

O financiamento da educação infantil no Brasil de 2003 a 2006

The financing of early childhood education in Brazil from 2003 through 2006

El financiamiento de la educación infantil en Brasil del 2003 al 2006

MARIA ESPERANÇA F. CARNEIRO
MARIA CRISTINA DUTRA MESQUITA

Resumo: O artigo discute características da assistência financeira da União aos municípios em matéria de educação infantil, tomando como ponto de partida estudos inicialmente desenvolvidos no estado de Goiás. O texto, que dá destaque aos critérios submetidos ao MEC-FNDE para o planejamento anual do setor, contempla o financiamento da educação infantil no contexto da legislação nacional sobre o financiamento da educação básica, em confronto com a realidade concreta dos municípios brasileiros em termos econômicos, políticos e culturais.

Palavras-chave: financiamento da educação; financiamento da educação infantil; assistência financeira da União; políticas de educação infantil.

Abstract: The article discusses characteristics of financial assistance provided by the Brazilian federal government to the municipalities in the field of early childhood education, based on initial studies developed in the state of Goiás. The paper highlights the criteria submitted to the Ministry of Education for annual sector planning. It covers the financing of early childhood education in the context of national legislation concerning the financing of basic education, in contrast to the concrete reality of the Brazilian municipalities in economic, political and cultural terms.

Keywords: educational finance; financing of early childhood education; financial assistance of the federal government; policies of early childhood education.

Resumen: El artículo discute características de la asistencia financiera del gobierno federal brasileño a las municipalidades en el área de la educación infantil, tomando como punto de partida estudios inicialmente realizados en el estado de Goiás. El texto, que subraya los criterios presentados al Ministerio de Educación para la planificación anual del sector, contempla el financiamiento de la educación infantil en el contexto de la legislación nacional con respecto al financiamiento de la educación básica, en contraste con la realidad concreta de los municipios brasileños en términos económicos, políticos y culturales.

Palabras clave: financiamiento de la educación; financiamiento de la educación infantil; asistencia financiera del gobierno federal; políticas de educación infantil.

INTRODUÇÃO

Este artigo resulta de estudos desenvolvidos sobre o financiamento da educação infantil em Goiás.¹ Trata-se de um tema de grande importância, porque traz visibilidade à política pública preconizada em múltiplas retóricas de priorização da educação básica. No Brasil, apenas 11,7% da população na faixa etária entre zero a três anos e 68,4% da faixa entre 4 a 6 anos é atendida pela educação infantil (dados da PNAD-IBGE, 2003), considerando as redes pública e privada. A Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece como metas a atingir, até 2011, em termos de cobertura da educação infantil: 50% das crianças na faixa etária de zero a três anos de idade, 80% das crianças na faixa de quatro a cinco anos de idade e 100% das crianças de seis anos. Um maior volume de recursos públicos será imprescindível para o atingimento dessas metas, sendo, portanto, relevante a sistematização de estudos sobre o financiamento da educação infantil.

No âmbito federal, a cada ano o MEC apresenta novas orientações em relação à assistência financeira destinada aos estados, Distrito Federal e municípios. São justamente essas orientações o objeto de atenção desse artigo.

É nossa intenção discutir normatizações, emanadas dos órgãos federais, *vis a vis* as realidades dos municípios brasileiros, tendo como eixo condutor as principais leis que regem a educação nacional, Lei n. 9.394/96; Lei n. 9.424/96; Lei n. 10.172/01, por meio da análise dialética que trabalha as contradições da realidade objetiva/concreta fundamentando-se nos fatores socioeconômico, político e cultural.

A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO: O QUE PRECONIZAM AS LEIS

Na história da educação brasileira verificamos uma longa trajetória de lutas e reivindicações marcada por avanços e recuos, conquistas sempre limitadas dos educadores e outros segmentos sociais no que tange à garantia de montantes mais significativos de recursos para a educação, nos seus diferentes níveis, etapas e modalidades.

É de longa data que a sociedade brasileira vem lutando para ver consolidados, por meio de políticas públicas, dispositivos legais que garantam a destinação de recursos suficientes para oferta de uma educação de qualidade para todos.

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece, no *caput* do art. 212, a aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino:

¹ Dissertação de mestrado de Maria Cristina Dutra Mesquita, na Universidade Católica de Goiás, apresentada em 2005, com o título de “Política Pública de Financiamento da educação infantil no estado de Goiás: o desvelamento do real”, orientada por Maria Esperança F. Carneiro.

