de 32,38% do PIB, ou seja, 2,03 trilhões do PIB, que atingiu a marca de 6,26 trilhões. A União foi o ente governamental que mais arrecadou, perfazendo um total de 68,26%, já os estados recolheram 25,40% dos tributos e os municípios são os que menos arrecadaram, ficando com apenas 6,34% do total da arrecadação. A causa da alta parcela dos tributos concentrada nas mãos da União se deve não apenas aos impostos, mas, especialmente, às contribuições, já que este é o ente governamental responsável por recolher e administrar praticamente a totalidade das contribuições, exceto as contribuições previdenciárias dos servidores estatutários recolhidas por estados e municípios para compor seus regimes de previdência próprios, de modo que a União recolhe 43,15% em contribuições e 24,41% em impostos da carga tributária total. Claro que, posteriormente, parte desses recursos é repassado a estados, Distrito Federal e municípios via transferências, ou a órgãos responsáveis por garantir a distribuição dos recursos, como é o caso do salário-educação, cuja responsabilidade do repasse é do FNDE, que administra 10% da receita líquida do salário-educação e a quota federal.

No que diz respeito aos impostos, é possível perceber que a maior parcela do montante arrecadado se concentra no ICMS e no IR, que sozinhos correspondem a 39,45% dos tributos arrecadados, sendo o ICMS responsável por 20,37% e o IR por 19,08%. O ICMS é de competência estadual e o IR de competência da União, já o imposto de maior relevância no âmbito municipal, o ISS, corresponde a 2,69% do total.

Chama a atenção o fato do Imposto Territorial Rural (ITR) representar uma receita praticamente nula da ordem de 0,06% na soma percentual dos principais impostos e contribuições, em um país de dimensões continentais como o Brasil, cuja área total representa mais de 8 milhões de km². Eis aí uma fonte de arrecadação que poderia ser revista, caso fosse minimizado o lobby da bancada ruralista no Congresso.

Existe também o predomínio de impostos indiretos, isto é, de impostos sobre o consumo de bens e serviços, cujos valores são repassados ao preço final do produto, como o ICMS, IPI, ISS, II e IE, que somados totalizam 26,67% da carga tributária. Já os impostos diretos que incidem sobre o patrimônio (propriedade e renda), como IR, ITR, IOF, ITCMD, IPVA, IPTU e ITBI somam 25,41% da carga tributária. Contudo, como exposto anteriormente, os impostos representam apenas parcela da arrecadação tributária, em que cerca de 43% advêm das contribuições, que em sua maioria têm os custos repassados para os preços e, assim, para o consumidor, podendo ser consideradas como uma espécie de tributação indireta. Ou seja, na prática, cerca de 70% da carga tributária brasileira corresponde a tributos indiretos.

Conforme apontam os dados da Tabela 9, pode-se dizer, de acordo com a base de incidência sobre as receitas tributárias do ano de 2016, que a matriz tributária brasileira se sustenta a partir dos ganhos do consumo e do trabalho. Desta forma, os Tributos sobre Bens e Serviços representaram 47,39%, isto é, 960.556,63 milhões de reais, enquanto os Tributos sobre a Folha de Salários, que correspondem às contribuições, somaram 26,31%, ou seja, 533.235,87 milhões de reais, ao passo que Tributos sobre Transações Financeiras atingiram a marca de 1,66%, Tributos sobre Propriedade representaram 4,67% e os Tributos sobre a Renda 19,97% dos tributos arrecadados.

Tabela 9 — Base de incidência dos tributos de 2016, em valores nominais

Tipo de Base	Tributos	R\$ Milhões	% do Total
Tributos sobre Bens e Serviços	1. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). 2. Imposto sobre a Importação (II). 3. Imposto sobre a Exportação (IE) 4. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). 5. Imposto sobre Serviços (ISS). 6. Taxas-Prestação de Serviços e Poder de Polícia. 7. CIDE-Combustível 8. Outros Tributos. 9. Outras Contribuições Sociais e Econômicas. 10. Outras Contribuições Previdências.	960.556,63	47,39%
Tributos sobre a Folha de Salários	1. Contribuições para a Previdência Social, Regime Geral (RGPS) e Regime Próprio (RPPS) do empregador, do empregado e autônomo. Demais receitas não alocáveis. Seguro desemprego (FGTS). 2. Outros: Exemplo: Salário Educação, Sistema “S”, PIS-Pasep, Cota-Parte Contribuição Sindical, etc.	533.235,87	26,31%
Tributos sobre a Renda	1. Imposto de Renda (IR) Pessoa Física e Jurídica e retenções não alocáveis.	404.817,40	19,97%
Tributos sobre Transações Financeiras	1. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).	33.644,91	1,66%
Tributos sobre Propriedade	1. Propriedade imobiliária: Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). 2. Propriedade de veículo: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). 3. Transferências Patrimoniais: Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” (ITBI) e Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação (ITCMD)	94.602,37	4,67%
Outros Tributos		157,30	0,01%

Fonte: MF/RF/CETAD. Carga Tributária no Brasil (2016). Análise por Tributos e Bases de Incidência. Elaboração da autora.

Como a carga tributária é extremamente regressiva, incidindo na sua maioria sobre o consumo e o salário, são os próprios trabalhadores que ficam com o ônus da tributação e, assim, financiam indiretamente as políticas sociais (SALVADOR, 2012).

No Brasil, não há nem mesmo a tentativa para que o sacrifício da carga tributária recaia sobre os mais afortunados economicamente. Contudo, o comportamento regressivo da carga tributária é presumível à medida que tributar via impostos indiretos — que ficam embutidos nos preços finais das mercadorias — é bem mais fácil do que derrubar a influência dos detentores de patrimônio e grandes fortunas. Um exemplo é o imposto sobre grandes fortunas, que poderia colaborar e muito com o financiamento não só da educação, senão de todas as políticas sociais, mas nunca foi instituído⁴⁰.

Segundo Salvador (2012, p. 10), “uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é o caráter regressivo da carga tributária”, uma vez que o sistema tributário funciona mais a favor da concentração de renda do que da distribuição, à medida que onera os mais pobres e alivia os mais ricos. Ainda de acordo com o autor, “o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação do capital” (2012, p. 9).

Além disso, os subsídios, as renúncias fiscais e as desonerações de impostos também contribuem com a queda de recursos para áreas básicas como educação e saúde. Exemplo disso foram as desonerações tributárias feitas na tentativa de estimular a economia e garantir ao mercado estabilidade em tempos de desaquecimento econômico, resultando na redução do IPI sobre vários bens de consumo, como geladeira, máquina de lavar, carros, etc.; alteração de tributação na folha de pagamentos, passando a ser cobrada apenas uma alíquota simplificada sobre o faturamento das empresas; redução da CIDE; e aumento nas faixas de enquadramento do Simples e de Microempreendedores Individuais.

Conforme mostra a Tabela 10, segundo dados da Receita Federal do Brasil⁴¹, “estima-se que as desonerações implementadas desde 2011 tenham redundado em renúncias

⁴⁰ Segundo estimativas do The Boston Consulting Group (BCG), em 2008 o Brasil tinha 220 mil milionários. O BCG considera milionário quem tem mais de US\$ 1 milhão aplicado no mercado financeiro (WIZIACK, 2008 apud SALVADOR, 2012). Caso o imposto sobre grandes fortunas estivesse instituído neste período e supondo que a alíquota fosse de 27%, com a cotação do dólar em agosto de 2008 a R\$ 1,612, os cofres públicos recolheriam R\$95.752.800.000,00, e sendo esse valor vinculado à educação e taxado para este fim em 18%, renderia R\$17.235.504.000,00, um bom incremento de recursos em um momento histórico em que só se fala em retirada de direitos e contenção dos gastos.

⁴¹ Conforme dados estimados pela Receita Federal do Brasil e disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2014 (2015b).

fiscais da ordem de R\$ 46,5 bilhões em 2012, R\$ 78,6 bilhões em 2013 e R\$ 104,0 bilhões em 2014, cerca de 2,0% do PIB” (BRASIL, 2015b, p. 25).

Tabela 10 — Desonerações tributárias instituídas desde 2012 – impacto anual (em R\$ bi)

	2012	2013	2014
Folha de Salários	3,7	12,3	21,6
CIDE	8,5	11,5	12,7
IPI	9,7	11,8	10,8
Cesta Básica	1,0	6,8	9,3
SIMPLES E MEI	5,7	6,3	7,2
IOF (Crédito ao consumo)	2,3	3,6	4,0
Nafta e Etanol		1,9	3,6
Lucros		1,7	1,8
Transporte Público		0,7	1,4
Banda Larga e Telecom		0,6	1,0
Outras	15,6	21,4	30,6
TOTAL	46,5	78,6	104,0

Fonte: Ministério da Fazenda, in Brasil (2015b).

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Outra medida que também onera as políticas sociais é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permitiu ao governo federal retirar 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, como é o caso dos recursos da educação e da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), e usá-los livremente, inclusive para pagar os encargos da dívida pública. Criada em 1994, logo após o Plano Real, com o objetivo de formar superávit primário e garantir dividendos para o pagamento dos juros da dívida pública, levava o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente renomeado por Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o qual foi substituído por DRU em 2000 (PINTO, 2000).

Vale lembrar que, devido ao peso da EC 59/2009, a DRU deixou de incidir sobre os recursos da educação em 2011, mas ainda permanece incidindo sobre os recursos da seguridade social, uma vez que foi prorrogada diversas vezes. Em 2016, inclusive, o governo estendeu novamente a DRU até 2023, por meio da EC 93/2016. O resultado foi o aumento da alíquota de 20% para 30% sobre a receita de taxas, contribuições sociais e de intervenção sobre o domínio econômico. Já os impostos federais e o salário-educação ficaram de fora da

desvinculação, não afetando os recursos disponíveis para a educação, que tem como base a vinculação sobre os impostos, além do salário-educação, que é uma contribuição social⁴².

O argumento falacioso para o uso da DRU é “desengessar”, isto é, tornar mais flexível o orçamento, dando liberdade para que o governo utilize livremente o percentual das receitas desvinculadas, as quais segundo preceitos originais da Constituição Federal deveriam atender áreas específicas como saúde, assistência social e previdência.

A novidade é que a Emenda Constitucional 93, de 2016, também permite que estados, Distrito Federal e municípios criem mecanismos semelhantes à DRU, intitulados Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (DREM), e promovam a desvinculação de 30% das receitas de taxas, impostos e multas, preservando as receitas destinadas à educação e à saúde. Por enquanto, nenhum estado ou município instituiu esse mecanismo.

3.3 Distribuição dos recursos financeiros entre os entes federados (transferências constitucionais)

Os impostos são tributos efetivamente partilhados entre os entes federados, conforme disposto pela Constituição Federal/88, diferenciando-se por sua forma de apropriação em três categorias: a) apropriados com exclusividade; b) apropriados após partilha com outros entes governamentais, por meio do sistema de transferências intergovernamental; e c) aqueles recebidos por via de transferências (CRUZ, 2009).

Neste modelo, a União transfere impostos para estados e municípios, e os estados repartem impostos com os municípios. Os municípios, por sua vez, “não têm função redistributiva em relação aos demais entes federados” (CRUZ, 2009, p. 98). Logo a seguir, o Quadro 4 apresenta uma síntese dos impostos partilhados e apropriados com exclusividade entre União, estados e municípios.

⁴² Conforme informações divulgadas pelo Senado sobre a nova DRU. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso: 15 jan. 2017.

Quadro 4 — Impostos partilhados e não partilhados entre União, estados e municípios

Esferas de Governo	Exclusivo	Apropriado após partilha com outros entes da federação.	Transferência da União	Transferência do Estado
União	1. Imposto sobre Operação Financeira (IOF), exceto a parte referente ao minério ouro; 2. Imposto sobre Importação (II); 3. Imposto sobre Exportação (IE); e 4. Imposto sobre Grandes Fortunas, o qual ainda não está regulamentado no Brasil.	1. Imposto de Renda (IR-51%) ⁴³ ; 2. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-41%); e 3. Imposto Territorial Rural (ITR-50% ou nenhum valor caso o DF ou município tenha celebrado convênio com a União para a fiscalização e cobrança) ⁴⁴ .		
Estados	1. Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doações (ITCMD); e 2. Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Estaduais (IRRF).	1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS-75%); e 2. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA-50%).	1. Imposto sobre Operação Financeira sobre a extração do minério ouro (IOF-Ouro-30%); 2. Fundo de Participação dos Estados (FPE- 21,5% do IR e do IPI); 3. Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à exportação (IPI- Exp.- 7,5%)	
Municípios	1. Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS); 2. Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU); 3. Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis – <i>inter vivos</i> (ITBI); e 4. Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais (IRRF).		1. Imposto sobre Operação Financeira sobre a extração do minério ouro (IOF-Ouro-70%); 2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM- 24,5% do IR e do IPI); 3. Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à exportação (IPI- Exp.- 2,5%); e 4. Imposto Territorial Rural (ITR- 50% ou 100% caso o DF ou município tenha celebrado convênio com a União para a fiscalização e cobrança).	1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS-25%); e 2. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA-50%).

Fonte: CF/1988, arts. 153-159; Cruz (2009). Elaborado pela autora.

Cabe considerar que, devido à baixa capacidade de constituir receitas próprias dos municípios, a CF/88 instituiu mecanismos de transferências de tributos entre as esferas de governo (PINTO, 2000), ficando a União com:

⁴³ Além dos descontos de 21,5% e de 22,5%, do IPI e IR, para a formação do FPE e FPM, a União repassa aos municípios e DF 2,0% do IPI e IR em caráter complementar ao FPM. O artigo 159, inciso I, alínea ‘c’, institui ainda a entrega de 3% destes dois impostos para a formação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO), para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo. Dos 3% destinados a estes fundos, cabe ao FNE 1,8%, ao FCO 0,6% e ao FNO 0,6%. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/fundos-constitucionais-de-financiamento>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

⁴⁴ A EC 42/2003, regulamentada pela Lei 11.250/2005 e Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal 884/2008, permitiu que os municípios e Distrito Federal fiscalizem e cobrem 100% do ITR caso celebrem convênio com a União para tal. De acordo com a Receita Federal, 2.117 municípios fiscalizam e cobram o ITR atualmente. Para maiores detalhes consultar ITR Consulta de Entes Conveniados. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSDR/TermoITR/controlador/controlaConsulta.asp>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

- 100% do II;
- 100% do IE;
- IOF, exceto a parte referente ao minério ouro;
- 51% do IR;
- 41% do IPI;
- 50% do ITR ou nenhum valor caso o DF ou município tenha celebrado convênio com a União para a fiscalização e cobrança deste imposto.

Já os estados fazem jus a:

- 100% do ITCMD;
- 100% do IRRF dos servidores estaduais;
- 75% do ICMS;
- 50% do IPVA;
- 30% do IOF extração do ouro;
- 21,5% do IR e IPI, que formam o FPE;
- 7,5% do IPI-Exp.

Os municípios, por sua vez, recebem:

- 100% do ISS;
- 100% do IPTU;
- 100% do ITBI;
- 100% do IRRF dos servidores municipais;
- 70% do IOF extração do ouro;
- 50% do ITR ou 100% caso o DF ou município tenha celebrado convênio com a União para a fiscalização e cobrança deste imposto;
- 22,5% do IR e IPI, que formam o FPM, mais 2% adicionais⁴⁵;
- 2,5% do IPI-Exp.;
- 25% do ICMS;
- 50% do IPVA.

⁴⁵ Os 2% adicionais da receita líquida do IPI e IR, repassados aos municípios e ao DF, conforme a EC 55/2007 e EC 84/2014, em caráter complementar ao FPM.

As transferências intergovernamentais da União e estados auxiliam os municípios a arcarem com os custos das políticas sociais, pois, apesar de ficarem com 100% dos impostos que arrecadam, não contam com receitas próprias relevantes e equivalentes com a demanda de serviços públicos que necessitam custear.

Entretanto, os impostos representam apenas parte das receitas tributárias, pois parcela considerável da arrecadação é fruto de contribuições sociais. Como instituir contribuições sociais é competência exclusiva da União, é por meio dessas que o poder central passou a recompor sua base tributária. Isto porque as contribuições sociais não precisam ser repartidas com as demais unidades da federação e, apesar de estarem vinculadas por força da lei a determinados fundos e despesas, como é o caso da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), são alvos de desvinculação constitucional para outros fins.

Entre os impostos federais, o Imposto sobre Importação (II) e o Imposto sobre Exportação (IE) ficam exclusivamente com o governo federal. O II incide sobre a importação de mercadorias estrangeiras e sobre a bagagem viajante, vindo do exterior⁴⁶, e apresenta uma arrecadação baixa, tendo pouca expressão na soma do bolo fiscal. O IE é cobrado quando ocorre a saída de mercadoria do território nacional para o estrangeiro; em termos de arrecadação, o IE praticamente equipara-se ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), embora apresente maior margem de flutuação ano a ano no volume de recursos disponibilizados ao cofre público.

Segundo Monlevade (1997), entre os impostos federais, o Imposto sobre a Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) representam os maiores aportes de arrecadação da União e têm a missão de fortalecer o pacto federativo por meio de três transferências: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), composto por 21,5% destes dois impostos, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado por 22,5% e 2% adicionais destes impostos em caráter complementar, além dos Fundos Regionais de Desenvolvimento (FNE, FNO e FCO), aos quais se destinam 3% do IR e do IPI. Do IPI, resulta ainda uma quarta transferência que beneficia estados e municípios, cujo valor é de 10%, rateados entre estados e municípios, sendo que 7,5% cabe aos estados e 2,5% aos municípios, de acordo com a proporção de seus produtos industrializados exportados.

A esse respeito, a Tabela 11 demonstra com primazia as principais informações.

⁴⁶ Conforme informações da Receita Federal. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/imposto-importacao>>. Acesso em: 15 out. 2018.

Tabela 11 — Demonstrativo das transferências das receitas federais do IR e IPI aos estados, DF e municípios e aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 2016, em valores nominais

RECEITAS	DEMONSTRATIVO DA BASE DE CÁLCULO					R\$ Mil	
	Arrecadação Bruta (A)	Dedução PIN (B)	Dedução PROTERRA (C)	Incentivos Fiscais (D)	Restituição (E)	Arrecadação Líquida (F = A-B-C-D-E)	
Imposto de Renda de Pessoa Física	28.536.182	-	-	-	191.964	28.344.218	
Imposto de Renda de Pessoa Jurídica	141.436.582	4	3	(6.169)	9.544.498	131.898.245	
Imposto de Renda Retido na Fonte	195.383.758	-	-	-	21.109.542	174.274.217	
Multas e Juros (I.R.)	29.342.897	-	-	-	473	29.342.424	
SUBTOTAL	394.699.420	4	3	(6.169)	30.846.477	363.859.104	
Imposto sobre Produtos Industrializados	44.963.159	-	-	-	2.803.675	42.159.484	
Multas e Juros (IPI)	435.587	-	-	-	132	435.455	
SUBTOTAL	45.398.746	-	-	-	2.803.807	42.594.939	
TOTAL	440.098.166	4	3	(6.169)	33.650.284	406.454.043	

RECEITAS	DEMONSTRATIVO DA BASE DE CÁLCULO						R\$ Mil	
	MUNICÍPIOS	ESTADOS		REGIÕES				
	FPM	FPE	IPI-EXP	FNE	FNO	FCO		
	(22,5% x (F))	(21,5% x (F))	(10% x (F))	(1,8% x (F))	(0,6% x (F))	(0,6% x (F))		
Imposto de Renda de Pessoa Física	6.377.449	6.094.007		510.196	170.065	170.065		
Imposto de Renda de Pessoa Jurídica	29.677.105	28.358.123		2.374.168	791.389	791.389		
Imposto de Renda Retido na Fonte	39.211.699	37.468.957		3.136.936	1.045.645	1.045.645		
Multas e Juros (I.R.)	6.602.045	6.308.621		528.164	176.055	176.055		
SUBTOTAL	81.868.298	78.229.707		6.549.464	2.183.155	2.183.155		
Imposto sobre Produtos Industrializados	9.485.884	9.064.289	4.215.948	758.871	252.957	252.957		
Multas e Juros (IPI)	97.977	93.623	43.545	7.838	2.613	2.613		
SUBTOTAL	9.583.861	9.157.912	4.259.494	766.709	255.570	255.570		
Retenção para transferência ao Fundeb (20%)	18.290.432	17.477.524	851.899					
TOTAL	73.161.728	69.910.095	3.407.595	7.316.173	2.438.724	2.438.724		

Fonte: MF/STN/COINT. Obs.: Receita classificada referente ao período de 21/12/2015 a 20/12/2016. Na arrecadação bruta do IRPJ estão incluídos os incentivos fiscais e o PIN/PROTERRA.

A EC 55/2007 alterou o inciso I do art. 159 da Constituição Federal, fazendo com que a distribuição do produto da arrecadação do IPI e do IR subisse de 47% para 48%, e, com isso, os municípios passaram a contar com 23,5% da receita líquida destes impostos. Em 2014,

a EC 84/2014 alterou novamente o inciso I do art. 159, aumentando de 48% para 49% a distribuição do produto da arrecadação do IPI e do IR, fazendo com que os municípios contassem, a partir de então, com 24,5% da receita líquida do IPI e IR, distribuídos da seguinte forma: 22,5% entregue para a formação do Fundo de Participação dos Municípios, acrescido de 1% entregue no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano e 1% entregue no primeiro decênio do mês de julho de cada ano. Para efeito de cálculo, será excluída a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos estados, Distrito Federal e municípios, conforme CF/1988 e Decisão Normativa 157/2016, que trata dos coeficientes do FPM para o exercício de 2017⁴⁷.

Contudo, sobre os 2% adicionais, repassados aos municípios e ao DF, em caráter complementar ao FPM, não incide o desconto do Fundeb. Segundo a cartilha explicativa do FPM, não há retenção do Fundeb sobre este percentual porque esse foi instituído por lei anterior às ECs 55/2007 e 84/2014, quando o FPM correspondia a 22,5% do IPI e IR, e não a 24,5%⁴⁸ (BRASIL, 2012). Pode-se observar, inclusive, que os valores adicionais ao FPM, referentes as emendas citadas, aparecem contabilizados à parte do montante geral, conforme mostra a Tabela 12.

Tabela 12 — Transferências aos municípios em virtude das Emendas Constitucionais 55/2007 e 84/2014, em valores nominais

	R\$ Mil
FPM E.C. 84/2014	2.705.775
FPM 1% E.C. 55/2007	3.807.362
Multa (RERCT)	176.054
FPM 1% E.C. 84/2014	1.761
Arrecadação referente ao período de 01/04/2016 a 30/06/2016	
Multa (RERCT)	23.411.798
FPM 1% E.C. 55/2007	234.118
Arrecadação referente ao período de 01/04/2016 a 30/11/2016	

Fonte: MF/STN/COINT.

É justamente em decorrência dos mecanismos de transferências constitucionais que se estabelece um novo quadro na distribuição de receitas de impostos entre União, estados e municípios (PINTO, 2000).

⁴⁷De acordo com a Decisão Normativa 157/2016 sobre os coeficientes do FPM. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

⁴⁸ Conforme cartilha sobre o FPM. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.

Tabela 13 — Distribuição da receita líquida de impostos entre as esferas de governo em 2012, em valores nominais

	União	Valores em reais	Estados	Valores em reais	Municípios	Valores em reais
	52% do IR – 235.641.371.300,85	122.533.513.076,44	21,5% do IR e IPI, que formam o FPE	59.814.751.477,88	22,5% do IR e IPI, que formam o FPM + 1% (2012)	62.596.832.941,97
	42% do IPI- 42.566.775.107,90	17.878.045.545,32	7,5% do IPI-Exp.	3.859.829.812,74	2,5% do IPI- Exp.	2.782.081.464,09
	IOF, exceto da parte referente ao minério ouro	30.998.400.117,09	30% do IOF extração do ouro	1.611.549,32	70% do IOF extração do ouro	838.009.208,80
Arrecadação	50% do ITR ou 0% caso o DF ou município tenha celebrado convênio com a União para a fiscalização e cobrança.	157.249.562,70		581.008,31*	50% do ITR ou 100% caso o DF ou município tenha celebrado convênio com a União para a fiscalização e cobrança. **	451.607.918,89
	100% do II	30.995.438.220,97	75% do ICMS	231.253.089.873,00	25% do ICMS	77.084.363.291,00
	100% do IE	90.054.183,96	50% do IPVA	12.993.968.007,93	50% do IPVA	12.993.968.007,93
			100% do ITCMD	3.312.699.603,18		
				1.162.936.412,94*	100% do ISS	37.719.331.773,04
				474.722.431,44*	100% do IPTU	18.489.566.578,16
				280.023.511,26*	100% do ITBI	7.015.928.687,85
Receita Líquida	27%	202.652.700.706,48	43%	313.154.213.688,00	30%	220.007.992.356,31

Fonte: STN. Balanço do Setor Público Nacional (2012). Dados obtidos a partir dos valores percentuais, sem dedução dos 20% para o Fundeb. Elaboração da autora.

*Valores referentes ao ITR, ISS, IPTU e ITBI arrecadados pelo Distrito Federal em atuação como município.

A análise da distribuição da receita líquida de impostos entre as esferas de governo é de grande relevância para o financiamento da educação, uma vez que os percentuais constitucionais vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino incidem sobre a receita líquida, e não sobre o total da arrecadação (PINTO, 2000).

Uma visualização rápida dos dados, sem maior análise, pode transparecer que a União é o ente governamental que mais perde recursos e os municípios aqueles que mais ganham, porém, vale lembrar que a tabela acima mostra apenas as transferências constitucionais de impostos, deixando de lado as contribuições que, como já relatado, estão concentradas na União. Além disso, há também outros mecanismos utilizados pela União para angariar receitas via desvinculação, como a DRU (PINTO, 2000).

Segundo Oliveira (2009), o orçamento deve ser visto como reflexo da vida política de uma sociedade, pois revela como são as receitas e os gastos, bem como qual classe, ou

parcela de classe, que mais tira proveito dos gastos do orçamento e qual fica com os ônus da carga tributária. Portanto, conforme demonstra o autor, o orçamento não é apenas a parte técnica e burocrática de colocar no papel os números das contas, para que o Executivo possa cumprir seu programa de governo ou possibilitar o avanço de objetivos macroeconômicos. Antes, a escolha do programa de governo a ser realizado e os encaminhamentos da política econômica e social refletem os interesses das classes, sendo campo de disputa constante entre capital e trabalho.

Por isso, o orçamento das políticas sociais é alvo frequente de Medidas Provisórias (MPs) com o propósito de retirar recursos que, por estarem vinculados às políticas sociais constitucionalmente, deveriam servir somente para investimentos em políticas sociais. No entanto, com os constantes ataques dos governos aos cofres do orçamento destinado a essas políticas, tais recursos são desvinculados pela DRU, desde 2001, a fim de garantir o pagamento de juros da dívida pública — agora também pela EC 95/2016, já mencionada neste trabalho.

Como parte das riquezas produzidas no país é apropriada pelo Estado por meio dos tributos, o orçamento funciona como uma arena política de embates pela distribuição dessa riqueza. Desta forma, no processo de elaboração, discussão e aprovação da peça orçamentária, forças contrárias se encontram para discutir e decidir sobre os possíveis beneficiários dos gastos públicos (OLIVEIRA, 2009). Neste sentido,

Embora o Estado tenha de atender a múltiplos interesses, com o objetivo de manter a coesão social indispensável para a reprodução do sistema, certo é que, em cada etapa histórica, predominam, no orçamento, os interesses da fração de classe hegemônica (OLIVEIRA, 2009, p. 136).

Percebe-se, então, que tanto o orçamento da educação como o orçamento das demais políticas sociais está eivado de um duplo caráter, do dinamismo social e da busca pelo consenso hegemônico, sendo a política social atravessada por amplos interesses econômicos e sociais. Neste sentido, pode-se perguntar: qual o lugar da educação na disputa por verbas dentro do orçamento público brasileiro? É esse tema que será abordado no próximo tópico.

3.4 O perfil atual do financiamento da educação no Brasil

Atualmente, a educação pública é financiada por União, estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com preceitos constitucionais que reservam para aplicação em

manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 18%⁴⁹ da receita líquida de impostos da União, 25% da receita líquida de impostos dos Estados e Distrito Federal e 25% dos impostos dos municípios, além da subvinculação estabelecida pela legislação que institui o Fundeb, na ordem de 20% por parte de estados e municípios dos seguintes impostos e transferências constitucionais:

- Estados e DF: FPE, LC 87/96, IPI-Exp., ITCMD, ICMS cota estadual, IPVA cota estadual;
- Municípios e DF: FPM, LC 87/96, IPI-Exp., ICMS cota municipal, IPVA cota estadual, ITR cota municipal.

A União participa do Fundeb por meio de recursos de diversas fontes, fazendo a complementação de 10% do total dos recursos reunidos por estados, Distrito Federal e municípios. Essa complementação da União servirá de apoio apenas para os estados cujos fundos não atinjam o valor anual mínimo estabelecido por aluno.

A educação básica pública também é financiada por recursos do salário-educação, sendo que, após a dedução de 1% à Secretaria da Receita Federal do Brasil, pela arrecadação, e a desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, para financiar os programas geridos pelo FNDE, a União colabora com a cota de 1/3 do salário-educação, e os estados, Distrito Federal e municípios colaboram com 2/3 do salário-educação que lhes cabe por determinação legal.

Outra fonte de financiamento importante para a educação pública nos últimos anos, que chegou até mesmo a ser vista por muitos como a “galinha dos ovos de ouro”, foram os recursos dos royalties do petróleo, especialmente depois da descoberta do Pré-Sal em 2006. A Lei 12.858/13 estabeleceu 75% royalties e participação especial, cabível à União, estados Distrito Federal e municípios como fonte de financiamento para a educação pública com prioridade para a educação básica. Essa mesma lei também determinou que 50% do Fundo Social seja destinado à educação e à saúde até que as metas do PNE/2014 estejam cumpridas. Para melhor visualização, essas informações estão sintetizadas e resumidas no Quadro 5.

⁴⁹ Contudo, com a aprovação da EC 95/2016, conhecida como Emenda do Teto dos Gastos Público, novas regras passarão a reger o orçamento da União, eliminando a vinculação constitucional de 18% sobre os impostos federais para a manutenção e desenvolvimento do ensino a partir de 2018.

Quadro 5 — Fontes de financiamento da educação pública

ORIGEM DOS RECURSOS			
Aplicação/Destinação	União	Estados e DF	Municípios e DF
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	18% de impostos	25% de impostos	25% de impostos
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	Diversas fontes (complementação)	20% FPE, LC 87/96, IPI-Exp., ITCMD, ICMS cota estadual, IPVA cota estadual	20% FPM, LC 87/96, IPI-Exp., ICMS cota municipal, IPVA cota municipal, ITR cota municipal
Educação básica pública	1/3 do salário-educação (após deduções legais de 1% à Secretaria da Receita Federal do Brasil e a desvinculação de 10% para financiar os programas geridos pelo FNDE)	2/3 do salário-educação (após deduções legais de 1% à Secretaria da Receita Federal do Brasil e a desvinculação de 10% para financiar os programas geridos pelo FNDE)	
Educação pública com prioridade para a educação básica	75% royalties e participação especial, nos termos da Lei 12.858/13	75% royalties e participação especial, nos termos da Lei 12.858/13	
Educação até o cumprimento das metas do PNE	50% Fundo Social		

Fonte: Tanno (2014). Elaborado com base na CF de 1988 e normas legais. Adaptações realizadas pela autora.

3.5 Orçamento federal, receita líquida, fases da despesa pública e modelo orçamentário atual

A Constituição Federal criou um sistema de planejamento e orçamento baseado no estabelecimento de três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é o mais abrangente: sua função é fixar diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital, ou seja, aquelas que visam investimentos públicos, e para as despesas de duração continuada, isto é, aquelas relativas ao custeio dos programas a serem desenvolvidos — tem duração de um mandato de governo (quatro anos), vigorando até o primeiro ano da administração subsequente. O PPA funciona como um instrumento de planejamento de médio prazo (MENDES, 2008; CF 165, §1º).

A LDO tem como principal função fixar parâmetros gerais para orientar o orçamento do ano seguinte, e deve estabelecer metas e prioridades condizentes com o PPA, que terão validade de um ano.

A LOA, por sua vez, também tem vigência de um ano e deve estar em consonância com o PPA e a LDO, cumprindo sua principal função que “é estimar a receita pública e fixar as despesas para o exercício financeiro” seguinte (MENDES, 2008, p. 60).

A LOA traz uma prévia da receita de impostos e demais fontes de recursos, bem como das despesas divididas por programas e ações a serem realizadas pelos diferentes ministérios (EDNIR; BASSI, 2009).

Quadro 6 — Recursos da receita de impostos destinados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2016, de acordo com a LOA

Construção da Base de Cálculo de Recursos	R\$ 1,00
A) Receita de Impostos	492.832.685.858
A1) Imposto sobre a Importação	46.530.796.352
A2) Imposto sobre a Exportação	59.123.397
A3) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural- ITR	1.281.520.826
A4) Imposto sobre a Renda- IR	350.524.769.415
A5) Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI	56.174.642.061
A6) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários-IOF	38.261.833.807
B) Deduções	193.883.649.670
B1) Transferência do ITR-CF art.158, II.	1.177.646.178
B2) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal- FPE-CF art.159, I, a.	87.440.373.467
B3) Fundo de Participação dos Municípios- FPM- CF art.159, I, b e d.	99.641.355.812
B4) Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI- CF art. 159, II.	5.617.464.206
B5) Transferências do IOF incidente sobre o Ouro- CF art. 153, § 5º.	6.810.007
C) Base de Cálculo Líquida (C=A-B)	298.949.036.188
D) Parcela da Receita de Impostos Estimada Vinculada à MDE- CF art. 112 (C x 18%)	53.810.826.514
E) Parcela da Receita de Impostos de Exercícios Anteriores Vinculados à MDE (Restituições de Convênios)	3.617.434
F) Parcela Total da Receita de Impostos Vinculada à MDE- fonte 112 (D + E)	53.814.443.948

Fonte: LOA (2016).

No Brasil, o orçamento público é do tipo autorizativo, ou seja, existe a autorização para realizar as despesas programadas na LOA, mas não há obrigação de realizá-las, isto porque, no decorrer do prazo de execução da LOA, pode haver flutuações na dinâmica de receitas e despesas previstas, levando o orçamento a sofrer ajustes e adequações mediante a contenção de despesas via contingenciamento⁵⁰ ou mesmo a abertura de crédito adicional para cobrir despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA (SILVA; CUNHA,

⁵⁰ O contingenciamento, de acordo com Silva e Cunha (2002, p. 15), é “o instrumento de que o Executivo dispõe para controlar a execução do orçamento”. “O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)”. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

2002). Além disso, o congresso pode votar emendas parlamentares, as quais se somarão ao orçamento posteriormente.

Desse modo, caso se confirmassem as estimativas da LOA (2016), constantes no Quadro 6, a União contaria com uma receita de impostos de 492 bilhões, da qual haveria uma dedução de 193 bilhões referentes às transferências obrigatórias para estados e municípios estabelecidas pela Constituição Federal, restando um total de 298 bilhões referentes a receita líquida de impostos. Ou seja, as receitas de impostos deduzidas as transferências constitucionais a estados e municípios, sobre as quais haveria a incidência mínima de 18% que cabe a União alocar para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Com isso, a União ficaria obrigada a aplicar, no mínimo, 53 bilhões na MDE, referentes apenas à receita de seus impostos, sem contar com as contribuições do salário-educação e outras receitas específicas e obrigatórias que também fazem parte do orçamento da União para a educação.

Os próximos quadros detalham a possível aplicação dos recursos da MDE, segundo as subfunções e fontes de financiamentos.

Quadro 7 — Aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, segundo subfunção e fonte de financiamento, de acordo com a LOA de 2016

Subfunções da Educação	Fonte 112	Outras Fontes vinculadas à educação (*).	Fontes não vinculadas à educação (**).	Total
Ensino Profissional	9.134.446.540	979.696.244	182.458.343	10.296.601.127
Ensino Superior	27.395.547.772	1.933.212.659	429.184.683	29.757.945.114
Educação Infantil		509.581.358	22.536.450	532.117.808
Educação de Jovens e Adultos	1.000.000	488.900.000		489.900.000
Educação Básica	1.233.105.183	5.139.437.234	210.341.956	6.582.884.373
Transferência para a Educação Básica	4.054.203.257	1.990.316.217	8.905.958.993	14.950.478.467
Outras Subfunções na Educação	Fonte 112	Outras Fontes vinculadas à educação (*).	Fontes não vinculadas à educação (**).	Total
Administração Geral	2.634.999.774	79.511.838	3.354.851.697	6.069.363.309
Formação de Recursos Humanos	105.944.698	5.464.166	4.355.744	115.764.608
Comunicação Social	144.560		28.200.000	28.344.560
Atenção Básica	522.641.623	20.723.069	48.008.897	591.373.589
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	6.358.383.845	263.256.878	353.881.928	6.975.522.651
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	1.431.192.108		132.000.000	1.563.192.108
Empregabilidade		239.317		239.317
Desenvolvimento Científico	612.858.125	14.000.000	88.533.256	715.391.381
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	329.976.460	16.657.386		346.633.846
Serviços da Dívida Interna			5.423.591	5.423.591
Total	53.814.443.945	11.440.996.366	13.765.735.538	79.021.175.849

Fonte: LOA (2016).

(*) Relativo às fontes: 108, 113, 150, 174, 175, 176, 250, 280, 281 e 293.

(**) Relativo às fontes: 100, 143 e 144.

Quadro 8 — Aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, segundo fonte de financiamento

Fonte de Financiamento	R\$ 1,00
100 - Recursos Ordinários	13.483.198.506
108 - Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	4.435.913.458
112 - Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	53.814.443.945
113 - Contribuições do Salário-Educação	5.272.077.765
142 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	691.664
143- Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional Refinanciamento da Dívida Pública Federal	4.015.088
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional-Outras Aplicações	1.408.503
150 - Recursos Próprios Não-Financeiros	252.947
174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	35.750.686
176 - Outras Contribuições Sociais	80.713.676
188 - Remunerações das Disponibilidades do Tesouro Nacional	2.209.129
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	1.334.121.104
263 - Alienações de Bens e Direitos do Patrimônio Público	1.121.409
280 - Recursos Próprios Financeiros	90.706.073
281 - Recursos de Convênios	110.368.497
293 - Produtos da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário - Educação	81.092.160
900 - Recursos Ordinários	273.091.239
Total	79.021.175.849

Fonte: LOA (2016).

De acordo com estimativas da LOA, apresentadas no Quadro 7 e Quadro 8, os recursos para a educação viriam principalmente do repasse constitucional de 18% da receita líquida de impostos da União para a MDE, bem como de outras fontes vinculadas à educação, como Salário-Educação e Fundo Social Destinado à Educação Pública e à Saúde, além de recursos de outras fontes não vinculadas à educação, cuja fonte 100, que representa os recursos ordinários, detém a primazia. Para frisar, recursos ordinários⁵¹ são aqueles cujas receitas são de aplicação livre, justamente porque são isentas de qualquer tipo de vinculação ou destinação específica, a exemplo da parcela resultante da arrecadação de impostos que coube a União após as transferências obrigatórias a estados e municípios, correspondentes a R\$ 298.949.036.188, bem como das receitas obtidas pela emissão de títulos públicos e das receitas incorporadas à DRU.

⁵¹ Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/receita-ordinaria-recursos-ordinarios>>. Acesso: 07 fev. 2017.

Contudo, como já explicitado neste trabalho, a LOA representa uma estimativa, e, por ser o orçamento da União autorizativo e não impositivo, pode haver alterações no decorrer da execução orçamentária durante o exercício financeiro. Além disso, as despesas públicas cumprem por força da Lei 4.320/1964 três estágios ou etapas: Empenho, Liquidação e Pagamento. Entretanto, toda despesa pública precisa estar prevista de antemão no orçamento para ser autorizada, por isso “a doutrina majoritária considera mais um estágio anterior aos três mencionados, que consiste no ato de fixação dos créditos ou dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual” (JUND, 2007, p. 114). Para o autor, segundo a doutrina majoritária, há quatro fases da despesa pública: Fixação, Empenho, Liquidação e Pagamento⁵².

A primeira fase é a fixação das despesas na LOA, o que possibilita a execução de programas pelos órgãos e unidades orçamentárias e concede o direito de gastar os recursos públicos previamente destinados, emitindo nota de empenho limitada ao valor autorizado (JUND, 2007).

A segunda fase é o empenho por meio do qual o governo assume o compromisso de contratar e realizar o gasto, isto é, o empenho cria para o Estado a obrigação de pagamento. Nesse caso, o empenho não pode ultrapassar os recursos autorizados (JUND, 2007).

A terceira fase é a liquidação, quando o poder público recebe os serviços ou materiais encomendados e atesta que está tudo conforme foi contratado. Esta etapa é considerada como aquela em que a despesa é de fato executada, ou seja, o poder público comprou e recebeu os serviços ou materiais contratados, porém ainda não pagou por eles, o que deve ocorrer na próxima fase.

A quarta e última fase das despesas contratadas pelo governo é o pagamento, quando as empresas contratadas e fornecedores recebem efetivamente o dinheiro pelo que realizaram, resultando no fim do ciclo das fases das despesas públicas.