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, e o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

A aprovação da Lei n. 10.172/01, que trata do PNE, não foi suficiente, até o momento, para equacionar um dos maiores problemas da educação nacional: a ampliação de recursos para investimento nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, seja em termos do acesso ou universalização, seja na oferta de condições de qualidade a todos, independente da idade e do segmento da educação. Um dos temas discutidos no processo de tramitação do PNE foi a referência de percentual de recursos do Produto Interno Bruto (PIB) a ser aplicado em educação. No PNE apresentado pela sociedade brasileira ao Congresso Nacional² a proposição foi de uma proporção equivalente a 10%, em contraposição ao projeto do Executivo Federal, que propunha 6,5%.³ Ainda assim, a versão do PNE aprovada pelo Congresso Nacional fixou a meta de gasto em educação correspondente a 7% do PIB, referência que foi vetada pelo Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso.

Na visão de Valente e Romano (2002), as duas propostas de PNE (do CONED e do Executivo) traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, o projeto popular; do outro, um plano amarrado com a ideologia dominante, expressando, portanto, os reflexos da política do capital financeiro internacional. Segundo os autores, a ampliação dos gastos públicos na manutenção e desenvolvimento do ensino deveria ser vista como prioridade.

O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. O custo seria mudar o dispêndio, equivalente a menos de 4% do PIB nos anos de 1990, para 10% do PIB ao fim dos 10 anos do PNE. A proposta da sociedade retomava, visando a organizar a gestão educacional, o embate histórico pelo efetivo Sistema Nacional de Educação, contraposto e antagônico ao expediente governista do Sistema Nacional de Avaliação (VALENTE e ROMANO, 2002, p. 98).

² O “Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira” foi consolidado na plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação (II CONED), realizada em Belo Horizonte, em 09/11/97. Essa proposta de PNE tornou-se o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 4.155/98, tendo sido apresentado pelo Deputado Ivan Valente e outros signatários. O referido CONED foi organizado pelas entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

³ O Projeto do Poder Executivo Federal de Plano Nacional de Educação constituiu o Projeto de Lei da Câmara n. 4.173/98.

Embora a educação seja sempre anunciada como prioridade nos programas de governo, independente dos partidos políticos, o que temos visto no período mais recente é um gasto em educação que varia de 4 a 4,5% do valor do PIB nacional, confirmando que a prioridade à educação não se efetiva e limitando o próprio atingimento das metas do PNE.

Além da garantia dos percentuais fixados pela CF, cuja fiscalização da aplicabilidade está a cargo, em especial, dos tribunais de contas,⁴ a Emenda Constitucional (EC) n. 14/96 estabeleceu a criação do Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.⁵ Com esse Fundo, parte dos recursos vinculados da receita de impostos dos estados e municípios é redistribuída no âmbito de cada estado, destinando-se os recursos recebidos por cada governo a uma conta específica, com aplicação exclusiva no ensino fundamental. A mesma EC n. 14/96 preceitua a aplicação de 15% da receita de impostos dos municípios e estados (o que corresponde a 60% da receita vinculada à educação) no ensino fundamental, por um período de dez anos.

Compreendemos que o Fundef e a subvinculação de recursos garantiram a aplicação de 15% dos recursos oriundos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, restando, dos 25% da receita de impostos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino pelos estados, Distrito Federal e municípios, 40% (ou 10% da receita de impostos) a serem aplicados nos demais níveis de ensino. No caso dos municípios o ideal é que a aplicação dos 10%⁶ fosse revertida para a educação infantil, uma vez que a estes cabe a incumbência prioritária de oferecer esta modalidade de ensino às crianças da faixa etária desse segmento da educação; no caso dos estados, a preferência seria para a aplicação no ensino médio.

Os municípios, com base no que preceituam a Constituição Federal e a LDB, devem atuar, principalmente, na oferta do ensino fundamental,⁷ juntamente com a educação infantil. Os recursos que os governos locais dispõem para financiar ações nesse sentido são:

⁴ Os tribunais de contas são órgãos de controle externo criados com a finalidade de analisar e aprovar as contas públicas, federais, estaduais e municipais, gerando relatórios a serem enviados para os poderes legislativos respectivos de cada esfera de governo. *A priori*, exercem funções estritamente técnicas, o que lhes confere uma natureza administrativa e não político-partidária.

⁵ O Fundef foi regulamentado pela Lei n. 9.424/96 e pelo Decreto n. 2.264/97.

⁶ O PNE apresenta como um dos objetivos e metas específicos do financiamento da educação infantil: assegurar que, em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil.

⁷ A partir da Lei n. 11.274/06 o ensino fundamental passa de oito para nove anos de duração.

- no mínimo, 25% de todos os impostos menos os 15% de contribuição para o FUNDEF;
- receita do FUNDEF, calculada com base no número de matrículas no ensino fundamental, regula, acrescida de rendimentos financeiros de tal receita;
- receita de convênios vinculados à educação (merenda, transporte etc);
- receita do Salário-Educação (SOUZA, 2003, p. 63).

Importante atentarmos para o fato de que a Emenda Constitucional n. 53/06 estabeleceu a criação do Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação –, em substituição ao Fundef. O Fundeb deverá entrar em vigor em 2007, sendo que parte de sua regulamentação é contemplada na Medida Provisória n. 339/06. Trata-se, portanto, da criação, no âmbito do Distrito Federal e de cada estado, de um fundo, de natureza contábil, objetivando a manutenção e o desenvolvimento da educação básica – abrangendo diferentes etapas, segmentos e algumas situações específicas de oferta –, bem como a valorização dos professores. O novo fundo deverá vigorar por 14 anos e será implantado de forma gradual, ao longo dos três primeiros anos de funcionamento, gradação essa que inclui a incorporação das matrículas, dos recursos dos estados e municípios e da complementação da União.

Na primeira versão da criação do Fundeb enviada pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, em junho de 2005, as matrículas em creches estariam excluídas para fins de cálculo do coeficiente de distribuição dos recursos desse Fundo, o que estaria na contramão do disposto na LDB, que inclui a educação infantil (creche e pré-escola) como parte da educação básica (Art. 21). Vale reforçar que a inclusão das creches neste fundo, contemplada na EC n. 53/06, foi conseguida mediante uma intensa mobilização de vários setores da sociedade que se viam traídos em mais um de seus legítimos direitos se permanecesse a restrição prevista na versão de Fundeb enviada para apreciação do Congresso Nacional em 2005.

O Fundeb apresenta potencial para melhorar a alocação de recursos para a oferta da educação básica (inclui-se nesse caso a educação infantil), uma vez que congregará mais recursos a serem redistribuídos entre cada estado e seus municípios, assim como contará com um aporte bem mais significativo de recursos da União, se comparado ao do Fundef. Ao aumento no volume de recursos corresponderá, contudo, uma quantidade maior de alunos a serem atendidos. Acrescenta-se, a favor do Fundeb, que, de acordo com a EC n. 53/96, o fundo contará com parte de alguns impostos que não estavam alienados ao Fundef, como o Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis*, ITCID; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, IPVA; quota parte de 50% do ITR – Imposto Territorial Rural – devido aos Municípios. A distribuição dos recursos referentes ao Fundeb será feita de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica, considerando critérios ou delimitações: manutenção dos valores mínimos do Fundef para o ensino fundamental; proporção de apropriação de recursos pela Educação de Jovens e Adultos; ponderações de valor

das etapas, subdivisões de etapas, modalidades e situações de oferta de educação (urbano e rural, comunidades quilombolas).

A polêmica em relação à eficácia do Fundeb no combate às graves questões educacionais no Brasil, que se manifestam nos desafios postos na atualidade, entre elas a inclusão social, o combate ao fracasso escolar, a universalização da educação básica, o combate ao analfabetismo, entre outros, se faz presente nos debates acalorados, tendo como interlocutores associações e segmentos organizados da sociedade, que buscam eliminar as injustiças sociais implantadas historicamente no campo da educação no Brasil. Entretanto, a proposta do Fundeb, na verdade, é marcada pelo impacto relativamente limitado que irá causar na população nos próximos quatro anos, quando na verdade as políticas públicas para a educação deveriam convergir para ações que eliminassem o imenso fosso social provocado pela ausência de um atendimento sistemático para a educação infantil no Brasil. Cabe ressaltar que a Lei n. 10.172/2001, que trata do Plano Nacional de Educação, prevê metas para expandir consideravelmente ou universalizar a educação pública no seu nível básico, cuidando não só da extensão da cobertura como também da qualidade. Não se pode falar em qualidade em/na educação sem a previsão de recursos para dar o suporte necessário às ações públicas.