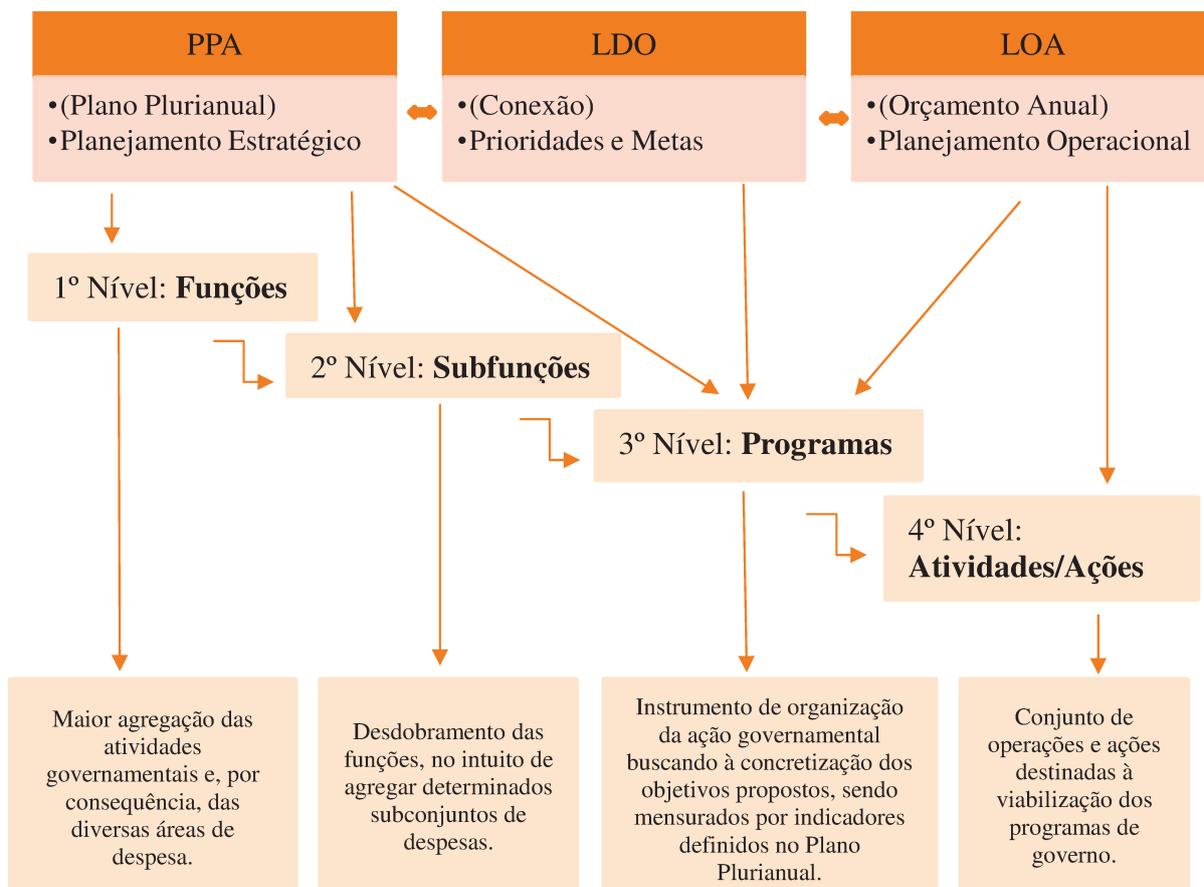
Porém, se a obra ou serviço não forem pagos pelo poder público ou entregues pelo fornecedor na vigência do mesmo exercício financeiro, isto é, até 31 de dezembro, haverá ainda outra etapa conhecida como “restos a pagar”. Segundo o artigo 36º da Lei 4.320/1964, são considerados restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício financeiro.

⁵² Para conceituar as fases da despesa pública usou-se como referência a obra de Jund (2007) e informações do Orçamento Fácil – Vídeo 14 – Fases da despesa pública. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>>. Acesso em: 16 out. 2017.

As despesas empenhadas, mas não pagas até o final do ano, distinguem-se em processadas ou não processadas. As processadas são as despesas empenhadas e liquidadas, ou seja, aquelas cujo fornecedor já cumpriu todas as suas obrigações, como entrega de material, prestação de serviço ou execução de etapa da obra, dentro do exercício vigente, e tem, portanto, o direito líquido e certo a receber (JUND, 2007). As não processadas são as despesas empenhadas, mas não liquidadas, isto é, aquelas cujo fornecimento do material ou a prestação do serviço ainda está pendente, ou seja, não foi efetivado, não fazendo o credor jus ao direito de receber (JUND, 2007).

O modelo orçamentário atual está estruturado por programas, sendo as despesas classificadas por órgão orçamentário, unidade orçamentária, função, subfunção, programas e ações ou atividades. Cada programa articula um conjunto de ações que tem por objetivo solucionar um problema ou atender uma necessidade da sociedade (JUND, 2007).

Em seqüência, demonstra-se um esquema proposto por Jund (2007, p. 148) sobre a classificação por programa.



De acordo com Jund (2007), as despesas federais são classificadas em três grandes grupos:

- a) Institucional, cujo objetivo é mostrar o quanto cada órgão ou unidade orçamentária pode gastar em determinado exercício financeiro, tomando por base os créditos previamente fixados no orçamento;
- b) Funcional, que fixa as áreas de atuação do Estado, sendo estruturada em dois níveis de agregação: função e subfunção. Por função são consideradas diversas áreas, cujas despesas são competência do poder público, a exemplo da educação, saúde, assistência social. As funções, por sua vez, desdobram-se em subfunções, a exemplo da educação, que se desdobra em educação infantil, ensino superior, ensino profissional, etc. No entanto, as subfunções podem ser combinadas com funções diversas daquelas a que estejam originalmente vinculadas;
- c) Programática, organizada por programas de governo em que cada um deles objetiva oferecer uma solução ou atender uma demanda da sociedade por meio de um conjunto de ações que possam alcançar os objetivos propostos (JUND, 2007).

Tal mecanismo indica a finalidade dos gastos fixados no orçamento e suas respectivas fontes de recursos (JUND, 2007).

3.6 Origem e destino dos recursos disponibilizados à educação infantil pela União, relações intergovernamentais na assistência técnica e financeira do ente central para essa etapa da educação básica

Esta pesquisa, ao descrever e analisar as políticas federais de financiamento da educação infantil, procurou explorar dados da realidade concreta, expostos, sobretudo, no sistema de acompanhamento da execução orçamentária, que permitem ao governo federal fazer o planejamento e o controle da execução do orçamento público. Para tanto, foram analisados dados da execução orçamentária dos recursos empregados pela União na educação infantil, de 2000 a 2016, extraídos diretamente do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Também foram consultadas fontes de investigação complementares como Relatórios de Gestão da Secretaria de Educação Básica, Relatórios de Atividades Anuais e de Gestão do FNDE, Planos Plurianuais (PPAs) do período em destaque, a legislação que fundamenta os programas em questão e outros documentos oficiais, além de ampla bibliografia já produzida sobre a temática. A análise dos orçamentos anuais permite a identificação das

fontes de recursos e do detalhamento da despesa do governo federal em cada um dos seus órgãos, a partir de cada função, subfunção, programas e ações.

Dessa forma, fez-se especial uso do orçamento federal, a fim de esclarecer algumas das perguntas norteadoras dessa pesquisa: como vem sendo executado o financiamento da educação infantil pelo governo federal? Ou seja, de onde vêm os recursos destinados a esta etapa da educação básica e para onde vão? Quais são as fontes dos recursos empregados pelo governo federal na educação infantil? Qual o destino desses recursos? Quais programas para educação infantil são fomentados pelo governo federal?

Para verificar de onde vêm e para onde vão os recursos destinados à educação infantil pelo governo federal, trabalhou-se com os recursos empenhados e liquidados. A escolha por trabalhar, neste primeiro momento, com as despesas liquidadas foi motivada por essa fase ser considerada como aquela em que, de fato, a despesa é executada, isto é, o poder público comprou e recebeu o serviço ou os materiais contratados.

Para tanto, utilizou-se dados do SIAFI, disponibilizados por meio do Painel do Orçamento Federal, uma ferramenta de acesso público aos dados abertos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). A partir de então, refinou-se a pesquisa com os seguintes filtros: Recursos liquidados nas funções Educação (12) e Assistência Social (08), nas subfunções Educação Infantil (365), Assistência à Criança e ao Adolescente (243) e Formação de Recursos Humanos (128). Para o ano de 2004, foi pesquisada também a subfunção Outros Encargos Especiais (846), tendo o Ministério da Educação (MEC), Ministério da Previdência Social (MPS) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) como órgãos orçamentários.

As fontes mencionam as rubricas de onde foram aportados os recursos para a execução de determinada ação, pois no orçamento público toda ação prevista requer a alocação prévia de certo montante de recursos. Ou seja, para toda despesa deve ser mencionada previamente a fonte de recursos.

Para tornar os dados comparáveis, corrigiu-se os valores nominais⁵³ de acordo com a inflação de cada ano, apurada pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), utilizando a Calculadora do Cidadão disponibilizada pelo Banco Central.

Em sequência, a Tabela 14 apresenta as fontes de financiamento do governo federal para a educação infantil, no intervalo dos 17 anos analisados (2000-2016), considerando os recursos liquidados, em valores nominais, reais e percentuais. O detalhamento das fontes por ano pode ser verificado no Apêndice deste trabalho.

⁵³ O valor nominal, ou valor corrente, é o valor inicial, não muda, pois não considera os efeitos da inflação. Valor real, ou valor constante, é o valor nominal corrigido pela inflação do período discriminado.

Tabela 14 — Fontes de financiamento da União para a educação infantil, recursos empenhados e liquidados, de 2000 a 2016, em valores nominais, reais e percentuais, corrigidos pelo INPC dez./2016⁵⁴

Fontes	R\$ 1,00		
	Valores Nominiais	Valores Reais	%
100 - Recursos Ordinários	106.735.327	260.453.533,39	3,58
108 - Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	85.171.455	101.638.001,60	1,40
112 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.007.598.324	1.387.315.559,64	19,08
113 - Contribuição do Salário-Educação	823.431.928	1.103.087.648,81	15,17
139 - Alienação de Bens Apreendidos	25.265.060	61.049.505,65	0,84
145 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos no Pré-Sal ou em Áreas Estratégicas	110.925.273	268.035.503,59	3,69
151 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	1.344.925.608	1.624.035.000,71	22,34
153 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social -COFINS	497.465.714	1.405.253.367,36	19,33
179 - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	353.679.795	787.789.946,08	10,84
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	2.286.128	5.127.313,73	0,07
282 - Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres	11.678.722	17.602.323,96	0,24
293 - Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário – Educação	6.862.496	9.741.705,61	0,13
300 - Recursos Ordinários	1.928.420	2.301.249,35	0,03
313 - Contribuição do Salário-Educação	48.801.322	56.549.835,95	0,78
388 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	131.035.644	175.557.572,35	2,42
650 - Recursos Próprios Não-Financeiros	1.548.447	3.741.606,94	0,05
Total	4.559.339.663	7.269.279.674,72	100,00

Fonte: SIAFI, Banco Central. Elaboração da autora.

De 2000 a 2016, levando em consideração os recursos liquidados, em valores reais, a fonte de recursos mais representativa para a educação infantil foi a advinda da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL), que somou 22,34% do total;

⁵⁴ Do conjunto de ações foram retiradas as ações 2010 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados), 2A04 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados) e 2833 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores de Extintos Estados e Territórios), por corresponderem a um benefício exclusivo aos dependentes dos servidores e empregados públicos, e não a todos os cidadãos. Conforme informação disponibilizada pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), inclusive, a partir de 2014 a ação 2010 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados), deixou de estar vinculada a subfunção 365 (Educação Infantil), passando a integrar a subfunção 331 (Proteção e Benefícios ao Trabalhador). No que se refere ao MEC também foram descartadas para efeito desse cálculo as ações destinadas à educação infantil que aparecem misturadas a outras etapas da educação básica como a ação 6333 (Fortalecimento da Política Nacional para Formação Inicial e Continuada de Professor da Educação Infantil e do Ensino Fundamental) e ações referentes a programas como: PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar), entre outros.

19,33% foram cobertos pela Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), ambos recursos da pasta da Assistência Social, além do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que representou 10,84%. Da pasta da Educação teve-se como fontes expressivas os montantes advindos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 19,08%, e do Salário-Educação, 15,17%.

Os recursos do Pré-Sal, como fontes extras à educação, até chegaram a compor as verbas comprometidas com a educação infantil pelo governo federal, mas não no volume inicialmente divulgado na LOA. Como dito anteriormente, a previsão de receitas e despesas da LOA pode não se confirmar, e foi o que ocorreu em 2014, 2015 e 2016 com os recursos do Pré-Sal que comporiam o orçamento da educação infantil, quando apenas uma pequena parcela da dotação inicial de fato foi empenhada, sendo liquidada (executada) uma parcela ainda menor. Isto ocorreu porque, em razão da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI- 4917, proposta pelo governo do Rio de Janeiro, as novas regras de distribuição de royalties e participação especial da produção de petróleo e gás natural, previstas pela Lei 12.734/2012, tiveram seus efeitos suspensos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de modo que as receitas destinadas à educação infantil advindas dessa fonte foram realocadas.

Nos anos de 2014, 2015 e 2016, de acordo com a dotação inicial (LOA), os recursos para a educação infantil viriam majoritariamente do Fundo Social Destinado à Educação Pública e à Saúde, porém, devido a impugnação do STF à nova Lei do Petróleo, houve um rearranjo das receitas do orçamento federal e os recursos dessa fonte foram massivamente cortados do orçamento da educação infantil. Além disso, também houve contingenciamento dos recursos destinados a essa etapa da educação no referente período.

É preciso também esclarecer que, até 2002, as principais ações do governo federal para a educação infantil estavam sob o comando do Ministério da Previdência Social, sendo que as ações comandadas pelo Ministério da Educação dispunham de poucos recursos, como apontou Barreto (2003). A partir de 2003, as ações dirigidas pelo MPS passam a ser comandadas pelo MDS. Como se trata de alocação de recursos da pasta da Assistência Social, os recursos majoritariamente advêm das contribuições sociais, uma vez que estas estão vinculadas ao financiamento da assistência social, da saúde e da previdência.

De 2004 a 2009, embora o governo federal tenha feito investimentos na educação infantil neste período por meio do MDS, não foi possível especificar com precisão os montantes comprometidos com essa etapa da educação básica via orçamento federal, pois esses valores aparecem misturados aos destinados a outros públicos, a exemplo do Programa Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude (0070), cuja ação 2556 (Serviço de Proteção

Socioassistencial à Criança e ao Adolescente) financiava também jovens, além de outros serviços assistenciais, embora estivesse voltada preponderantemente para creches e pré-escolas. O Relatório do Grupo de Trabalho para a transição das creches e pré-escolas para a educação indica que, em 2005, dos R\$ 264.943.487,86 destinados à ação 2556 (Serviço de Proteção Socioassistencial à Criança e ao Adolescente), R\$ 246.450.239,16 foram repassados para a educação infantil (BRASIL, 2006a).

No ano de 2004, a ação 2556 (Serviço de Proteção Socioassistencial à Criança e ao Adolescente) recebeu repasses de R\$ 262.219.549,00, porém, devido a indefinição dos valores repassados apenas para a educação infantil, não foi possível incluir esses montantes no cálculo da Tabela 14. No ano de 2006 não houve empenho nem liquidação de qualquer valor para a referida ação, já dentro do Programa de Proteção Social (1384).

A partir de 2013, a educação infantil passa a receber novamente vultuosas somas de recursos da assistência social advindos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL), em virtude do Brasil Carinho ser uma ação intersetorial, articulada entre as áreas de saúde, educação e assistência social no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Contudo, atualmente, com a consolidação da creche e pré-escola no âmbito da política de educação, a discussão passa menos pelo foco de onde advêm os recursos canalizados para educação infantil, isto é, se são receitas do orçamento fiscal ou da seguridade social, vinculados ao MEC ou ao MDS, e mais pela continuidade e proporcionalidade dos créditos disponibilizados para as ações da política de financiamento dessa etapa da educação básica.

Deve ser considerado também nesta análise que uma parcela substancial de receitas creditadas à educação infantil não pôde ser liquidada na vigência do exercício financeiro em que foi empenhada. A exemplo disso, destaca-se o Proinfância, que apresentou atrasos na execução das obras e, por consequência, também na liquidação orçamentária da ação. Com isso, os valores empenhados, mas não pagos, na vigência do exercício financeiro, foram inscritos no Restos a Pagar (RAP), podendo ser pagos nos exercícios financeiros posteriores. As minúcias de tal fato serão abordadas mais adiante nesta dissertação e, como mencionado anteriormente, o detalhamento das fontes por ano pode ser acompanhado no Apêndice do presente trabalho.

Para saber para onde foram direcionados os recursos do orçamento federal destinados à educação infantil no período pesquisado, elaborou-se a Tabela 15, que compreende as principais ações federais disponibilizadas para esta etapa da educação básica.

Tabela 15 — Principais ações em que foram aplicados os recursos do orçamento federal destinados à educação infantil, considerando o empenho liquidado, de 2000 a 2016, em valores reais e percentuais, corrigidos pelo INPC dez./2016⁵⁵

R\$ 1,00		
Ação/Atividade	Total	%
1001 - Construção, Ampliação e Modernização de Creche	119.107.844	1,6
2556 - Atendimento à Criança em Creche	2.616.644.494	36,0
3088 - Aquisição e Distribuição de Material Didático para Educação Infantil	15.960.265	0,2
3097 - Formação Continuada de Professores da Educação Infantil	36.922.242	0,5
3101 - Implementação do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil	15.790.597	0,2
4003 - Funcionamento da Educação Infantil	635.742	0,0
2331 - Aquisição e Distribuição de Material Didático para Educação Infantil	35.756.343	0,5
2558 - Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo	163.177	0,0
4519 - Formação Continuada de Professores para Implementação dos Referenciais Curriculares Nacionais	31.044.267	0,4
0940 - Apoio a Projetos Municipais para a Educação de Crianças de até 3 Anos	162.048	0,0
0941 - Apoio à Capacitação Profissional nas Instituições de Educação Infantil para Crianças de até 3 Anos	1.580.866	0,0
0942 - Apoio à Capacitação de Profissionais atuantes nas Instituições de Educação Infantil	1.301.427	0,0
0960 - Apoio à Distribuição de Material Didático para Creche	785.993	0,0
0964 - Apoio à Distribuição de Material Didático para Pré-Escola	12.025.940	0,2
0973 - Apoio à Capacitação de Professores da Educação Infantil	21.226.498	0,3
6351 - Produção e Distribuição de Periódicos para a Educação Infantil	4.077.325	0,6
09HI - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil	14.171.258	0,2
09HJ - Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil	112.989.970	1,6
8379 - Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil	15.957.590	0,2
0E04 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Infantil	187.104	0,0
8682 - Apoio à Elaboração da Proposta Pedagógica, Práticas e Recursos Pedagógicos para Educação Infantil	6.163.901	0,1
8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	51.908.085	0,7
12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil	2.235.141.538	30,8
20RV - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	70.875.280	0,9
20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	1.767.165.709	24,3
00OW - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	81.534.174	1,1
Total	7.269.279.677	100

Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

De acordo com os dados do orçamento federal, de 2000 a 2016, considerando os recursos liquidados, em valores reais, o Atendimento à Criança em Creche (Atenção à Criança) recebeu 36% dos recursos destinados à educação infantil. A Implantação de Escolas para a Educação Infantil (Proinfância) contou com 31% das verbas, e o Apoio à Manutenção da

⁵⁵ Idem a nota de rodapé 48.

Educação Infantil (Brasil Carinhoso) com 24% dos recursos alocados na educação infantil. No entanto, é preciso mencionar que a ação Atendimento à Criança em Creche não teve problemas de execução orçamentária, tendo todo o valor empenhado executado na vigência do mesmo exercício financeiro, ao contrário das ações referentes ao Proinfância e Brasil Carinhoso, em que parte dos recursos que foram empenhados não puderam ser liquidados na vigência do exercício financeiro e acabaram inscritos em RAP, para serem pagos no próximo exercício financeiro. Essa discussão ainda será retomada no decorrer do trabalho para maiores esclarecimentos.

As ações priorizadas pelo governo federal na política de financiamento da educação infantil mostram que a principal preocupação foi manter o atendimento, construir novas escolas e subsidiar a manutenção desta etapa da educação básica. Parte considerável dessas ações estão sob gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável pela execução de políticas educacionais por meio de transferências financeiras e assistência técnica aos estados, municípios e Distrito Federal. Neste sentido, a atuação do FNDE busca cumprir a função redistributiva e supletiva que o artigo 211 da nossa constituição delegou à União em relação às demais esferas governamentais, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade.

Os repasses dos recursos do FNDE aos estados, Distrito Federal e municípios ocorrem mediante três modalidades de assistência financeira: direta, automática e voluntária (CRUZ, 2009).

A assistência financeira direta é quando “o próprio FNDE executa a aquisição e a distribuição de produtos entre estados e municípios, como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE)” (CRUZ, 2009, p. 216).

A assistência financeira automática se caracteriza pela definição prévia de transferências de recursos para programas e ações específicas determinadas legalmente, a exemplo das cotas estaduais e municipais do Salário-Educação e da complementação da União ao Fundeb, bem como do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), entre outros. Por ter determinação legal previamente ajustada, a assistência financeira é automática, dispensando a necessidade de convênios para a sua execução (CRUZ, 2009).

A assistência financeira voluntária se caracteriza por ser uma transferência permeada por alto grau de discricionariedade, na qual o gestor detém uma margem grande de

escolha, havendo assim “dificuldades para se definir claramente o nível de necessidade de cada ente federado pleiteante da assistência financeira do FNDE” (CRUZ, 2011, p. 86). Como neste tipo de assistência não há definições legais prévias, sendo a mesma uma ação espontânea do órgão gestor, há a necessidade da assinatura de convênios para o financiamento e execução dos projetos e programas educacionais. Na tabela a seguir, é possível verificar qual tipo de transferência é preponderante nos repasses feitos pelo FNDE para a educação infantil.

Tabela 16 — Tipo de transferência das ações para a educação infantil sobre comando do FNDE, empenho-liquidado, de 2000 a 2016, em valores reais⁵⁶

R\$ 1,00		
Ação/ Atividades	Valor reais	Tipo de Transferência
3088 - Aquisição e Distribuição de Material Didático para Educação Infantil	15.960.265	Voluntária (Cruz, 2009)
3097 - Formação Continuada de Professores da Educação Infantil	36.922.242	Voluntária (Cruz, 2009)
3101 - Implementação do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil	15.790.597	Voluntária (Cruz, 2009)
2331 - Aquisição e Distribuição de Material Didático para Educação Infantil	35.756.343	Voluntária (Cruz, 2009)
4519 - Formação Continuada de Professores da Educação Infantil para Implementação dos Referenciais Curriculares Nacionais	31.044.267	Voluntária (Cruz, 2009)
0940 - Apoio a Projetos Municipais para a Educação de Crianças de até 3 Anos de Idade	162.048	Voluntária (Cruz, 2009)
0941 - Apoio à Capacitação Profissional nas Instituições de Educação Infantil para Crianças de até 3 Anos de Idade	1.580.866	Voluntária (Cruz, 2009)
0942 - Apoio à Capacitação de Profissionais atuantes nas Instituições de Educação Infantil	1.301.427	Voluntária (Cruz, 2009)
0960 - Apoio à Distribuição de Material Didático para Creche	785.993	Voluntária (Cruz, 2009)
0964 - Apoio à Distribuição de Material Didático para Pré-Escola	12.025.940	Voluntária (Cruz, 2009)
0973 - Apoio à Capacitação de Professores da Educação Infantil	21.226.498	Voluntária (Cruz, 2009)
6351 - Produção e Distribuição de Periódicos para a Educação Infantil	4.077.325	Direta (Cruz, 2009)
09HI - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil	14.171.258	Voluntária (Cruz, 2009)
09HJ - Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil	112.989.970	Voluntária (Cruz, 2009)
0E04 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Infantil	187.104	Voluntária (Cruz, 2009)
8682 - Apoio à Elaboração da Proposta Pedagógica, Práticas e Recursos Pedagógicos para Educação Infantil	6.163.901	Direta (SIAFI)
8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	51.908.085	Voluntária (SIAFI)
12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil (Proinfância)	2.235.141.538	Voluntária (Farenzena, 2011)
20RV - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	70.875.280	Voluntária (Cavalcanti, 2017b)
00OW - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	81.534.174	Voluntária (Cavalcanti, 2017b)
Total	2.749.605.121	

Fonte: SIAFI, Cruz (2009), Farenzena (2011) e Cavalcanti (2017b).

⁵⁶ Devido a indisponibilidade de pesquisa anteriores explicitando o tipo de transferência para as ações 8682 (Apoio à Elaboração da Proposta Pedagógica, Práticas e Recursos Pedagógicos para Educação Infantil) e 8746 (Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil), pesquisou-se no SIAFI, por meio do campo modalidade de aplicação.

Como visto, a imensa maioria dos recursos do FNDE direcionados à educação infantil são transferidos de forma voluntária, ou seja, são fruto da livre escolha do gestor, uma vez que não há previsão legal para a execução da ação.

A partir desse referencial, pode-se entender a descontinuidade no financiamento de várias dessas ações, o que deixa os gestores municipais em uma situação extremamente desconfortável, pois são os responsáveis diretos pela oferta do serviço à população e, portanto, assumem de fato o compromisso de arcar com os custos depois de implantado o programa.

O Proinfância é um exemplo típico de transferência voluntária da União para o Distrito Federal e municípios, que vem servindo para indução da política de fomento à ampliação do atendimento na educação infantil. A indução ocorre em virtude de o financiamento estar “condicionado a prioridades definidas pelo MEC, induzindo estados e municípios à implementação de políticas compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal do período” (CRUZ, 2011, p. 87-88). Inclusive, a partir de 2007, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), juntamente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, passou a ser requisito para o recebimento de transferências voluntárias da União a adesão dos entes subnacionais ao Plano de Metas e ao PAR.

A partir de então, pode-se questionar: como vem ocorrendo a colaboração entre os entes federados para a oferta da educação infantil? Qual é o nível de autonomia que governos subnacionais dispõem na condução dessa política? Os entes subnacionais auxiliam no planejamento das ações ou são apenas executores da base política planejada pela União? Por isso, como adverte Barbosa e Adrião (2016, p. 178), “quando analisamos o cumprimento do dever estatal quanto à oferta de educação infantil, revela-se necessário investigar as formas de colaboração que os entes federados vêm realizando para tal intento”.

Isto porque é justamente as formas de colaboração realizadas entre os entes federados que irão possibilitar a análise da política, pois como esclarece Cavalcanti (2017a, p. 14):

Nos sistemas federais a necessária compatibilidade de interdependência e autonomia exige que governo central e governos subnacionais compartilhem não apenas as competências relativas à execução das políticas públicas, mas também o poder da tomada de decisão sobre elas.

Para Cavalcanti (2017a, p. 31-32), os recursos que a União mobiliza na assistência técnica e financeira tem “um grande potencial para influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais”, dado a “pouca capacidade fiscal e político-administrativa da maioria

dos municípios para formular e implementar políticas educacionais e do desenho das políticas de assistência financeira adotado a partir de 2004”. O resultado desse processo de indução de políticas do ente central aos subnacionais, segundo Cavalcanti (2017a), é a dependência, sobretudo, dos municípios com menor capacidade econômica e administrativa. Ainda segundo a autora, “principalmente, os programas de assistência voluntária induzem modelos de políticas a serem implementados pelos sistemas de ensino dos governos subnacionais” (CAVALCANTI, 2017a, p. 32), sendo os mais regulamentados e passíveis de sofrerem alterações em seus formatos de acordo com a agenda do governo federal. Desta forma,

Os Programas de Assistência Voluntária (PAV) são aqueles sobre os quais o MEC possui discricionariedade, definindo seus formatos, critérios, abrangência, procedimentos e valores. Assim, tais programas têm grande impacto da política de cada governo no âmbito federal, podendo incorporar tanto características mais redistributivas quanto mais corporativas ou mesmo clientelistas. (CAVALCANTI, 2016, p. 192).

Isto é, os programas de assistência voluntária permitem ao governo central maior margem de “liberdade”, possibilitando a definição de seus formatos, valores, critérios e procedimentos de distribuição (CAVALCANTI, 2016). Características que, por sua vez, tendem a favorecer um maior nível de flutuação do volume de repasses, marcado por crescimento e quedas constantes ao longo do período, indicando que tais transferências sofrem grande influência do projeto político em curso no país.

Embora parte considerável das ações da União para a educação infantil tenham a transferência voluntária como o tipo de assistência prestada por este ente governamental a estados, DF e municípios, a maioria dos recursos veio de fontes vinculadas à assistência social ou à educação, como da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL), da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e do Salário-Educação, como já destacado neste trabalho. Devido a isso, levanta-se o seguinte questionamento: não haveriam outras maneiras de disponibilizar esses recursos? Formas nas quais os entes subnacionais fossem mais priorizados? Talvez a proposta do “Novo Fundeb” traga alento e aprofundamento a tal questão.

Para uma melhor apreensão das principais fontes de recursos da execução orçamentária do governo federal (empenhadas e líquidas) na política de educação infantil, no período analisado, faz-se pertinente apresentar o quadro abaixo com a descrição detalhada de cada uma delas.

Quadro 9 — Descrição das principais fontes de recursos federais liquidados direcionadas à educação infantil de 2000 a 2016

Fontes	Descrição das Fontes
100	Recursos Ordinários - “Receitas do Tesouro Nacional, de natureza tributária, de contribuições, patrimonial, de transferências correntes e outras, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação e nem são passíveis de transferências para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Constituem recursos disponíveis para livre programação” (MPOG, 2014, p. 423).
108	Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde - “Fonte composta por recursos arrecadados nas áreas do pré-sal ou em áreas estratégicas, cuja finalidade é financiar o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, em conformidade com os arts. 47 a 60 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e alterações posteriores” (MPOG, 2014, p. 424).
112	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - “Fonte composta pela parcela mínima de 18% do produto da arrecadação dos impostos, líquidos de transferências constitucionais, que a União deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o art. 212 da Constituição Federal” (MPOG, 2014, p. 425). Entretanto, a partir 01 de janeiro de 2018 em virtude da EC 95/2016 o código 112 foi extinto e esses recursos deixaram de ser obrigatoriamente vinculados à educação.
113	Contribuição do Salário-Educação - Composta por recursos provenientes da contribuição social de 2,5% recolhida sobre a folha de pagamento, de empresas comerciais e industriais, inclusive entidades públicas e sociedades de economia mista e repartida entre os estados, municípios e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.
139	Alienação de Bens Apreendidos - “Fonte composta por recursos advindos de alienação de mercadorias, bens, direitos e valores, objeto da pena de perdimento em favor da União” (MPOG, 2014, p. 428).
145	Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros - Hidrocarbonetos Fluidos no Pré-Sal ou em Áreas Estratégicas - “Fonte composta por recursos arrecadados em áreas do pré-sal e estratégicas, nos campos que iniciaram a produção após 31/12/2009, respeitadas as condições estabelecidas pelos Decretos nºs 430 7.403, de 23 de dezembro de 2010, e 7.657, de 23 de dezembro de 2011, nos termos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e alterações posteriores” (MPOG, 2014, p. 429 e 430).
151	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas - “Fonte composta pelos recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, destinada ao financiamento da Seguridade Social” (MPOG, 2014, p. 430).
153	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS - “Fonte composta pelos recursos da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, cobrada a uma alíquota de 7,6% sobre o faturamento de pessoas jurídicas, conforme disposto na Lei no 10.833, de 29 de dezembro de 2003” (MPOG, 2014, p. 431).
179	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - “Fonte composta pela receita proveniente do adicional de oito centésimos por cento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF, destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, previsto no art. 70 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT” (MPOG, 2014, p. 435).
250	Recursos Próprios Não-Financeiros - “Fonte composta por recursos não-financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos” (MPOG, 2014, p. 430).
282	Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres - Composta por recursos originários das restituições de convênios e congêneres (acordos, contratos e ajustes), bem como das transferências automáticas previstas em Lei, realizados entre a Administração Direta e Indireta da União e os Estados, o Distrito Federal e suas Entidades, os Municípios e suas Entidades e Instituições Privadas.
293	Produto da Aplicação dos Recursos à Conta do Salário - Educação - “Fonte composta pela receita obtida da aplicação, em instituição financeira pública federal, das disponibilidades financeiras dos recursos gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, inclusive os arrecadados à conta do Salário-Educação, na forma que vier a ser estabelecida pelo seu Conselho Deliberativo. O produto dessas aplicações destina-se ao ensino fundamental, regular e especial; à educação pré-escolar e ao pagamento dos encargos administrativos atinentes a esses níveis de ensino.” (MPOG, 2014, p. 437).
300	Recursos Ordinários - “Receitas do Tesouro Nacional, de natureza tributária, de contribuições, patrimonial, de transferências correntes e outras, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculadas a nenhum órgão ou programação e nem são passíveis de transferências para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Constituem recursos disponíveis para livre programação” (MPOG, 2014, p. 423).
313	Contribuição do Salário-Educação - Composta por recursos provenientes da contribuição social de 2,5% recolhida sobre a folha de pagamento, de empresas comerciais e industriais, inclusive entidades públicas e sociedades de economia mista e repartida entre os estados, municípios e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.
388	Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional - “Fonte composta pela receita proveniente da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional na Conta Única, no Banco Central. Fonte composta pela receita proveniente da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional na Conta Única, no Banco Central” (MPOG, 2014, p. 436).
650	Recursos Próprios Não-Financeiros - “Fonte composta por recursos não-financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da Administração Pública. Esses recursos têm trânsito obrigatório pela conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por elas geridos” (MPOG, 2014, p. 430).

Fonte: SIAFI, MPOG (2014).

A classificação das receitas orçamentárias por fonte de recursos objetiva identificar a origem dos créditos financeiros que possibilitarão realizar determinadas despesas e atingir as metas públicas elencadas no orçamento público (MPOG, 2014; MPDG, 2018). Dessa forma, deve haver no orçamento público correspondência entre as fontes de financiamento e despesas onde serão alocados os recursos (MPOG, 2014; MPDG, 2018).

A classificação de fonte é composta por um código de três dígitos, em que o primeiro dígito representa o grupo da fonte; a saber, usa-se:

- (1) para Recursos do Tesouro do Exercício Corrente;
- (2) para Recursos de Outras Fonte do Exercício Corrente;
- (3) para Recursos do Tesouro de Exercícios Anteriores;
- (6) para Recursos de Outras Fonte de Exercício Anteriores;
- (9) para Recursos Condicionados (MPOG, 2014; MPDG, 2018).

Já os dois últimos dígitos representam a especificação da fonte, motivo pelo qual houve repetição da descrição das fontes: 100, 300, 113, 313, 250 e 650.

A fim de entender como foram executadas as despesas do orçamento federal com a educação infantil, serão detalhadas as propostas da União para esta etapa da educação básica, tomando como ponto de partida os PPAs referentes ao período pesquisado. Posteriormente, serão delineados alguns dos principais programas/ações do governo federal para a educação infantil de 2000 a 2016, a partir de dados dos SIAFI.

3.7 Propostas do governo federal para a educação infantil no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003

O PPA tem duração de um mandato de governo, isto é, de quatro anos, mas vigora até o primeiro ano da administração subsequente, funcionando como um instrumento de planejamento de médio prazo (CF/88, art.165, §1º). Assim, o PPA (2000-2003) abrangeu o segundo mandato de FHC e o primeiro ano do governo Lula.

No segundo mandato de FHC, a proposta de governo para a educação infantil estava desenhada pelo Programa Avança Brasil, que tinha como meta: ampliar em pelo menos 5% ao ano a oferta de vagas em creches e pré-escolas; definir diretrizes nacionais curriculares para a educação infantil; estabelecer em parceria com os estados, municípios e a sociedade civil um programa de formação em serviço para os profissionais da educação infantil; valorizar a

participação da comunidade na administração, manutenção e enriquecimento dos recursos didáticos-pedagógicos disponíveis; implementar padrões mínimos de infraestrutura para essa etapa da educação básica, bem como assegurar recursos em colaboração com estados e municípios para a manutenção do programa de merenda escolar da pré-escola.

Embora o documento reconheça a importância da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação terem estendido a obrigação do poder público para com a educação das crianças de 0 a 6 anos, reconhecendo a creche e a pré-escola como primeira etapa de educação básica, percebe-se no decorrer do texto do Programa Avança Brasil a manutenção da dicotomia entre creche e pré-escola. De acordo com o documento, as pré-escolas, por funcionarem em um padrão de organização mais próximo ao escolar, exigem que seus profissionais tenham qualificação própria de magistério e devem ser mantidas integralmente com recursos da educação. Já os recursos para a instalação, manutenção e ampliação das creches não podem se restringir aos provenientes da área da educação, mas devem abranger as contribuições de setores da saúde e da assistência social. Além disso, é notório o destaque dado ao papel do Terceiro Setor para a ampliação da educação infantil, em especial da creche, já que a pré-escola é pensada no formato mais institucional com financiamento de recursos prioritariamente públicos.

Dessa forma, o PPA (2000-2003), acompanhando o programa de governo de FHC, dispôs de metas bastantes similares no que tange à educação infantil, sendo que o Programa Atenção à Criança, desenvolvido por meio do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e de forma minoritária pelo MEC, propôs atuar, principalmente, no financiamento do atendimento em creches com o montante 1,083 bilhão, tendo como meta atingir 6.930.284 crianças, conforme pode-se verificar no Quadro 10, elaborado por Barreto (2003).

Quadro 10 — PPA (2000-2003) – Programa Atenção à Criança: demonstrativo das ações, em valores nominais

Unidade e Órgão orçamentário responsável	Ações	Metas/Produto	Previsão de Custos em R\$1.000
FNAS/ MPAS,	2556- Atendimento à Criança em Creche	6.930.284 crianças atendidas	1.083.925
IFES/ MEC	4003 - Funcionamento da Educação Infantil	4.508 alunos matriculados	856
FNDE/ MEC	3088 - Aquisição e Distribuição de Material Didático para a Educação Infantil	2.545 módulos distribuídos	22.637
FNDE/ MEC	3097 - Formação Continuada de Professores da Educação Infantil	75.920 professores capacitados	34.164
FNDE/ MEC	3101 - Implementação do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil	47.760 professores capacitados Unidade	21.492
Total			1.163.110

Fonte: Barreto (2003), com base no PPA (2000-2003).

De acordo com Barreto (2003), o Quadro 10 evidencia a concentração de recursos do Programa Atenção à Criança na ação Atendimento à Criança em Creche, sob gestão da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), enquanto o MEC deveria comandar ações subsidiárias para a educação infantil no período de 2000 a 2003.

3.7.1 Programa Atenção à Criança

No período de 2000 a 2003, o principal programa do governo federal para o atendimento educacional da primeira infância foi o Atenção à Criança, cujo objetivo era assegurar o atendimento a crianças carentes de até 6 anos em creches e pré-escolas. Para isso, tomou-se como critério o recorte de renda familiar per capita de até ½ salário mínimo.

O Programa Atenção à Criança funcionou de forma multisetorial sob a gestão do MPAS e subcomando da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), mas com ações conjuntas do MEC. A principal e mais abrangente ação de atendimento às crianças em creche esteve sobre o comando do MPAS, que por meio do FNAS repassou recursos a estados, municípios e DF.

Sob responsabilidade do MEC ficaram ações suplementares como: Aquisição e Distribuição de Material Didático; Formação Continuada de Professores; Implementação de Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil; e Funcionamento da Educação Infantil nas Instituições Federais de Ensino Superior.

De acordo com Barreto (2003), a principal ação do programa Atenção à Criança, “Atendimento à Criança em Creche”:

[...] é executada de forma descentralizada por estados e municípios, e o apoio financeiro da União é realizado mediante a transferência de recursos “fundo a fundo”, isto é, do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos estaduais e municipais, para a manutenção de creches e pré-escolas públicas ou conveniadas com o poder público. (BARRETO, 2003, p. 56)

Como destaca a autora, os recursos da União representavam apenas uma parte de todo financiamento da educação infantil, enquanto a outra parte ficava a cargo de municípios, estados ou entidades não governamentais. Para ela, esse processo foi pouco transparente em decorrência de não haver informações sobre os gastos dos diferentes municípios pela Secretaria de Estado de Assistência Social. Também não havia informações sobre quantas crianças recebiam atendimento em jornada parcial ou integral (BARRETO, 2003).

Identificou-se como problema o fato das ações do MEC não serem destinadas às crianças de 0 a 3 anos, isto é, àquelas que demandam atendimento em creche, o que mostra mais uma vez ponto de dicotomia entre a creche e a pré-escola. A trajetória histórica do atendimento infantil via apoio financeiro da Assistência Social é tão forte que dentro do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003, exercício 2002, feito pelo MEC, sequer a educação infantil entra como subtítulo ou há destaque das ações executadas pelo ministério para esta etapa da educação básica. Como fica evidente no período de 2000 a 2003, a política do governo federal para a educação infantil é mesmo conduzida prevalentemente pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS).

Apesar da LDB ter estabelecido a educação infantil (creche e pré-escola) como primeira etapa da educação básica, a leitura feita no início dos anos 2000, pelo governo federal, aponta para uma responsabilização quase que exclusiva dos Sistemas de Ensino municipais ou estaduais pelo atendimento das crianças de 0 a 6 anos, quando muito com subsídio da assistência social, notando-se uma ausência por parte do MEC na gestão da política educacional do governo federal para essa etapa da educação básica (BARRETO, 2003).