O fato de que o Fundeb preveja, para o Governo Federal, a destinação de recursos da ordem de 10% da soma das contribuições de todos os estados e municípios, no quarto ano de vigência – seriam dois bilhões no primeiro ano, três bilhões no segundo ano e quatro bilhões e meio no terceiro ano –, não garante, por si só, a aplicação na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização do professor que atua neste nível de ensino, tampouco sabemos em que medida será contemplada a educação infantil. Um ponto preocupante, a exemplo do que ocorreu sistematicamente com o Fundef, os recursos poderiam ser contingenciados e não aplicados em sua totalidade, como se pode constatar a seguir.

Em 2003, a previsão orçamentária de complementação da União para Fundef era de R\$657,5 milhões. Foram efetivamente gastos apenas R\$335 milhões. Em 2004, foi autorizado no orçamento o valor de R\$701 milhões, mas foram gastos apenas R\$398 milhões. Em 2005, o governo tinha autorização para usar R\$737 milhões para o Fundef. Gastou pouco mais de R\$398 milhões. O investimento financeiro no ensino fundamental ficou aquém da dotação orçamentária, e o que se efetivou, neste modelo de ajuste, foi o contingenciamento de recursos para pagamento de juros da dívida externa. Entretanto, o que tem sido alardeado como medida positiva e como economia, na verdade é uma situação em que recursos indispensáveis são subtraídos da educação, da saúde, da habitação, com o sacrifício da classe trabalhadora.

Cabe aos três poderes constituídos e à sociedade, de forma geral, acompanhar as ações públicas, inclusive levando a efeito o inciso XI do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF (redação da EC n. 53/06), que preconiza que o não cumprimento do disposto nos incisos V e VII (cumprimento

da complementação da União ao Fundeb) importará em crime de responsabilidade da autoridade competente. Em se cumprindo este dispositivo legal, o contingenciamento não poderá ocorrer, pelo menos no que se refere à aplicação dos recursos pelo governo federal na educação básica.

ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Para financiar as ações educacionais, os governos federal, estaduais e municipais contam, além dos impostos, transferências e possíveis empréstimos, com os recursos oriundos do Salário-Educação (SE), criado pela Lei n. 4.462, de 1964 e hoje objeto de regulamentação nas leis n. 10.832/03 e 9.766/98. Esta fonte de recursos é uma contribuição social das empresas privadas vinculadas à Previdência Social, que recolhem mensalmente 2,5% sobre o total da remuneração paga ou creditada aos empregados durante o mês. Parte deste recurso (2/3) é devolvida aos estados e municípios para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e o restante (1/3) é retido no FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – para financiar programas voltados para o ensino fundamental.⁸

Dos programas desenvolvidos com os recursos do SE – Programa do Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); Programa Nacional Saúde do Escolar (PNSE); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) –, apenas o Programa de Alimentação Escolar beneficia as crianças matriculadas na educação infantil⁹ com uma deferência às crianças matriculadas em creches, pois para estas o valor de custeio para cada merenda-dia-aluno é R\$0,22, enquanto que para as demais o valor é R\$0,18, além do acréscimo de cinquenta dias de atendimento anual. Os outros programas estão voltados para o ensino fundamental e os programas PNBE e PNLD já iniciaram um atendimento aos alunos do ensino médio.

Outra forma de obtenção de recursos federais para o financiamento da educação infantil são os projetos denominados de PTA – Planos do Trabalho Anual, que o Distrito Federal, prefeituras e ONGs – Organizações Não-Governamentais podem

⁸ As cotas de 2/3 e 1/3 são atualmente calculadas sobre 90% do recolhimento. Os outros 10% financiam programas de transporte escolar e educação de jovens e adultos (ver Lei n. 10.823/06).

⁹ A educação infantil passou a ser beneficiária do Programa pela Resolução/FNDE n. 35/2003, de 1/10/2003, que substituiu a Resolução/FNDE n. 15/2003, de 16/6/2001 (art. 3º, *caput* e § 1º). Há que observar que, até 2006, os recursos do SE somente poderiam financiar programas do ensino fundamental e que os recursos para o PNAE não se restringem à fonte “salário-educação”, podendo advir de recursos do Tesouro e outras contribuições.

protocolar junto ao FNDE, desde que obedçam as orientações para assistência financeira e projetos educacionais fornecidas anualmente pelo órgão.

Em 2003, o governo apresentou uma sistemática com ações apenas supletivas em relação à educação infantil, justificando que:

O atendimento às crianças de zero a seis anos de idade em creches e pré-escolas é determinação legal. Segundo a Constituição Federal, compete ao município manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil.

O Governo Federal, exercendo sua função redistributiva e supletiva, por intermédio do MEC/FNDE, concederá apoio financeiro ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de ações que promovam a inclusão das crianças com qualidade social, na perspectiva da escola Ideal. (BRASIL/MEC, 2003, p. 20).

A assistência financeira do MEC para a educação infantil, em 2003, é voltada para a Educação Pré-Escolar, ou seja, para crianças de 4 a 6 anos de idade, e direcionada ao desenvolvimento de projetos com ações destinadas para a formação continuada de docentes, mediante propostas pedagógicas com duração de, no mínimo, 80 horas e, no máximo, 120 horas anuais, por professor; as horas excedentes ficariam a cargo do proponente. Para liberação dos recursos dever-se-ia considerar ainda que o destinatário só obteria 100% do financiamento se fizesse parte dos municípios que integrassem a área do entorno de Brasília, ou municípios com áreas remanescentes de quilombos, ou, ainda, municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,550. Em caso de aprovação do PTA, os demais municípios só receberiam parte do valor total do projeto, variando entre 20 a 80% de liberação. Assim, as ações com vistas à aquisição de material didático para os alunos da pré-escola só seriam aprovadas para os municípios com IDH menor ou igual a 0,55, e a ação para formação continuada não atingiu a todos os municípios plenamente.

Em 2004, a sistemática para financiamento da educação infantil apresentou algumas alterações, sendo que a de maior destaque é a inclusão das creches como beneficiárias da assistência financeira. Ressalta-se nesta sistemática que a mudança do limite do IDH – anteriormente limitando atendimento aos municípios com índice igual ou menor que 0,55 – sobe para 0,70, aumentando a faixa de atendimento. Outros critérios merecem nossa criteriosa reflexão.

Na justificativa, o caráter supletivo da atuação da União é reiterado “[...] a educação das crianças de 0 a 6 anos deixou de ser vista como amparo e assistência para ser entendida como um direito da criança e um dever do município assegurar o atendimento a essa clientela” (BRASÍLIO/MEC/FNDE, 2004, p. 17). Os recursos poderiam contemplar as crianças matriculadas em creches em três ações: capacitação de técnicos, de profissionais de apoio e material didático. Entretanto, as ações não estavam destinadas a todos os municípios do país. Neste exercício (2004), apenas o Distrito Federal, regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os municípios das re-

giões metropolitanas das capitais poderiam ter seus Planos de Trabalho aprovados, e teriam a possibilidade de assinatura de convênios com a União. Para a Educação Pré-Escolar, os recursos poderiam contemplar: os municípios com IDH igual ou menor a 0,70 (diferente do ano anterior que era de 0,55); os municípios instalados a partir de 2001, as secretarias de educação do Distrito Federal e os municípios de regiões metropolitanas das capitais. Nota-se nesta sistemática que, embora as ações apresentassem maior abrangência, em especial quanto à quantidade de localidades a serem atendidas, as exigências para se configurar proponentes continuavam praticamente as mesmas, limitando, conseqüentemente, o número de municípios a serem beneficiados.

As maiores dificuldades encontradas pelos municípios encontram-se em atender as exigências do Tribunal de Contas da União e do FNDE, órgãos encarregados da fiscalização dos repasses e da liberação dos recursos federais, respectivamente, no que tange aos documentos que compõem os processos de solicitação de financiamentos para projetos educacionais. Fora isto, há na sistemática de financiamento uma série de imposições aos municípios, como a existência de plano de cargos e salários e de carreira do magistério, e a própria elaboração do Projeto, que passa pelo crivo dos analistas do FNDE. Caso estes não considerem o PTA de acordo com o que está disposto na sistemática, o município não recebe a aprovação sendo-lhe negados, portanto, os recursos para executar as ações.