Conforme aponta a autora:

A criança de 0 a 6 anos é quase ausente na política educacional do governo federal. Tal ausência é percebida, por exemplo, no Plano Plurianual 2000-2003, em que a educação infantil não apresenta sequer status de programa, ao contrário dos outros níveis de ensino e até mesmo das modalidades de ensino. Evidencia-se, além disso, uma pronunciada fragmentação das ações destinadas à criança de 0 a 6 anos, mesmo no interior dos ministérios setoriais. (BARRETO, 2003, p. 59)

Fato esse que corrobora a posição expressa pelo documento *Avança Brasil*, proposta de governo de FHC para seu segundo mandato (1998-2002). Como esclarece Barreto (2003), é mais evidente o desajuste com a educação de 0 a 3 anos, pois embora a creche tenha sido incluída junto com a pré-escola na educação infantil, pela LDB, muitos objetivos do PPA (2000-2003) contemplam somente a pré-escola, a exemplo da formação de professores e merenda escolar. Isso ocorre porque o PPA (2000-2003) está fundamentado no documento *Avança Brasil*, inclusive incorporando tal expressão no título (BARRETO, 2003).

No que diz respeito ao financiamento da educação infantil, um dos principais problemas mencionados é a inexistência de um fundo específico que abranja creche e pré-escola. Também se constatou problemas na integração das políticas entre as três esferas de governo, com destaque para a baixa taxa de cobertura da creche e pré-escola e a insuficiência de recursos para tal ampliação.

Além disso, foi notória a fragmentação das ações direcionadas às crianças, até mesmo dentro dos próprios ministérios, sendo a articulação entre as áreas ainda mais complicada (BARRETO, 2003). Desde que a LDB estabeleceu a educação infantil como primeira etapa da educação e determinou que a mesma seja assumida pela pasta da Educação, assistência social e educação travam verdadeiras batalhas a respeito da gestão e do financiamento da educação da primeira infância. Dessa forma, o financiamento da União para o atendimento em creche passou por um período delicado, ecoando nas demais esferas de governo (BARRETO, 2003).

Segundo a autora, em decorrência da integração de creches e pré-escolas aos sistemas de ensinos, houve o entendimento, por parte de alguns dirigentes da Assistência Social, de que não seria mais atribuição dessa destinar recursos para a educação infantil.

A continuidade do atendimento público e conveniado em creches e pré-escolas às crianças de famílias de baixa renda, que vem sendo financiado há quase três décadas pela área de Assistência Social, tem sido ameaçada pela compreensão de alguns dirigentes desta última de que, passando as creches a integrar os sistemas de ensino, não é mais atribuição da assistência social destinar recursos para esse atendimento. (BARRETO, 2003, p. 64).

Conforme Barreto (2003), uma ação que merece destaque, mas que não apareceu no Projeto de Lei do PPA (2000-2003) e vem integrando o programa Atenção à Crianças, por meio de emendas parlamentares às Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), é a ação Construção, Ampliação e Modernização das Creches. Segundo a autora, no ano de 2000 foram executados nessa ação 10,5 milhões de reais; de acordo com o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003, exercício 2002, foram construídas, ampliadas ou modernizadas 43 creches em 2000 e 392 em 2001 (BARRETO, 2003).

A seguir, a Tabela 17 apresenta a execução orçamentária das ações do Programa Atenção à Criança no decorrer dos quatro anos de vigência do PPA (2000-2003), por fase de execução.

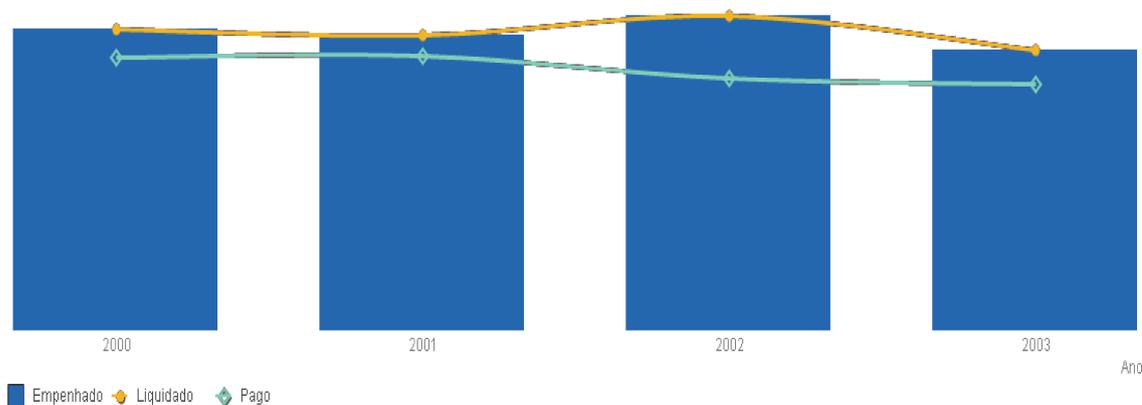
Tabela 17 — Programa Atenção à Criança por fase de execução com valores somados, de 2000 a 2003, em valores nominais

RS 1,00					
Órgão Orçamentário	Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
26000 - MEC	3088 e 2331 - Aquisição e Distribuição de Material Didático para Educação Infantil	50.934.105	20.200.448	20.200.448	18.454.904
26000 - MEC	3097 e 4519 - Formação Continuada de Professores da Educação Infantil para Implementação dos Referenciais Curriculares Nacionais	34.633.000	26.712.035	26.712.035	25.000.207
26000 - MEC	3101 - Implementação do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil	5.373.000	5.315.292	5.315.292	5.313.497
26000 - MEC	4003 - Funcionamento da Educação Infantil	214.000	213.998	213.998	119.000
33000 e 55000 - MPAS e MDS	1001 - Construção, Ampliação e Modernização de Creche	69.242.869	44.956.581	44.956.581	8.868.080
33000 e 55000 - MPAS e MDS	2556 - Atendimento à Criança em Creche	1.052.157.341	1.019.761.330	1.019.761.330	927.649.319
33000 - MPAS	2558 - Atendimento à Criança e ao Adolescente em Abrigo	160.000	60.000	60.000	0
Total		1.220.878.615	1.118.604.602	1.118.604.602	982.802.423

Fonte: SIAFI. Filtros: Ações do Programa 0067 (Atenção à Criança), de 2000 a 2003, exceto a ação 2010 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados). Elaboração da autora.

De acordo com os dados da Tabela 17, verifica-se que as principais ações para a educação infantil do governo federal, no período de 2000 a 2003, foram executadas pela assistência social, sendo que o aporte financeiro dessas ações representou 96% e as ações sob responsabilidade da educação perfizeram um total de 4%, considerando-se os valores liquidados. O índice de empenho e liquidação da dotação atual foi de 92%. Em sequência, o Gráfico 2 traz a evolução da execução orçamentária no decorrer do período de 2000 a 2003.

Gráfico 2 — Programa Atenção à Criança – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2000 a 2003, em valores nominais



Fonte: SIAFI. Filtros: Ações do Programa 0067 (Atenção à Criança), de 2000 a 2003, exceto a ação 2010 (Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados).

Quanto à evolução orçamentária, o Programa Atenção à Criança manteve equilíbrio constante entre o valor empenhado e o valor liquidado, apresentando precisão na execução orçamentária. As taxas de pagamento foram inferiores as de empenho e liquidação.

3.8 Propostas do governo federal para a educação infantil no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007

O PPA 2004-2007 apresentou as propostas do governo federal, construídas ainda no governo FHC, para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos no Programa Educação na Primeira Infância, o qual foi entendido como um programa interministerial, executado conjuntamente pelo MEC e Ministério da Assistência Social (MAS). O objetivo final, a cargo do MEC, após várias alterações, era ampliar o atendimento à educação infantil de crianças até 3 anos de idade e tentar garantir que a taxa de frequência à creche da população de 0 a 3 anos subisse de 10,6%, em 2001, segundo a (PNAD/IBGE), para 34,0%, em 2007. As ações elencadas para atingir este objetivo foram: apoiar projetos municipais para a educação de 0 a 3 anos; apoiar a capacitação profissional nas instituições de educação infantil para crianças de até 3 anos; e apoiar a distribuição de material didático para creches. As ações do MEC sozinhas foram insuficientes para garantir a desejada expansão desse atendimento, já que não focalizavam a expansão.

A cargo do MAS ficaram duas ações: o apoio à construção, ampliação e modernização de creches e o atendimento à criança em creche ou alternativas comunitárias. Dentro do MAS essas ações foram incluídas no “Programa Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude”, sendo o objetivo atender a crianças, adolescentes e jovens até 24 anos em situação de risco, que moravam em comunidade de baixa renda. Como pode ser percebido, o perfil do público-alvo da ação foi bastante modificado e ampliado, de modo que, a partir desse recorte, não se pode afirmar o número de crianças atendidas e muito menos qual montante de recursos foi empregado efetivamente no atendimento, não sendo possível declarar também se as ações do MAS atingiram seu objetivo inicial, que era a ampliação da taxa de frequência à creche da população de 0 a 3 anos para 34,0%, em 2007. Ou seja, a proposta foi desvirtuada e perdeu completamente a chance de atingir o objetivo, pelo menos aquele elencado pelo MEC referente a expansão do atendimento em creches (CASSIOLATO, 2004).

Entretanto, o Programa Educação na Primeira Infância, na revisão do PPA em 2005, já em pleno exercício no primeiro mandato de Lula, foi substituído pelo Programa Desenvolvimento da Educação Infantil, com o objetivo de buscar maior consonância com a Lei

de Diretrizes e Bases da Educação e os expressivos avanços legais que passaram a pautar a educação infantil como primeira etapa da educação básica. Mesmo não sendo considerada a época como etapa obrigatória, já era consenso que o Estado tem o dever de oferecê-la à população que a demandar. Além disso, a educação infantil é a etapa da educação com menor percentual de atendimento e, portanto, com maior demanda reprimida⁵⁷.

Neste sentido, o Programa Desenvolvimento da Educação Infantil não restringiu as suas ações à creche, como fez o Programa Educação na Primeira Infância, mas contemplou, no rol de objetivos, a ampliação do atendimento de crianças até seis anos de idade na educação infantil. Dessa forma, na lista de ações do PPA (2004-2007) merece destaque a ação 09HJ (Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil) e a ação 8379 (Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil- Proinfantil), conforme verifica-se no Quadro 11.

Quadro 11 — Principais ações e programas de responsabilidade do MEC/FNDE no PPA (2004-2007) para a educação infantil, em valores nominais

PPA	Programa e Objetivo	Unidade e Órgão orçamentário responsável	Ação	Metas-Produto	Previsão Custos em R\$1,00
PPA (2004-2007) 1ª e 2ª Gestão Lula	1065 Desenvolvimento da Educação Infantil Ampliar o atendimento de crianças até seis anos de idade na educação infantil com qualidade	FNDE/MEC	6351 Distribuição de Periódicos para a Educação Infantil	1.650.000 exemplares distribuídos	3.000.000
		FNDE/MEC	09HI Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	160 escolas equipadas	8.500.000
		FNDE/MEC	0960 Apoio à Distribuição de Material Didático para Creche	17.000 alunos beneficiados	3.500.000
		FNDE/MEC	09HJ Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil	3.385 escolas apoiadas	48.125.000
		FNDE/MEC	0E04 Apoio ao Desenvolvimento da Educação Infantil	15 projetos apoiados	1.700.000
	1072 Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica. Oferece oportunidade de capacitação e formação continuada aos professores e trabalhadores da Educação Básica, associada a planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho.	FNDE/MEC	8379 Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil- Proinfantil	30.000 professores matriculados	9.786.707
		FNDE/MEC	0973 Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil para Crianças de até 3 Anos de Idade	55.486 professores formados	14.502.194

Fonte: Relatório de Avaliação PPA (2004-2007).

⁵⁷ Conforme Relatório de Gestão do MEC (Orçamentário e Financeiro), exercício de 2004.

A ação 09HJ (Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil) visava apoiar entidades públicas das esferas federal, estadual e municipal na melhoria da estrutura física das escolas, permitindo a construção, ampliação, reforma, adequação e adaptação de espaços escolares para que as escolas de educação infantil tenham condições adequadas de funcionamento.

Dessa forma, os eixos estruturantes do PPA (2004-2007), após revisão e inserção do Programa Desenvolvimento da Educação Infantil, foram a ampliação do atendimento com melhoria da qualidade e a formação de professores. Dentre os programas do MEC para a educação infantil destacou-se o Proinfantil, o qual será abordado no tópico seguinte.

3.8.1 Proinfantil

O Proinfantil é um curso semipresencial de nível médio, na modalidade normal, destinado a professores que atuam na educação infantil da rede pública e instituições privadas sem fins lucrativos, que não tenham a formação específica para o magistério nesta etapa da educação.

O programa foi instituído pelo MEC em caráter emergencial, visando atender à exigência da LDB/1996, que prevê a formação dos docentes da educação básica em nível superior, admitindo para a educação infantil e primeiros anos do ensino fundamental uma formação mínima, oferecida em nível médio, na modalidade normal. A partir da constatação da precariedade na formação dos profissionais de educação infantil, segundo o Censo Escolar de (2006), havia cerca de 40 mil professores atuando nessa etapa da educação básica sem a qualificação mínima determinada por lei (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010).

Resta saber se tal desprofissionalização da categoria não tem a ver com o histórico rebaixamento de salários presente nesta etapa da educação básica. Em geral, a carreira docente é subdividida pelas etapas como se um professor da educação infantil ou dos anos iniciais não fosse tão professor quanto um professor do ensino médio, e o recorte de formação em magistério significa também um corte do piso inicial da carreira, pois profissionais com apenas o magistério são enquadrados no perfil profissional sem ensino superior. Além disso, de maneira geral, o imaginário social admite que para lidar com crianças em tenra idade não é necessário grande formação.

O Proinfantil teve início, em 2005, com um Grupo Piloto de aproximadamente 1.408 cursistas, distribuídos em quatro estados: Ceará, Goiás, Rondônia e Sergipe. Em 2006,

2.443 cursistas foram reunidos no Grupo 1 nos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Piauí e Rondônia (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010). Em 2007, quatro universidades foram convidadas a participar do Proinfantil e, com o apoio do MEC, deram um redimensionamento nas discussões sobre as particularidades da educação infantil, bem como atuaram na tarefa de formar professores formadores e tutores, além de serem responsáveis pelo acompanhamento, orientação pedagógica e avaliação do programa (BARBOSA, 2011).

Em 2008, foi formado o Grupo 2, com 3.566 cursistas, nos estados de Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Pernambuco, Rondônia e Sergipe, o qual já pode contar com a parceria das quatro universidades (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010).

Em 2009, inicia-se o Grupo 3, com aproximadamente 8.971 cursistas e a parceria de 13 universidades federais, em 18 estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Sergipe (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010).

No que diz respeito a formação de docentes para atuar na educação infantil, a LDB no artigo 62, parágrafos 1º, 2º e 3º determina que:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais do magistério.

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância.

Vale destacar a ênfase dada ao regime de colaboração entre os entes federados para a promoção da formação continuada, ressaltando que a mesma deve priorizar o ensino presencial, ainda que seja admitida a educação à distância.

Neste sentido, a União, em parceria com estados e municípios, desenvolve o programa a partir da assinatura de acordos de participação, nos quais são definidas as responsabilidades de cada um dos entes envolvidos. Segundo Corsino, Guimarães e Souza (2010, p. 6):

O Ministério da Educação, por meio das Secretarias de Educação Básica e de Educação à Distância e em parceria com as universidades federais, responsabiliza-se pela elaboração da proposta técnica, pedagógica e financeira; pela produção, impressão e distribuição de material, pela estratégia de implementação do programa; pela formação das equipes envolvidas; pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação de todas as ações.

Como o Proinfantil é uma proposta da União, operacionalizada pelo MEC, que funciona como um indutor de políticas, estados e municípios decidem se aderem ou não ao programa (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010). Em caso de adesão terão que disponibilizar recursos e articular o programa às “suas políticas de educação infantil e formação de professores dessa etapa da educação básica” (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010, p. 8).

A habilitação dos professores em cursos de magistério, com duração de dois anos, pretende aprimorar a prática pedagógica dos docentes, valorizar o magistério, oferecendo condições de crescimento profissional e pessoal ao professor, e contribuir para a qualidade da educação infantil, a fim de romper com a falta de qualificação profissional nessa etapa da educação básica (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010). Segundo Barbosa (2011, p. 394):

Perfazendo um total de 3.392 horas, distribuídas em quatro módulos semestrais de 848 horas cada um, o curso confere diploma com validade nacional para o exercício da docência na educação infantil. Cada módulo é desenvolvido por meio de atividades coletivas presenciais (fase presencial, encontros quinzenais e fase presencial intermediária); atividades individuais (leitura dos livros de estudo e realização dos exercícios no Caderno de Aprendizagem, prática pedagógica e elaboração do portfólio – planejamento diário, memorial, registro da atividade); e parte diversificada do currículo do ensino médio (projeto de estudo e língua estrangeira). A matriz curricular do programa apresenta, ainda, o Núcleo Comum Nacional, estruturado em seis áreas temáticas, que congregam uma base nacional do ensino médio: Linguagens e Códigos (língua portuguesa), Identidade, Sociedade e Cultura (sociologia, filosofia, antropologia, história e geografia), Matemática e Lógica (matemática), Vida e Natureza (biologia, física e química), além da formação pedagógica – Fundamentos da Educação e Organização do Trabalho Pedagógico.

Segundo a autora, a proposta pedagógica do Proinfantil está baseada em eixos integradores e na interdisciplinaridade, buscando a articulação dos conteúdos do curso às experiências dos professores e às particularidades do trabalho docente na educação infantil (BARBOSA, 2011).

Barbosa (2011) destaca a alta rotatividade dos professores na educação infantil, devido à falta de estabilidade e a precarização das relações de trabalho como um dos entraves do êxito do programa, isso sem mencionar a realocação dos professores formados no Proinfantil para o ensino fundamental. Além disso, a autora defende, com o conjunto dos movimentos sociais, que a formação dos profissionais da educação infantil ocorra em nível superior, o que

inibiria a estratégia de rebaixamento de salários ligados à habilitação requerida no momento da entrada no cargo. De acordo com pesquisa de Pinto (2009b), o salário do professor de educação infantil é menor do que o salário do professor de ensino fundamental e ensino médio. Como sempre, tem-se como justificativa para estreitamento dos salários dos docentes da educação infantil a exigência de a formação inicial ser inferior à dos professores das outras etapas da educação básica.

Atualmente, muitas são as lutas que se travam em prol da equiparação salarial da carreira de professor da educação infantil com a de professor das demais etapas da educação básica. Isto porque a maioria dos professores da educação infantil já possuem formação superior. De acordo com o Censo Escolar da Educação Básica de 2016, na educação infantil praticamente não há professores só com o ensino fundamental; os professores com formação em nível médio somam 34% (193.601), e aqueles que possuem ensino superior 66% (378.600), como apresenta a Tabela 18.

Tabela 18 — Número de docentes da educação infantil por nível de escolaridade, em 2016

	Fundamental	Médio	Ensino Superior	Total
Creche	1.716	91.497	168.354	261.567
Pré-Escola	1.319	102.104	210.246	313.669
Total	3.035	193.601	378.600	575.236
%	0,00%	34,00%	66,00%	100%

Fonte: Inep/Sinopse Estatística da Educação Básica (2016).

No entanto, os dados do Censo Escolar da Educação Básica (2016) não esclarecem se a formação em nível médio está ou não conjugada com a formação em magistério. Partindo do pressuposto de que a formação em nível médio na modalidade normal é pré-requisito necessário para a atuação de professores na educação infantil e nos anos iniciais, e do entendimento que os concursos públicos trazem essa exigência nos editais, pode-se admitir que essa formação é sim preponderante, no entanto, não se pode precisar os valores, já que desde 2010 os dados aparecem no Censo Escolar de maneira agrupada. Esses mesmos dados também revelam que ainda existe a necessidade de incentivos à formação em nível superior dos profissionais da educação infantil.

O Proinfantil foi articulado pelas subfunções: 128 (Formação de Recursos Humanos) e 365 (Educação Infantil), tendo como órgão orçamentário o MEC. Conforme apresentado pela Tabela 19 e Gráfico 3, os índices de execução do Proinfantil foram altos,

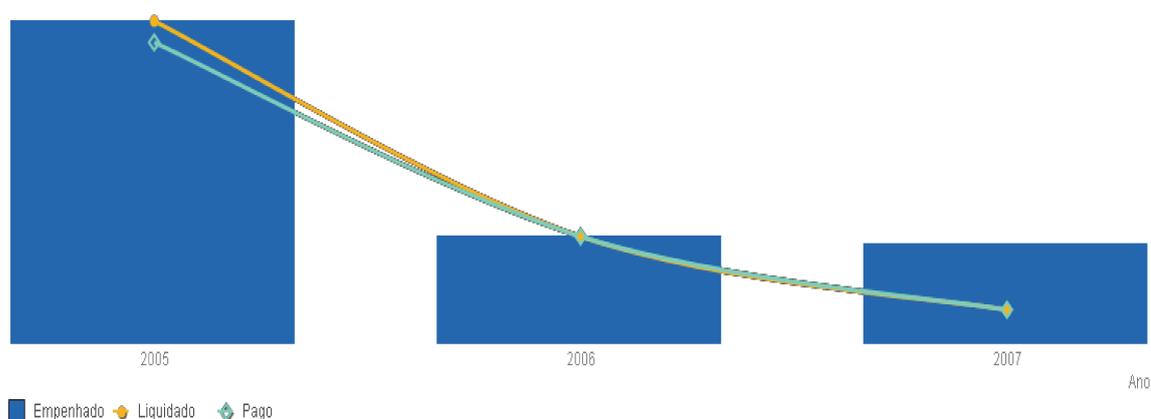
exceto no ano de 2007, quando a diferença entre os valores empenhados e liquidados foi de quase dois terços. Também chama atenção a queda brusca de recursos destinados ao programa a partir do segundo ano de sua implantação.

Tabela 19 — Programa Proinfantil por fase de execução, de 2005 a 2007, em valores nominais

RS 1,00						
Ano	Órgão Orçamentário	Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2005	26000 - MEC	8379 - Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil	5.826.707	5.826.707	5.826.707	5.426.707
2006	26000 - MEC	8379 - Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil - Proinfantil	1.960.000	1.960.000	1.960.000	1.960.000
2007	26000 - MEC	8379 - Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil - Proinfantil	2.000.000	1.820.903	619.500	619.500
Total			9.786.707	9.607.610	8.406.207	8.006.207

Fonte: SIAFI.

Gráfico 3 — Programa Proinfantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2005 a 2007, em valores nominais



Fonte: SIAFI.

Com o objetivo de ampliar o Proinfantil, no final de 2007, o Ministério da Educação propôs que partes das ações fossem executadas em parceria com universidades públicas, por meio da descentralização de créditos para estas instituições.

Cabe destacar que, além do Proinfantil, a fim de promover a formação inicial dos professores que atuam na educação infantil, também foi desenvolvido pelo governo federal a ação 0973 (Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil), como apresentado na Tabela 20 e Gráfico 4.

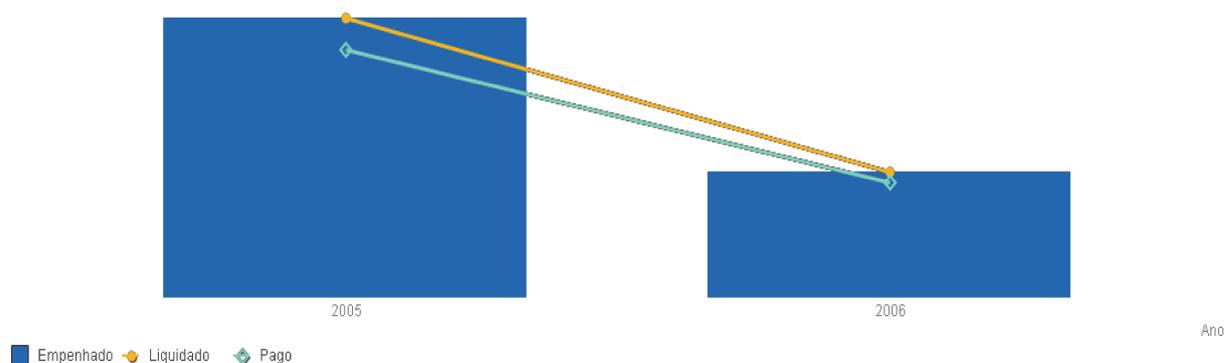
Tabela 20 — Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil por fase de execução, de 2005 a 2007, em valores nominais

R\$ 1,00

Ano	Órgão Orçamentário	Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2005	26000 - MEC	0973 - Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil	6.000.000	5.998.143	5.998.143	5.334.953
2006	26000 - MEC	0973 - Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil	2.702.194	2.702.171	2.702.171	2.472.590
2007	26000 - MEC	0973 - Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil	0	0	0	0
Total			8.702.194	8.700.314	8.700.314	7.807.542

Fonte: SIAFI.

Gráfico 4 — Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2005 a 2006, em valores nominais



Fonte: SIAFI.

No que diz respeito a execução da ação Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil, destaca-se a queda da dotação orçamentária destinada à ação em mais da metade do valor a partir do segundo ano da implementação da mesma, bem como a ausência de disponibilidade de recursos para a ação no ano de 2007. De acordo com o Relatório de Gestão do MEC, do exercício de 2007, em decorrência da reestruturação nos processos de transferência voluntária dos recursos da educação básica por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e da reformatação no processo de implementação dos programas da Secretaria de Educação Básica, de modo atípico, a ação não foi executada, tendo a totalidade dos créditos previstos cancelados.

3.9 Propostas do governo federal para a educação infantil no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011

O PPA (2008-2011) enfatizou três eixos: o crescimento econômico por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); a agenda social, com foco na continuidade de programas de transferência de renda como o Bolsa-Família; e a educação de qualidade, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE, lançado em 2007, na transição de mandatos de Lula, culmina em várias ações do PPA (2008-2011), concretizadas pelo Decreto 6.094/2007, cujo título do primeiro capítulo, “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e metas elencadas, faz referência ao Movimento Todos pela Educação, liderado por um grupo de empresários (PINTO, 2009a).

No âmbito da educação infantil, o Programa Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) deu a tônica dos investimentos do governo federal, conforme apresentado no Quadro 12.

Quadro 12 — Principais ações e programas de responsabilidade do MEC/FNDE no PPA (2008-2011) para a educação infantil, em valores nominais

PPA	Programa e Objetivo	Unidade e Órgão orçamentário responsável	Ação	Metas-Produto	Previsão Custos em R\$1,00
PPA (2008-2011) 2ª Gestão Lula e 1ª Gestão Dilma	Programa 1448 Qualidade na Escola. Objetivo: Expandir e melhorar a qualidade da educação básica Público-alvo Alunos e Professores da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio)	FNDE/MEC	12KU Implantação de Escolas para Educação Infantil	1695 escolas implantadas	890.998.785
		FNDE/MEC	8746 Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	2892 escolas equipadas	154.200.000
		FNDE/MEC	8682 Apoio à Elaboração da Proposta Pedagógica, Práticas e Recursos Pedagógicos para Educação Infantil	22.248 Sistemas de Ensino apoiados	19.637.777
	Programa 1061 Brasil Escolarizado Objetivo; Contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência Público-alvo Crianças, adolescentes e jovens	FNDE/MEC	6351 Distribuição de Materiais Educativos e Pedagógicos para a Educação Infantil	40.000 materiais pedagógicos distribuídos	99

Fonte: PPA (2008-2011).

Merece destaque a ação 8746 (Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil) e a ação 12KU (Implantação de Escolas para Educação Infantil), as quais concentraram a imensa maioria dos recursos previstos no PPA (2008-2011) para a educação infantil. Inclusive, a partir de 2011, o maior volume de recurso destinado ao Proinfância passou a se concentrar na ação 12KU.

3.9.1 Proinfância

Um exemplo da ampliação da atuação do governo federal na política de educação infantil é o Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil), lançado em 2007, como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tendo como objetivo prestar assistência financeira e técnica aos municípios e Distrito Federal para garantir o acesso de crianças à creches e escolas de educação infantil.

O programa funciona da seguinte forma: o governo federal repassa recursos para a construção, reforma, pequenos reparos e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas aos municípios e Distrito Federal, cabendo-lhes oferecer o terreno nas condições exigidas e arcar depois com a manutenção das escolas de educação infantil. Inicialmente, na fase do Pré-PAC (2007 a 2011), a pactuação entre União e municípios ou Distrito Federal para a implementação do Proinfância ocorria pela celebração de convênio, acordo ou contrato. No início do Pré-PAC, a Resolução FNDE 6/2007, Anexo A, estabeleceu alguns critérios de agrupamento e classificação dos municípios para definir a prioridade de atendimento desses pelo programa, na qual foram consideradas três dimensões:

Populacional: prioridade aos municípios com maior população na faixa etária considerada, maior taxa de crescimento da população nesta faixa e com maior concentração de população urbana;

Educacional: prioridade aos municípios com menores taxas de defasagem idade-série no ensino fundamental e com maiores percentuais de professores com formação em nível superior;

Vulnerabilidade social: prioridade aos municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação infantil (RESOLUÇÃO FNDE 6/2007).

De acordo com essa classificação, a prioridade de atendimento do Proinfância foi destinada aos municípios, segundo índices associados de vulnerabilidade social, déficit de vagas na educação infantil, percentual de professores com ensino superior, entre outros critérios. Em 2008, a Resolução FNDE 29 estabeleceu parâmetros para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária à projetos educacionais, sendo adotado outro critério para direcionar a aplicação dos recursos do Proinfância. Com isso, a partir de 2008 o Plano de Ações Articuladas (PAR) passou a servir de critério para definir o repasse de recursos do Proinfância, havendo priorização ao atendimento de municípios de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Após a inclusão do Proinfância no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2 (a partir de 2011), a pactuação entre União, municípios e Distrito Federal passou a ocorrer pela assinatura de termo de compromisso, e a seleção dos municípios a serem contemplados pelo programa começou a ser feita pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), orientado pelo déficit de atendimento na educação infantil, com base nos dados demográficos dos municípios conforme as regiões do país, como pode-se verificar no Quadro 13.

Quadro 13 — Municípios por Grupos do PAC 2: quantidade, caracterização e porcentagem da população, Brasil (2012)

Grupos	Quantidade de Municípios	Caraterização dos Municípios	% da População
G1	477	11 Regiões Metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos). Acima de 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Acima de 100 mil habitantes no Sul e Sudeste.	60%
OG2	221	Entre 50 e 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entre 50 e 100 mil habitantes no Sul e Sudeste.	8%
G3	4.866	Abaixo de 50 mil habitantes.	32%

Fonte: Marcondes (2013).

Segundo Barreto (2009), o Proinfância é uma iniciativa relevante por parte do governo federal para o aumento das oportunidades educacionais de acesso à educação infantil, porém, a autora destaca que suas metas iniciais eram tímidas em relação a demanda existente no país, esclarecendo que:

No primeiro ano do Proinfância, enviaram declaração de interesse 4.296 prefeituras, sinalizando ao MEC a necessidade de ampliar as metas e recursos para o Proinfância. O valor repassado para a construção de novas escolas, adotando-se modelo de projeto executivo padronizado, era inicialmente de R\$ 700 mil por escola. Atualmente o valor está sendo aditivado até 950 mil. Ao fim de 2008, estavam construídas ou em construção 1.024 unidades. Em 2009, novo modelo de projeto foi incluído, destinado a atender 120 crianças em período parcial ou 60 em tempo integral (BARRETO, 2009, p. 250).

Para serem atendidos pelo Proinfância, os municípios precisam aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), indicando um diagnóstico inicial da sua situação educacional quanto à educação infantil, com informações referentes a sua estrutura física e quantitativos de crianças que necessitam de atendimento. Este processo é realizado por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC).

Segundo Marcondes (2013), o novo formato simplificado de repasse de recursos, que dispensa a celebração de convênio, acordo ou contrato, requerendo apenas identificação do objeto de financiamento, previsão de metas quantitativas, cronograma de execução, bem como prazos para o início e o fim das etapas programadas, permitiu diminuir o tempo de análise dos pedidos e agilizar os processos.

Outras alterações introduzidas na transição do Pré-PAC para o PAC2, com o intuito de garantir maior celeridade à contratação e execução de obras do Proinfância, foram o processo

licitatório realizado diretamente pelo FNDE e não mais pelas prefeituras, por meio do Regime Diferenciado de Construções Públicas (RDC), utilizando o modelo licitatório de pregão eletrônico para Registro de Preços Nacional (RPN), além da introdução de metodologia inovadora⁵⁸ no processo de construção, que permite reduzir o tempo previsto de execução das obras em comparação com o método tradicional, sendo o tempo médio para a construção do Proinfância Tipo B de 6 meses.

Por meio de metodologia inovadora, eram disponibilizados pelo FNDE dois tipos de projetos arquitetônicos para as unidades de educação infantil, os Tipos B e C, que seguem padrões técnicos definidos pelo FNDE. O projeto padronizado Tipo B requer terreno com declividade máxima de 3%, na dimensão de 40m x 70m, para uma área construída de 1.323,58m², sendo estimado o atendimento de 120 crianças em turno integral ou 240 crianças em dois turnos. O projeto padronizado Tipo C requer terreno com declividade máxima de 3%, na dimensão de 45m x 35m, para uma área construída de 781,26m², sendo estimado o atendimento de 60 crianças em turno integral ou 120 crianças em dois turnos⁵⁹. Há ainda um outro tipo de projeto denominado Tipo A, que diferentemente dos Projetos Tipos B e C pode ser elaborado pelo proponente, não sendo exigidas dimensões mínimas para o terreno, porém, só pode ser requerido por municípios pertencentes ao Grupo 1, definido pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), criado com o objetivo de estabelecer metas e acompanhar a implementação do Proinfância.

Em 2015, em virtude de muitos municípios não terem sido atendidos, foi realizada a elaboração de novos projetos padrão, denominados Tipo 1 e Tipo 2, em substituição aos projetos padrão Tipo B e Tipo C, com previsão de aumentar o quantitativo de crianças atendidas. O Tipo 1 permite receber 188 crianças em período integral e 376 crianças em dois turnos, e o Tipo 2 atender 94 crianças em período integral e 188 crianças em dois turnos, possibilitando aumentar a capacidade de atendimento sem alterar as dimensões mínimas dos terrenos dos projetos originais⁶⁰.

Uma das maiores dificuldades encontradas pelos gestores municipais para a construção das unidades Proinfância é em relação ao terreno, visto que os municípios precisam

⁵⁸ Metodologias inovadoras são compostas de novos produtos e sistemas construtivos como elementos pré-moldados e pré-fabricados, monoblocos, etc. Segundo o MEC, a utilização de metodologias inovadoras visa reduzir o tempo de execução e custo da obra e garantir a qualidade da construção. Conforme informações do Manual de Orientações gerais para o preenchimento dos dados no SIMEC, Projetos Padrão Tipos B e C, Metodologias Inovadoras (BRASIL, 2013).

⁵⁹ Informações disponíveis no Manual Orientações gerais para o Preenchimento dos Dados no SIMEC, Projetos Padrão Tipo B e C (BRASIL, 2013).

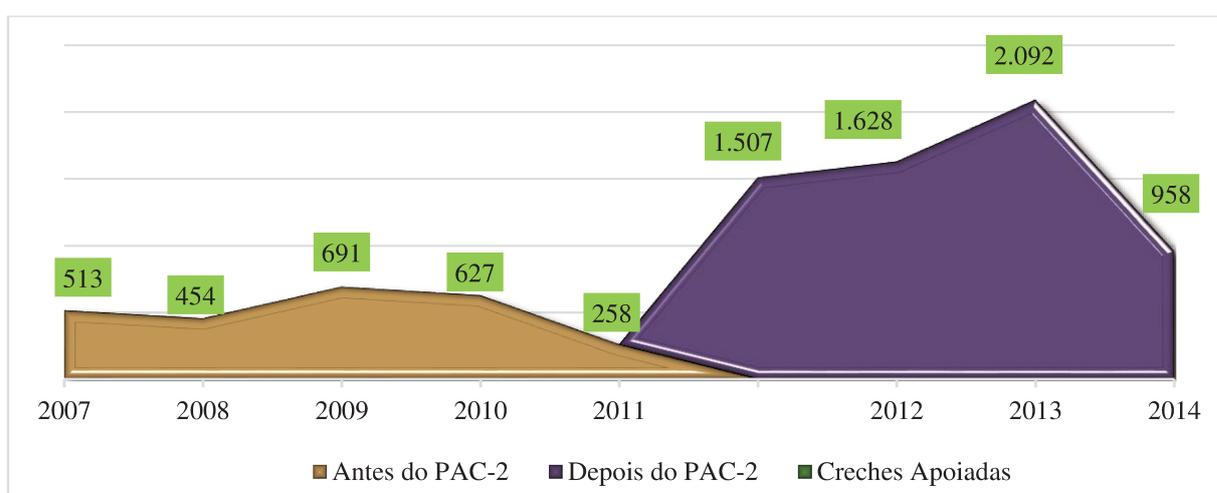
⁶⁰ Conforme informações do Relatório de Gestão do FNDE de 2015 e Manual para Reformulação de Obras Metodologia Inovadora para Metodologia Convencional (BRASIL, 2015a).

comprovar a titularidade (propriedade) e esse precisa atender aos critérios de dimensão e condições topográficas adequadas. Segundo Relatório de auditoria do TCU 006.154/2010-7, com base em planilhas enviadas pelo FNDE, dos anos de 2007 e 2008, a pendência do documento que comprava a propriedade do terreno pela prefeitura foi o problema encontrado com maior frequência em relação à documentação exigida para a formalização do convênio.

De acordo com Marcondes (2013), a dominialidade, isto é, a comprovação de titularidade pública do terreno, não é mais exigida no momento da pactuação, mas somente na primeira prestação de contas, permitindo que os municípios tenham mais prazos para providenciar os documentos.

Além da construção de creches e pré-escolas, o Proinfância financia também a compra de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da educação infantil. Quando a construção da escola atinge a fase de conclusão, ou recebe o status de concluída no Módulo de Monitoramento de Obras do SIMEC, são iniciados os trâmites para a compra de mobiliário e equipamentos padrão para a educação infantil. No âmbito do programa, entre 2007 a 2011, o governo federal fez convênios com os municípios e Distrito Federal para a construção 2.543 escolas. Com a inclusão do programa no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2), desde 2011, esse assumiu um ritmo mais acelerado, aprovando a construção de outras 6.185 escolas de educação infantil, totalizando 8.728⁶¹ unidades em todo país, conforme mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5 — Escolas de educação infantil apoiadas a partir dos recursos do Proinfância, de 2007 a 2014



Fonte: FNDE, com base em dados do SIMEC até jun. 2015. Obs.: Além dessas, foram apoiadas a construção de outras 59 unidades por emendas parlamentares, totalizando 8.787.

⁶¹ Como será visto neste trabalho, embora tenha sido aprovada a construção de 8.728 unidades escolares e outras 59 unidades por emendas parlamentares, apenas 31% dessas obras estão de fato construídas.

Segundo o MEC, o investimento é de mais de 10 bilhões para entregar à população prédios adaptados à rotina das crianças, com parquinho, pátio, videoteca, fraldário, berçário, refeitório e outros espaços, além de móveis e equipamentos que são essenciais ao bom desenvolvimento das atividades com as crianças dessa faixa etária.

A principal ferramenta para o acompanhamento das obras financiadas pelo FNDE é o SIMEC, por meio do acesso público ao Módulo Obras 2.0⁶². No endereço eletrônico do SIMEC, no Painel Obras, o cidadão pode verificar a execução dos recursos destinados à construção de creches, escolas e quadras poliesportivas, basta localizar no mapa o seu estado e acessar a obra de seu município. Então, irá encontrar o total de obras que foram concluídas, não iniciadas (por estarem em planejamento, reformulação ou licitação), paralisadas (com contrato rescindido), canceladas e aquelas que estão em execução, acompanhando, inclusive, o percentual de execução, da soma de valores envolvidos, o tipo de construção e o endereço da obra.

Outra ferramenta importante para o acompanhamento do Proinfância é o Painel de Controle do MEC⁶³, pois o mesmo disponibiliza informações sobre as obras de construção de creches e pré-escolas, detalhando-as por situação e programa, permitindo o acesso a um panorama atual em todo Brasil, como destaca-se na Tabela 21.

Tabela 21 — Situação das obras de construção (creches e pré-escola) por programa, no Brasil

	Total	Concluída	Em execução	Cancelada	Paralisada	Ação preparatória
Pré -PAC (2007 a 2011)	2.543	1.673	393	74	298	105
PAC 2 (a partir de 2011)	6.185	1.008	2.447	18	423	2.289
Emendas	59	1	3	0	2	53
Total	8.787	2.682	2.843	92	723	2.447

Fonte: MEC. Elaboração da autora.