No ano de 2005, a grande novidade foi a liberação de recursos para construção, ampliação e adequação da rede física de escolas destinadas à educação infantil, embora o universo de possíveis candidatos fique mais restrito, uma vez que os municípios autorizados a solicitar recursos tinham que apresentar um IDH igual ou menor a 0,58. Com esta medida, volta-se, em 2005, a diminuir este critério para os mesmos níveis de 2003 (0,55), desconsiderando, novamente, o aumento da faixa de atendimento, IDH de até 0,70, conquistado em 2004. De acordo com relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, dos 5511 municípios brasileiros, apenas 540 possuem o IDH neste patamar, o que representa 9,8% do total. Assim, poucos foram os municípios em condições de pleitear recursos junto ao FNDE.

Consta no Manual de Orientação e Assistência Financeira que:

Para a ação de construção, além de atender ao critério de IDH = ou < que 0,580, será considerado beneficiário o município que *apresentar matrícula na creche e/ou pré-escola no Censo Escolar – 2004*,¹⁰ com Resolução autorizando o funcionamento, aprovada ou em andamento no CEE/CME (BRASIL/MEC, 2005, p. 16)..

O projeto de construção e aquisição de equipamentos para a nova escola deveria expressar uma justificativa para o investimento, embora na sistemática não

¹⁰ Grifo nosso.

fiquem estabelecidos os valores financeiros para a aprovação do projeto. O que fica evidenciado no manual é a metragem das construções, essa não deve ultrapassar 230m² com até duas salas de aula e demais dependências.

Ao analisar a normativa, verificou-se que cada projeto só poderia conter duas salas de aula e, de acordo com o disposto, para as salas de atividades (das crianças) com área útil (espaço utilizável), dever-se-ia respeitar o mínimo de 2m² e o máximo de 2,4m² *per capita*. Considerando-se 25 crianças por sala, infere-se que cada escola a ser construída só atenderia 50 crianças, um número pequeno diante da demanda atual e do cumprimento das metas previstas no PNE para 2011.

Em 2006, a assistência financeira seguiu da mesma forma que em 2005, sendo que, para as ações de ampliação, reforma e adaptação, o município teve de comprovar atendimento às crianças entre 0 a 6 anos; para construções, é exigida a comprovação de que há demanda e não há atendimento.

INVESTIMENTO REAL: DA INTENÇÃO À APLICAÇÃO DE RECURSOS

Mediante a análise do Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação às contas do Governo Federal referente ao exercício de 2003, verificou-se que praticamente não houve direcionamento de recursos para a educação infantil, haja visto que, em relação a 2002, o que se efetivou foi uma aplicação a menor, em valores nominais, de 11,26%. Em 2002 a União investiu R\$32.798.334 e em 2003 o investimento foi de R\$29.104.562 para esta etapa da educação.

Desta forma, apresentando várias orientações impostas aos ministérios do governo Lula, o TCU aprova com ressalvas as contas do Governo Federal para o exercício 2003.

No discurso do Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União, por ocasião do Relatório que analisa as contas da União no exercício 2003, destacamos a seguinte fala:

Não tenho a menor dúvida de que investir no capital humano brasileiro é, sobretudo, oferecer a todos o acesso à educação, instrumento que possibilita, na prática, a igualdade de oportunidades e o verdadeiro exercício da cidadania. Mais do que isso. Enquanto a escola pública for incapaz de incluir as massas no processo de desenvolvimento social, pelo acesso ao conhecimento, dificilmente o Brasil conseguirá entrar no rol dos países desenvolvidos (BRASIL/TCU, 2003, p. 588).

Interessante destacar que o referido procurador solicita ao Tribunal de Contas ações no sentido de exigir ao Governo Federal uma atuação mais consentânea com o interesse público e este mesmo Tribunal aprova as contas do Governo Federal no exercício de 2003, repetindo o mesmo em 2004 e 2005, consciente de que o gover-

no não vem cumprindo com sua obrigação de oferecer uma educação de qualidade aos brasileiros. Os recursos distribuídos estão longe de garantir a equalização de oportunidades educacionais, e tampouco um padrão mínimo de qualidade do ensino de ensino, objetivos da assistência financeira da União aos estados e municípios, conforme o artigo 211 da CF.

Em 2004, de acordo com o relatório do TCU, o investimento por parte do Governo Federal na educação infantil foi de R\$26.424.810, correspondente a um percentual de 9,21% a menos de aplicação de recursos em relação a 2003. Mais uma vez confirma-se o descompromisso público com esta etapa da educação em termos de maior aporte de recursos na assistência financeira federal; a possibilidade de solicitar recursos para construção, ampliação e adequação de escolas para a educação infantil não chegou a se concretizar na maioria dos municípios.

Em 2005, segundo relatório do TCU, o investimento do Governo Federal na educação infantil apresentou um crescimento, em relação a 2004, de 39,47%, chegando a R\$36.854.855. Entretanto, o que se pode constatar é que o investimento em 2005 foi um pouco maior que o investimento realizado em 2002 (R\$32.798.334). Com estes dados e, mediante a assistência financeira levada a cabo pelo MEC, torna-se fato concreto o descompromisso do Governo Federal com expansão ou a universalização da educação básica, em especial a educação infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se que as políticas de financiamento da educação infantil têm sido profundamente tímidas e residuais no Governo Lula, nos anos de 2003, 2004 e 2005. Tem sido difundida uma retórica que tenta iludir alguns dos quase 185 milhões de brasileiros. As conquistas legais precisam ganhar concretude através de ações e iniciativas do Governo Federal, posto que pesa sobre o ombro dos municípios uma enorme carga de atribuições. A reforma tributária no Brasil não aconteceu. Assim, não levou repasses e distribuições de receitas que propiciassem a redução das desigualdades intra e inter-regionais.

Igualmente, diante das sistematizações (2003, 2004 e 2005) para solicitação de recursos ao Governo Federal para financiamento da educação infantil, fica comprovado que o Governo não manifestou intenção de investir na educação destinada às crianças de 0 a 6 anos, ficando a cargo dos poderes públicos estaduais e municipais a obrigação de prover as necessidades das crianças matriculadas em creches e pré-escolas, por meio de programas financiados com recursos próprios. Os municípios que conseguem auxílio governamental para subsidiar projetos de manutenção da educação infantil, não representam a maioria dos municípios brasileiros, ficando comprovada, desta forma, a transferência desta responsabilidade para os municípios.

O Brasil tem, diante de si, um grande desafio imposto pelo PNE: atender até o final da década de 2000 a 50 % das crianças de zero a três anos e 80% das de quatro a cinco anos em espaços próprios. Não havendo uma real articulação entre as três esferas administrativas, federal, estadual e municipal, as metas previstas no Plano não serão alcançadas e mais uma vez teremos frustradas as conquistas da classe trabalhadora, que é o sustentáculo econômico dos grandes detentores do capital, compreendendo-os, inclusive, como os grandes excluídos dos benefícios advindos do desenvolvimento e da tecnologia.

É preciso cuidar da base. Em se tratando de base, falamos da educação infantil que antecede as demais etapas da educação. Falamos de um segmento que faz parte da educação básica nacional e que até hoje é tratada como um apêndice do sistema de educação, sem garantia de oferta a toda a demanda e sem o compromisso de oferecer uma educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988* (atualizada até a Emenda Constitucional n. 53/2006).

BRASIL. Leis, decretos, etc. *Medida Provisória n. 339, de 28 de dezembro de 2006*. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

_____. *Lei n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003*. Altera o par. 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei n. 9.424/96 e o art. 2º da Lei n. 9.766/98, que dispõem sobre o salário-educação.

_____. *Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 20 fev. 2004.

_____. *Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998*. Altera a legislação que rege o salário-educação e dá outras providências.

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 20 de fev. 2004.

BRASIL/MEC/FNDE. *Manual de Orientações: Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais*. Brasília: FNDE, 2003 (mimeo).

_____. *Manual de Orientações: Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais*. Brasília: FNDE, 2004 (mimeo).

_____. *Manual de Orientações: Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais*. Brasília: FNDE, 2005 (mimeo).

BRASIL/TCU. *Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2003*. Brasília: TCU, 2004 (mimeo).

_____. *Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2004*. Brasília: TCU, 2004 (mimeo).

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 96-107. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 10 jun. 2005.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Org.). *Desafios da educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

☐ MARIA ESPERANÇA F. CARNEIRO é professora da Universidade Católica de Goiás e consultora da Universidade do Estado de Goiás; doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: edmungomagela@hotmail.com

☐ MARIA CRISTINA DUTRA MESQUITA é mestre em Educação pela Universidade Católica de Goiás; professora das Faculdades Alves de Faria (Goiânia, GO); assessora e pesquisadora da Universidade do Estado de Goiás. Email: mcristinadm@yahoo.com.br

*Recebido em agosto de 2006
Aprovado em novembro de 2006.*