Com relação as obras do Pré-PAC, do total de 2.543 unidades conveniadas, 1.673 estão concluídas, ou seja, apenas 66%, restando 393 (15%) unidades em execução, 298 (12%) obras paralisadas, 4% das obras em ação preparatória e 3% canceladas. Esses dados confirmam

⁶² As informações constantes no SIMEC são preenchidas ou atualizadas quinzenalmente, ou no máximo mensalmente, pelo gestor público ou por servidor por ele designado, cabendo-lhes primar pela veracidade das mesmas. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painelObras/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

⁶³ No Painel do MEC podem ser consultadas as situações das obras de construção de creches e pré-escolas. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/painel/detalhamentoIndicador/detalhes/pais/acaaid/21>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

que há problemas na execução, visto que as obras do Pré-PAC, que acabou em 2011, passados quatro anos ainda estão em execução, paralisadas ou em ação preparatória.

Neste sentido, na intenção de dar mais agilidade na execução das obras, foram feitos por parte do FNDE vários ajustes na transição do Pré-PAC para o PAC2, como: dispensa de convênio; comprovação de titularidade pública do terreno somente na primeira prestação de contas; processo licitatório realizado direto pelo FNDE, e não mais pelas prefeituras; e introdução de metodologia inovadora no processo de construção. Consoante ao PAC 2, é notório que houve expansão no volume de obras aprovadas, entretanto, a maioria foi concluída, estando a maior parte em execução ou em ação preparatória.

De modo geral, os dados da Tabela 21 confirmam lentidão e atrasos não só na execução do programa como também na ação preparatória, pois das 8.787 obras, 2.682 (31%) estão concluídas, encontrando-se em execução 2.843 (32%), além de 2.447 (28%) em ação preparatória, 723 (8%) paralisadas e 92 (1%) unidades que foram canceladas.

De acordo com Marcondes (2013, p. 82), o ritmo de execução não é o maior gargalo do Proinfância, visto que o nó central está na baixa efetividade do programa em atender a demanda social pelo serviço de creche e pré-escola, dado o déficit acumulado, pois as “metas físicas (unidades construídas) e orçamentárias (recursos previstos) são pouco ousados, quando comparados à restrita cobertura da rede de serviços”. Tal afirmação se justifica, pois até mesmo para atingir as metas do PNE (2014-2024) de atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches, e universalizar o atendimento da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, a expansão de vagas garantidas via Proinfância, considerando que se efetivassem na sua completude, seria insuficiente, como pode-se observar na Tabela 22.

Tabela 22 — População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola, por grupo de idade – 2016

Descrição	0 a 3 anos	4 a 5 anos	Total 0 a 5 anos
População residente	10,2 milhões	5,3 milhões	15,5 milhões
População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola	3,1 milhões	4,8 milhões	7,9 milhões
Percentual que frequentava escola, creche ou pré-escola	30,4%	90,2%	51%
Percentual para atingir a metas do PNE (2014-2024)	19,6%	9,8%	----
População que precisa ser incluída na política educação infantil para atingir a metas do PNE	2,0 milhões	0,5 milhões	2,5 milhões

Fonte: IBGE/PNAD. Educação: 2016. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro (2017).
Elaboração da autora. Obs.: Valores estimados com base nos valores da população residente que frequenta creche ou pré-escola, disponibilizados pelo PNAD/IBGE.

Conforme dados da educação apresentados pela PNAD/IBGE de 2016, aproximadamente 30,4% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam escola ou creche, e 90,2% das crianças de 4 a 5 anos frequentavam escola ou pré-escolas. Ou seja, no ano de 2016, do universo de 15,5 milhões de crianças de 0 a 5 anos, apenas 7,9 milhões frequentavam escola, creche ou pré-escola, isto é, 51% do total da população residente na respectiva faixa etária. Isto posto, os dados indicam que para atingir as metas do PNE será necessário a abertura de 2 milhões de vagas de creche e 0,5 milhão de vagas de pré-escola, totalizando 2,5 milhões.

Porém, a escola de educação infantil com maior capacidade de atendimento atende no máximo 376 crianças em dois turnos e 188 em turno integral. Se fosse considerado apenas, para uma base de cálculo, que o perfil de atendimento atual da creche é integral e da pré-escola parcial, seria necessário de mais 10.638 unidades de creches e aproximadamente 1.330 unidades de pré-escolas para cumprir a meta do PNE de atender pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos e universalizar o atendimento para as crianças de 4 a 5 anos. Ou seja, embora haja notórios avanços no que diz respeito à ampliação do atendimento na educação infantil, ainda é preciso caminhar uma longa jornada ampliando esforços, no plano orçamentário e físico, com um maior volume de investimento para a consolidação do direito à educação infantil.

De 2007 a 2011, o Proinfância recebeu recursos de duas ações: 09CW (Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica) e 0509 (Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica) (FNDE, 2010).

A ação 09CW tem por finalidade “apoiar mediante transferência de recursos financeiros às entidades públicas federal, estadual, distrital e municipal, para assegurar disponibilidade de rede física escolar em condições adequadas de funcionamento” (FNDE, 2010, p. 35). De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE de 2009, a ação 0509 é considerada um “Guarda-Chuva”, por apoiar todos os projetos que buscam o desenvolvimento e melhoria da qualidade da educação básica. Embora o principal projeto financiado por meio da ação 09CW, neste período, tenha sido o Proinfância, nenhuma das duas ações se restringiram a financiar exclusivamente este programa, portanto, não é possível saber qual montante de recursos foi destinado somente ao Proinfância, verificando apenas pelas ações mencionadas acima.

Assim, recorreu-se novamente ao Painel MEC, no entanto, alerta-se que se trata de recursos destinados (empenhados) e não necessariamente executados, isto é, liquidados e/ou pagos.

Tabela 23 — Situação das obras de construção (creches e pré-escola) no Pré-PAC, no Brasil

Situação	Quantidade	Valor
Ação preparatória	105	92.070.918,53
Concluída	1.673	1.652.948.731,96
Obra cancelada	74	38.873.259,19
Paralisada	298	306.434.970,13
Em obras	393	380.114.013,74
Total	2.543	2.470.441.893,55

Fonte: MEC. Elaboração da autora.

De acordo com o Painel do MEC, foram disponibilizados como crédito orçamentário para a construção de creches e escolas de educação infantil, no período Pré-PAC, 2,47 bilhões, porém desse montante apenas 1,65 bilhões resultaram em obra concluída. Estão os demais recursos empregados em obras em construção, paralisadas, canceladas ou em ação preparatória. Com isso, 870 escolas de educação infantil, que iniciaram processo para a construção, ainda não tinham sido entregues à população em junho de 2015.

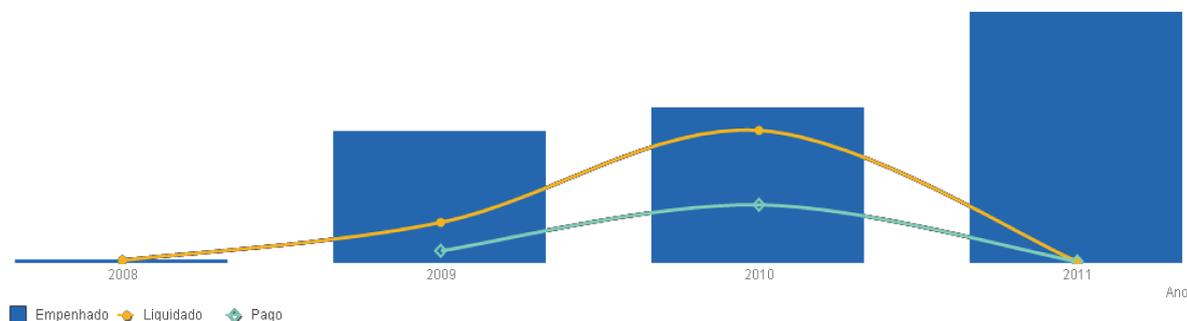
Além disso, outra ação que compôs o Proinfância no período do Pré-PAC em âmbito de menor volume de recursos foi a ação 8746 (Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil), como apresenta a Tabela 24 e o Gráfico 6.

Tabela 24 — Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil por fase de execução, de 2008 a 2011, em valores nominais

R\$ 1,00					
Ano	Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2008	8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	1.100.000	598.836	598.836	0
2009	8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	61.400.000	24.893.809	7.698.660	2.548.515
2010	8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	64.500.000	29.259.738	25.099.966	11.117.503
2011	8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil	68.216.262	47.227.795	542.568	542.568
Total		195.216.262	101.980.178	33.940.029	14.208.585

Fonte: SIAFI.

Gráfico 6 — Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2008 a 2011, em valores nominais



Fonte: SIAFI.

Esta ação, acompanhando o Proinfância, também teve baixo índice de execução no período do Pré-PAC, sendo que apenas um terço dos recursos empenhados foram liquidados no decorrer dos quatro anos.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE de 2011, entre os principais problemas do Proinfância estão: irregularidades das despesas efetuadas na construção das escolas de educação infantil; falhas na formalização do processo licitatório; atrasos na execução; pagamento de serviços e/ou materiais não entregues; ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para o projeto; vícios de construção; e desvios de recursos.

Já com a inclusão do Proinfância no PAC 2, a construção de escolas/creches de educação infantil passou a ser executada com recursos oriundos de uma única ação, a 12KU (Implantação de Escolas para a Educação Infantil). Pode-se verificar que o programa apresenta índices elevados de dotação atual (final), isto é, autorizada, mas não necessariamente esse mesmo volume de recursos é empenhado. A diferença entre os créditos autorizados e empenhados chega a representar mais de 1/3 (37,5%), ou seja, mais de 4,8 bilhões foram cortados do orçamento do programa.

Os níveis de contingenciamento sobre o Proinfância foram altíssimos, com destaque para o ano de 2015: a principal fonte que subsidiaria a ação, com os recursos do Pré-Sal, não entrou no orçamento do governo no volume que estava previsto, de modo que houve realocação das fontes possíveis. Além disso, nesse mesmo ano houve um grande contingenciamento do

orçamento da Educação no valor de 9,4 bilhões⁶⁴, sendo um dos principais programas de investimentos atingido o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que sofreu corte de verbas da ordem de 25,9 bilhões⁶⁵. O Proinfância está inserido no PAC e, portanto, sofreu duplo impacto do corte de verbas, sendo um dos programas da educação mais afetados pelo contingenciamento. Como a transferência de recursos federais para o Proinfância ocorre de forma voluntária, o gestor detém maior poder de “escolha” sobre os rumos da política, o que torna essa um alvo mais fácil para os “cortes” de verbas, especialmente em época de crise ou poucos recursos. No ano de 2016, embora a diferença entre créditos autorizados e montante empenhado tenha sido menor, a dotação final de recursos para o programa foi muito inferior à dos outros anos, conforme Tabela 25.

Tabela 25 — Ação 12KU por fase de execução, de 2011 a 2016, em valores nominais

R\$ 1,00

Ano	Dotação Atual (Final)	Empenhado	Diferença Dotação Atual e Empenhado	Liquidado	Pago
2011	890.998.785	890.998.782	3	310.235.641	308.484.792
2012	2.445.400.000	1.784.000.000	661.400.000	692.287.710	692.287.710
2013	1.984.200.000	1.984.200.000	0	553.766.396	220.284.510
2014	3.500.000.000	2.681.159.284	818.840.716	94.381.343	94.381.343
2015	3.771.283.588	403.003.628	3.368.279.960	10.116.392	10.116.392
2016	402.557.808	373.017.049	29.540.759	40.989.179	31.276.779
Total	12.994.440.181	8.116.378.744	4.878.061.437	1.701.776.659	1.356.831.525

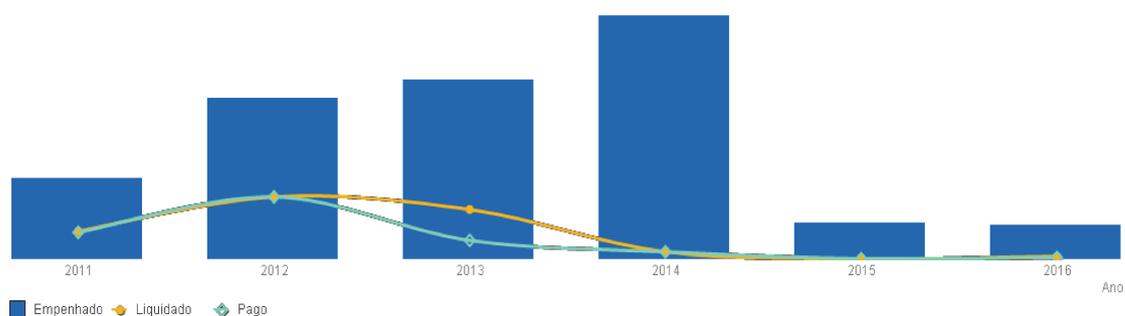
Fonte: SIAFI.

No que se refere a execução do valor empenhado, os índices de liquidação do programa são baixos. Especialmente a partir de 2014, o volume de recursos liquidados do programa “despencou”, como é possível visualizar no Gráfico 7. Este fato mostra porque as escolas de educação infantil não estão efetivamente sendo entregues às crianças.

⁶⁴ Conforme informações da Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-05/ministerios-das-cidades-saude-e-educacao-lideram-cortes-no-orcamento>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

⁶⁵ Conforme informações da Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-05/pac-sofre-contingenciamento-de-r-259-bilhoes-no-orcamento-de-2015>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

Gráfico 7 — Ação 12KU – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2011 a 2016, em valores nominais



Fonte: SIAFI.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE de 2016, a baixa execução do programa ocorre em virtude dos recursos destinados à construção de escolas e/ou creches serem disponibilizados conforme a execução física de cada obra. Entre os principais problemas do programa citados pelo FNDE estão: sistemas com preenchimento incorreto ou incompleto; atrasos ou paralização na execução das obras; falhas na execução financeira dos recursos e na implementação do controle social.

Segundo o FNDE, há atrasos e paralização na execução das obras pelos mais variados motivos: atrasos de material; falta de mão de obra; alterações climáticas; abandono da empresa contratada; rescisão de contrato; atrasos no pagamento da construtora; descumprimento de contrato pela construtora; desvio de recursos; e irregularidades na execução dos serviços. Tais problemas comprovam a necessidade de implementação do controle social no acompanhamento do Proinfância (FNDE, 2017).

Tal fato deve postergar a oferta de vagas em creche e pré-escola e, conseqüentemente, dificultar ainda mais o cumprimento da meta 1 do PNE (2014-2024), cujo objetivo é atender 100% das crianças de 4 a 5 anos e 50% das crianças de 0 a 3 anos.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE de 2013, a sistemática adotada pelo PAR exige como mecanismo de segurança que sejam realizados os seguintes procedimentos antes da autorização de pagamento ser emitida: realização do empenho; geração de termo de compromisso; validação e publicação no Diário Oficial da União. Isso implica um volume elevado de empenhos, mas não um volume expressivo de pagamentos. Deste modo, a liberação de recursos para pagamento das obras ocorre de forma parcelada, de acordo com a comprovação da execução das obras atestadas pelos contratos, notas fiscais e vistorias inseridos no SIMEC pelos municípios e Distrito Federal.

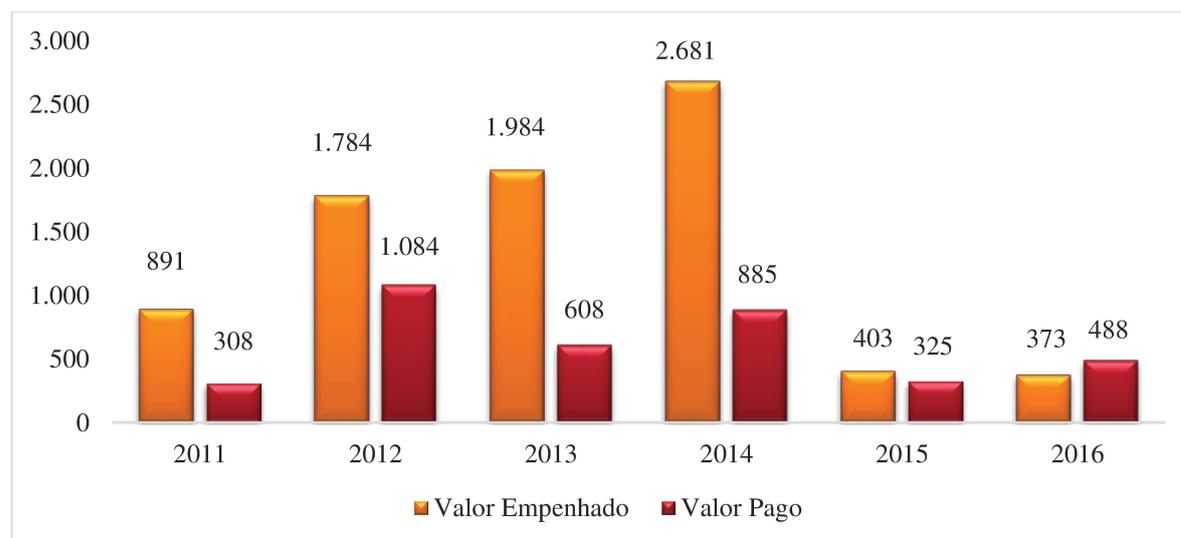
De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE (2014, p. 104), “na maioria dos casos, em função do cronograma de execução das obras, a ação acaba sendo executada plurianualmente”, fato que justifica a impossibilidade de liquidação e pagamento de todos os recursos no exercício corrente, restando, com isso, recursos oriundos de Restos a Pagar (RAP) a serem executados nos exercícios seguintes, conforme mostra a Tabela 26 e o Gráfico 8.

Tabela 26 — Pagamento Efetivo da ação 12KU, de 2011 a 2016, em valores nominais

R\$ 1,00			
Ano	Pago (A)	RAP Pago (B)	Pagamento Efetivo (C) = (A) + (B)
2011	308.484.792	0	308.484.792
2012	692.287.710	391.343.101	1.083.630.811
2013	220.284.510	387.863.420	608.147.930
2014	94.381.343	790.139.987	884.521.329
2015	10.116.392	314.625.237	324.741.628
2016	31.276.779	456.510.978	487.787.757
Total	1.356.831.525	2.340.482.723	3.697.314.247

Fonte: SIAFI.

Gráfico 8 — Valores empenhados e pagos da ação 12KU, de 2011 a 2016, valores nominais, em milhões



Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

Fazendo um paralelo entre valores empenhados e pagos, cabe destacar que embora o cofre público tenha disponibilizado em termos de créditos orçamentário R\$8,12 bilhões, apenas R\$3,70 bilhões foram efetivamente pagos até 2016.

Contudo, a metodologia utilizada pelo FNDE para avaliação do programa considera como meta física realizada as “obras contempladas com créditos orçamentários, e não com recursos financeiros” (FNDE, 2017, p. 97). Por isso, conforme dados da Tabela 21, enquanto efetivamente no PAC 2 das 6.185 escolas de educação infantil almejadas só foram concluídas 1.008, e 2.447 estão em execução, o FNDE avalia que a meta física, isto é, o conjunto de escolas apoiadas pela ação 12KU, vêm sendo cumprida. Ou seja, há inadequação na metodologia utilizada pelo FNDE para acompanhar a realização do Programa Proinfância, bem como desconexão entre os indicadores, visto que uma baixa execução financeira não reflete negativamente na meta física (CGU, 2015).

Dessa forma, como avalia o Relatório de Auditoria Anual das Contas do FNDE, em estudo realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), referente ao exercício de 2014, o atingimento da meta física não garante o cumprimento do objetivo do Programa, que é promover o acesso de crianças à creche e pré-escolas, pois em decorrência da metodologia de avaliação do FNDE não se considera quantas obras foram concluídas e efetivamente colocadas em funcionamento.

3.10 Propostas do governo federal para a educação infantil no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015

O PPA 2012-2015, em consonância com a proposta de governo de Dilma, “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira”, prevê a criação de 6 mil creches e pré-escolas. Além disso, o governo Dilma lançou em 2012 o Brasil Carinhoso, um programa interministerial, que no âmbito da educação transfere recursos da União aos municípios para atender, em creches públicas ou conveniadas, crianças de 0 a 4 anos oriundas de famílias beneficiárias do Bolsa Família, a fim de diminuir para menos de 10% a diferença de acesso à educação infantil entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, como prevê o PNE (2014/2024).

Quadro 14 — Principais ações no PPA (2012-2015) para a educação infantil

PPA	Órgão e Unidade orçamentária responsável	Ação	Programa e Objetivo	Metas- Produto
PPA (2012-2015) 1ª e 2ª Gestão Dilma Plano Mais Brasil Mais Desenvolvimento Mais Igualdade, Mais Participação.	MEC/ FNDE	12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil	Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, de forma a alcançar a meta do PNE.	Apoiar a construção de 6 mil escolas de educação infantil
	MDS/MDS	20RT Apoio à Manutenção da Educação Infantil (Brasil Carinhoso)	Ampliar a oferta da educação infantil para a população de baixa renda e melhorar a qualidade do atendimento.	Transferir recursos suplementares da União para os municípios, para atendimento de crianças 0 a 4 anos, cujas famílias sejam beneficiárias do Bolsa Família.
	MEC/ FNDE	20RV - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	Criar um incentivo para as prefeituras ampliarem as matrículas da educação infantil, antecipando os repasses de recursos para novas matrículas, mesmo antes das dessas matrículas serem computadas pelo Fundeb para fins de cálculo.	

Fonte: Relatório de Avaliação PPA (2012-2015) e Relatório de Gestão do MEC (2012).

Merece destaque também o apoio adicional do governo federal aos municípios, por meio da ação 20RV (Apoio à Manutenção da Educação Infantil), que antecipa os repasses de recursos para novas matrículas da educação infantil antes destas serem consideradas para fins de cálculo pelo Fundeb, a fim de que os municípios possam começar o atendimento das crianças logo após a entrega das unidades escolares.

O Proinfância e o Brasil Carinhoso deram a tônica da política de financiamento do governo federal para a educação infantil na vigência do PPA 2012-2015. Em sequência, o Programa Brasil Carinhoso será detalhado.

3.10.1 O Programa Brasil Carinhoso

Em 2012, o governo federal lançou o Programa Brasil Carinhoso, como uma ação intersetorial, articulada entre as áreas de saúde, educação e assistência social no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. No que tange a educação infantil, seu objetivo é expandir a quantidade de

matrículas em creches públicas ou conveniadas de crianças de 0 a 48 meses que sejam deficientes, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)⁶⁶. Ou seja, o Brasil Carinhoso busca ampliar a oferta da educação infantil para a população de baixa renda e melhorar a qualidade do atendimento por meio do repasse de recursos federais para os municípios e Distrito Federal.

De acordo com os primeiros dispositivos legais sobre o programa, o governo federal transferia, para municípios e Distrito Federal, 50% do valor anual mínimo por matrícula de crianças beneficiárias do Bolsa Família, em creche pública ou conveniada, em período integral ou parcial, conforme definido pelo Fundeb⁶⁷. Tais transferências são recursos suplementares que devem ser gastos com despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil, como pagamento de pessoal, conservação e manutenção dos prédios, material de consumo (fraldas, lençóis, colchões, sabonetes, etc.), a fim de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.

Ocorre que, a partir de 2015, muitas regras do programa foram alteradas pelo Decreto 8.619 de 29 de dezembro de 2015, diminuindo drasticamente o número de municípios contemplados. Com a mudança na legislação que regia o programa, apenas municípios que conseguiram ampliar as matrículas de crianças, cujas famílias são beneficiárias do Bolsa Família, ou que tenham cobertura de crianças do Bolsa Família igual ou superior a 35%, passaram a fazer jus ao repasse do percentual de 50% do valor anual mínimo por matrícula, definido nacionalmente. Os municípios que não cumpriram a meta passaram a receber apenas 25% do valor aluno-ano. Além disso, aqueles municípios que tinham saldo em conta dos anos anteriores, recebidos a mais de um ano, tiveram o mesmo descontado do valor a ser repassado no exercício, só sendo depositado a diferença.

Com isso, municípios que tinham saldo em conta dos anos anteriores simplesmente não receberam nenhum repasse do Brasil Carinhoso no ano de 2015⁶⁸. Ou seja, a União adotou uma maneira impositiva, prescritiva e legalista de fazer política para se livrar de compromisso assumidos que deixaram de ter prioridade.

⁶⁶ O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza em todo país, cuja renda por pessoa é inferior a R\$ 85,00 mensais, ou famílias com renda por pessoa entre R\$ 85,01 e R\$170,00 mensais, desde que tenha crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

⁶⁷ Conforme Lei 12.722, de 3 de outubro de 2012.

⁶⁸ Segundo a Confederação Nacional de Municípios mais de 2,9 mil municípios não receberam os recursos do Brasil Carinhoso em 2015, em razão das novas regras. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/areastecnicas/noticias/educacao/mais-de-29-mil-municipios-nao-receberao-recursos-do-brasil-carinhoso>>. Acesso em: 19 out. 2017.

Em 2016, a Lei 13.348, de 10 de outubro de 2016, que sancionou a Medida Provisória 729, de 31 de maio de 2016, alterou novamente as regras do Brasil Carinhoso, piorando ainda mais a situação dos municípios, embora tenha ampliado o público-alvo, admitindo além das crianças de famílias beneficiárias do Bolsa Família, as beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e crianças deficientes. Esta lei vetou o artigo 4º-B, que indicava os percentuais que deveriam servir de base para os repasses do Brasil Carinhoso aos municípios e DF, ou seja, retirou a necessidade de se respeitar o percentual de repasse de até 50% do valor aluno-ano, para aqueles municípios que cumprissem a meta de matrícula definida legalmente, ou de até 25% do valor anual mínimo por matrícula, para aqueles que não cumprissem a meta⁶⁹. Dessa forma, somente municípios que conseguiram ampliar o número de matrículas de crianças beneficiárias dos programas sociais receberam recursos do Brasil Carinhoso, já os municípios que não ampliaram estas matrículas não receberam nenhum repasse.

Tais medidas penalizam os municípios pequenos que encontram maior dificuldade em ampliar o número de vagas nas creches e criam instabilidade quanto ao valor que será recebido pelos municípios, uma vez que o montante repassado será calculado conforme os critérios mencionados anteriormente, e em caso de não cumprimento da meta o município perderá totalmente o direito de repasse de recursos por parte da União. Ou seja, para os municípios que estão longe de atingir um percentual de matrículas em consonância com as metas do PNE, cortes de verbas, ao invés de incentivo, ou abono adicional. Este modelo de gestão da política pública tem suas bases no gerencialismo, cujo critério de eficiência foca as metas a serem alcançadas (fluxos de entrada e saída), mas despreza as variáveis complexas e menos tangíveis para analisar a situação.

Dessa forma, questiona-se: como poderão os municípios ampliar a oferta de educação infantil se não há continuidade no repasse de verbas, com leis sendo reformuladas por medidas provisórias a todo tempo?

É notória a opção do governo federal pelo aprofundamento da descontinuidade do programa, uma vez que vem paulatinamente esvaziando os volumes de recursos empenhados na execução desse, conforme indicam os dados da Tabela 27 e do Gráfico 9.

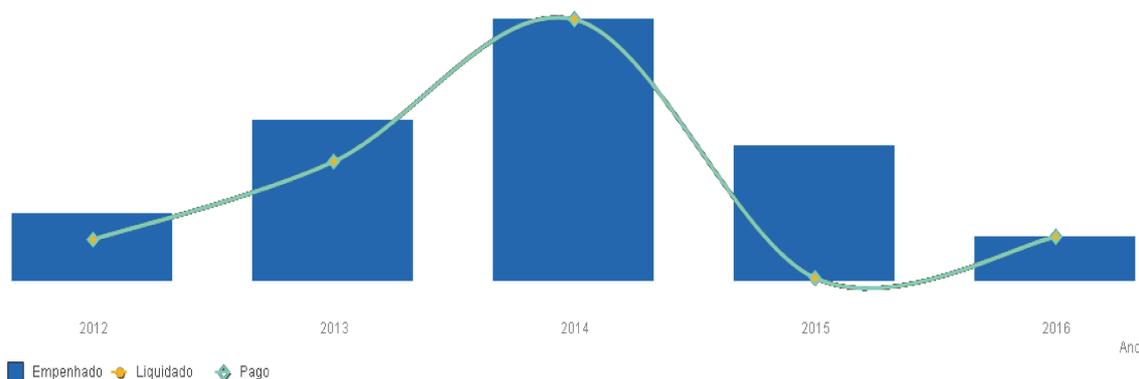
⁶⁹ Conforme informações da Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016, e notícia “O que muda nas regras de repasse de recursos para Educação Infantil”. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/18-10-2016-13-01-o-que-muda-nas-regras-de-repasse-de-recursos-para-educacao-infantil>>. Acesso em: 20 out. 2017.

Tabela 27 — Ação 20RT Apoio à Manutenção da Educação Infantil (Brasil Carinhoso) por fase de execução, de 2012 a 2016, em valores nominais

R\$ 1,00					
Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2012	0	238.497.000	209.679.478	131.035.644	131.035.644
2013	448.400.000	497.400.000	496.715.827	372.740.983	372.410.034
2014	673.400.000	808.080.000	808.062.040	808.062.040	808.062.040
2015	642.692.960	921.310.165	418.897.848	13.148.835	13.148.835
2016	344.250.112	142.955.496	140.006.249	140.006.249	140.006.249
Total	2.108.743.072	2.608.242.661	2.073.361.442	1.464.993.752	1.464.662.803

Fonte: SIAFI.

Gráfico 9 — Evolução Orçamentária do Brasil Carinhoso através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2012 a 2016, em valores nominais



Fonte: SIAFI.

Os dados da Tabela 27 e do Gráfico 9 confirmam que os valores empenhados no Brasil Carinhoso, que vinham em expansão de 2012 a 2014, passam a cair a partir de 2015, sendo menores em 2016 do que no início do programa. Ou seja, os cortes de verbas que ocorreram no âmbito do Brasil Carinhoso em 2015 e 2016, em virtude de mudanças nas regras do programa, prejudicaram muito os municípios, especialmente os menores.

Já os montantes liquidados que vinham sendo mantidos em patamares altos — com destaque para 2014, que teve 100% do recurso empenhado, liquidado e pago —, em 2015, porém, os índices de execução do programa “despencaram”. Apenas 3% do valor empenhado foi liquidado, visto que o governo alegou problemas orçamentários para a não efetivação dos

repasses, e tais recursos só foram distribuídos em 2016, sendo a primeira parcela repassada em fevereiro e a segunda em junho do mesmo ano⁷⁰.

A esse respeito, a Tabela 28 confirma que a imensa maioria do valor empenhado para o Brasil Carinhoso, em 2015, de fato foi pago em 2016, sendo contabilizado como Restos a Pagar (RAP).

Tabela 28 — Pagamento Efetivo da ação 20TR, de 2011 a 2016, em valores nominais

				R\$ 1,00
Ano	Ação	Pago(A)	RAP Pago (B)	Pagamento Efetivo (C) = (A) + (B)
2012	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	131.035.644	0	131.035.644
2013	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	0	10.752.728	10.752.728
2013	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	372.410.034	0	372.410.034
2014	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	0	25.952.979	25.952.979
2014	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	808.062.040	124.305.793	932.367.834
2015	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	13.148.835	0	13.148.835
2016	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	0	405.749.010	405.749.010
2016	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	140.006.249	0	140.006.249
Total		1.464.662.803	566.760.511	2.031.423.313

Fonte: SIAFI.

As alterações das regras que regiam os repasses do Brasil Carinhoso para DF e municípios repercutiram na diminuição do número de crianças atendidas. Em 2014, segundo relatórios do FNDE⁷¹, 580.584 crianças de 4.937 municípios e DF foram beneficiadas pelos recursos do Brasil Carinhoso, já em 2015 o número de crianças beneficiadas caiu para 380.821.

Existe uma contradição flagrante nesta mudança de regra no meio do processo, assim como as crianças que já cresceram sem o atendimento adequado na devida idade não poderão mais recebê-lo, pois a infância não espera, os professores e demais profissionais contratados não poderão ser dispensados por mudanças de regras intempestivas nos repasses. Tais medidas comprometem a continuidade do programa e, conseqüentemente, do atendimento

⁷⁰ Conforme a notícia “Brasil Carinhoso: municípios recebem recursos referentes à 2ª parcela de 2015 para apoio às creches”. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/16-06-2016-12-23-brasil-carinhoso-municipios-recebem-recursos-referentes-a-2-parcela-de-2015-para-apoio-as-creches>>. Acesso em: 20 out. 2017.

⁷¹ Conforme informações de relatórios. Disponíveis em: <<http://www.fn.de.gov.br/programas/brasil-carinhoso> e <<http://www.fn.de.gov.br/programas/brasil-carinhoso/brasil-carinhoso-consultas>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

às crianças. Eis aí um dos problemas da indução de políticas por parte do governo federal aos entes subnacionais, a falta de garantia de repasses para a execução das políticas induzidas que se efetivarão na ponta, neste caso, nos municípios. É o que muitos chamam de desconcentração, pois transfere obrigações e metas, mas não garante a continuidade dos repasses financeiros para o cumprimento dessas.

Os municípios são incentivados a ampliarem os níveis de atendimento, mas no final são abandonados “à própria sorte”, como se aquele que incentivou não tivesse também que se corresponsabilizar para a manutenção dos serviços à população. Os municípios são os entes federados que menos arrecadam; municípios maiores que detêm mais receitas próprias até conseguem arcar com demandas imprevistas, mas municípios pequenos que dependem basicamente de transferências não podem “se dar a esse luxo”. Situações como esta apontam a necessidade de reformulações no pacto federativo para o exercício de um federalismo mais cooperativo, capaz de fortalecer e tornar mais autônomos os municípios, que por terem seus representantes mais próximos à população recebem maior pressão popular no que diz respeito a oferta de serviços públicos.

Outra importante ação sob o comando do MEC, em complementação ao Brasil Carinhoso e Proinfância, é a 20RV (Apoio à Manutenção da Educação Infantil), que destina recursos para a manutenção da educação infantil para municípios e DF que possuem novas escolas construídas pelo governo federal por meio do Proinfância, mas cujas matrículas ainda não foram contempladas pelo Fundeb. Conforme a Tabela 29 e o Gráfico 10, pode-se observar elevados volumes de créditos autorizados, mas o volume empenhado é bem inferior ao projetado. Já os índices de execução da ação ficaram abaixo dos 50% do valor empenhado, com destaque para o ano de 2012, cujo volume de liquidação dos valores empenhados atingiram apenas 4,48%. De acordo com o Relatório de Gestão do MEC, do exercício de 2012, a baixa execução da ação ocorreu em virtude da demora na conclusão das obras do Proinfância, equívocos no preenchimento de dados junto ao SIMEC, a exigência que os estabelecimentos estejam em pleno funcionamento e o expressivo número de diligências aguardando resposta dos municípios.

A partir de 2015, o apoio à manutenção da educação infantil passou a ser custeado pela ação 00OW.

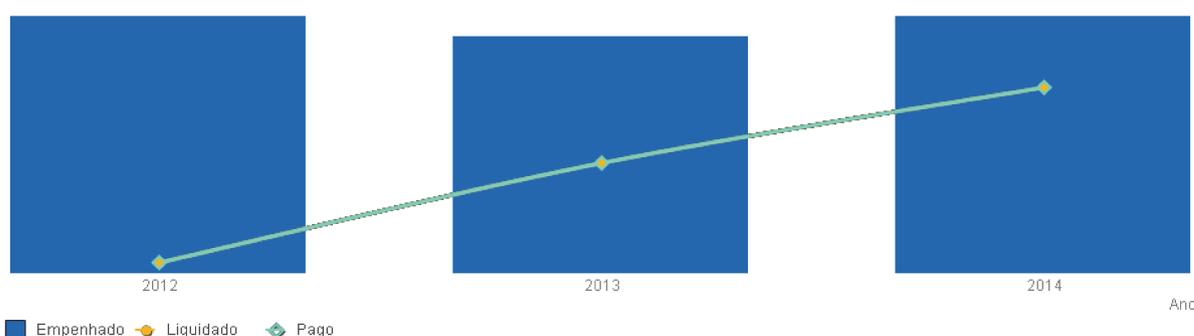
Tabela 29 — Ação 20RV Apoio à Manutenção da Educação Infantil por fase de execução, de 2012 a 2014, em valores nominais

R\$ 1,00

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2012	300.000.000	265.650.000	47.847.098	2.147.098	2.147.098
2013	392.500.000	333.302.902	44.290.779	20.789.650	20.789.650
2014	142.796.125	144.916.965	47.994.239	34.875.650	34.875.650
Total	835.296.125	743.869.867	140.132.116	57.812.398	57.812.398

Fonte: SIAFI.

Gráfico 10 — Evolução Orçamentária da ação 20RV através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2012 a 2014, em valores nominais



Fonte: SIAFI.

A educação infantil de 0 a 3 anos não é compulsória, ou seja, os pais não têm a obrigação de matricular os filhos, ainda que seja obrigação do Estado oferecer a vaga em creche para aqueles que demandarem. Em outras palavras, as famílias têm a opção de matricular ou não o filho em creche, mas o Estado tem a obrigação de oferecer o atendimento, pois o acesso à educação infantil é um direito de toda criança.

A não obrigatoriedade da educação infantil de 0 a 3 anos não pode servir de subterfúgio para o poder público no sentido de eximi-lo da obrigação de prestar o serviço, ou prestá-lo em número insuficiente para atender a demanda da população. Como esclarece Ximenes (2014a), a educação básica não obrigatória difere da educação básica obrigatória por ser regida pelo princípio da generalização e não da universalização. O princípio da generalização determina que o direito ao acesso deve estar disponível a todos aqueles que o requererem. Portanto, o direito ao atendimento em creche está ancorado na demanda manifesta

pelo acesso, como uma prerrogativa jurídica que reitera o direito efetivo à educação infantil de 0 a 3 anos.

Como destaca Ximenes e Grinkraut (2014), o PNE (2014-2024) estipula que sejam feitos levantamentos periódicos acerca da demanda por creche e por pré-escola, bem como a publicação da demanda geral manifesta, a fim de identificar e mobilizar grupos específicos, como beneficiários de programas sociais, além de tentar identificar por meio de busca ativa crianças que devido a situação de pobreza extrema, abandono ou outras dificuldades sequer tenham manifestado a intenção de frequentar a creche.

Assim, fazem parte das estratégias do PNE para realização da meta 1:

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a dez por cento a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches; [...]

1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

Segundo estudo publicado pelo IBGE (2017), intitulado “Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade”, a partir de dados da PNAD, em 2015, das 10,3 milhões de crianças brasileiras de menos de 4 anos, 25,6%, isto é, 2,6 milhões estavam matriculadas em creche ou escola. No entanto, a imensa maioria, 74,4%, ou seja, 7,7 milhões, não estavam matriculadas em nenhuma instituição de educação infantil. A região Norte apresentou o maior índice de não frequência a equipamentos educacionais, 90,2%, e a região Sul o menor, 65,9%. Dos 7,7 milhões de crianças não matriculadas em creches, os responsáveis por elas demonstraram interesse em efetivar a matrícula em 61,8% dos casos, isto é, de 4,7 milhões de crianças. Um apontamento importante do estudo é que o interesse dos responsáveis em matricular as crianças crescia a medida em que aumentava a idade, sendo que os maiores percentuais foram encontrados entre os responsáveis por crianças de 3 anos de idade.

Também chama a atenção o fato de que embora anseiem pela vaga, 56,8% dos responsáveis não tomaram qualquer ação para concretizá-la, e dos 43,2% que tomaram alguma ação para conseguirem a vaga em creche para seus filhos, os caminhos percorridos pelos responsáveis para conseguir foram fazer contato com creche, prefeitura ou secretaria para informações sobre a existência de vagas (58,7%), deixar inscrição em fila de espera para vagas (37,3%), contato com parentes, conhecidos ou amigos que poderiam ajudar a conseguir a vaga (3,8%), e entrar com ação judicial (0,2%), de acordo com a Tabela 30.

Tabela 30 — Distribuição das crianças menores de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escolas, mas cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las em creche ou escolas, segundo a ocorrência e a tomada de alguma ação para conseguir vaga em creche ou escola no Brasil – 2015

Ocorrência e tomada de alguma ação para conseguir vaga em creche ou escola	Brasil
Total	100%
Não tomaram qualquer ação	56,8%
Tomaram alguma ação	43,25%
Contato com creche, prefeitura ou secretaria para informações sobre a existência de vagas	58,7%
Inscrição em fila de espera para vagas	37,3%
Contato com parentes, conhecidos ou amigos que poderiam ajudar a conseguir a vaga	3,8%
Ação judicial solicitando a vaga	0,2%

Fonte: IBGE. Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade: 2015/ IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro (2017).

O Brasil Carinhoso induz os municípios a ampliarem as vagas ocupadas pelas crianças de baixa renda, a fim de diminuir a diferença de acesso entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres. A busca ativa das crianças da educação infantil, segundo Ximenes e Grinkraut (2014, p. 88), tem como propósitos:

instrumentalizar as políticas de universalização da pré-escola, possibilitando que sejam alcançadas aquelas crianças em situação de vulnerabilidade e exclusão e enfrentar as desigualdades socioeconômicas no acesso à creche, por meio do estímulo à matrícula e frequência por parte das crianças dos estratos mais pobres.

Dessa forma, contar com levantamentos periódicos da demanda e mecanismos de publicização dos mesmos “tornam o processo de matrícula e as listas de espera, quando houver, mais transparentes e plausíveis de controle social, evitando a reprodução de práticas clientelistas e antidemocráticas nas políticas públicas de educação infantil” (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 88). Além disso, tais mecanismos são fundamentais ao planejamento das reais demandas da população.

Com o intuito de verificar se programas como Proinfância e o Brasil Carinhoso incidiram sobre os índices de atendimento da educação infantil, buscou-se dados da PNAD, descritos na Tabela 31.

Tabela 31 — Percentual da população de 0 a 3 e de 4 a 5 anos que frequentava a escola em 2007, 2012 e 2014, por região do país, localização da residência, cor/raça e renda domiciliar per capita

	% 0 a 3 anos			% 4 a 5 anos		
	2007	2012	2014	2007	2012	2014
Brasil	17,0	21,2	24,6	70,0	78,1	82,7
Norte	7,2	7,9	8,3	58,8	62,9	70,0
Nordeste	14,1	17,1	20,0	76,8	83,9	87,7
Sudeste	22,1	25,6	31,3	75,2	82,0	85,9
Sul	21,3	30,2	32,1	56,9	70,9	78,4
Centro-Oeste	13,3	19,0	19,3	54,9	70,5	73,4
Situação do domicílio						
Urbana	19,6	23,5	27,3	73,9	80,7	84,4
Rural	6,3	9,3	10,7	54,7	66,6	74,1
Cor ou raça						
Branca	19,4	24,7	28,7	72,5	79,9	85,7
Preta ou parda	14,8	17,9	20,7	68,0	76,9	80,4
Quintos de rendimento mensal familiar per capita nacional						
20% mais pobres	10,0	12,2	14,9	61,3	71,1	77,6
20% mais ricos	35,6	41,4	45,8	89,1	92,5	94,1

Fonte: PNAD/IBGE, 2007, 2012 e 2014.

No que diz respeito as taxas de atendimento nas diversas regiões do país em creche e pré-escola, há ainda grande desigualdade na oferta da educação infantil, especialmente para as crianças de 0 a 3 anos, que quando nascem na região Norte do país têm uma chance muito menor de ter acesso a este serviço público. Vale lembrar que, segundo estudo do IBGE intitulado “Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade”, a partir de dados da PNAD, em 2015, a região Norte apresenta o maior número de crianças com menos de 4 anos, e também o maior índice de não frequência a equipamentos educacionais (90,2%). As regiões Centro-Oeste e Nordeste também apresentam taxa de atendimento em creche abaixo da média nacional. Ou seja, as regiões mais pobres do país enfrentam maiores dificuldades no atendimento da creche, embora de maneira geral a taxa de atendimento seja baixa em todo o país.

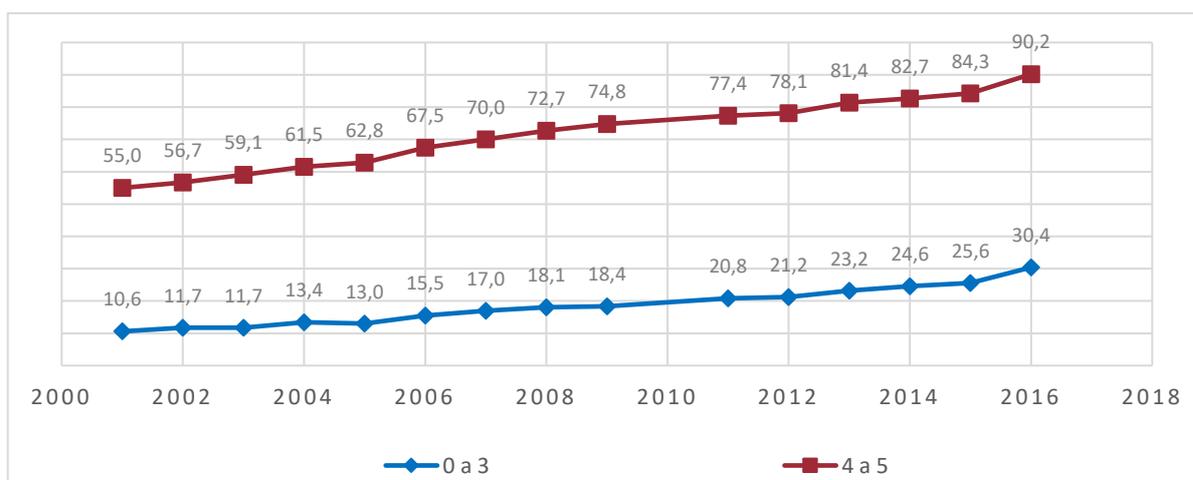
A desigualdade continua no que diz respeito a condições de acesso e permanência na escola relacionado a cor/raça, localização da residência e renda, isto é, crianças negras, residentes em áreas rurais e pertencentes ao estrato mais pobre da sociedade, frequentam menos

a educação infantil que crianças brancas, moradoras de regiões urbanas e pertencentes ao estrato mais rico da sociedade.

Apesar do objetivo do Brasil Carinhoso ter sido ampliar as vagas ocupadas pelas crianças de baixa renda em creche e, com isso, diminuir a diferença de acesso entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, os dados indicam que a diferença de acesso à creche entre o estrato mais rico e o mais pobre vem crescendo, muito embora cresça em um ritmo menos acelerado do que anteriormente⁷². Políticas que visam atenuar as desigualdades de acesso à educação produzem frutos a médio e longo prazo, mas com o desmonte anunciado do Brasil Carinhoso provavelmente não haverá tempo suficiente para que os resultados venham se consolidar. Na pré-escola, por exemplo, na medida em que se aumentou as taxas de atendimento a política se tornou mais inclusiva, elevando o número de matrículas das crianças de 4 e 5 anos pertencentes ao estrato mais pobre da sociedade. Com isso, a porcentagem referente a esses alunos passou a crescer em um ritmo mais acelerado do que daqueles pertencentes ao estrato mais rico, diminuindo gradativamente a diferença entre o percentual das crianças dessa faixa etária que frequentam a escola no país dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres. Isto porque, em 2007, essa diferença era de 27,8 pontos percentuais, em 2012, atingia 21,4 pontos percentuais, e, em 2014, caiu para 16,5 pontos percentuais.

A seguir, são demonstradas as taxas de frequência à escola em creche e pré-escola no Brasil, conforme o Gráfico 11.

Gráfico 11 — Taxa de frequência à escola da população de 0 a 5 anos, de 2001 a 2016, no Brasil



Fonte: PNAD/IBGE. Para o ano de 2016 foram usados os dados do IBGE/PNAD. Educação: 2016. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro (2017).

⁷² Os dados indicam que entre 2012 e 2014 o acesso à creche dos mais pobres cresceu 2,7 pontos percentuais e dos mais ricos 4,4 pontos percentuais, ao passo que entre 2007 a 2012 o acesso à creche dos mais pobres cresceu 2,2 pontos percentuais e dos mais ricos 5,8 pontos percentuais.

De 2001 a 2016, a taxa de frequência à creche subiu 20 pontos percentuais. Embora esteja ainda distante de cumprir a Meta 1 do PNE, que é de atender no mínimo 50% das crianças de 0 a 3 anos, o crescimento do período é considerável e pode ser visto como fruto das políticas implementadas nos últimos anos pelo governo federal em conjunto com estados e municípios, como o Fundeb e o Proinfância.

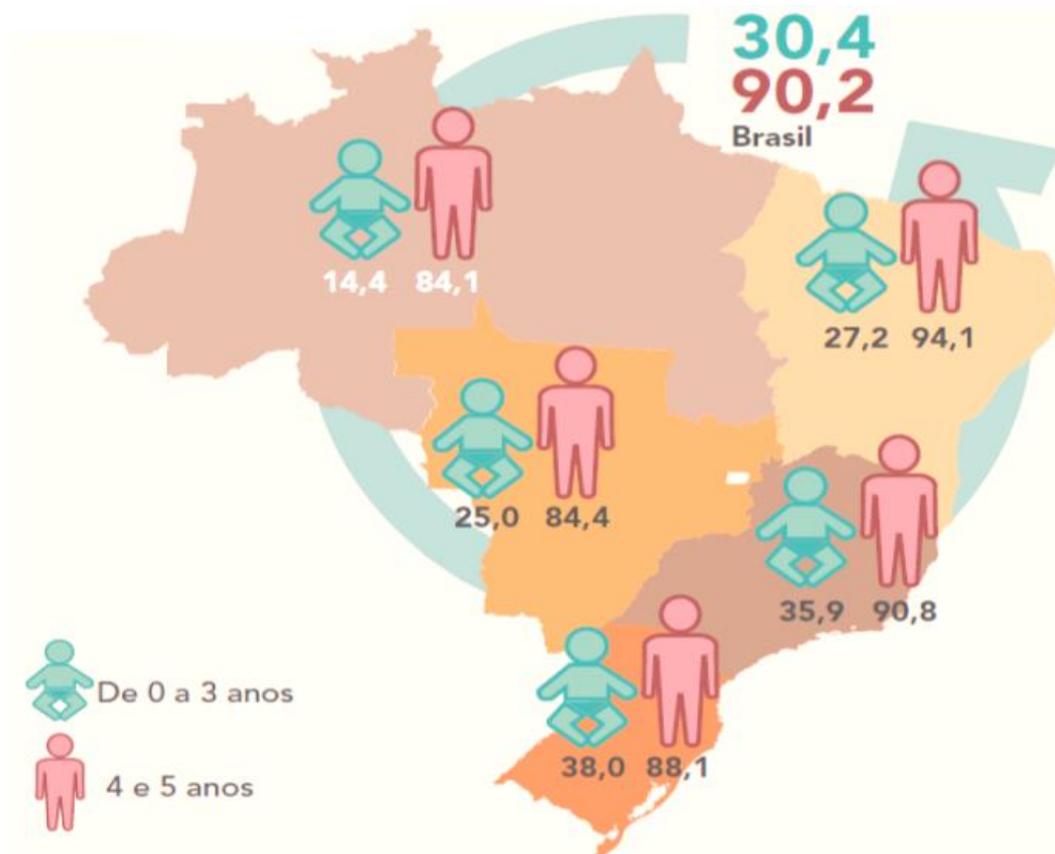
Em 2016, no Brasil, a taxa de frequência à creche foi de 30,4%. Entretanto, como já destacado, existem muitas diferenças regionais na taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos. A região Norte apresentou o menor índice de atendimento de crianças nessa faixa etária (14,4%), enquanto a região Sul tem a maior taxa de cobertura (38,0%), seguida pela região Sudeste (35,9%), a região Nordeste (27,2%) e a região Centro-Oeste (25,0%). No que diz respeito a cor ou raça, os dados apontam que as crianças brancas têm mais acesso à educação infantil (34,1%) do que as crianças pretas ou pardas (27,1%)⁷³, fenômeno observado em todas as regiões do país.

Os resultados do atendimento às crianças da pré-escola são mais animadores: de 2001 a 2016, a taxa de frequência à escola das crianças de 4 a 5 anos subiu 35 pontos percentuais. Como, a partir de 2009, a educação das crianças a partir de 4 anos se tornou obrigatória, pode-se entender a alavancagem dos índices de atendimento da pré-escola. Há que se discutir também a baixa nas taxas de natalidade, o que automaticamente já contribui para o aumento das taxas desse atendimento.

Em 2016, no Brasil, a taxa de frequência à pré-escola foi (90,2%). Embora tenha apresentado crescimento constante, ainda não foi suficiente para alcançar o objetivo da Meta 1 do PNE, que estabelece a universalização até o ano de 2016. No caso da pré-escola, as diferenças regionais na taxa de escolarização das crianças são menores do que as da creche. As regiões Nordeste e Sudeste têm a maior taxa de cobertura (94,1% e 90,8%, respectivamente), enquanto a região Norte (84,1%), Centro-Oeste (84,4%) e Sul (88,1%) apresentam as menores. O acesso à pré-escola é maior entre crianças brancas (91,5%) do que o observado entre as crianças pretas ou pardas (89,1%). Os detalhes podem ser acompanhados no Infográfico 1.

⁷³ Conforme dados do IBGE/PNAD. Educação: 2016. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro (2017). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?edicao=18971&t=publicacoes>> Acesso: 22 dez. 2017.

Infográfico 1 — Taxa de escolarização dos estudantes de 0 a 5 anos de idade, por regiões do Brasil



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua, 2016. In: IBGE/PNAD. Educação: 2016. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro (2017).

Como já destacado neste trabalho, as políticas da educação infantil são de tal complexidade que a análise mais acurada exige que os dados mais gerais sejam detalhados. Por exemplo, quando se trata da taxa de atendimento, é preciso também levar em consideração se a disponibilidade da vaga acontece em tempo integral ou parcial, pois os volumes de atendimento podem estar aumentando, mas o tempo de atendimento sendo reduzido.

De acordo com o Inep (2016), há nas creches a predominância de matrículas em tempo integral (58%), em relação às matrículas de tempo parcial (42%). Ao passo que na pré-escola a situação se inverte: o predomínio é das matrículas em tempo parcial (89%), em relação às matrículas de tempo integral (11%). Isto ajuda a explicar porque a taxa de atendimento da pré-escola caminha a passos bem mais largos do que a da creche. Além disso, é comum a oferta de pré-escola ocorrer em classes anexas ao ensino fundamental, evitando a necessidade de construir prédio especificamente direcionado ao público infantil, bem como barateando os custos da oferta.

4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO DIREITO E A OMISSÃO DA UNIÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO CAQ/CAQi: REFLEXOS SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL

“Comece fazendo o que é necessário, depois o que é possível e, de repente, você estará fazendo o impossível” – *São Francisco de Assis*

4.1 Uma breve discussão sobre educação de qualidade e implementação do CAQ/CAQi

Construir uma educação de qualidade para todos como direito efetivo é o grande desafio para o Brasil no século XXI, visto que, paulatinamente, vem se firmando conquistas quanto ao acesso, embora ainda existam lutas a serem travadas, como a ampliação das vagas na educação infantil e a evasão dos jovens, bem como ampliação do acesso ao ensino superior. Atualmente, é preciso garantir não apenas o acesso, mas a qualidade da educação em todos os níveis educacionais.

Mas o que é educação de qualidade? Quais são os parâmetros para defini-la? Existe uma relação direta entre investimento na educação e qualidade de ensino? Há instrumentos já expressos em lei que versam sobre padrão de qualidade na educação? Perguntas como estas vêm à tona quando se fala em educação de qualidade. Grosso modo, educação de qualidade é aquela que consegue efetivar aprendizagens significativas para os estudantes, conhecimento que usarão durante a vida. Ou seja, a qualidade da educação se reflete na aprendizagem dos estudantes que, para além dos conteúdos programáticos, tenha foco na formação humana.

Todavia, há todo um trabalho educativo que precede a aprendizagem, e esse não se faz só de boas intenções. É necessária toda uma estrutura prévia para o seu desenvolvimento, visto que a aprendizagem acontece na concretude das dinâmicas vividas, no modo como é feita a organização do “tempo-espaço”, nas formas de abordagens dos conteúdos, nas relações que perpassam os encontros entre os sujeitos, etc. Ou seja, o desenvolvimento da aprendizagem envolve campos complexos, que se inter-relacionam como um todo de muitas variáveis, que vão desde questões que dizem respeito à infraestrutura e financiamento até o aspecto mais subjetivo das relações.

Portanto, pensar a qualidade na educação requer pensar também nas garantias de financiamento dessa, pois o processo educativo acontece em um determinado “tempo-espaço” que precisa ser organizado de acordo com a materialidade disponível, isto é, com a quantidade de insumos disponíveis, especialmente, quando se trata de educação infantil, cuja ênfase educativa é o cuidar e o educar. Sendo assim, será importante trazer para o centro da discussão sobre a qualidade na educação, o entendimento da necessidade de definir um padrão básico de

investimento por aluno que garanta igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Disso decorre a discussão sobre o CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) e CAQ (Custo Aluno-Qualidade), que vem sendo engendrada como marco legal, no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988.

O CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) é um padrão mínimo de qualidade, que garante o mínimo de estrutura e condições de ensino, subsidiando como principais itens de infraestrutura: salas de aula adequadas; sala de professores; sala para o grêmio; biblioteca; laboratórios de ciências e informática; quadras cobertas; berçário/lactário; parque infantil; sala para atividades culturais; refeitório; além de propor valorização dos profissionais da educação; gestão democrática; e garantia de acesso e permanência em igualdade de condições. É, portanto, missão do CAQi definir um padrão mínimo de qualidade, determinado pela legislação brasileira, cujo valor é calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

O CAQ (Custo Aluno-Qualidade) é um padrão de qualidade posterior ao CAQi, que visa aproximar o investimento em educação do Brasil ao dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De acordo com Pinto (2015), a LDB apresenta um caminho sobre a qualidade na educação ao definir padrões mínimos de qualidade de ensino, como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB, art. 4º, inciso IX, 1996). Ou seja, a LDB relaciona qualidade aos insumos disponíveis.

Portanto, a discussão sobre a homologação da definição do CAQi e do CAQ pelo MEC se faz urgente, pois é uma medida necessária para precisar parâmetros de qualidade, a partir dos quais será possível estabelecer um primeiro indicativo da oferta de oportunidades educacionais em condições dignas e isonômicas de acesso e permanência na escola, já que a implantação desses está prevista desde a Constituição Federal de 1988, passando pela LDB de 1996, PNE de 2001, Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, da qual culminou a aprovação do Parecer CNE/CEB 8 em 2010, chegando ao PNE de 2014, como metas a serem definidas e aplicadas no prazo de 2 anos, no caso do CAQi, e 3 anos, no caso do CAQ. No entanto, até a data corrente, sequer o MEC chegou a um acordo sobre o CAQi, uma vez que a pauta de discussão se alonga, embora se tenha formado comissão para aprofundamento da questão. Fato é que até o final 2018 o Parecer CNE/CEB 8/2010 não havia sido homologado

pelo MEC. Cabe lembrar que o prazo para implementação do CAQi terminou em 24 de junho de 2016, de acordo com PNE de 2014.

Vale frisar que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem disponibilizado para a avaliação da comissão técnica do MEC a lista dos insumos que garantem o mínimo necessário desde 2001, entregando nova lista atualizada em 2008 e 2015.

De modo que, devido aos aspectos legais, torna-se inadmissível que aquele que tem obrigação de homologar o Parecer CNE/CEB 8/2010 não o faça sob fortes indícios que busca posição cômoda, uma vez que se respalda pelo uso corrente da indefinição do que seja qualidade para que possa abster-se de operacionalizar a política pública de educação, amparada e sustentada pelo direito explícito na CF/88 e LBD/96, de um padrão mínimo de qualidade.

Neste ponto, cabe lembrar a máxima imperativa de Ferraz Jr. (2003, p. 39): o cientista trabalha sobre o dado, o jurista sobre o “resultado que só existe e se realiza numa prática interpretativa”, e a arte de interpretar o direito requer se perguntar sobre os fundamentos desse direito. Daí os enfoques zetético e dogmático. Assim, as próximas ponderações serão destinadas a buscar contribuições destes dois enfoques para a discussão sobre o CAQ/CAQi.

4.2 O enfoque zetético e dogmático no campo do direito para resolução de conflitos

O direito pode ser estudado sob várias abordagens diferentes. Nesse sentido, Tercio Sampaio Ferraz Jr. (2003) destaca dois enfoques: o zetético, voltado para o aspecto da pergunta, e o dogmático, orientado para a resposta. Zetético significa inquirir, procurar, perguntar. Essas perguntas desintegram, dissolvem opiniões, têm caráter especulativo e são infinitas, podendo questionar até mesmo as premissas da investigação. Dogmático significa ensinar, doutrinar, revelar o ato de opinar, fazer afirmações. Essas afirmações são finitas e diretivas, partem de premissas inatacáveis pelo questionamento e têm um compromisso direto com a ação.

Por certo, o modo de proceder com a investigação do direito procura apontar a solução para um problema, pouco importando a técnica e metodologia adotada, ou seja, tanto a arte de fazer perguntas como a de propor respostas objetivam buscar a resolução dos conflitos. Um exemplo de interpretação jurídica no enfoque zetético é o caso contado por Sócrates:

Um soldado grita:

— Pega aquele ladrão.

Sócrates interroga:

— O que você entende por "ladrão"?

E Sócrates poderia ir adiante:

— Ladrão para você é ladrão de galinha?

— Roubar para comer é justo, é direito?

— E o criminoso de “colarinho branco”, também chamaremos ladrão?

A zetética possibilita, assim, a tomada de decisão baseada na reflexão, e em um certo planejamento. Todavia, até chegar a uma reflexão, encontra-se em estado de paralisia, imobilizada diante do fato. A perspectiva dogmática não se questiona, pois, parte de premissas inatacáveis pelo questionamento que não podem ser negadas, já que a perspectiva dogmática prevê a ação. Mas nem por isso será uma ação sem reflexão, uma vez que pode e deve usar alguns princípios da análise zetética.

No caso CAQi/CAQ, as indagações zetéticas são muitas, especialmente sobre a definição de qualidade e dos insumos. O debate sobre qualidade da educação está posto há muitos anos, e é justamente de encontro a esse debate que vem o CAQi/CAQ, com o intuito de garantir um padrão básico de qualidade para a educação.

Dúvidas e questões sempre surgirão, todavia, há decisões que devem ser tomadas para que as políticas públicas educacionais sejam implementadas. Não se deve adiar continuamente a tomada de decisão sob o argumento do planejamento ou da reflexão, muito menos sob a alegação da falta de fundos orçamentários, cuja preocupação quase sempre é proteger os cofres do governo, descuidando-se da devida proteção à população. Afinal, a lei só tem efetividade se implementada, somente assim pode contribuir para consolidar a democracia e promover a equidade.

Neste sentido, no direito a abordagem zetética funciona como subsídio de análise para a abordagem dogmática, pois a despeito da existência do debate e da discussão, impõe-se ao direito a tomada de decisão. O direito, assim como o fazer político, pode ser entendido como arte, arte da argumentação e da contra argumentação, arte da confrontação de ideias, diálogo entre a tese e antítese. É justo neste jogo político, que envolve direito e educação de qualidade, que a proposta do CAQi/CAQ se encontra engavetada no MEC, ao passo que já deveria estar fixada e contribuindo com a redução das desigualdades educacionais de acesso e permanência na escola.

4.3 O custo aluno-qualidade na legislação, um breve histórico sobre o CAQi e o CAQ

Atualmente, há um amplo debate em torno do direito à educação. Tanto no que diz respeito à qualidade da educação, quanto aos investimentos públicos que devem ser conferidos à educação para que alcance a tão esperada qualidade.

No Brasil, a CF de 1988 e a LDB de 1996 explicitam o dever do Estado em garantir padrões mínimos de qualidade de ensino (CF/88, art. 206, inciso VII). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu artigo 4º, inciso IX, determina os padrões mínimos de qualidade de ensino como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Também esclarece, no artigo 74º, que a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, deve estabelecer um padrão mínimo de oportunidades educacionais, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, que seja capaz de garantir um ensino de qualidade.

Deste modo, a legislação brasileira começou a demarcar um parâmetro para a oferta de um padrão mínimo de oportunidades educacionais, a partir da combinação de dois termos: custo e qualidade. O CAQ relaciona as duas categorias básicas, que ao serem combinadas buscam ofertar ao estudante do sistema público de ensino condições dignas e isonômicas de acesso e permanência na escola.

A EC 14/96, que criou o Fundef, retomou a ideia da necessidade de um padrão mínimo de qualidade de ensino, prevendo, assim, a definição nacional do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conforme esclarecem Verhine e Magalhães (2006). Sabendo das extremas desigualdades dos níveis de arrecadação de recursos entre os municípios, como esses poderiam se responsabilizar por um custo aluno similar? Em resposta a esta pergunta, a legislação que criou o Fundef e, posteriormente, também a legislação do Fundeb procurou estabelecer à União a função redistributiva e supletiva, a fim de garantir a equidade entre os municípios e estados, bem como padrão mínimo de qualidade de ensino.

Segundo Carreira (2011, p. 11), o objetivo da complementação por parte da União, via Fundeb, é que “nenhuma rede municipal ou estadual invista menos recursos que o mínimo nacional por aluno”. O CAQ, para a autora, “deve estabelecer as bases que orientam a construção de uma política de financiamento da educação básica que garanta recursos para uma educação de qualidade a todas as pessoas” (CARREIRA, 2011, p. 11).

Produziram-se, então, muitos debates acerca da relação entre o padrão de financiamento e a qualidade do ensino. Dentre esses, destaca-se o do PNE de 2001, do qual surgiu o seguinte questionamento: “qual é o investimento por aluno (a) que o país precisa fazer

para que haja a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação?” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 6). Tal indagação impulsionou a reflexão sobre o CAQ. O Parecer CNE/CEB 8 de 2010 definiu o CAQi, desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação como referência para a construção da matriz de padrões mínimos para se atingir uma educação de qualidade.

O PNE de 2014 trouxe como meta implantar o CAQi até 2016, como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, devendo ser o CAQi progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ. Ainda segundo o PNE, o CAQ deveria ser definido até 2017 e, a partir de então, ser continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

Apesar de previstos na legislação desde longa data, o CAQi/CAQ ainda aguardam por implementação, pois o Parecer CNE/CEB 8/2010 não foi homologado pelo MEC. Percebe-se, neste ponto, que não há convergência entre a letra da lei e sua efetiva operacionalização. Disso depreende-se que a briga é política. A justiça colabora, mas no sentido de aclarar os fatos e chamar à responsabilidade a autoridade competente. Todavia, a luta por políticas públicas se faz nos palcos da vida junto à população atendida, aos movimentos sociais e de classe.

Volta-se, então, em uma perspectiva zetética, à pergunta: o que é uma escola? O que pode ser chamado de escola? É esse debate que o CAQ/CAQi tenta subsidiar, ao dizer que uma educação de qualidade precisa de um mínimo de insumos. A partir deste ponto, o presente trabalho buscará discutir o que vem a ser qualidade da educação. Para tanto, toma-se como base os estudos feitos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

4.4 A qualidade da educação na perspectiva do CAQi/CAQ

O conceito de qualidade da educação é bastante polissêmico, sendo essa definida por diferentes autores, em contextos distintos, de formas diversas. O próprio Ministério da Educação (MEC) define qualidade da educação a partir dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que pondera os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), da Prova Brasil e dos indicadores de desempenho captados pelo Censo Escolar (evasão, aprovação e reprovação). Atualmente, muitos são aqueles que discutem a qualidade da educação a partir da relação custo aluno-qualidade, a exemplo de Freitas (2007, p. 981), que questiona:

Chama a atenção que o MEC tenha optado pelo IDEB como referência de qualidade. Por que não constituímos uma medição baseada no custo aluno/qualidade, na qual se levaria em conta uma série de variáveis que são necessárias ao funcionamento adequado de uma escola de qualidade? Por que não definimos o que entendemos por uma escola que tenha condições de ensinar e não criamos um indicador mais amplo e sensível às desigualdades sociais?

Como diz Freitas (2007), tal argumentação, sem a devida problematização, faz parte de uma estratégia liberal que responsabiliza apenas um dos polos envolvidos na educação, a escola, ao passo que desresponsabiliza o Estado de suas políticas que preparam o terreno para a privatização.

Os princípios constitucionais que dizem respeito à qualidade da educação são base para desacordos amplos quanto aos seus respectivos conteúdos, ficando a realização da qualidade sempre para ser posteriormente delimitada. O padrão de qualidade da educação está envolto por consensos e dissensos, dado a variedade de concepções pedagógicas como também as ferramentas jurídicas adotadas na sua regulamentação. Assim, o conceito “qualidade”, no campo educacional, hoje, é um conceito em disputa, visto que diferentes correntes educacionais defendem diferentes maneiras de se alcançar a qualidade na educação.

Não se pode perder de vista que a qualidade da educação é um conceito historicamente construído, portanto, a noção hegemônica de qualidade da educação que pautar a nossa sociedade trará apontamentos do contexto histórico e social em curso. Assim, ao se discutir qualidade da educação é preciso ter clareza de que a concepção adotada acompanhará a concepção de projeto de sociedade que se deseja consolidar, de modo que grupos progressistas que lutam pela consolidação da democracia se colocam neste embate, assim como grupos conservadores que vislumbram abocanhar mais e mais recursos dos cofres públicos.

Em uma perspectiva democrática, a qualidade da educação envolve fatores múltiplos que vão desde a melhoria das condições estruturais, como a promoção de uma infraestrutura digna ao processo de ensino-aprendizagem, passando pela valorização profissional com cumprimento do piso salarial, até o entendimento de que a aprendizagem precisa estar baseada na formação humana de sujeitos sócio-históricos, conscientes do direito de apreender o mundo em que vivem a partir da valorização da diversidade, da busca pela sustentabilidade, capazes de reconhecer as relações de desigualdade na luta constante pela construção de processos democráticos.

Para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, uma educação de qualidade é aquela que:

- Possibilite as pessoas a serem sujeitos de direito, de aprendizagem e de conhecimento;
- Trabalha pela valorização da diversidade humana, superando o preconceito e a discriminação;
- Possibilita a redescoberta do nosso vínculo com a natureza, estimulando o cuidado com a natureza;
- Busca a construção cotidiana de processos democráticos, repudiando posturas e ações autoritárias;
- Reconhece e enfrenta as desigualdades sociais que recaem sobre a educação;
- Considera as especificidades e os desafios de cada região do país;
- Luta pelo direito ao acesso e permanência dignos à educação;
- Se aprimora por via da participação social e política;
- Envolve políticas consistentes de avaliação, que não se limitam a medir o desempenho dos alunos;
- Requer investimentos financeiros (CARREIRA; PINTO, 2007; CARREIRA, 2011).

Dimensionar e regulamentar aspectos inerentes a qualidade da educação é imprescindível à caracterização do debate constitucional em torno do padrão de qualidade e, portanto, da definição do conteúdo jurídico da qualidade da educação, pois esse é um primeiro entrave para a efetivação do CAQi/CAQ, sendo, assim, um novo campo de disputa pelo direito à educação (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005).

Tal regulamentação de um padrão básico de qualidade na educação é justamente o que objetiva o CAQi, pois a partir desse conjunto de indicadores será possível a exigência judicial do padrão de qualidade estabelecido. Talvez seja esse o grande temor do Poder Público que impede a homologação do Parecer CNE/CEB 8 de 2010.

Fazendo jus ao direito à educação de qualidade, em resposta a ação impetrada pela Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM), a Justiça Federal determinou em 15 de agosto de 2017 que a União, representada pelo MEC, homologue, no prazo de 60 dias, a Resolução CNE 08/2010 e adote os parâmetros e valores do CAQi estabelecidos por ela, até que sejam concluídos os trabalhos da Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do CAQi/CAQ, dispostos pela Portaria MEC 142/2016 (BRASIL. SJMA, 2017).

Porém, com a mudança súbita de governo Dilma/Temer, parte dos membros da comissão deixaram os cargos, como o ex-secretário executivo do MEC, Luiz Cláudio Costa. Fato é que a Comissão nunca foi convocada e, assim, ficou estagnada na sua função de criar dispositivos para regulamentar o CAQi.

Nesta decisão, o juiz federal José Carlos do Vale Madeira, do Maranhão, considerou a impontualidade da União na definição dos parâmetros de composição do CAQi e, por consequência, a demora em implementá-lo como padrão de referência para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação. Desse modo, arguiu contra o silêncio (omissão) da Administração Pública consoante à definição e implementação do CAQi, afirmando que a mesma “não pode esquivar-se da missão de adotar os procedimentos necessários e adequados para que o interesse público seja preservado” (BRASIL. SJMA, 2017, p. 2).

Entretanto, em decisão publicada 6 de outubro de 2017, a Justiça Federal anulou a deliberação que determinava ao MEC a homologação da Resolução CNE 08/2010, com os valores e parâmetros do CAQi, atendendo ao recurso da Advocacia-Geral da União (AGU). A arguição do recurso embasou-se na falta de legitimidade da FAMEM para requerer direito de entes políticos, na complexidade da questão para ser decidida em primeira instância, bem como no argumento que inexistia associação entre o CAQi proposto e o desempenho dos estudantes, estabelecido pelo IDEB, o que gera conflito com os padrões de qualidade utilizados pelo FNDE. Isto é, busca-se fazer uma relação direta entre desempenho e valor disponibilizado por aluno.

Como se observa, há uma forte disputa pela definição do conceito de qualidade, que é sempre usada como argumento para adiar a implementação do CAQi/CAQ. Em tempos de retrocesso de direito, então, quando decisões arbitrárias vêm sendo a tônica do atual governo, o diálogo e o debate político baseado na democracia e na formação de consensos é cada vez mais escasso.

Por seu turno, o MEC afirma que a regulamentação do CAQi/CAQ deve ser balizada pela discussão do Novo Fundeb, em curso no presente momento no Congresso Federal, com a PEC 24/2017 tramitando no Senado e a PEC 15/2015 na Câmara, e que tal procedimento depende da definição de critérios e de estudo do impacto financeiro orçamentário⁷⁴.

Pesquisadores especialistas em financiamento da educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, UNDIME e outras entidades que advogam pela implementação do CAQi/CAQ, como disposto pelo PNE/2014, também concordam que a discussão do Novo

⁷⁴ Conforme reportagem de Ana Carolina Moreno para o G1, intitulada “Justiça derruba decisão que obrigava MEC a implementar valor de gasto por aluno”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/justica-derruba-decisao-que-obrigava-mec-a-implementar-valor-de-gasto-por-aluno.ghtml>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

Fundeb pode sim balizar a regulamentação do CAQi/CAQ. Porém, acreditam ser um equívoco a associação direta entre o CAQi e o desempenho dos alunos, como feita pela AGU, pois submeter o direito a critérios de mérito pode produzir como efeito a acentuação das desigualdades, mantendo as escolas mais pobres em situações precárias. Além disso, a efetivação do CAQi será apenas um primeiro passo para assegurar as condições necessárias para a qualidade da educação, na medida em que permitirá a remuneração digna dos professores, política de carreira, formação continuada e número adequado de aluno por turma, bem como a disponibilidade de espaços apropriados, como bibliotecas, laboratórios, quadras poliesportivas, etc. Um exemplo claro de que níveis adequados de investimento em educação permitem sim a geração de resultados bons e palpáveis é o caso do desempenho dos estudantes de ensino médio dos Institutos Federais no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)⁷⁵.

Tanto a PEC 24/2017 quanto a PEC 15/2015 propõem tornar o Fundeb permanente. Basicamente, a diferença entre o texto inicial dos dois projetos é o alcance do percentual de aumento da complementação da União ao Fundeb. Enquanto a PEC 24/2017 propõe que esse percentual chegue a 50% do valor do Fundo, no decorrer de seis anos, a PEC 15/2015 sugere que tal percentual seja de no mínimo 10%.

Caso avance a proposta da PEC 24/2017, haverá um aumento da complementação da União ao Fundeb em termos percentuais, o que na prática se traduziria em um maior volume de recursos no Fundo à disposição de estados e municípios para uso na educação, elevando não só o valor aluno-ano como também o número de estados contemplados com a complementação da União. Para situar melhor esse assunto, que certamente impactará a educação infantil, a seguir será discorrido brevemente sobre a PEC 24/2017.

4.5 PEC 24: uma proposta de tornar o Fundeb permanente

Está em tramitação no Senado a PEC 24/2017, que trata de tornar o Fundeb permanente, já que o mesmo tem vigência somente até 2020. Fazer do Fundeb uma política de Estado, não passível de interferência de governo, colocando-o dentro do artigo 212 e revogando, assim, o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é uma justa e necessária medida para a educação.

⁷⁵ Conforme reportagem de Paulo Saldaña, Fábio Takahashi e Estêvão Gamba para a Folha, intitulada “Apesar de cortes, Institutos Federais lideram nota do Enem em 14 estados”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/01/1950323-apesar-de-cortes-institutos-federais-lideram-nota-do-enem-em-14-estados.shtml>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

De acordo com a PEC 24/2017, a cesta de impostos do fundo continuaria composta por 20% sobre o FPM, FPE, ICMS, IPI proporcional às exportações (IPI-Exp.), transferências da Lei Kandir, IPVA, ITCMD, da quota-parte do ITR dos municípios, acrescida de um percentual a ser definido em lei dos royalties e das participações especiais pela exploração de petróleo e gás natural. Um dos pontos centrais é a inclusão de mais recursos no Novo Fundeb pelo aumento da complementação da União de 10% para 50% do total de contribuições de estados e municípios, após um período de transição.

De acordo com a PEC 24, como ocorreu no Fundeb, a complementação da União deverá ser ampliada progressivamente, em percentuais não inferiores a:

- 15% no primeiro ano subsequente ao da sua vigência;
- 20% no segundo ano subsequente ao da sua vigência;
- 25% no terceiro ano subsequente ao da sua vigência;
- 30% no quarto ano subsequente ao da sua vigência;
- 40% no quinto ano subsequente ao da sua vigência;
- 50% no sexto ano subsequente ao da sua vigência.

O aumento da participação da União no Novo Fundeb tornaria mais proporcional e igualitária a contribuição de todos os entes federados para o financiamento da educação, permitindo o aumento dos mecanismos de cooperação entre as esferas de governo sem que os entes subnacionais fiquem subsumidos pelo poder de barganha e indução de políticas da União.

A PEC 24 inova ao defender a implementação de um custo-aluno baseado nos critérios de qualidade mais próximo ao custo real das diversas etapas e modalidades da educação básica. Neste sentido, estabelece como pilar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), determinando que a organização dos Fundos, a distribuição de seus recursos e os fatores de ponderação o tomem como critério base, de modo a assegurar a equidade e a melhoria da qualidade da educação.

Dessa forma, caso o Novo Fundeb seja aprovado em conformidade com a PEC 24, pode servir como uma tentativa de aumentar os mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo na área da educação. A inclusão de mais recursos no Novo Fundeb virá, sobretudo, com o aumento da complementação da União ao fundo. Em virtude da importância da complementação da União para o tema, essa será tratada no próximo tópico.

4.6 Complementação da União

A complementação da União foi prevista no artigo 6º da Lei 9424/96, que regulamentou e operacionalizou o Fundef como uma medida de auxílios àqueles Fundos estaduais que não atingissem o valor mínimo por aluno estipulado nacionalmente, cuja fixação ocorreria por ato do Presidente da República, nunca podendo ser inferior a soma das receitas dos fundos dividido pelo total de matrículas do ensino fundamental. Ocorre que a União não cumpriu, no período do Fundef, os critérios de cálculos definidos pela legislação, mantendo um valor aluno-ano baixo e, conseqüentemente, uma participação financeira irrisória no total de recursos aplicados, como fica evidenciado pelos dados da Tabela 32.

Tabela 32 — Valor aluno-ano e complementação da União ao Fundef, de 1997 a 2006, valores nominais, em reais

Governo	Ano	Valor aluno-ano decretado	Valor aluno-ano legal	Complementação da União (valor em reais)	Complementação legal (valor em reais)	Nº de estados atendidos
FHC	1997	300,00	300,00	59.218.680		(PA) 1
	1998	315,00	418,56	486.656.300	1.971.322.800	(PA, BA, CE, PI, PE, MA) 6
	1999	315,00	418,56	579.989.900	1.852.827.000	(PA, BA, CE, PI, PE, MA, AL, PB) 8
	2000	333,00	455,23	485.455.000	1.988.498.000	(PA, BA, CE, MA, PI) 5
	2001	363,00	522,13	391.558.200	2.310.316.600	(PA, BA, MA, PI) 4
	2002	418,00	613,67	320.500.000	2.841.170.000	(PA, BA, MA, PI) 4
Lula	2003	434,71	710,75	362.100.000	4.362.730.000	(PA, BA, MA, PI) 4
	2004*	537,71	864,00	485.000.000	5.043.887.900	(PA, BA, MA, PI, AL, CE) 6
	2005*	627,26	954,42	395.300.000	5.017.037.700	(PA, MA, PI, AL) 4
	2006*	682,00	1.200,00	369.100.000	5.141.800.380	(PA, MA) 2
Total				3.934.878.080	30.529.590.380	

Fonte: Carvalho (2012), com base em Ednir e Bassi (2009). *Valores estimados pelo MEC e STN.

Na vigência do Fundef, tanto no governo FHC quanto no primeiro mandato de Lula a complementação da União ao fundo teve um comportamento decrescente e assimétrico ao volume de recurso movimentado (CARVALHO, 2012; NASCIMENTO, 2011). Como afirma Araújo (2016), o período do Fundef foi marcado pela desresponsabilização da União para com o financiamento direto da educação, especialmente da educação básica, fato que penalizou fortemente estados e municípios que teriam direito a complementação da União se os critérios

definidos pelo § 1º do artigo 6º da Lei 9424/96⁷⁶ fossem cumpridos. Segundo Carvalho (2012, p. 64), “a União diminuiu progressivamente o valor de sua complementação aos fundos estaduais e conseqüentemente o número de estados beneficiados”. Essa irregularidade e ilegalidade motivou várias ações na justiça, impetradas por partidos políticos, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Ministério Público Federal (MPF) e outros (NASCIMENTO, 2011).

Segundo Araújo (2016), o cumprimento do dispositivo legal exigia que anualmente todos os recursos alocados nos fundos estaduais fossem somados e o valor dividido pelo número total de alunos matriculados no ensino fundamental. Os fundos estaduais, cujo valor por aluno fosse inferior ao valor médio apurado, deveriam receber a complementação da União. Todavia, a União não respeitou as determinações de repasse de recursos estabelecidas, acumulando de 1998 a 2005, nos termos de Pinto e Adrião (2006), um “calote” de mais de 20 bilhões de reais.

Diante desse cenário de descompromisso com a educação por parte da União, o debate sobre o padrão mínimo de qualidade, embora já apresentado nos principais dispositivos legais, não pode avançar, não sendo sequer aplicado o valor aluno-ano fruto da divisão aritmética entre os recursos disponíveis e o número de matrículas registradas no Censo Escolar, fixado em lei (CARVALHO, 2012).

A insuficiência de recursos do fundo, tendo em vista a inexistência de novos recursos para além daqueles que já estavam previstos legalmente e a irrisória complementação da União, a limitação da sua abrangência, já que contemplava apenas o ensino fundamental, foram os principais pontos de críticas ao Fundef (SANTOS, 2015).

Das críticas apontadas ao Fundef, duas se destacaram nos debates que antecederam a aprovação do Fundeb, conforme esclarece Araújo (2016, p. 121-122):

De um lado, havia um consenso entre os estados e os municípios, que o novo formato deveria criar mecanismos que evitasse futuros descumprimentos por parte da União de suas obrigações de auxílio aos fundos estaduais dotados de menor capacidade de financiamento. De outro, o fraco desempenho da oferta de matrículas nas pontas da educação básica, ou seja, na educação infantil e no ensino médio, servia de elemento de tensão para a revisão do formato focalizado no ensino fundamental.

⁷⁶ De acordo com o § 1º, do artigo 6º, da Lei 9424/96: O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

Outro ponto que sofreu forte questionamento no debate de formulação do Fundeb foi o formato da participação financeira da União no fundo. Segundo Araújo (2016, p. 127):

Em termos federativos, o elemento de maior tensão durante a construção do Fundeb foi o formato de participação financeira da União na complementação do fundo. Este havia sido a principal polêmica e a mais evidente fragilidade do Fundef, por isso os demais entes federados condicionaram o apoio à aprovação da Emenda a definição de um formato de participação mais relevante e menos sujeito a medidas arbitrárias da União visando diminuir seus encargos com o fundo.

A União precisou apresentar propostas de compensações financeiras atrativas para os demais entes federados, a fim de que a EC 53/2006 fosse votada (ARAÚJO, 2016). Dessa forma, uma das grandes diferenças entre o Fundef e o Fundeb registrou-se no formato de participação da União no novo fundo, passando sua complementação financeira a ser determinada previamente nos três primeiros anos do Fundeb e depois fixada em, no mínimo, 10% do total de recursos alocados por estados e municípios aos fundos estaduais (ARAÚJO, 2016).

Além disso, duas outras garantias foram conquistadas. A primeira diz respeito a prever como crime de responsabilidade da autoridade competente qualquer descumprimento dos repasses legais à complementação, impedindo o contingenciamento desses recursos (ARAÚJO, 2016). A segunda foi a proibição do uso dos recursos do salário-educação na complementação aos fundos, resguardando recursos para programas federais direcionados à educação básica (ARAÚJO, 2016; Lei 11.494/2007, art. 5, §1º).

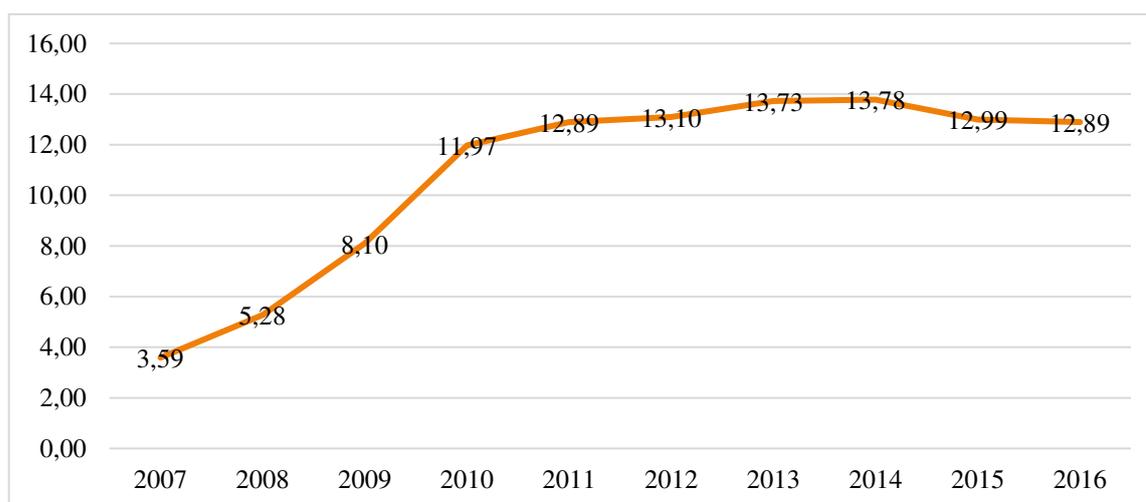
Acrescenta-se o fato de a União ter que despende 70% do valor da complementação de outras fontes, pois, no máximo, 30% dos recursos oriundos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) podem servir a essa finalidade (ARAÚJO, 2016; Lei 11.494/2007, art. 5, §2º). No decorrer dos anos, a complementação da União ao Fundeb vem crescendo muito em virtude do aumento de captação de receita dos tributos que compõem a cesta do fundo. Como a União tem que contribuir com no mínimo de 10% do total de recursos arrecadados pelo fundo, conseqüentemente sua contribuição aumenta à medida em que a receita do fundo cresce (ARAÚJO, 2016). A Tabela 33 apresenta os dados estimados das contribuições de estados e municípios, complementação da União e o total dos recursos do Fundeb de 2007 a 2016, em valores nominais.

Tabela 33 — Evolução dos recursos do Fundeb, de 2007 a 2016, valores nominais, em reais

Ano	Contribuição de Estados/ Municípios	Complementação da União	Total
2007	46.218.792.723,02	2.012.399.998,69	48.231.192.721,71
2008	61.721.922.188,70	3.174.300.000,00	64.896.222.188,70
2009	68.887.808.271,95	5.070.150.000,00	73.957.958.271,95
2010	79.458.000.618,68	7.945.800.061,87	87.403.800.680,55
2011	90.843.108.348,76	9.084.310.834,88	99.927.419.183,64
2012	97.837.281.711,91	9.783.728.171,19	107.621.009.883,10
2013	108.276.543.978,11	10.827.654.397,78	119.104.198.375,89
2014	115.545.917.761,94	11.554.591.776,20	127.100.509.538,14
2015	120.849.982.252,85	12.084.998.225,29	132.934.980.478,14
2016	128.767.515.868,66	12.876.751.586,87	141.644.267.455,53

Fonte: Portarias de ajuste do Fundeb (2007: Portaria MEC 1.462, de 01.12.2008; 2008: Portaria MEC 386, de 17.04.2009; 2009: Portaria MEC 1.174, de 23.09.2010; 2010: Portaria MEC 380, de 06.04.2011; 2011: Portaria MEC 437, de 20.04.2012; 2012: Portaria MEC 344, de 24.04.2013; 2013: Portaria MEC 364, de 28.04.2014; 2014: Portaria MEC 317, de 27.03.2015; 2015: Portaria MEC 426, de 11.05.2016; 2016: Portaria MEC 565, de 20.04.2017; 2017: Portaria MEC/MF 8, de 26.12.2016).

O Gráfico 12 mostra que a complementação da União para o Fundeb mais que triplicou de 2007 a 2016, acompanhando o crescimento da contribuição de estados e municípios ao fundo.

Gráfico 12 — Complementação da União para o Fundeb de 2007 a 2016, valores reais, em bilhões

Fonte: FNDE. Valores corrigidos pelo INPC (12/2016).

Embora o formato de participação da União no novo fundo tenha apresentado visíveis melhorias, foi mantido o papel desse ente federativo, baseado no caráter suplementar e

emergencial de socorro, apenas àqueles fundos que não conseguissem atingir o valor mínimo por aluno definido nacionalmente (ARAÚJO, 2016). Dessa forma, apesar da evolução da complementação da União, no período do Fundeb, os efeitos dessa alocação de recursos são sentidos apenas por aqueles estados que recebem os recursos da complementação da União.

No ano de 2016, nove estados receberam complementação da União, a saber: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Assim, a complementação da União concentra-se em estados da região Nordeste.

Outro ponto que precisa ser discutido são os fatores de ponderação que, apesar dos avanços nos últimos anos, ainda estão longe de representar os custos reais da oferta de cada uma das etapas e modalidades da educação, especialmente da creche, que enfrenta a maior defasagem entre o volume de recursos disponibilizados pelo Fundeb e os custos reais da oferta do atendimento às crianças.

4.7 Fatores de ponderação

Com a instituição da política de fundos (Fundef-Fundeb), a redistribuição dos recursos desses ficou condicionada ao número de matrículas declarada por cada ente federado (estados e municípios), dentro de cada um dos 26 estados da federação e do Distrito Federal (ARAÚJO, 2016).

O Fundeb abrangeu todas as matrículas da educação básica, inclusive as oferecidas em creches, após árduo debate. Ampliou a gama de fatores de ponderação para dezessete, com intervalos de variação limitados a 30% para mais ou para menos do valor por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano de tempo parcial, o qual serve de base de cálculo para o estabelecimento dos demais fatores de ponderação (ARAÚJO, 2016).

Segundo Araújo (2016), a regulação da redistribuição dos recursos dos 27 fundos por meio dos valores de ponderação, subestimando o valor da matrícula em creche e pré-escola, serviu como trava para evitar a redução de recursos destinados ao ensino fundamental e a rápida elevação das matrículas em creche — etapa mantida por redes municipais e que apresenta menor cobertura de atendimento —, e também para frear o crescimento das matrículas na educação de jovens e adultos, cujo público-alvo ainda é grande devido à baixa taxa de escolaridade dos brasileiros.

Vale lembrar que a PEC 415/2005 não contemplava as matrículas de creche, fato revertido após intensa pressão municipal e da sociedade civil sobre os parlamentares. O Fundeb contemplou toda educação básica, porém com fatores de redistribuição abaixo do custo efetivo

de manutenção das matrículas, principalmente as de creche, prejudicando os municípios que assumem essa etapa da educação (ARAÚJO, 2016). Com isso,

Se os fatores de ponderação foram uma consequência natural do aumento da abrangência de etapas e modalidades no novo fundo, os intervalos de variação destes fatores expressam a pressão dos estados para que a implantação da nova regra não propiciasse uma maior migração de recursos para os municípios. (ARAÚJO, 2016, p. 126)

Os fatores de ponderação definem o valor aluno-ano em cada etapa e modalidade a serem subsidiadas no âmbito do Fundeb. Por exemplo, o valor por matrícula da creche pública em tempo integral que iniciou extremamente subvalorizado pelos conflitos já relatados, desde 2012, atingiu o limite máximo dos fatores de ponderação, representando 30% a mais que o valor per capita dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, e mesmo assim este valor é muito inferior ao custo real do atendimento às crianças (ARAÚJO, 2016; SANTOS, 2015). Haja vista que a definição dos fatores de ponderação para a educação infantil “não tem obedecido critérios científicos e, sim, ao jogo de interesses e forças entre estados e municípios” (SANTOS, 2015, p. 105).

Com a criação e regulamentação do Fundeb, foi instituída uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade⁷⁷, com a responsabilidade de definir os fatores de ponderação, considerando a correspondência ao custo real da respectiva etapa, modalidade ou tipo de estabelecimento da educação básica, conforme estudos de custo realizados e publicados pelo Inep (Lei 11.494/2007, art.13, inciso I). De acordo com Araújo (2016), o Inep nunca cumpriu tal obrigação legal, constituindo, com isso, uma limitação para o trabalho da Comissão, juntamente com a fixação de intervalos de variação dos fatores de ponderação estabelecidas por lei, de modo que ainda que seja identificada a necessidade de reajustar os valores, tendo em vista os custos reais, os reajustes não serão permitidos por preceitos legais previamente definidos.

Araújo (2016), tomando por base estudos de Carreira e Pinto (2007) e Verhine (2006), aponta que os intervalos de variação entre as etapas e modalidades é muito maior do que os 30% estabelecidos pela Lei 11.494 de 2007⁷⁸, especialmente os valores previstos para

⁷⁷ A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é formada por representantes do Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

⁷⁸ Conforme os parágrafos 1º e 2º do artigo 10 da Lei 11.494 de 2007, os fatores de ponderação terão como referência o fator 1,00 para os anos iniciais do ensino fundamental urbano; para as demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento serão resultados da multiplicação do fator de referência por um valor fixado entre 0,70 e 1,30.

creche e educação no campo. A seguir, pode-se verificar como ficaram apontados os fatores de ponderação para a educação infantil dentro do período histórico analisado.

Tabela 34 — Fatores de ponderação do Fundeb para a educação infantil

Etapas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Creche	0,80	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Creche pública em tempo integral	--	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche pública em tempo parcial	--	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00
Creche conveniada em tempo integral	--	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	--	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Pré-escola em tempo integral	--	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Pré-escola em tempo parcial	--	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: FNDE, conforme Resolução MEC 1, de 15/02/2007; Portaria MEC 41, de 27/12/2007; Portaria MEC 932, de 30/07/2008; Portaria MEC 777, de 10/08/2009; Portaria MEC 873, de 01/07/2010; Portaria MEC 1.322, de 21/09/2011; Resolução MEC 8, de 25/07/2012; Resolução MEC 1, de 31/12/2013; Resolução MEC 1, de 24/07/2014; Resolução MEC 1, de 29/07/2015.

No primeiro ano do Fundeb, os fatores de ponderação foram estabelecidos de maneira provisória em virtude do fim da vigência do Fundef e da necessidade de continuidade dos repasse para a manutenção dos serviços prestados por estados e municípios (ARAÚJO, 2016).

Como já referido por Araújo (2016), os fatores de ponderação para creche e pré-escola foram subvalorizados como estratégia de retenção da expansão das matrículas e acomodação dos custos da inserção das novas etapas com menor impacto, ficando em 0,80 para creche e 0,90 para pré-escola. Cabe mencionar que a Lei 11.494/2007 também estabeleceu que a acomodação das matrículas de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos ocorresse de forma progressiva no decorrer de três anos.

Em 2007, não foi feita diferenciação dos valores de ponderação para matrículas de creches e pré-escolas integrais e parciais. Também não foram indicados valores de ponderação para matrículas em creche conveniada. A partir de 2008, passa-se a admitir, para efeito de redistribuição dos recursos do Fundeb, as matrículas de creche e pré-escolas oferecidas por instituições conveniadas com o poder público. Percebe-se o rebaixamento das per capita disponibilizadas para instituições conveniadas em relação à matrícula pública, sendo que em

2016 a per capita de creche conveniada em tempo integral e parcial ficou em 1,10 e 0,80, respectivamente, uma diferença de 20% em relação a per capita das matrículas de instituições públicas. Ou seja, admite-se que uma criança seja atendida com menos recursos que outra, a depender do tipo de instituição que frequenta (pública ou conveniada).

No segundo ano do Fundo, há uma recuperação nos fatores de ponderação de creche e pré-escola em tempo integral para, 1,10 e 1,15, respectivamente. Cabe frisar que desde 2011 e 2012, respectivamente, o per capita de pré-escola e creche em tempo integral atingiram o limite máximo imposto por lei de 1,30. Como já mencionado neste trabalho, tal limitação não está baseada em critérios técnicos ou científicos, mas em interesses políticos que fixaram em lei esse preceito.

O per capita de creche em tempo parcial seguiu fixado em 0,80 até 2013, e desde 2014 igualou-se ao per capita dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. O per capita da pré-escola em tempo parcial desde 2009 segue fixado em 1,00, como o dos anos iniciais do ensino fundamental. Cabe mencionar que tal acomodação de alavancagem para a pré-escola parece indicar priorização em termos de política pública do ensino obrigatório, no qual encontra-se a pré-escola após a EC 59/2009.

Ocorre que os fatores de ponderação já se encontram no limite máximo de 1,30 para creche e pré-escola de tempo integral. Ainda assim, é bem inferior ao custo real da oferta do atendimento às crianças, tendo os municípios que arcarem com a diferença ou baratarem os custos da oferta de atendimento a um teto mínimo, o que na prática resulta em queda da qualidade dos serviços prestados. Além disso, como alerta Araújo (2016), a definição de fatores de ponderação pode induzir o comportamento das matrículas, no sentido de estimular o crescimento ou travar o ritmo, a exemplo do que ocorreu com as matrículas de creche nos primeiros anos do Fundeb, que recebendo um valor muito inferior ao custo real da oferta, mantiveram um comportamento conservador na criação de novas vagas.

Evidentemente, o valor aluno-ano do Fundeb não toma o padrão de qualidade como referência, fato que gera distorções e aumenta a desigualdade na oferta de serviços educacionais país afora, pois a região Sudeste, com maior capacidade de gerar receitas próprias, investe até 4 vezes mais do que a região Nordeste no atendimento em creche, segundo pesquisa da UNDIME (2012), detalhada por Araújo (2016). Isto é, regiões com pouca capacidade de gerar receitas, dependentes basicamente de transferências governamentais, praticamente só tem o valor do Fundeb para cobrir os custos do atendimento às crianças, ou seja, são obrigadas a ofertar um serviço com custos muito aquém dos valores reais.

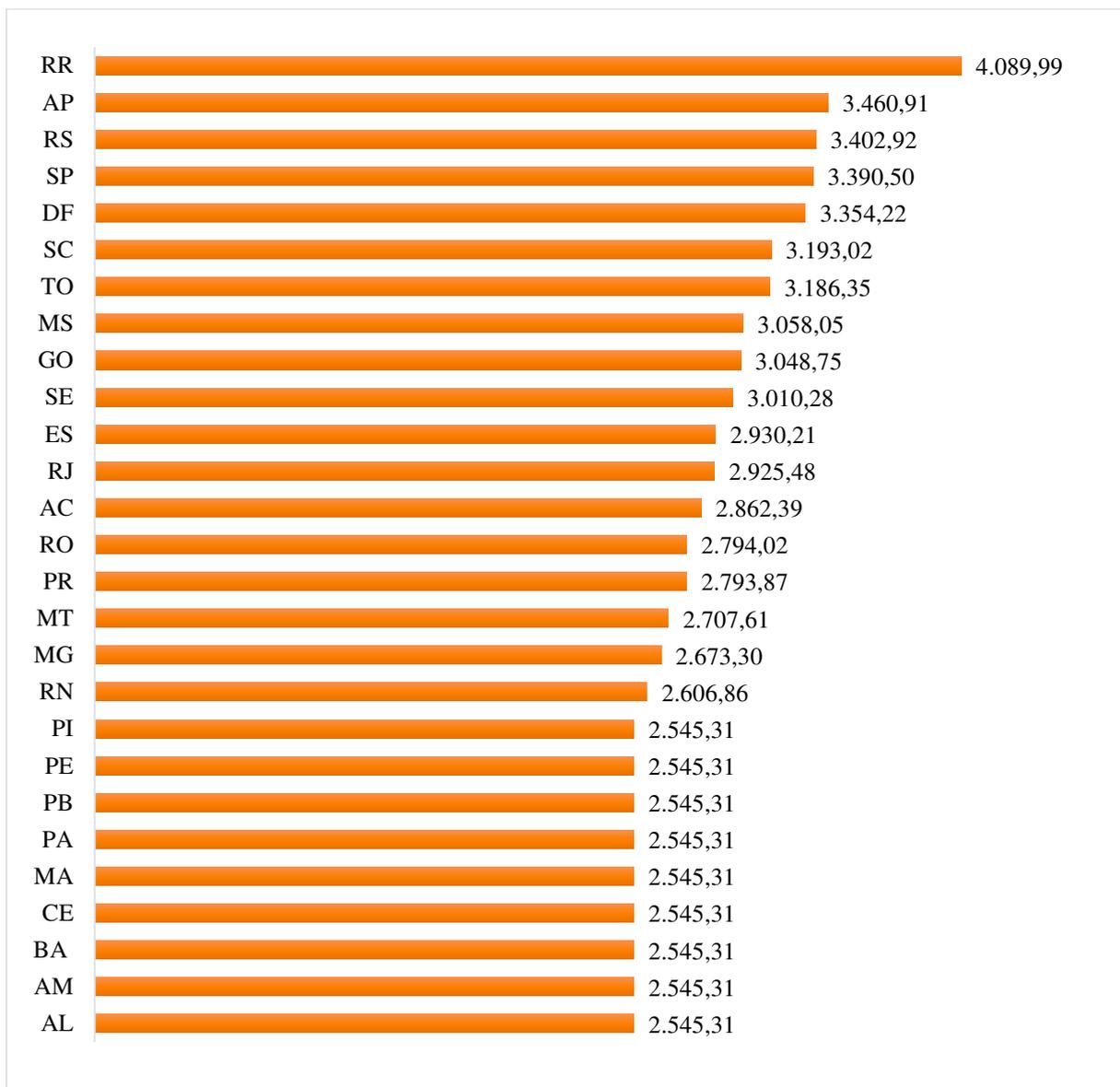
4.8 O valor aluno-ano e o custo aluno-qualidade: uma comparação entre o CAQi e o Fundeb

O valor do custo/aluno do CAQi é calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo educativo. Ou seja, há uma preocupação direta com a qualidade da educação ofertada, visto que tem por objetivo garantir o mínimo de estrutura e condições de ensino-aprendizagem, propiciando infraestrutura apropriada, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática, número adequado de alunos por turma e garantia de acesso e permanência em igualdade de condições. Assim, parte-se do princípio que existem critérios fundamentais para o bom funcionamento das escolas.

Com a lista dos insumos essenciais em mãos, soma-se os custos dos itens necessários, específicos para cada etapa e modalidade da educação básica, e divide-se o custo de cada etapa e modalidade pelo número de alunos previsto, resultando no valor do CAQi (EDNIR; BASSI, 2009). O Conselho Nacional de Educação, no Parecer CNE/CEB 8 de 2010, estipulou “os valores anuais do CAQi em percentuais do PIB per capita, relativos a cada etapa e modalidade contemplada” (XIMENES, 2015, p. 33).

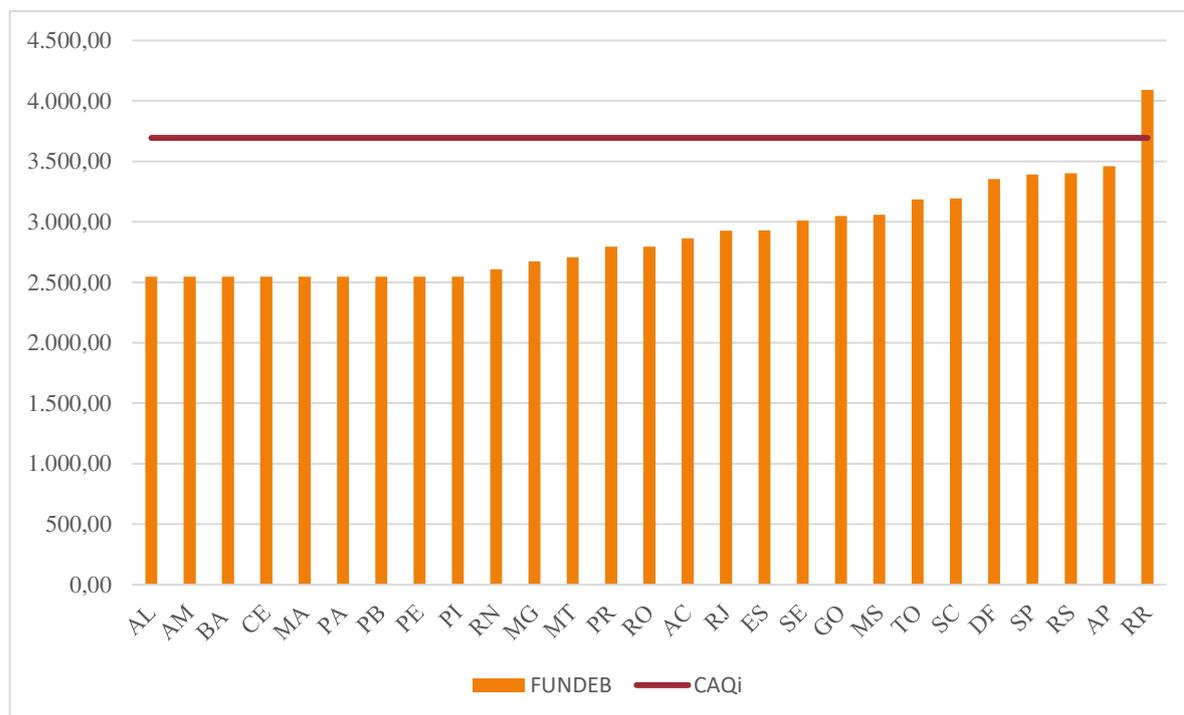
Já o valor aluno-ano do Fundeb é baseado na disponibilidade orçamentária anual, podendo o volume de recursos ser alterado a depender do desempenho da economia e da arrecadação de impostos (EDNIR; BASSI, 2009), de modo que o valor aluno será obtido por meio da soma de recursos de cada fundo estatual dividida pelo número total de alunos matriculados em cada estado. Caso o estado não atinja o valor aluno-ano estipulado, recebe complementação da União. No ano de 2015, o valor/aluno base foi de R\$ 2.545,31, resultando em um gasto mínimo de R\$ 212,11 ao mês por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano parcial. Em 2015, nove estados receberam complementação, foram eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

De acordo com os dados do gráfico a seguir, pode-se notar que Roraima investe por aluno cerca de 62% a mais que os estados que recebem complementação da União. Quando comparados com São Paulo, esses estados investem 25% a menos, ou seja, o Fundeb não tem um caráter equitativo pleno. Embora tenha conseguido amenizar a distância do financiamento educacional entre os estados, ainda não conseguiu tomar um cidadão por um cidadão, quebrando o princípio da igualdade de oportunidade estabelecido pelo artigo 211 da Constituição Federal, isto porque alunos da região Norte e região Nordeste continuam a receber menor investimento que alunos das demais regiões do país.

Gráfico 13 — Valor do Fundeb Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano Parcial – 2015

Fonte: FNDE (2015). Elaboração da autora.

Se o Fundeb já atenua as desigualdades, o CAQi possibilitaria um financiamento da educação mais equitativo (ARAÚJO, 2016). Por exemplo, caso o CAQi já estivesse implementado, conforme mostra o Gráfico 14, o único estado que não receberia seria Roraima, que por ser um estado pouco populoso tem um número menor de matrículas, contando com um elevado valor aluno-ano. Todos os demais estados da Federação receberiam R\$3.694,37 por aluno matriculado nos anos iniciais do ensino fundamental urbano em tempo parcial; isto mostra como até mesmos estados considerados ricos, como Rio Grande do Sul e São Paulo, ainda precisam atingir um financiamento da educação que garanta as condições dignas de ensino-aprendizagem para professores e alunos.

Gráfico 14 — Valores do Fundeb de 2015 para os Anos Iniciais comparados com CAQi

Fonte: FNDE (2015). Elaboração da autora.

O CAQi parte do princípio de quanto deve ser investido por aluno para garantir uma educação com padrões básicos de qualidade; o Fundeb parte do montante das receitas existem nos fundos dos estados para fazer a divisão dos recursos pelo número de matrícula, conforme a etapa ou modalidade de educação. Os estados que não atingem o valor mínimo por aluno recebem complementação da União.

Segundo Ximenes (2015), após implementado, o CAQi poderá ser usado para subsidiar o cálculo da complementação financeira da União ao Fundeb. Como o Fundeb só vigorará até 2020, o CAQi/CAQ pode vir a ser um bom instrumento para viabilizar sua reformulação e regulamentação, uma vez que o papel redistributivo e supletivo da União necessita de fato ser assumido. A discussão do Novo Fundeb em curso pode subsidiar tal encaminhamento.

Quanto a isso, a Tabela 35 busca explicitar uma breve comparação em termos de valores entre CAQi e o Fundeb relativo à creche e pré-escola, tomando por base o ano de 2015.

Tabela 35 — Comparação entre valor mínimo estimado do Fundeb 2015 e CAQi (creche e pré-escola)

Etapa	Base para cálculo Fundeb	Fator ponderação	Fundeb mínimo 2015	CAQi Campanha – CNE 2015	CAQi CNE (% PIB per capita)
Creche pública (tempo integral)	2.545,31	130	3.308,91	10.005,59	39,00
Creche pública (tempo parcial)	2.545,31	100	2.545,31	7.696,61	30,00
Pré-escola (tempo integral)	2.545,31	130	3.308,91	5.036,15	19,63
Pré-escola (tempo parcial)	2.545,31	100	2.545,31	3.873,96	15,10
Creche conveniada (tempo integral)	2.545,31	110	2.799,84	8.466,27	33,00
Creche conveniada (tempo parcial)	2.545,31	80	2.036,25	6.157,29	24,00

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Parecer CNE/CEB 8/2010; PIB per capita de 2013 (25.655,37); Portaria Interministerial MEC/MF 8, de 5 de novembro de 2015. Elaboração: José Marcelino Rezende Pinto (USP) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação com adaptações da autora.

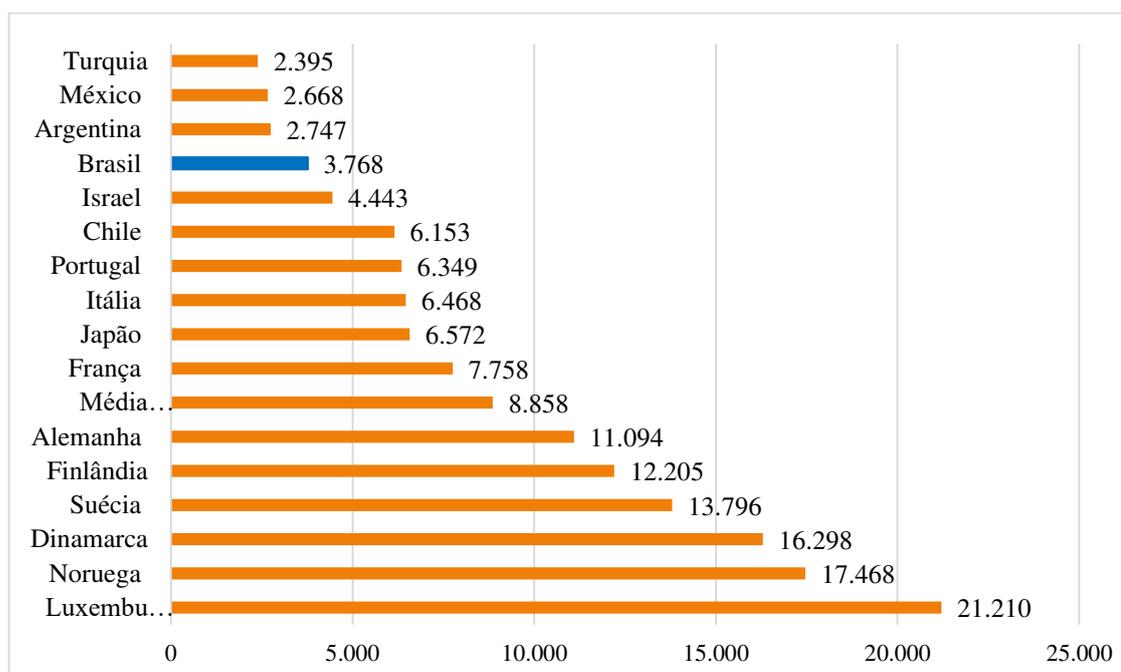
A creche apresenta maior defasagem entre o valor aluno-ano do Fundeb e o custo real, assim, será preciso triplicar o montante investido para atingir o valor do CAQi, justamente por ser essa uma etapa especial do processo educativo que conta com dinâmicas específicas para a faixa-etária, que envolvem maior necessidade de equipamentos e de profissionais, precisando, portanto, de um maior aporte de recursos. Na pré-escola, haverá a necessidade de cerca de mais 50% do valor do Fundeb para atingir o CAQi, visto que ela também convive com investimentos por parte do Fundeb aquém dos custos reais.

Segundo Pinto (2015) e Pinto e Adrião (2006), desde 1988 a Constituição Federal já instituiu o princípio da garantia de padrão de qualidade, por meio do artigo 206. Entretanto, o financiamento da educação continuou regulado pelo princípio dos recursos disponíveis por aluno no orçamento, ignorando a fixação legal de um custo aluno-qualidade, de modo que a relação valor/aluno empregada pelo Estado não se fez suficiente para cumprir a constituição, garantindo condições dignas para o ensino-aprendizagem a partir da equidade do financiamento educacional.

De acordo com Pinto (2007), há um desequilíbrio entre recursos e atribuições constitucionais, fruto da ausência de um efetivo regime de colaboração e de uma política de financiamento baseada no valor/aluno, que desconsidera os custos reais de cada etapa e modalidade de ensino. Por isso a necessidade de reavaliação do regime de colaboração entre os entes federados e um maior suporte da União ao financiamento da educação básica. Nos últimos anos, em razão do aumento nos investimentos em educação e mudanças nas regras dos fatores de ponderação que elevaram o percentual da creche e pré-escola em relação ao valor/aluno base,

houve incremento do Fundeb disponibilizado para a educação infantil. Porém, ainda se convive com um per capita muito baixo para essa etapa da educação básica quando se compara os dados do Brasil com os de outras nações, como indica o Gráfico 15.

Gráfico 15 — Despesas por aluno-ano da educação infantil em países selecionados (US\$ PPA) – 2014



Fonte: OECD (2017), Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
Elaboração da autora.

De acordo com dados da “Education at a Glance” (OECD, 2017), no que diz respeito a educação infantil (pré-primária), em 2014, apenas Turquia, México e Argentina apresentaram um investimento por aluno menor do que o Brasil. Enquanto no Brasil o custo público com a criança que frequenta a educação infantil é de 3.768 “dólares paridade”, a média de despesa dos países da OCDE é de 8.858. Nosso vizinho Chile investe 6.153 e outras nações, como a Finlândia e Dinamarca, chegam a investir 12.205 e 16.298, respectivamente. Cabe destacar que o investimento por aluno-ano, divulgado pela “Education at a Glance” (OECD, 2017), tem “os valores expressos em dólares, considerando a paridade de poder aquisitivo (PPA), um índice que leva em conta as diferenças de custo de vida entre os países” (EDNIR; BASSI, 2009, p. 62).

As despesas por aluno-ano da educação infantil do Brasil situam-se em índices abaixo do praticado pela maioria dos outros países, indicando que embora se esteja avançando nas taxas de atendimento, a política de financiamento dessa etapa da educação básica ainda é esvaziada, no sentido de se manter abaixo dos custos reais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação propôs descrever e analisar as principais políticas federais de financiamento da educação infantil, de 2000 a 2016, detalhando a origem e destino dos recursos empregados pela União nessa etapa da educação básica, a fim de demonstrar o suporte financeiro e estrutural que o governo federal vem prestando aos municípios e Distrito Federal dentro do regime de colaboração para efetivação do direito à educação infantil.

Neste sentido, procurou explorar dados da realidade concreta, expostos, sobretudo, no sistema de acompanhamento da execução orçamentária, disponibilizados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), uma ferramenta que permite ao governo federal fazer o planejamento e o controle da execução do orçamento público.

A princípio, partiu-se de uma leitura histórica do financiamento da educação infantil no Brasil, o que permitiu identificar que o governo federal atuou no atendimento pré-escolar de forma majoritária por meio de subvenção pública às instituições privadas responsáveis pelo atendimento direto, sendo que a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi a principal responsável por administrar os repasses de verbas via convênios. Esses financiavam alimentação, material didático e de consumo, equipamentos, material de construção e os registros, sendo que o pagamento do pessoal era de responsabilidade da instituição conveniada. Estas pessoas, porém, muitas vezes trabalhavam como voluntárias.

Os recursos federais representaram apenas uma parte do financiamento da educação infantil, sendo uma espécie de fonte subsidiária aos recursos próprios empregados pelos municípios, os quais eram e continuam sendo os principais responsáveis por financiar a primeira etapa da educação básica.

A trajetória da pré-escola e, principalmente, da creche, constituiu-se de maneira distinta quando comparada ao ensino fundamental e médio, com pressões e questões específicas a resolver. Isto porque o atendimento à primeira infância conviveu desde suas origens com a imprecisão do financiamento, ou seja, havia a concordância sobre a importância da educação pré-escolar, mas não estava acertado quem deveria arcar com os custos: poder público, instituições filantrópicas, família ou empregadores, sendo a oferta da educação pré-escolar, especialmente da creche, durante longos anos relegada ao lugar de amparo e assistência.

A Constituição Federal de 1988, refletindo o movimento de repensar a função social da creche e da pré-escola, reconhece a educação infantil como um direito de todas as crianças e um dever do Estado. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) definiu a educação

infantil como a primeira etapa da educação básica e determinou que as creches e pré-escolas fossem integradas à educação até 1999. A Constituição de 1988 e LDB de 1996 romperam de vez, ao menos no plano legal, com o apartheid da educação infantil, em especial da creche, das outras etapas da educação, quebrando também a antiga bifurcação existente entre a creche e a pré-escola, uma vez que ambas passaram a constituir a primeira etapa da educação básica.

Apesar da determinação legal para que os serviços de atendimento educacional à primeira infância fossem integrados ao sistema de educação, a maior parte dos recursos federais destinados à educação infantil continuavam sendo direcionados pela assistência social. Isso ocorreu devido à vulnerabilidade dessa etapa educacional quanto às fontes de financiamento.

O processo de transição da educação infantil da assistência social para a educação foi uma reivindicação histórica, respaldada legalmente pelas novas concepções acerca da infância e fruto de um extenso e polêmico debate entre os ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social. Dessa maneira, após pesquisas, levantamento e sistematização de dados e, principalmente, após a inclusão plena de todas as matrículas de creche e pré-escola no Fundeb, concretizou-se a transição da educação infantil para o âmbito da educação, em consonância com a LDB e a Política Pública de Assistência Social.

A mudança da concepção de infância influenciada por transformações sociais, econômicas, políticas, culturais e até geográficas favoreceu a expansão da educação infantil, em especial, a partir da segunda metade do século XX, sendo essas instituições consideradas necessárias também para facilitar as interações sociais entre as crianças. Além disso, o cuidado e a educação das crianças pequenas deixaram de ser vistos como responsabilidade exclusiva da família, na sua vida privada, tornando-se “objeto de normatização científica, de regulamentação e controle estatal, e, portanto, um capítulo das políticas públicas, suscitando reivindicações, disputas por recursos e negociações entre atores sociais” (ROSEMBERG, 2012).

Dessa forma, o atendimento e cuidados à primeira infância passaram a ter maior emergência na pauta das políticas educacionais brasileiras, na década de 1990, convergindo com ideias propagadas em diversos outros países, sendo o atendimento da primeira infância visto como prioridade para o desenvolvimento de qualquer nação. As creches e pré-escolas foram inseridas legalmente no âmbito da educação, processo que exigiu alterações da lógica administrativa, pedagógica e política, a fim de estruturar a primeira etapa da educação.

A compreensão das políticas para a educação infantil no Brasil exige contextualização para além da realidade brasileira, sendo preciso pontuar que as diversas e contínuas mudanças na economia e na cultura provocaram transformações sociais, que tiveram reflexos no funcionamento das famílias e na educação das crianças, uma vez que as políticas

educacionais estão intrinsicamente ligadas às políticas gerais, sendo influenciadas pelas políticas econômicas de ajustes estruturais.

No Brasil, o avanço das lutas por direitos sociais ocorre no mesmo período em que o capitalismo propõe uma série de estratégias, como o neoliberalismo, a Terceira Via, a reestruturação produtiva e a globalização econômica e financeira para retomar a acumulação e manter em um patamar equilibrado as taxas de lucro. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o país avança na luta por direitos sociais também abre suas portas aos interesses estrangeiros, colaborando com a reestruturação produtiva e entrando de vez na roda do mundo “globalizado”.

O argumento que o Estado está em crise, devido ao descontrole fiscal e ineficiência, é a justificativa que fundamenta a necessidade de redefinição do papel do Estado, do Plano de Reforma do Estado, conduzida por Bresser-Pereira no governo de FHC. Com isso, o governo central se retira do papel de executor direto das políticas sociais para assumir o papel de regulador e coordenador dessas atividades.

No que diz respeito à educação, as mudanças ocorridas com a reforma do papel do Estado resultaram na descentralização da educação infantil e ensino fundamental para a esfera municipal. O estímulo à municipalização provocou desequilíbrio fiscal entre a capacidade de arrecadação e a responsabilidade pela oferta da educação básica, havendo sobrecarga para os municípios (PINTO, 2009a). Com isso, a União se desresponsabilizou em certa medida pela educação básica, mas manteve uma política de estímulos e indução aos demais entes governamentais para a oferta dos serviços à população.

Segundo Moreira e Lara (2012, p. 67), “uma das causas determinantes para a elaboração das políticas educacionais na década de 1990, as quais influenciaram especificamente as políticas públicas para a educação infantil, foi a reforma do Estado”. Dentro desse cenário de reformas, o Fundef e a LDB promoveram alterações profundas no curso da política educacional brasileira. Essas alterações impactaram diretamente a estrutura de funcionamento e financiamento da educação infantil. Enquanto a LDB decreta prazo até 1999 para que as instituições de educação infantil sejam integradas à educação, a legislação que regulamenta o Fundef prioriza o ensino fundamental, deixando em segundo plano as demais etapas da educação básica.

Dessa forma, a educação infantil passou por um momento de grande indefinição quanto ao financiamento, pois, embora fosse reconhecida como primeira etapa da educação básica, não havia recurso suficiente no orçamento da educação para financiar o atendimento às crianças; a instituição que detinha os recursos financeiros para o atendimento da educação

infantil era a assistência social. Embora as duas pastas tentassem construir soluções em torno da transição da educação infantil para a pasta da Educação, a articulação entre essas era precária.

O conteúdo da EC 14/96 evidenciou a entrega da responsabilidade pelo atendimento em creches e pré-escolas aos municípios, explicitando a concepção de um Estado descentralizador (MOREIRA; LARA, 2012). O processo de municipalização da educação infantil criou alguns complicadores, como: o aumento da responsabilidade de gestores municipais não veio acompanhado de recursos suficientes para ampliar a oferta e atender a demanda, além de problemas com a qualidade do atendimento oferecido e com a baixa formação de muitos profissionais atuantes nesse segmento, isso sem falar das precárias condições de infraestrutura e o uso de espaços inadequados (SANTOS, 2015).

As reformas educacionais ocorridas na década de 90, que focalizaram a universalização do ensino fundamental, geraram falta de unidade, indefinição e desarticulação com outras etapas da educação básica. No caso da educação infantil, o resultado foi a demora na elaboração de normas e políticas públicas destinadas para essa etapa da educação (MOREIRA; LARA, 2012). Essa concepção fragmentada da educação, que priorizou uma etapa em detrimento das outras, favoreceu a permanência da herança assistencial na educação infantil (MOREIRA; LARA, 2012).

O Fundef provocou um desestímulo de investimentos por parte dos poderes públicos na educação infantil, justamente no momento em que se consolidava o consenso em torno da sua importância, notabilizado por um conjunto de metas estabelecidas para ampliar seu atendimento. Tais preocupações fizeram aumentar o debate em torno de uma fonte específica para o financiamento da educação infantil (SANTOS, 2015).

Em 2007, após intenso debate e luta dos movimentos em prol da educação infantil, o Fundef foi substituído pelo Fundeb, permitindo a ampliação do financiamento para todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

No que diz respeito ao comportamento das matrículas em creche, na vigência do Fundef, de 2001 a 2006, houve um crescimento de cerca de 31%. Já no período do Fundeb, isto é, de 2007 a 2016, o número de matrículas em creche dobrou, demonstrando um crescimento de 105%. Ao longo da vigência do Fundef/Fundeb, a maior parte do atendimento em creche esteve concentrada nos municípios, sendo que, em 2016, a rede municipal assumiu 64% das matrículas. A União manteve uma participação irrisória de menos de 0,1%, e os estados diminuíram ano a ano sua presença na oferta de creche.

Quanto as matrículas da pré-escola, na vigência do Fundef/Fundeb, embora tenha ocorrido avanço da taxa de atendimento da população de 4 a 5 anos, que em 2001 era de 55%

e em 2016 atingiu a marca de 90% (IBGE/PNAD, 2017), com relação ao número total de matrículas o crescimento foi de apenas 12% no período. Estima-se que o aumento na taxa de atendimento tenha ocorrido em virtude de queda no crescimento populacional. Além disso, a ampliação do ensino fundamental para nove anos pode ter contribuído para elevar a taxa de atendimento na medida em que reduziu o público-alvo da pré-escola, pois crianças de 6 anos passaram a ser matriculadas no ensino fundamental. O atendimento da pré-escola também esteve concentrado nos municípios, chegando a 75% em 2016. A União teve uma participação praticamente nula, de apenas 0,03%, e estados vieram diminuindo ano a ano suas matrículas na pré-escola, até atingirem, em 2016, a insignificante participação de 1% das matrículas.

Estudos, como o de Cruz (2009), apontam para a necessidade de maior compromisso do poder público com a educação infantil, que não pode ser vista como responsabilidade exclusiva dos municípios, ente federado com menor capacidade orçamentária. Neste sentido, conforme asseveram Barbosa e Adrião (2016), faz-se necessário a revisão do pacto federativo e a regulamentação das formas de cooperação interfederativas.

Ressalta-se, também, a importância de a União ter uma postura mais ativa no financiamento da educação infantil, em colaboração com os municípios e estados, a fim de que o direito à educação infantil seja garantido às nossas crianças. A União é o ente federado que concentra a maior parte da base tributária do país, porém, são os estados e municípios que executam as principais políticas sociais, ofertando o atendimento à população na ponta.

A CF de 1988 elevou o município ao status de ente federado. Contudo, o reconhecimento do município como tal não se traduziu no completo equilíbrio da divisão de competências e garantia de fontes de recursos para a execução de suas responsabilidades. Apesar do aumento das transferências constitucionais, municípios e estados foram colocados na posição de executores dos serviços públicos, enquanto a União manteve a prevalência na capacidade de tributar e legislar. Nos termos de Araújo (2014), o modelo de federalismo brasileiro demarcado pela CF de 1988 combina o desejo de descentralização de poder com a primazia do caráter regulador e indutor da União sobre os entes subnacionais.

A educação é um direito social de competências privativas, concorrentes e comuns no âmbito dos três entes federados. Isto é, a responsabilidade pela oferta da educação básica é compartilhada entre as três esferas de poder. Ainda que haja definições de atuação prioritárias para estados e municípios, à União cabe a prestação de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. Contudo, a ausência de lei complementar definindo regras claras para o regime de colaboração entre os entes federados dificulta a efetivação das políticas educacionais.

Historicamente, a oferta da educação básica no Brasil foi descentralizada, sendo a maior parte da responsabilidade quanto ao financiamento e atendimento educacional assumida por estados e municípios (FARENZENA, 2011). A atuação da União ocorre por meio das ações de suplementação à manutenção da educação básica, ofertada por estados e municípios por meio de transferências de recursos financeiros e assistência técnica (FARENZENA, 2011). Contudo, a participação da União na distribuição de recursos destinados à educação pública é desproporcional ao seu potencial arrecadatório, visto que arrecada 68% do total de tributos do país, mas participa com apenas 20% do investimento público total em educação, enquanto estados e Distrito Federal são responsáveis por 39% e municípios por 41%, de acordo com dados divulgados pelo Inep (2012).

A sobrecarga dos demais entes federados na prestação dos serviços educacionais acentua os traços de desigualdade na oferta educacional, o que coopera para a existência de diferentes padrões de qualidade. Os municípios, em especial os de pequeno porte, apresentam maior grau de dependência das transferências intergovernamentais. Isto porque a estrutura da receita orçamentária dos municípios brasileiros está diretamente relacionada à quantidade de habitantes. Apenas municípios com mais de 500 mil habitantes, geralmente capitais, dispõem de um volume de receitas próprias superior ao montante de transferências intergovernamentais.

Como cabe ao município — ente federado mais frágil em termos orçamentários — atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, o prejuízo mais explícito da falta de definição dos instrumentos de cooperação tem reflexos diretos sobre a educação infantil, em especial sobre o direito à creche. A maioria absoluta dos municípios dependem basicamente dos recursos das transferências intergovernamentais para manter e expandir suas redes de educação, principalmente o atendimento à creche, que apresenta os menores índices de cobertura de toda a educação básica com uma taxa de atendimento de 30,4%, em 2016, ainda longe de cumprir a meta do PNE de atender 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024.

Para ampliarem a cobertura da pré-escola e da creche, evidentemente os gestores municipais dependem de maior cooperação dos demais entes federados para garantirem a efetivação do direito das crianças à educação infantil. Por isso, destaca-se a emergência da regulamentação do regime de colaboração creditando a cada ente federado não só atribuições específicas quanto à educação, mas também a igualdade na distribuição do bolo fiscal para que os investimentos na área se efetivem — tendo em vista que a disponibilidade orçamentária da União é superior à de estados e municípios e sua contribuição para a educação inferior à dos entes subnacionais.

Quando se ouve falar que não há recursos suficientes para as políticas sociais é preciso questionar os subsídios, as renúncias fiscais e as desonerações de impostos, pois à medida que o Estado deixa de arrecadar, tais acordos contribuem com a queda de recursos para áreas básicas como educação e saúde. Além disso, o caráter regressivo da carga tributária, que funciona mais a favor da concentração de renda do que da distribuição, também precisa ser questionado à medida que onera mais os pobres do que os ricos, trazendo como consequência a elevada concentração de renda e a perpetuação das desigualdades sociais no Brasil.

Oliveira (2009) esclarece que o orçamento deve ser visto como reflexo da vida política de uma sociedade, pois revela como são as receitas e os gastos, bem como qual classe ou parcela de classe que mais tira proveito dos gastos do orçamento, e qual fica com o ônus da carga tributária. O orçamento não é apenas a parte técnica e burocrática de colocar no papel os números das contas, a escolha do programa de governo a ser realizado e os encaminhamentos da política econômica e social: o orçamento reflete os interesses das classes, sendo campo de disputa constante entre capital e trabalho.

A análise dos orçamentos anuais permite a identificação das fontes de recursos e do detalhamento da despesa do governo federal em cada um dos seus órgãos, a partir de cada função, subfunção, programas e ações. As fontes mencionam as rubricas de onde foram aportados os recursos para a execução de determinada ação, pois no orçamento público toda ação prevista requer a alocação prévia de certo montante de recursos.

Os recursos destinados à educação infantil pela União vêm de diversas fontes que compõem o orçamento do governo federal, desde recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, até os novos recursos vinculados por leis específicas à educação, advindos do petróleo e gás natural. Além disso, contribuições sociais como o Salário-Educação, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social também compõem as fontes de financiamento da política de educação infantil.

No intervalo dos 17 anos analisados (2000-2016), levando em consideração os recursos liquidados, em valores reais, a fonte de recursos mais representativa para educação infantil foi a advinda da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL), que somou 22% do total, 19,33% foram cobertos pela Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), ambos recursos da pasta da Assistência Social, além do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que representou 10,84%. Da pasta da Educação teve-se como fontes expressivas os montantes advindos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 19,08%, e do Salário-Educação, 15, 17%.

É preciso também esclarecer que, no início de 2000, as principais ações do governo federal para a educação infantil estavam sob o comando da assistência social, sendo que as ações comandadas pela educação dispunham de poucos recursos, como apontou Barreto (2003). Por isso, os recursos majoritariamente advêm das contribuições sociais, uma vez que estas estão vinculadas ao financiamento da assistência social, da saúde e da previdência.

Além disso, é preciso esclarecer que, embora o governo federal tenha feito investimentos na educação infantil, de 2004 a 2009, por meio do MDS, não foi possível especificar com precisão os montantes comprometidos com essa etapa da educação básica via orçamento federal, pois esses valores aparecem misturados aos destinados a outros públicos, a exemplo do Programa Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude (0070), cuja ação 2556 (Serviço de Proteção Socioassistencial à Criança e ao Adolescente) financiava também jovens, além de outros serviços assistenciais, embora estivesse voltada majoritariamente para creches e pré-escolas.

Cabe salientar também que a partir de 2013 a educação infantil passa a receber novamente vultuosas somas de recursos da assistência social advindos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL), em virtude do Brasil Carinhoso ser uma ação intersetorial, articulada entre as áreas de saúde, educação e assistência social, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Contudo, atualmente, com a consolidação da creche e pré-escola no âmbito da política de educação, a discussão passa menos pelo foco de onde advêm os recursos canalizados para educação infantil, isto é, se são receitas do orçamento fiscal ou da seguridade social, vinculados ao MEC ou ao MDS, e mais pela continuidade e proporcionalidade dos créditos disponibilizados para as ações da política de financiamento dessa etapa da educação básica.

De acordo com os dados do orçamento federal, de 2000 a 2016, considerando os recursos liquidados, em valores reais, o Atendimento à Criança em Creche, do Programa Atenção à Criança, recebeu 36% dos recursos destinados à educação infantil. A Implantação de Escolas para a Educação Infantil (Proinfância) contou com 31% das verbas e o Apoio à Manutenção da Educação Infantil (Brasil Carinhoso) com 24% dos recursos alocados na educação infantil. No entanto, é preciso mencionar que a ação Atendimento à Criança em Creche não teve problemas de execução orçamentária, tendo todo o valor empenhado executado na vigência do mesmo exercício financeiro, ao contrário das ações referentes ao Proinfância e Brasil Carinhoso, em que parte dos recursos que foram empenhados não puderam ser liquidados na vigência do exercício financeiro e acabaram inscritos em Restos a Pagar (RAP) para serem pagos no próximo exercício financeiro.

As ações priorizadas pelo governo federal na política de financiamento da educação infantil mostram que a principal preocupação foi manter o atendimento, construir novas escolas e subsidiar a manutenção desta etapa da educação básica. Parte considerável dessas ações estão sob gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela execução de políticas educacionais, por meio de transferências financeiras e assistência técnica aos estados, municípios e Distrito Federal.

A imensa maioria dos recursos do FNDE direcionados à educação infantil são transferidos de forma voluntária, ou seja, são fruto da livre escolha do gestor, uma vez em que não há previsão legal para a execução da ação. A partir desse referencial, pode-se entender a descontinuidade no financiamento de várias dessas ações, o que deixa os gestores municipais em uma situação extremamente desconfortável, uma vez que são eles que assumem de fato o compromisso de arcar com os custos depois de implantado o programa, pois são os responsáveis diretos pela oferta do serviço à população.

O Proinfância é um exemplo típico de transferência voluntária da União para o Distrito Federal e municípios, que vem servindo para indução da política de fomento à ampliação do atendimento na educação infantil. A indução ocorre em virtude de o financiamento estar “condicionado a prioridades definidas pelo MEC, induzindo estados e municípios à implementação de políticas compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal do período” (CRUZ, 2011, p. 87-88).

A partir daí, pode-se questionar: como vem ocorrendo a colaboração entre os entes federados para a oferta da educação infantil? Qual é o nível de autonomia que governos subnacionais dispõem na condução dessa política? Os entes subnacionais auxiliam no planejamento das ações ou são apenas executores da base política planejada pela União?

Por isso, como adverte Barbosa e Adrião (2016), ao analisar o cumprimento do dever estatal quanto à oferta de educação infantil, faz-se necessário investigar as formas de colaboração que os entes federados vêm empregando para a realização do atendimento à primeira etapa da educação básica. Isto porque é justamente as formas de colaboração realizadas entre os entes federados que irão possibilitar a análise da política, pois a autonomia e a compatibilidade de interdependência nos sistemas federais requerem o compartilhamento tanto das competências relativas à execução das políticas públicas quanto o poder de decisão sobre elas (CAVALCANTI, 2017a).

A referida autora destaca que os recursos mobilizados pela União na assistência técnica e financeira influenciam a agenda educacional dos governos subnacionais, devido à pouca capacidade fiscal e político-administrativa da maioria dos municípios para formular e

implantar políticas educacionais e a formatação do desenho das políticas de assistência financeira adotado a partir de 2004 pelo governo federal (CAVALCANTI, 2017a). A autora menciona também que o resultado desse processo de indução de políticas do ente central aos subnacionais é a dependência, sobretudo, dos municípios com menor capacidade econômica e administrativa. Neste sentido, os programas de assistência voluntária induzem modelos de políticas a serem implantados por estados e municípios nos seus sistemas de ensino.

Para entender como foram executadas as despesas do orçamento federal com a educação infantil, analisou-se dados dos principais programas/ações do governo federal para essa etapa educacional, de 2000 a 2016, extraídos diretamente do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a legislação atualizada que embasa os programas e produções bibliográficas pertinentes ao tema.

No período de 2000 a 2003, o principal programa do governo federal para o atendimento educacional da primeira infância foi o Atenção à Criança, cujo objetivo era assegurar o atendimento a crianças carentes de até 6 anos em creches e pré-escolas, tomando-se como critério o recorte de renda familiar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. O Programa Atenção à Criança funcionou de forma multisetorial sob a gestão do MPAS e do subcomando da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), mas com ações conjuntas do MEC. A principal e mais abrangente ação de atendimento às crianças em creche esteve sobre o comando do MPAS que, por meio do FNAS, repassou recursos a estados, municípios e DF. Sob responsabilidade do MEC, ficaram ações suplementares como: Aquisição e Distribuição de Material Didático; Formação Continuada de Professores; Implementação de Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil; e Funcionamento da Educação Infantil nas Instituições Federais de Ensino Superior.

No período de 2000 a 2003, a política do governo federal para a educação infantil foi conduzida prevalentemente pela Assistência Social. Nesta fase, a política do governo federal para essa etapa educacional foi marcada pela dicotomia entre a creche e a pré-escola. Apesar da LDB ter estabelecido a educação infantil (creche e pré-escola) como primeira etapa da educação básica, a leitura feita no início dos anos 2000, pelo governo federal, apontava para uma responsabilização quase que exclusiva dos Sistemas de Ensino municipais ou estaduais pelo atendimento das crianças de 0 a 6, quando muito com subsídio da assistência social, notando-se uma ausência por parte do MEC na gestão da política educacional do governo federal para essa etapa da educação básica (BARRETO, 2003).

De acordo com Barreto (2003), a principal ação do programa Atenção à Criança, “Atendimento à Criança em Creche”, foi executada de forma descentralizada por estados e municípios, que recebiam apoio financeiro da União por meio da transferência de recursos.

No período de 2004 a 2007, houve revisão da política federal direcionada à educação infantil, sendo o Programa Educação na Primeira Infância substituído pelo Programa Desenvolvimento da Educação Infantil, com o objetivo de buscar maior consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e os expressivos avanços legais que passaram a pautar a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Neste sentido, o Programa Desenvolvimento da Educação Infantil não restringiu suas ações à creche, como fez o Programa Educação na Primeira Infância. No âmbito do novo programa, a política de formação docente teve destaque com a ação 8379 (Formação em Serviço e Certificação em Nível Médio de Professores Não-Titulados da Educação Infantil-Proinfantil).

O Proinfantil foi instituído pelo MEC em caráter emergencial, visando atender à exigência da LDB/1996, que prevê a formação dos docentes da educação básica em nível superior, admitindo para a educação infantil e primeiros anos do ensino fundamental uma formação mínima, oferecida em nível médio, na modalidade normal. A partir da constatação da precariedade na formação dos professores da educação infantil, segundo o Censo Escolar (2006), havia cerca de 40 mil professores atuando nessa etapa educacional sem a qualificação mínima determinada por lei (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010).

Como o Proinfantil é uma proposta da União, operacionalizada pelo MEC, que funciona como um indutor de políticas, estados e municípios decidem se aderem ou não ao programa (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010). Em caso de adesão, terão que disponibilizar recursos e articularem o programa “às suas políticas de educação infantil e formação de professores dessa etapa da educação básica” (CORSINO; GUIMARÃES; SOUZA, 2010, p. 8).

Atualmente, a maioria dos professores da educação infantil já possui formação superior e praticamente não há professores só com o ensino fundamental. De acordo com o Censo Escolar da Educação Básica (2016), os professores com formação em nível médio somam 34% (193.601), e aqueles que possuem ensino superior totalizam 66% (378.600). Esses mesmos dados também revelam que ainda existe a necessidade de incentivos à formação em nível superior dos profissionais da educação infantil.

Os índices de execução do Proinfantil foram altos, exceto no ano de 2007, quando a diferença entre os valores empenhados e liquidados foi de quase dois terços. Também chama

atenção a queda brusca de recursos destinados ao programa a partir do segundo ano da sua implantação.

No período de 2011 a 2016, uma das principais ações do governo federal para a educação infantil, o Proinfância, apresentou índices elevados de dotação orçamentária, isto é, recursos autorizados, porém, o valor empenhado sofreu consecutivas quedas. A diferença entre os créditos autorizados e empenhados chega a representar mais de 1/3 (37,5%), ou seja, mais de 4,8 bilhões foram cortados do orçamento do programa entre 2011 e 2016. A transferência de recursos federais para o Proinfância ocorre de forma voluntária, sendo fruto da ação espontânea do gestor e, por isso, alvo mais fácil para os “cortes” de verbas, em épocas de crises ou parcos recursos.

No que se refere à execução do valor empenhado, os índices de liquidação do programa foram baixos. A partir de 2014, especialmente, o volume de recursos liquidados “despencou”. Fazendo um paralelo entre valores empenhados e pagos, cabe destacar que embora o cofre público tenha disponibilizado em termos de crédito orçamentário R\$8,12 bilhões, apenas R\$3,70 bilhões foram efetivamente pagos até 2016. Esse fato comprova porque as escolas de educação infantil não estão efetivamente sendo entregues às crianças.

Segundo o FNDE, há atrasos e paralização na execução das obras do Proinfância pelos mais variados motivos: atrasos de material, a falta de mão de obra, alterações climáticas, abandono da empresa contratada, rescisão de contrato, atrasos no pagamento da construtora, descumprimento de contrato pela construtora, desvio de recursos e irregularidades na execução dos serviços. Tais problemas comprovam a necessidade de implementação do controle social no acompanhamento do programa. O referido fato deve postergar a oferta de vagas em creche e pré-escola e, conseqüentemente, dificultar ainda mais o cumprimento da meta 1 do PNE (2014-2024), cujo objetivo é atender 100% das crianças de 4 a 5 anos e 50% das crianças de 0 a 3 anos.

Dados do MEC confirmam lentidão e atrasos não só na execução do programa como também na ação preparatória, pois das 8.787 obras, 2.682 (31%) estão concluídas, encontrando-se em execução 2.843 (32%), além de 2.447 (28%) em ação preparatória, 723 (8%) paralisadas e 92 (1%) unidades que foram canceladas.

Conforme dados da educação apresentados pela PNAD/IBGE de 2016, aproximadamente 30,4% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam escola ou creche, e 90,2% das crianças de 4 a 5 anos frequentavam escola ou pré-escolas. Ou seja, nesse ano, do universo de 15,5 milhões de crianças de 0 a 5 anos, 7,9 milhões frequentavam a escola, creche ou pré-escola, isto é, 51% do total da população residente na respectiva faixa etária.

Os dados indicam que para atingir as metas do PNE será necessário a abertura de 2 milhões de vagas de creche e 0,5 milhão de vagas de pré-escola, totalizando 2,5 milhões. A escola de educação infantil com maior capacidade de atendimento atende a no máximo 376 crianças em dois turnos e 188 crianças em turno integral. Se for considerado para uma base de cálculo que o perfil de atendimento atual da creche é integral e da pré-escola parcial, seria necessário mais 10.638 unidades de creches e aproximadamente 1.330 unidades de pré-escolas para cumprir a meta do PNE de atender pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos e universalizar o atendimento para as crianças de 4 a 5 anos. Ou seja, embora haja notórios avanços no que diz respeito a ampliação do atendimento na educação infantil, ainda é preciso caminhar uma longa jornada ampliando esforços no plano orçamentário e físico de maior volume de investimentos para a consolidação do direito à educação infantil.

Outro programa afetado pela queda dos repasses de recursos foi o Brasil Carinhoso, grande marca que o governo Dilma imprimiu na educação infantil, pois com a implantação de novas escolas pelo Proinfância houve a necessidade de maior apoio aos municípios para a manutenção das creches e pré-escolas. Os valores empenhados nesse programa, que vinha em expansão de 2012 a 2014, passam a cair a partir de 2015, apresentando uma queda de praticamente 50% quando em comparação ao total empenhado em 2014. Ocorre que, a partir de 2015, muitas regras do Brasil Carinhoso foram alteradas pelo Decreto 8.619, de 29 de dezembro de 2015, diminuindo drasticamente o número de municípios contemplados.

Com a mudança na legislação que regia o programa, apenas municípios que conseguiram ampliar as matrículas de crianças, cujas famílias são beneficiárias do Bolsa Família, ou que tinham cobertura de crianças do Bolsa Família igual ou superior a 35%, passaram a fazer jus ao repasse do percentual de 50% do valor anual mínimo por matrícula, definido nacionalmente. Os municípios que não cumpriram a meta passaram a receber apenas 25% do valor aluno-ano. Além disso, aqueles municípios que tinham saldo em conta dos anos anteriores, recebidos a mais de um ano, tiveram esse descontado do valor a ser repassado no exercício, só sendo depositado a diferença.

Em 2016, os recursos destinados a apoiar a manutenção da educação infantil (140 milhões), representaram apenas 1/3 do montante destinado em 2015 (418 milhões). Isto é, no intervalo de 1 ano, os recursos do Brasil Carinhoso caíram 66%, não há política que subsista a tamanha escassez de verba.

Ocorre que, em 2016, a Lei 13.348, de 10 de outubro de 2016, que sancionou a Medida Provisória 729, de 31 de maio de 2016, alterou novamente as regras do Brasil Carinhoso, piorando ainda mais a situação dos municípios, embora tenha ampliado o público-

alvo, admitindo além das crianças de famílias beneficiárias do Bolsa Família, as beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e crianças deficientes. A referida lei vetou o artigo 4º-B, que indicava os percentuais que deveriam servir de base para os repasses do Brasil Carinhoso aos municípios e DF, ou seja, retirou a necessidade de se respeitar o percentual de repasse de até 50% do valor aluno-ano para aqueles municípios que cumprissem a meta de matrícula definido legalmente, ou de até 25% do valor anual mínimo por matrícula para aqueles que não cumprissem a meta. Dessa forma, somente municípios que conseguiram ampliar o número de matrículas de crianças beneficiárias dos programas sociais receberam recursos do Brasil Carinhoso, enquanto os municípios que não ampliaram as matrículas não receberam nenhum repasse do programa.

Existe uma contradição flagrante nessa mudança de regra no meio do processo. Assim como as crianças que já cresceram sem o atendimento adequado na devida idade não poderão mais recebê-lo, pois a infância não espera, os professores e demais profissionais contratados não poderão ser dispensados por mudanças de regras intempestivas nos repasses. Tais medidas comprometem a continuidade do programa e, conseqüentemente, o atendimento às crianças. Tem-se, então, um dos problemas da indução de políticas por parte do governo federal aos entes subnacionais: a falta de garantia de repasse de verbas para a execução das políticas induzidas que se efetivarão na ponta, neste caso, nos municípios, processo chamado por muitos de desconcentração, pois transfere obrigações e metas, mas não garante a continuidade dos repasses financeiros para o cumprimento dessas obrigações.

Os municípios são incentivados a ampliarem os níveis de atendimento, mas no final são abandonados “à própria sorte”, como se aquele que incentivou não tivesse também que se responsabilizar para a manutenção dos serviços à população. Os municípios são os entes federados que menos arrecadam, sendo que municípios maiores que detêm mais receitas próprias até conseguem arcar com demandas imprevistas, mas os pequenos, que dependem basicamente de transferências, não podem “se dar a esse luxo”. Situações como estas apontam a necessidade de reformulação no pacto federativo para o exercício de um federalismo mais cooperativo, capaz de fortalecer e tornar mais autônomos os municípios, que por terem seus representantes mais próximos à população recebem maior pressão popular no que diz respeito à oferta de serviços públicos.

O cenário até então exposto indica a possível descontinuidade do programa com a progressiva queda no volume dos repasses. Pode-se observar que a prática dos novos governos de extinguir ou trocar a nomenclatura dos programas existentes revela a tendência de buscar uma identidade da gestão que a diferencie dos governos anteriores (CAVALCANTI, 2016).

Vale frisar que, para a educação infantil, os investimentos do governo federal vinham tendo um peso importante, especialmente na expansão da rede de atendimento com os recursos do Proinfância, possibilitando a abertura de novas vagas e, em relação ao Brasil Carinhoso, a suplementação dos recursos à manutenção e desenvolvimento da educação infantil. Entretanto, com as mudanças de projeto de governo e de sociedade em curso no país, a progressiva queda no volume dos repasses “coloca em xeque” a continuidade destes programas.

Por isso, defende-se que o financiamento da educação não esteja circunscrito na lógica de programas que vêm e vão, dependentes do jogo político ou da vontade dos governantes. Necessário se faz que o financiamento da educação seja feito na lógica de política de Estado, com força o suficiente para subsistir as mudanças de governo e que, ao mesmo tempo, amplie a autonomia dos entes subnacionais para que possam não apenas executar políticas públicas, mas também decidir sobre elas, fortalecendo suas posições diante do poder de indução da União. Isso significa proporcionar um maior equilíbrio na distribuição dos recursos, com mais dinheiro sob o comando de estados e municípios, pois o financiamento da educação, em especial o da educação infantil, não pode viver na dependência de programas federais que não têm continuidade.

O modelo de financiamento da educação aqui defendido se ancora em bases mais sólidas como o Fundeb, elemento fundamental para a política pública de financiamento da educação, que pode ser revisto e ampliado para diminuir ainda mais as desigualdades relativas ao acesso e à permanência na escola, distribuindo mais recursos diretamente à estados e municípios.

Está em curso no presente momento a discussão do Novo Fundeb no Congresso Federal, com a PEC 24/2017 tramitando no Senado e a PEC 15/2015 na Câmara, sendo que ambas propõem tornar o Fundeb permanente. Basicamente, a diferença entre o texto inicial dos dois projetos é o alcance do percentual de aumento da complementação da União ao Fundeb. Enquanto a PEC 24/2017 propõe que esse percentual chegue a 50% do valor do Fundo, no decorrer de seis anos, a PEC 15/2015 sugere que tal percentual seja de no mínimo 10%.

Caso avance a proposta da PEC 24/2017, haverá um aumento da complementação da União ao Fundeb em termos percentuais, o que na prática se traduziria em um maior volume de recursos no Fundo à disposição de estados e municípios para uso na educação, elevando não só o valor aluno-ano como também o número de estados contemplados com o complementação da União — o que tornaria mais proporcional e igualitária a contribuição de todos os entes federados para o financiamento da educação. Neste sentido, o Novo Fundeb se tornaria um

possível veículo para aumentar os mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo, sem que os entes subnacionais fiquem subsumidos à indução de políticas por parte da União. Este aporte de recursos certamente impactará a educação infantil.

Na agenda política atual, é possível que a regulamentação do CAQi/CAQ seja balizada pela discussão do Novo Fundeb, porém, tal procedimento depende da definição de critérios e de estudo do impacto financeiro orçamentário, segundo o MEC. O CAQi intenta estabelecer um padrão mínimo de qualidade ligado a disponibilidade de insumos, sendo um passo inicial para se discutir qualidade. Bem se sabe, e nem se ousa ignorar, que outras tantas dimensões do processo educativo contam no que se refere à garantia de qualidade. Contudo, como nem mesmo esta dimensão está garantida, debater a qualidade da educação passa sim, neste primeiro momento, por assegurar um financiamento da educação mais equitativo com a implementação do CAQi/CAQ.

Por certo, perguntas a respeito dos conceitos estruturantes do financiamento da educação, como qualidade e custo, estarão sempre em pauta, pois são termos em disputa na arena política do campo educacional. Convive-se e ainda se conviverá com dissensos e consensos, com avanços e retrocessos em meio a limites e possibilidades no financiamento da educação. Outro ponto que precisa ser discutido são os fatores de ponderação que, apesar dos avanços nos últimos anos, ainda estão longe de representar os custos reais da oferta de cada uma das etapas e modalidades da educação, especialmente da creche, que enfrenta a maior defasagem entre o volume de recursos disponibilizados pelo Fundeb e os custos reais da oferta do atendimento às crianças.

Com isso, a não implementação do CAQi/CAQ afeta, sobretudo, a creche, que apresenta maior defasagem entre o valor aluno-ano do Fundeb e o custo real, justamente porque envolve maior necessidade de equipamentos e de profissionais, necessitando de mais recursos. As despesas por aluno-ano da educação infantil do Brasil, de acordo com dados da “Education at a Glance”, situam-se em índices inferiores aos praticados pela maioria dos outros países, indicando que embora se esteja avançando nas taxas de atendimento, ainda não se respeita os custos reais no financiamento dessa política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa. Indicação e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 3, n.1, 2009.

Disponível em: <seer.ufrgs.br/Poled/article/view/22531>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____; BEZERRA, Egle Pessoa. O Setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013.

_____; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado. Implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos de Escola**, Brasília, v. 3, n.4, p. 107-116, jan./jun. 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. Fenomenologia da crise brasileira. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 35, p. 09-26, jul./dez. 2015.

APESAR de cortes, Institutos Federais lideram nota do Enem em 14 estados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 janeiro 2018. Caderno Educação. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/01/1950323-apesar-de-cortes-institutos-federais-lideram-nota-do-enem-em-14-estados.shtml>>. Acesso em: 20 dez. 2017

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Políticas Educacionais e Estado Federativo**: Conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil. 1. Ed. Curitiba; Appris, 2013.

ARAÚJO, Luiz. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.16, p. 59-65, 2014.

_____. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. 1. Ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro; MOMMA-BARDELA, Adriana Missae. Educação infantil e governo federal: reflexões sobre programas e ações do MEC a partir do plano plurianual (2012 a 2015). **Laplage em Revista (Sorocaba)**, vol. 3, n.1, jan.-abr. 2017, p.57-71.

_____; ADRIÃO, Theresa. Atuação dos governos estaduais na efetivação do acesso à educação infantil: tema para o debate. **Movimento – Revista de Educação**, v. 3, n. 5, p. 1-20, 2016.

BARBOSA, Ivone Garcia. O ProInfantil e a formação do professor. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.5, n. 9, p. 385-399, jul./dez. 2011.

BARRETO, Ângela Rabelo. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p.53-65, 2003.

_____. Atualizando o quadro da educação infantil brasileira. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação/Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009. 260p.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 ago. 1943.

_____. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB), regulamenta a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 nov. 2007.

_____. **Decreto 8.619, de 29 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da

Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2015.

_____. **Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016.** Institui o Programa Criança Feliz. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 out. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1996.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras Providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

_____. **Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000.** Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2000.

_____. **Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.** Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2001.

_____. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005.** Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mai. 2005.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2006.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2007.

_____. **Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012.** Altera as Leis nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 out. 2012.

_____. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2013.

_____. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set. 2013.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o plano nacional de educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. 2014.

_____. **Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016.** Altera as Leis nºs 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil, para incluir as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC e as crianças com deficiência e estabelecer novas regras de repasse do apoio financeiro, e 11.494, de 20 de junho de 2007, que "Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências". Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 out. 2016.

_____. **Medida Provisória nº 729, de 31 de maio de 2016.** Altera a Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jun. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: DF, 1995.

_____. Ministério da Educação. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2009a.

_____. Ministério da Educação. **Orientações gerais para o preenchimento dos dados no SIMEC, Projetos Padrão Tipos B e C Metodologias Inovadoras.** Brasília, 2013.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão, 2004.** Brasília, 2005.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão, 2007.** Brasília, 2008.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão, 2012.** Brasília, 2013.

_____. Ministério da Educação. **Relatório dos Trabalhos Realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005 e proposta de prorrogação das suas atividades.** Brasília, 2006a. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfport3219_05.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Roteiro para Reformulação de Obras Metodologia Inovadora para Metodologia Convencional.** Brasília: DF, 2015a.

_____. Ministério da Educação. Situação das obras de construção (creches e pré-escola) por programa, no Brasil.

Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/painel/detalhamentoIndicador/detalhes/pais/acauid/21>>. Acessado em: 17 nov. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEB**. Brasília, 2008.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2005**. Brasília: Coordenação-Geral de Política Tributária. 2006b. Disponível em:
<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2016: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília: CETAD-Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, dez. 2017b. Disponível em:
<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco Público Nacional. Exercício de 2012**. Brasília 2013. Disponível em: <
<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 08 jan. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco do Setor Público Nacional. Exercício de 2015**. Brasília 2016. Disponível em: <
<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 08 jan. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco do Setor Público Nacional. Exercício de 2016**. Brasília 2017a. Disponível em:
<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 08 jan. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais. Fundo de Participação dos Municípios-FPM**. Brasília, 2012. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>.

Acesso em: 02 mar. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Demonstrativo das transferências das receitas federais do Imposto sobre a Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados aos Estados, DF e Municípios e aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste**. 2016. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/transferencias-constitucionais-e-legais>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações sobre a transição da rede de educação infantil financiada com recursos da assistência social para a educação: Articulação entre assistência social e educação**. Brasília: MDS, 2008a.

Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/7456186/null>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS-Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2009b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003**. Brasília, 2000.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 - ano base 2007/ Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. Brasília: MP, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2012/ Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. Brasília: MP, 2013. 5v.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2014/** Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2015b. 2v.: il.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria-Adjunta para Assuntos Fiscais. **Ementários de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, 2014.** Disponível em:
<<http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/receitas-publicas/ementario-2014-atualizacao>>. Acesso em: 18 de jul. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Lei Orçamentária Anual (LOA), 2016.** Disponível em:
<<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento, 2018.** Disponível em:<
https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/mto:mto_inicial>. Acesso em: 01 de jun. 2018.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010.** Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília: CNE, 2010. Disponível em:
<www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 8 mai. 2016.

_____. **Portaria Interministerial nº 8, de 5 de novembro de 2015.** Dispõe sobre o valor anual mínimo nacional por aluno, na forma prevista no art. 4º, §§ 1º e 2º, e no art. 15, inciso IV, da Lei nº 11.494, de 2007, fica definido em R\$ 2.545,31 (dois mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e trinta e um centavos), para o exercício de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 nov. 2015.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015.** Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512> >.

Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2015.** Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1567815> >.

Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2017.** Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129778> >.

Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007.** Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil-PROINFÂNCIA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007.** Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. SJMA. **Decisão judicial nº 2478075/MA.** Obrigação de Fazer/Não fazer, educação Pré-escolar. Autor: Federação dos municípios do estado do Maranhão. Réus: União. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. São Luís, MA. Publicado em 15/08/2017.

Disponível em: <<http://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF-** Distrito Federal. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi4917liminar.pdf>> Acesso em: 23 mar. 2017.

_____. TCU. **Relatório de Auditoria nº 006.154/2010-7.** Fiscalização de orientação centralizada do Proinfância. Ata nº31/2012. Data da Sessão: 15/8/2012.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar.** São Paulo. Cia das Letras, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social:** armadilha de conceitos. Brasília: GESST, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. p. 8-17.

CAMPOS, Maria Malta. Atendimento à infância na década de 80: As políticas federais de financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.82, p.5-20, ago.1992.

_____; ROSEMBERG, Flúvia; FERREIRA, Isabel M. **Creches e pré-escolas no Brasil.** 3ªed.São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2001.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Retratos da Escola**, v.6, p. 255-273, 2012.

_____. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação de qualidade no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.16, p. 75-91, jul./dez., 2014. Disponível em: <www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil:** proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

CARREIRA, Denise. **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?** 2. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

_____; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação:** do FUNDEF ao FUNDEB- repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará- 1996 a 2009. 2012. 276p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CASSIOLATO, Maria Martha. A educação infantil no Plano Plurianual do Governo Federal. In: **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate/** Rita Cassia Coelho e Ângela Rabelo Barreto. Brasília: UNESCO Brasil, 2004. 262p.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica:** equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. 336p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

_____. Relações intergovernamentais na assistência técnica e financeira da União para a educação básica: tensões entre a regulação federal e a autonomia dos governos subnacionais. **Revista Textura**, v. 19 n. 40, p. 7-35, mai./ago., 2017a.

_____. Mecanismos de Incentivo Seletivo na Assistência Voluntária da União e suas Implicações para a Equidade no Federalismo Brasileiro. **FINEDUCA- Revista de Financiamento da Educação**, Porto alegre, v. 7, n.5, 2017b.

CGU. **Relatório de Auditoria Anual das Contas do FNDE nº 201503375**, exercício 2014. Brasília, 2015.

CHOI, Soo-Hyang. Relatório de avaliação de política de educação e cuidado da primeira infância. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação/Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.** Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009. 260p.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. (CONAE), 2010, Brasília, DF. Documento final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/>>. Acesso em: 05 de mai. 2016.

CORREA, Bianca Cristina, ADRIÃO, Theresa. Direito à educação de crianças até 6 anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**, v.48, p. 6-13, 2010.

CORSINO, Patrícia; GUIMARÃES, Daniela de Oliveira; SOUZA, Marina Pereira de Castro e. Programa de Formação Inicial para Professores em exercício na Educação Infantil-Proinfantil: um panorama. In: **Edição Especial: Proinfantil em Debate. Salto para o Futuro**, v.20, p.3, 2010.

CTN. **Código Tributário Nacional, 1966.** Disponível em:<
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 fev. 2018

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil.** Brasília: MEC/SEF, v. II, p. 9-15, 1998.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque.** Tese de doutorado em Educação USP, São Paulo, 2009.

_____. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: Andréa Barbosa Gouveia; José Marcelino de Rezende Pinto; Paulo Roberto Corbucci. (Org.) **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: A redenção da educação básica?** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acessado em: 18 jun. 2016.

DOMICIANO, Cassia Alessandra; FRANCO, Dalva de Souza; ADRIÃO, Theresa. A Educação Infantil: de zero a três anos. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 309-327, jul./dez, 2011.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. O Projeto 'Nave-mãe' no município paulista de Campinas e os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio: tendência de privatização da educação infantil. **Revista Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 6, n.1, p.90-106, 2012.

EDNIR, Madza; BASSI, Marcos Edgar. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

EDUCAÇÃO infantil cresce com creches e pré-escolas privadas. **Portal Vermelho**, São Paulo, 27 outubro 2013. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/227681-10>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

ENTENDA o julgamento do TCU e as pedaladas fiscais. **Carta Capital**, São Paulo, 08 outubro 2015. Caderno Opinião. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/perguntas-e-respostas-pedaladas-fiscais-e-o-julgamento-do-tcu-5162.html> >. Acesso em: 20 mai. 2018.

FARENZENA, Nalu. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em Educação Básica. In: Andréa Barbosa Gouveia; José Marcelino de Rezende Pinto; Paulo Roberto Corbucci. (Org.) **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

FNDE. Acompanhamento de Repasse – Programa Brasil Carinhoso – 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso/brasil-carinhoso-consultas/apoio-as-creches>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

FNDE. Brasil Carinhoso – Matrículas dos Alunos do Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

FNDE. **Relatório de gestão do FNDE, 2007**. Brasília: FNDE, 2008.

_____. **Relatório de Gestão do FNDE, 2009**. Brasília: FNDE, 2010.

_____. **Relatório de Gestão do FNDE, 2011**. Brasília: FNDE, 2012.

_____. **Relatório de Gestão do FNDE, 2013**. Brasília: FNDE, 2014.

_____. **Relatório de Gestão do FNDE, 2015**. Brasília: FNDE, 2016.

_____. **Relatório de Gestão do FNDE, 2016**. Brasília: FNDE, 2017.

FRANCO, Dalva de Souza. **Gestão das creches para além da assistência social** – transição e percurso na Prefeitura Municipal de São Paulo de 2001 a 2004. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, v. 28, p. 965-987, 2007.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Edição brasileira: Artenova, 1977.

HARVEY, David. **A condição pós moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

IBGE. **Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade: 2015/ IBGE**, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2017.

IBGE/PNAD. **Educação**: 2016. Rio de Janeiro. IBGE, Coordenação de trabalho e Rendimento, Rio de Janeiro, 2017. Disponível: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?edicao=18971&t=publicacoes>> Acesso: 22 dez. 2017.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2001**. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: 18 jun. 2017.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2006**. Brasília: Inep, 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: 18 jun. 2017.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2007**. Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: 18 jun. 2017.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2016**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: 18 jun. 2017.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. v. 1. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2017.

JUND, Sérgio. **Direito financeiro e orçamento público: teoria e 470 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

JUSTIÇA derruba decisão que obrigava MEC a implementar valor de gasto por aluno. **G1**, Brasil, 12 outubro 2017. Caderno Educação. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/justica-derruba-decisao-que-obrigava-mec-a-implementar-valor-de-gasto-por-aluno.ghtml>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. A pré-escola na república. **Revista Pro-posições**, Campinas, n.3, p. 55-66, dez. 1990. Disponível em: <<http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/proposicoes/edicoes/texto869.html>>. Acesso em: 21 set. 2017.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 2 ed. Rio de Janeiro: Achiamé, 1984.

KUHLMANN JR., Moysés. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 78, p. 17-26, ago. 1991.

_____. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 5-18, maio/jun./jul./ago. 2000.

_____. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 6. ed. Porto Alegre: Mediação, 2011.

MAIS de 2,9 mil municípios não receberão recursos do Brasil Carinhoso. **Confederação Nacional de Municípios**, Brasília, 10 março 2016. Notícias/Educação. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/areastecnicas/noticias/educacao/mais-de-29-mil-municipios-nao-receberao-recursos-do-brasil-carinhoso>>. Acesso em: 19 out. 2017.

MARCONDES, Mariana Mazzini. **A corresponsabilização do Estado pelo cuidado: uma análise sobre a política de creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho**. 2013. 172p. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

MARTINS, Valdete de Barros. O desafio da gestão compartilhada e a necessária articulação entre assistência social e educação infantil. In: **Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate/** Rita de Cassia Coelho e Ângela Rabelo Barreto. Brasília: UNESCO Brasil, 2004. 262p.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 2ª edição Lisboa: Avante, 1997.

MELLO, Ana Maria de Araújo. **O auxílio-creche da USP e suas implicações para a educação e o cuidado infantil**. 2010. 194p. Tese (Doutorado em Psicologia) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

MELLO, Débora Teixeira de. **Uma Genealogia das Políticas Públicas para a Creche no Brasil: Estado e Infância (1899-1920)**. 2008. 261p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____. **Estado e Infância no Brasil (1899-1920): O Discurso Médico-Higienista e a Inspeção de Higiene Infantil**. Disponível em <www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe6/anais_vi_cbhe/conteudo/file/547.doc> Acesso em: 30 out. 2016.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Consultoria Legislativa do Senado. Texto n.º 39, 2008.

MÉSZAROS, István. **A crise estrutural do capital**. [tradução Francisco Raul Cornejo... [et al.]. - São Paulo: Boitempo, 2009.

MINISTÉRIOS das Cidades, Saúde e Educação lideram cortes no Orçamento. **Agência Brasil**, Brasília, 22 maio 2015. Caderno Economia. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-05/ministerios-das-cidades-saude-e-educacao-lideram-cortes-no-orcamento>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$**. Ceilândia-DF.: Idéa Editora, 1997.

_____; SILVA, Maria Abádia da. **Quem manda na educação no Brasil?** Idéa Editora-Brasília, 2000.

MOMMA-BARDELA, Adriana Missae; PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Políticas Públicas de educação infantil e o direito à educação. **Laplage em Revista (Sorocaba)**, vol. 01, n.01, jan./abr.2015, p.17-35.

_____; PALMEN, Sueli Helena de Camargo; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Políticas Públicas de Educação Infantil em Campinas: tessituras sobre a coexistência de diferentes e diversas formas de organização. **Revista Exitus**, v. 4, n. 1, jan.-jun. 2014.

MORAES, Reginaldo Carmelo Corrêa de. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. **Lua Nova**, n. 58, p. 121-140, 2003.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Ângela Mara de Barros. **Políticas públicas para educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

NASCIMENTO, João Batista do. **O financiamento da Educação Básica e a política de fundos em Goiás (1998 a 2011):** municipalização, redistribuição dos recursos e (des)valorização do magistério. 2011. 127p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil:** Análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010. 2012. 228p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

NETTO, José Paulo. Apêndice à terceira edição: Cinco notas a propósito da “questão social”. In: NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 3ª edição ampliada. São Paulo: Cortez, 2001. p. 151 – 162.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v.37, n.2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 05 mai. 2017.

O QUE muda nas regras de repasse de recursos para Educação Infantil. **UNDIME**, Brasília, 18 outubro 2016. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/18-10-2016-13-01-o-que-muda-nas-regras-de-repasse-de-recursos-para-educacao-infantil>>. Acesso em: 20 out. 2017.

OECD. **Education at a Glance 2017**: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance_19991487>. Acesso em: 22 dez. 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas**: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v.19, n. 32, jan./jun, p.57-72, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (org.). **O público e o privado na educação: interfases entre estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

_____; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n.28, abr., 2005.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v.14, n.1, p.43-52, 1988. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/33402>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____; ... [et al.]. **Creche**: crianças, faz de conta & cia. Petrópolis. 3ª ed. Vozes, Rio de Janeiro, 1992.

_____. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. Cortez, São Paulo, 2002.

PAC sofre contingenciamento de R\$ 25,9 bilhões no Orçamento de 2015. **Agência Brasil**, Brasília, 22 maio 2015. Caderno Economia. Disponível em:

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-05/pac-sofre-contingenciamento-de-r-259-bilhoes-no-orcamento-de-2015>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

PALMEN, Sueli Helena de Camargo; CANAVIEIRA, Fabiana Oliveira. Movimentos Sociais e luta pela educação infantil. In: GEPEDISC-CULTURAS INFANTIS. (Org.). **Infâncias e Movimentos Sociais**. 1. Ed. Campinas: Leitura Crítica, 2015, v.1, p. 33-50.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. In: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/02.pdf>>. o&s-v.15-n.46-jul/set, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições no papel do Estado: parcerias público/privadas e a gestão da educação**. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO, 1.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 4.; CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., 2010, Portugal e Espanha. Anais... Portugal: Elvas; Espanha: Cáceres, Mérida, 2010.

PERRY, Anderson. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, DF: Plano, 2000.

_____. Financiamento da educação no Brasil: Um balanço do governo FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.108-135, set, 2002.

_____; 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.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.28, n.100-Especial, p.877-897, out. 2007.

_____. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Brasília, v.25, n.2, mai./ago., 2009a.

_____. Remuneração adequada do professor: Desafio à educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.3, n. 4, p. 51-67, jan./jun. 2009b.

_____. Financiamento da educação básica. A divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012.

_____. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas. Impresso)**, v. 44, p. 624-644, 2014.

_____. **Custo-Aluno Qualidade (CAQi)**. Disponível em: <gestaoescolar.abril.com.br/pdf>
Acesso em: 22 jul. 2015.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. As origens de nossa era. Rio de Janeiro: Campus Ed., 1980.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90** / Angélica Maria Pinheiro, Ramos. – Brasília: Plano Editora, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Brasília: Editora da UnB, 1997.

ROSEMBERG, Flúvia. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)**, São Paulo, n. 82, p. 21-30, 1992.

_____. Educação Infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. In: Gizele de Souza. (Org.). **Educar na infância: perspectivas histórico-sociais**. São Paulo: Contexto, 2010, p. 171-186.

_____. Niños pequeños em la agenda de políticas para la infancia: representaciones sociales y tensiones. In: **Infancia. La primera infancia (0-6 años) y su futuro. Colección Metas Educativas 2021**. Coordinadores: Jesús Palacios, Elsa Castañeda. OEI en colaboración con la Fundación Santillana, 2012.

ROUSSEFF, Dilma. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**, 2010. Disponível em:

<http://www.deputados.democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**/ publicação do Departamento de Serviço Social, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina. v.14, n.2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O FUNDEB e a educação infantil**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2015.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. **Além do PT: a crise da esquerda brasileira em perspectiva latino-americana**. São Paulo: Elefante, 2016.

SENA, Paulo. **O Fundef e as escolas comunitárias, filantrópicas, confessionais e de educação especial**. Nota Técnica, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/210723.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p.319-340, maio-ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

_____. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Brasília, v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010.

SENADO FEDERAL. Orçamento Fácil: série de animações que explicam o orçamento público. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>>. Acesso em: 16 out. 2017.

SILVA, Carmem Virgínia Moraes da; FRANCISCHINI, Rosângela. O surgimento da educação infantil na história das políticas públicas para a criança no Brasil. **Práxis Educacional**, v.8, p.257-276, 2012.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal**. Equipe técnica Fabrício A. Oliveira... [et al.]. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

STOCO, Sergio. Educação como direito de todos: construindo um sistema nacional de indicadores em direitos humanos. In: **36 Reunião Nacional da ANPED, 2013, Goiânia**. 36ª Reunião Anual da ANPED. Rio de Janeiro: ANPED, 2013, v. 1, p. 1-17.

TANNO, Cláudio Riyudi. **Aspectos Orçamentários e Financeiros de Federalização da Educação Básica**. Estudo Técnico n.º 3, 2014. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ET032014.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. **Efeitos da medida cautelar na ADI nº 4917/DF e a frustração de receitas decorrentes da exploração de petróleo**. Estudo Técnico n.º 7, 2015. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/NT07_2015.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário** - 19ª edição, revista e atualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

UNESCO. **Os serviços para criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas**. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

VERHINE, Robert Evan. **Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica** - 2ª etapa: relatório nacional de pesquisa. Brasília: Inep, 2006.

_____; MAGALHÃES, Ana Lúcia França. Quanto custa a educação básica de qualidade? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 229-252, jul./ dez. 2006.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, (67):3-16, nov. 1988.

XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade Educacional: Concepções Diferentes e Riscos Iminentes ao Direito à Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr.-jun. 2012.

_____. **Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica**. 2014. 424f. Tese [Doutorado em Direito do Estado] – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014a.

_____. O conteúdo jurídico do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1027-1051, out-dez., 2014b.

_____; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v.4, n.1, p.78-101, jun. 2014.

_____. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal De Políticas Educacionais**, v.9, n.17 e 18, p. 26–37, Janeiro-Junho e Agosto-Dezembro, 2015.

APÊNDICE A — Tabelas utilizadas para elaboração de gráficos e tabelas

Tabela A: Utilizada na construção do Gráfico 1 — Receitas Orçamentárias por natureza com base no Orçamento Consolidado Geral (União, estados e municípios) de 2016, valores nominais (em milhões)

Receita Corrente	Receita Tributária	999.520	25%
	Receita de Contribuições	780.253	20%
	Receita Patrimonial	118.799	3%
	Receita Agropecuária	73	0%
	Receita Industrial	1.949	0%
	Receita de Serviços	60.515	2%
	Transferências Correntes	464.830	12%
	Outras Receitas Correntes	86.938	2%
Receita Capital	Operações de Crédito	1.063.687	27%
	Alienação de Bens	3.380	0%
	Amortização de empréstimos	144.044	4%
	Transferência de Capital	15.401	0%
	Outras Receitas de Capital	254.941	6%

Fonte: STN. Balanço do Setor Público Nacional (2016). Elaboração da autora.

Tabela B: Utilizada na construção da Tabela 14 — Fontes de financiamento da União para a educação infantil, recursos empenhados e liquidados, de 2000 a 2016, em valores nominais, reais e percentuais, corrigidos pelo INPC dez./2016

R\$ 1,00

Fontes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2000/2016
100 - Recursos Ordinários	39.544.445	14.488.754	31.596.128		80.000	1.347.897	2.818.300	619.500	598.836						7.281.467	500.000	7.860.000	106.735.327
112 - Código Extinto a partir de 01.jan.2018	213.998	9.845.922	11.399.696	9.673.643	8.178.154	19.071.929	20.510.830	700.000	920.870		401.430	267.903.422	55.586.703	574.556.046	17.384.803	11.250.878		1.007.598.324
113 - Contribuição do Salário-Educação	0							43.619.993		7.698.660	13.421.243	38.395.895	638.848.104			9.320.489	72.127.544	823.431.928
151 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	10.687.501		280.000											372.740.983	808.062.040	13.148.835	140.006.249	1.344.925.608
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	0		1.990.225													295.903		2.286.128
313 - Contribuição do Salário-Educação	0							2.606.465				451.880			17.490.847	28.252.130		48.801.322
108 - Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	0														85.171.455			85.171.455
300 - Recursos Ordinários	0														1.928.420			1.928.420
388 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	0												131.035.644					131.035.644
293 - Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário - Educação	0											6.862.496						6.862.496
282 - Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres	0										11.678.722							11.678.722
650 - Recursos Próprios Não-Financeiros	0		1.548.447															1.548.447
153 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS	232.531.610	252.695.355	3.616.249	8.622.500														497.465.714
139 - Alienação de Bens Apreendidos	0		25.265.060															25.265.060
145 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos no Pré-Sal ou em Áreas Estratégicas	0		110.925.273															110.925.273
179 - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0		109.200.965	244.478.830														353.679.795
Total	282.977.554	277.030.031	295.822.043	262.774.973	8.258.154	20.419.826	23.329.130	47.545.958	1.519.706	7.698.660	25.501.395	313.613.693	825.470.451	947.297.029	937.319.032	62.768.235	219.993.793	4.559.339.663

Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

Tabela C: Utilizada na construção do Gráfico 8 — Valores empenhados e pagos da ação 12KU, de 2011 a 2016, valores nominais, em milhões

Ano	Valor Empenhado	Valor Pago
2011	891	308
2012	1.784	1.084
2013	1.984	608
2014	2.681	885
2015	403	325
2016	373	488

Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

Tabela D: Utilizada na construção do Gráfico 11 — Taxa de frequência à escola da população de 0 a 5 anos, de 2001 a 2016, no Brasil

Ano	0 a 3	4 a 6
2001	10,6	55,0
2002	11,7	56,7
2003	11,7	59,1
2004	13,4	61,5
2005	13,0	62,8
2006	15,5	67,5
2007	17,0	70,0
2008	18,1	72,7
2009	18,4	74,8
2011	20,8	77,4
2012	21,2	78,1
2013	23,2	81,4
2014	24,6	82,7
2015	25,6	84,3
2016	30,4	90,2

Fonte: PNAD/IBGE. Para o ano de 2016 foram usados os dados do IBGE/PNAD. Educação: 2016. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro. (2017). Elaboração da autora.

Tabela E: Utilizada na construção do Gráfico 12 — Complementação da União para o Fundeb de 2007 a 2016, valores reais, em bilhões

Ano	Complementação da União
2007	3,59
2008	5,28
2009	8,10
2010	11,97
2011	12,89
2012	13,10
2013	13,73
2014	13,78
2015	12,99
2016	12,89

Fonte: Portarias de ajuste do Fundeb (2007-2017).
Valores corrigidos pelo INPC (12/2016).
Elaboração da autora.

Tabela F: Utilizada na construção do Gráfico 13 — Valor do Fundeb Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano Parcial – 2015

AL	2.545,31
AM	2.545,31
BA	2.545,31
CE	2.545,31
MA	2.545,31
PA	2.545,31
PB	2.545,31
PE	2.545,31
PI	2.545,31
RN	2.606,86
MG	2.673,30
MT	2.707,61
PR	2.793,87
RO	2.794,02
AC	2.862,39
RJ	2.925,48
ES	2.930,21
SE	3.010,28
GO	3.048,75
MS	3.058,05
TO	3.186,35
SC	3.193,02
DF	3.354,22
SP	3.390,50
RS	3.402,92
AP	3.460,91
RR	4.089,99

Fonte: FNDE (2015). Elaboração da autora.

Tabela G: Utilizada na construção do Gráfico 14 — Valores do Fundeb de 2015 para os Anos Iniciais comparados com CAQi

AL	2.545,31	3.694,37
AM	2.545,31	3.694,37
BA	2.545,31	3.694,37
CE	2.545,31	3.694,37
MA	2.545,31	3.694,37
PA	2.545,31	3.694,37
PB	2.545,31	3.694,37
PE	2.545,31	3.694,37
PI	2.545,31	3.694,37
RN	2.606,86	3.694,37
MG	2.673,30	3.694,37
MT	2.707,61	3.694,37
PR	2.793,87	3.694,37
RO	2.794,02	3.694,37
AC	2.862,39	3.694,37
RJ	2.925,48	3.694,37
ES	2.930,21	3.694,37
SE	3.010,28	3.694,37
GO	3.048,75	3.694,37
MS	3.058,05	3.694,37
TO	3.186,35	3.694,37
SC	3.193,02	3.694,37
DF	3.354,22	3.694,37
SP	3.390,50	3.694,37
RS	3.402,92	3.694,37
AP	3.460,91	3.694,37
RR	4.089,99	3.694,37

Fonte: FNDE (2015). Elaboração da autora.

Tabela H: Utilizada na construção do Gráfico 15 — Despesas por aluno-ano da educação infantil em países selecionados (US\$ PPA) – 2014

Países	Despesas por aluno-ano da educação infantil
Luxemburgo	21.210
Noruega	17.468
Dinamarca	16.298
Suécia	13.796
Finlândia	12.205
Alemanha	11.094
Média OCDE	8.858
França	7.758
Japão	6.572
Itália	6.468
Portugal	6.349
Chile	6.153
Israel	4.443
Brasil	3.768
Argentina	2.747
México	2.668
Turquia	2.395

Fonte: OECD (2017), Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Elaboração da autora.

APÊNDICE B — Solicitações enviadas através do e-SIC

1. Dados do pedido de informação formulado ao MPDG através do e-SIC.

Protocolo: 03950003350201733

Solicitante: Eliane Fernandes

Data de Abertura: 01/11/2017 13:03

Órgão Superior Destinatário: MPDG-Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Prazo de Atendimento: 22/11/2017

Forma de Recebimento da Resposta: Pelo sistema (com avisos por e-mail)

Resumo: Informação sobre a ação Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados Detalhamento

Solicito informação sobre a ação 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados que nos orçamentos de vários órgãos, nos anos de 2000 a 2013, esteve relacionada à subfunção educação infantil. Pois bem, quero saber se os valores repassados para a execução dessa ação destinam-se à oferta de creche e pré-escola aos filhos dos servidores mantidas por cada órgão e/ou também são repassados a título de abono salarial para substituir este serviço? Bem como informações referentes aos motivos de a partir de 2014, a ação 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares, deixar de estar vinculada a subfunção 365 educações infantil, passando a integrar a subfunção 331-Proteção e Benefícios ao Trabalhador?

2. Dados do pedido de informação formulado ao FNDE através do e-SIC.

Protocolo: 23480024072201749

Solicitante: Eliane Fernandes

Data de Abertura: 20/10/2017 11:48

Órgão Superior Destinatário: MEC-Ministério da Educação Órgão Vinculado Destinatário:
FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Prazo de Atendimento: 23/11/2017

Forma de Recebimento da Resposta: Pelo sistema (com avisos por e-mail)

Resumo: Cobertura garantida efetivamente pelo Proinfância em 2016 e projeção de cobertura para educação infantil

Segundo o Painel do MEC o Proinfância concluiu 2.682 obras e outras 2.843 obras estão em execução. Quantas vagas dessas novas obras efetivamente já foram disponibilizadas? Em média quantas crianças os projetos arquitetônicos atendem? Em 2013 e 2015 houve alteração nos projetos arquitetônicos do programa podem detalhar? Há cálculos atualizados de quantas vagas em creche e pré-escola ainda precisam ser criadas para suprir o déficit de matrículas de acordo com a população de crianças de 0 a 3 anos e 4 a 5 anos? E para cumprir as metas do PNE? Quantas vagas o Proinfância pretende criar?

3. Dados do pedido de informação formulado ao FNDE através do e-SIC.

Protocolo: 23480024073201793

Solicitante: Eliane Fernandes

Data de Abertura: 20/10/2017 12:00

Órgão Superior Destinatário: MEC-Ministério da Educação Órgão Vinculado Destinatário:
FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Prazo de Atendimento: 23/11/2017

Forma de Recebimento da Resposta: Pelo sistema (com avisos por e-mail)

Resumo: Informações Ação Proinfância

Solicito informações referentes a restos a pagar processados, restos a pagar não processados e os cancelados da ação 12KU implantação de escolas para educação infantil (Proinfância), referentes aos anos de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

4. Dados do pedido de informação formulado ao MDS através do e-SIC.

Protocolo: 71200000639201733

Solicitante: Eliane Fernandes

Data de Abertura: 20/10/2017 11:16

Órgão Superior Destinatário: MDS-Ministério do Desenvolvimento Social

Prazo de Atendimento 13/11/2017

Forma de Recebimento da Resposta: Pelo sistema (com avisos por e-mail)

Resumo: Data final do repasses do FNAS para educação infantil e outras informações

Em 2009 o financiamento das creches e pré-escolas pelo FNAS foi de fato extinto, conforme previsto pelo Fundeb, ou houve algum período de transição posterior? Como ocorria e quais eram os valores repassados para financiamento de creches e pré-escolas pelo FNAS? Para que os valores repassados podiam ser utilizados? Segundo pesquisa de Joedson Santos (2015), no município de Itabuna, os repasse advindos do FNAS financiavam a alimentação, uniforme, material de limpeza, manutenção e quadros profissionais como direção e monitores. Pode indicar documentos ou planilhas orçamentárias que demonstrem os repasses do FNAS a educação infantil? Por meio de quais ações orçamentárias o FNAS fazia os repasses?

5. Dados do pedido de informação formulado ao MDS através do e-SIC.

Protocolo: 71200000106201751

Solicitante: Eliane Fernandes

Data de Abertura: 17/02/2017 22:17

Órgão Superior Destinatário: MDS-Ministério do Desenvolvimento Social

Prazo de Atendimento 23/03/2017

Forma de Recebimento da Resposta: Pelo sistema (com avisos por e-mail)

Resumo: Informações referentes ao gasto do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), antigo MDS e MSA, com educação infantil.

Solicito informações referentes ao gasto do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), antigo MDS e MSA, com educação infantil, bem como com os programas do Governo Federal Atenção à Criança 2000-2003 e Proteção Social a Infância 2004-2007, como demais programas do período.

ANEXO A — Tabelas utilizadas para elaboração de gráficos

Tabela I: Utilizada na construção do Gráfico 2 — Programa Atenção à Criança – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2000 a 2003, em valores nominais

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2000	282.977.554	282.977.554	255.706.160
2001	277.030.032	277.030.032	258.187.604
2002	295.822.043	295.822.043	237.196.089
2003	262.774.973	262.774.973	231.712.570

Fonte: SIAFI.

Tabela J: Utilizada na construção do Gráfico 3 — Programa Proinfantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2005 a 2007, em valores nominais

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2005	5.826.707	5.826.707	5.426.707
2006	1.960.000	1.960.000	1.960.000
2007	1.820.903	619.500	619.500

Fonte: SIAFI.

Tabela K: Utilizada na construção do Gráfico 4 — Apoio à Formação Continuada de Professores da Educação Infantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2005 a 2006, em valores nominais

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2005	5.998.143	5.998.143	5.334.953
2006	2.702.171	2.702.171	2.472.590

Fonte: SIAFI.

Tabela L: Utilizada na construção do Gráfico 5 — Escolas de educação infantil apoiadas a partir dos recursos do Proinfância, de 2007 a 2014

Ano	Antes do PAC-2	Depois do PAC-2
2007	513	
2008	454	
2009	691	
2010	627	
2011	258	
		1.507
2012		1.628
2013		2.092
2014		958

Fonte: FNDE, com base em dados do SIMEC até junho de 2015.

Tabela M: Utilizada na construção do Gráfico 6 — Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2008 a 2011, em valores nominais

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2008	598.836	598.836	0
2009	24.893.809	7.698.660	2.548.515
2010	29.259.738	25.099.966	11.117.503
2011	47.227.795	542.568	542.568

Fonte: SIAFI.

Tabela N: Utilizada na construção do Gráfico 7 — Ação 12KU – Evolução Orçamentária através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2011 a 2016, em valores nominais

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2011	890.998.782	310.235.641	308.484.792
2012	1.784.000.000	692.287.710	692.287.710
2013	1.984.200.000	553.766.396	220.284.510
2014	2.681.159.284	94.381.343	94.381.343
2015	403.003.628	10.116.392	10.116.392
2016	373.017.049	40.989.179	31.276.779

Fonte: SIAFI.

Tabela O: Utilizada na construção do Gráfico 9 — Evolução Orçamentária do Brasil Carinhoso através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2012 a 2016, em valores nominais

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2012	209.679.478	131.035.644	131.035.644
2013	496.715.827	372.740.983	372.410.034
2014	808.062.040	808.062.040	808.062.040
2015	418.897.848	13.148.835	13.148.835
2016	140.006.249	140.006.249	140.006.249

Fonte: SIAFI.

Tabela P: Utilizada na construção do Gráfico 10 — Evolução Orçamentária da ação 20RV através dos exercícios (Empenhado, Liquidado e Pago), de 2012 a 2014, em valores nominais

Ano	Empenhado	Liquidado	Pago
2012	47.847.098	2.147.098	2.147.098
2013	44.290.779	20.789.650	20.789.650
2014	47.994.239	34.875.650	34.875.650

Fonte: SIAFI.

ANEXO B — Respostas obtidas para as solicitações enviadas através do e-SIC

1. Resposta do pedido de informação formulado ao MPDG através do e-SIC.

Senhora,

O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão agradece o seu contato. Em atenção à sua solicitação, informamos que a ação orçamentária 2010 Assistência Pré-escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados, conforme expresso na descrição da mesma, destina-se ao pagamento de benefício em pecúnia, incluído diretamente no contracheque. Quanto à mudança na subfunção em que tal despesa vem sendo classificada, buscou-se simplesmente melhorar a técnica orçamentária. A assistência pré-escolar é um benefício exclusivo de dependentes dos servidores e empregados públicos sendo, portanto, mais próxima à subfunção 331, Proteção e Benefícios ao Trabalhador. Diferentemente, a subfunção 365, Educação Infantil, agrega dotações orçamentárias destinadas à manutenção e aos investimentos na educação infantil em geral, que é disponibilizada à sociedade como um todo. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) www.planejamento.gov.br/acesso-ainformacao.

2. Resposta do pedido de informação formulado ao FNDE através do e-SIC.

Prezada Senhora,

Em atendimento ao seu Pedido e-SIC 23480024072201749, comunicamos que:

1. Segundo o Painel do MEC o Proinfância concluiu 2.682 obras e outras 2.843 obras estão em execução. Quantas vagas dessas novas obras efetivamente já foram disponibilizadas?

Inicialmente, esclarecemos que os dados obtidos na tabela abaixo constam do endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br/painelObras/> (Transparência Pública – Obras FNDE), uma vez que as informações do painel do MEC aguardam atualização. Assim, encaminhamos a quantidade de vagas disponibilizadas em cada tipologia de creche.

Tipologias de Creche / Situação	Quantidade	Alunos / Unidade / Turno	Capacidade de atendimento/vaga
Obras Concluídas	3.599		384.317
Escola de Educação Infantil Tipo 1	14	188	2.632
Escola de Educação Infantil Tipo 2	17	94	1.598
Escola de Educação Infantil Tipo A*	165	x	32.507
Escola de Educação Infantil Tipo B	2.390	120	286.800
Escola de Educação Infantil Tipo C	1.013	60	60.780
Em obra	2.406		304.798
Escola de Educação Infantil Tipo 1	643	188	120.884
Escola de Educação Infantil Tipo 2	579	94	54.426
Escola de Educação Infantil Tipo A*	61	x	11.528
Escola de Educação Infantil Tipo B	843	120	101.160
Escola de Educação Infantil Tipo C	280	60	16.800
Total Geral	6.005		689.115

*O projeto é elaborado pelo próprio município, por isso cada obra tem uma quantidade de salas e capacidade de atendimento diferente.

Informamos que a situação “Em obra” retrata as obras: i. "Em Execução" com qualquer percentual; ii. "Paralisada" com qualquer percentual; iii. "Planejamento pelo proponente" com mais de 4% (obra vinculada**); iv. "Licitação" com mais de 4% (obra vinculada); v. "Contratação" com mais de 4% (obra vinculada). **Ocorre quando o ente municipal encerra o contrato com a construtora inicialmente contratada e realiza nova licitação para continuidade da obra.

Tipologias de Creche / Situação	Quantidade	Total de Alunos que serão atendidos
Em obra	2.406	304.798
Contratação	29	3.146
Em Reformulação	26	2.896
Execução	1.828	239.262
Licitação	72	7.934
Paralisada	448	51.286
Planejamento pelo proponente	3	274
Total Geral	2.406	304.798

2. Em média quantas crianças os projetos arquitetônicos atendem? Segue abaixo a quantidade de alunos atendidos por tipo de creche.

Ensino Infantil			
Construção de Creches			
Tipologias	QTD de alunos (tempo integral)	QTD de alunos (dois turnos)	QTD de salas
Projeto 1 Convencional	188	376	10
Projeto 2 Convencional	94	188	5
Escola de Educação Infantil Tipo B	120	240	8
Escola de Educação Infantil Tipo C	60	120	4
Escola de Educação Infantil Tipo A	O projeto é elaborado pelo próprio município, por isso cada obra tem uma quantidade de salas e capacidade de atendimento diferente.		

3. Em 2013 e 2015 houve alteração nos projetos arquitetônicos do programa podem detalhar? Em 2013 houve alteração de algumas configurações arquitetônicas e de projeto estrutural das escolas de educação infantil tipos B e C, entretanto, o número de vagas não foi alterado. Em 2015, os projetos tipos B e C foram retirados da lista de obras financiáveis, sendo substituídos pelas tipologias 1 e 2.

4. Em relação às últimas questões - “Há cálculos atualizados de quantas vagas em creche e pré-escola ainda precisam ser criadas para suprir o déficit de matrículas de acordo com a população de crianças de 0 a 3 anos e 4 a 5 anos? E para cumprir as metas do PNE? Quantas vagas o Proinfância pretende criar?” -, sugerimos solicitar essas informações à Secretaria de Educação Básica - SEB/MEC que é a área gestora do Proinfância.

Atenciosamente,

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

3. Resposta do pedido de informação formulado ao FNDE através do e-SIC.

Prezada Senhora,

Em atendimento ao seu Pedido e-SIC 23480024073201793, comunicamos que segue quadro com os valores de restos a pagar processados, restos a pagar não processados e restos a pagar cancelados da ação 12KU - Implantação de escolas para educação infantil (Proinfância), referentes aos anos de 2011 a 2016.

Ano	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados	Restos a Pagar Cancelados
2016	53.447.198,28	3.951.290.762,40	26.765.180,65
2015	60.545.183,41	4.034.581.699,02	9.050.414,29
2014	25.934.343,53	1.806.090.248,50	33.691.064,27
2013	638.635,15	891.301.517,83	3.079.606,71
2012	483.636,22	190.687.253,46	0,00
2011	0,00	0,00	0,00

Atenciosamente,

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

4. Resposta do pedido de informação formulado ao MDS através do e-SIC.

Prezada Senhora,

Em atenção ao seu pedido de acesso à informação protocolado sob Nº 71200000639201733, a Secretaria Nacional de Assistência Social presta os esclarecimentos a seguir. Informamos que o Serviço de Atendimento de Crianças de 0 a 6 anos desenvolvidos por creches e pré-escolas esteve no âmbito do SUAS até o Exercício 2009. No exercício 2005 o cofinanciamento se deu por meio do Piso PSB Infância, conforme disposto na Portaria MPAS nº 2854 e cujas ações compreendiam. Atendimento em Unidades de Jornada Integral ou Parcial: essa modalidade era tradicionalmente desenvolvida apenas em creches e pré-escolas. Abre-se a possibilidade de realizar esse atendimento também em outros espaços físicos, utilizando inclusive outras formas de trabalhos com crianças, tais como: brinquedotecas, creches volantes (veículos equipados com jogos, brinquedos, com supervisão de educadoras infantis que se deslocam para diferentes pontos do município com a finalidade de realizar ação socioeducativa para adultos encarregados de trabalho com as crianças), atendimento domiciliar (crianças atendidas em casas de família com adequada supervisão técnica) etc. Em todas essas ações devem estar integradas as crianças portadoras de deficiência e as crianças em situação de extremo risco. No período compreendido entre 2006 a 2009 o cofinanciamento passou a ocorrer por meio do Piso Básico de Transição para fins da realização de JORNADA INTEGRAL (JOI) E JORNADA PARCIAL (JOPA) PARA CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS E AÇÕES SOCIOEDUCATIVAS DE APOIO À FAMÍLIA DE CRIANÇAS DE 0 (ZERO) A 6(SEIS) ANOS - ASEF; (CEI; PAC-ASEF). Realizado, historicamente, em creche e pré-escola, estas ações propõem o desenvolvimento de ações para famílias de criança de até 6 anos em situação de vulnerabilidade social, por pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos) e fragilização dos vínculos afetivos familiares e comunitários, visando à prevenção de situações de risco e violação de direitos da criança. Conforme Portaria MDS nº 448/2005: Art. 5º O Piso Básico de Transição visa à manutenção dos valores e dos Serviços de Ação Continuada - Rede SAC, atualmente financiados pelo FNAS, nas seguintes ações de Proteção Social Básica: I - Jornada Integral - JOI e Jornada Parcial - JOPA para crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos e Ações Socioeducativas de Apoio à Família de crianças de 0 (zero) a 6(seis) anos - ASEF; II - Centros e Grupos de Convivência para Idosos. Parágrafo único A incorporação do Piso Básico de Transição aos pisos fixo e variável deverá obedecer ao disposto na NOB/SUAS e em regulação específica. Art. 6º Os recursos destinados ao cofinanciamento das modalidades Jornada Integral - JOI, Jornada Parcial - JOPA e Ações Socioeducativas de Apoio à Família - ASEF,

desenvolvidas pelas creches e pré-escolas, deverão continuar a garantir o atendimento às crianças de 0 a 6 anos, nas formas atualmente vigentes, até que as propostas de transição sejam reguladas em portarias específicas, conforme previsto na Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Parágrafo único. No atendimento à criança, deve ser priorizado o grupo etário de 0 (zero) a 3 (três) anos integrante de famílias vulnerabilizadas pela pobreza ou situação de risco pessoal e social, tais como crianças desnutridas, vítimas de abandono, violência e maus tratos, e crianças com deficiência. Os repasses de recursos ocorreram até 2009, quando publicada a Resolução nº 109, de 11/11/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Os serviços tipificados compreendem: I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. II - Bloco da Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. III - Bloco da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Esclarece-se que os recursos repassados corriam à conta do Programa Temático 1384 do PPA, onerando a ação 2A61.

5. Resposta do pedido de informação formulado ao MDS através do e-SIC.

Na tabela anexa encontram-se os valores repassados aos entes federados, elencados por Componentes, conforme os seus respectivos Blocos de Proteção Social.

BLOCO / COMPONENTE	ANO DO REPASSE								Total Geral
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
BLOCO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	84.364.983,66	418.809.072,73	554.897.208,86	499.511.503,12	572.001.874,73	1.051.683.620,78	950.287.886,84	828.927.522,06	2.858.081.998,09
PISO BÁSICO FIXO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	188.472.300,00	259.277.400,00	447.749.700,00
PISO BÁSICO TRANSIÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	266.075.752,39	263.553.203,30	529.628.955,69
PISO BÁSICO VARIÁVEL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24.869.169,45	24.684.828,76	49.553.998,21
PSB 15 A 17 - AÇÃO SOCIOEDUCACIONA	0,00	0,00	0,00	0,00	39.788,00	15.672.520,35	0,00	0,00	15.712.308,35
PSB BOLSA AGENTE JOVEM	0,00	0,00	0,00	0,00	279.370,00	52.347.100,00	79.112.410,00	68.246.490,00	199.985.370,00
PSB FAMÍLIA	0,00	0,00	0,00	0,00	129.000,00	102.817.600,00	0,00	0,00	102.946.600,00
PSB IDOSO	0,00	0,00	0,00	0,00	1.584.371,93	16.429.898,04	0,00	0,00	18.014.269,97
PSB INFÂNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	13.299.213,62	249.671.287,95	0,00	0,00	262.970.501,57
PSE MC IDOSO	0,00	0,00	0,00	0,00	246.435,08	800.674,44	0,00	0,00	1.047.109,52
PSE MC PETI BOL RUR	0,00	0,00	0,00	0,00	2.477.940,00	174.741.710,00	90.450.975,00	9.011.250,00	276.681.875,00
PSE MC PETI BOL URB	0,00	0,00	0,00	0,00	1.815.300,00	88.319.340,00	50.695.160,00	4.852.240,00	145.682.040,00
PSE MC PETI BOL URB1	0,00	0,00	0,00	0,00	1.849.649,78	82.163.075,00	34.123.275,00	4.978.200,00	123.114.199,78
PSE MC PETI JOR RUR	0,00	0,00	0,00	0,00	2.311.310,00	154.475.460,00	127.775.320,00	103.912.760,00	388.474.850,00
PSE MC PETI JOR URB	0,00	0,00	0,00	0,00	992.470,00	34.302.260,00	35.921.070,00	38.971.910,00	110.187.710,00
PSE MC PETI JOR URB1	0,00	0,00	0,00	0,00	2.158.120,00	79.942.695,00	52.792.455,00	51.439.240,00	186.332.510,00
PETI BOLSA	0,00	143.320.205,00	237.986.984,40	191.980.505,86	201.756.864,26	0,00	0,00	0,00	0,00
API	8.430.863,63	30.596.810,65	31.741.420,37	31.323.192,65	32.339.475,18	0,00	0,00	0,00	0,00
BAJ	0,00	11.167.130,00	36.138.960,00	33.108.437,10	37.127.078,46	0,00	0,00	0,00	0,00
PAC	75.934.120,03	229.157.869,08	237.726.797,09	231.458.202,03	241.573.359,88	0,00	0,00	0,00	0,00
BOS	0,00	1.370.152,00	4.710.432,00	4.916.033,48	5.031.132,46	0,00	0,00	0,00	0,00
CAP	0,00	3.196.906,00	6.592.615,00	6.725.132,00	6.517.796,08	0,00	0,00	0,00	0,00
PROGRAMA DE APOIO A FAMÍLIA	0,00	0,00	0,00	0,00	20.175.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
STNL CENTRO	0,00	0,00	0,00	0,00	267.200,00	0,00	0,00	0,00	0,00
STNL SERVIÇO	0,00	0,00	0,00	0,00	31.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BLOCO DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	2.455.090,00	7.691.425,00	7.708.613,74	7.603.681,71	10.261.901,89	71.720.979,29	29.202.664,13	41.050.441,56	144.255.985,87
PAC-I	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	28.374.664,13	36.136.441,56	64.511.105,69
PAC-II POP DE RUA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	828.000,00	4.914.000,00	5.742.000,00
PSE AC A JUVENTUDE - SPSA	0,00	0,00	0,00	0,00	623.945,00	10.135.090,00	0,00	0,00	10.759.035,00
PSE AC À PESSOA COM DEFICIÊNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45.739.345,69	0,00	0,00	45.739.345,69
PSE AC IDOSO	0,00	0,00	0,00	0,00	1.657.955,89	15.846.543,60	0,00	0,00	17.504.499,49
ABRIGO	2.455.090,00	7.691.425,00	7.708.613,74	7.603.681,71	7.980.001,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BLOCO DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	20.683.175,55	70.751.181,35	74.311.992,23	72.818.289,41	80.652.689,49	65.735.941,32	133.748.928,41	134.450.043,31	339.941.600,22
PFMC - CREAS PAEFI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	56.449.000,00	57.170.300,00	113.619.300,00
PSE MC DEF	0,00	0,00	0,00	0,00	5.986.787,18	30.759.341,32	0,00	0,00	36.746.128,50
PSE MC SERV/CT	0,00	0,00	0,00	0,00	19.900,00	34.976.600,00	0,00	0,00	34.996.500,00
PTMC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	77.299.928,41	77.279.743,31	154.579.671,72
PPD	20.683.175,55	70.751.181,35	74.311.992,23	72.818.289,41	74.646.002,31	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL GERAL	107.503.249,21	497.251.679,08	636.917.814,83	579.933.474,24	662.916.466,11	1.189.140.541,39	1.113.239.479,38	1.004.428.006,93	3.342.279.584,18