

## TEMA EM DESTAQUE

# FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM SEIS CAPITAIS BRASILEIRAS

MARCOS EDGAR BASSI

**RESUMO**

*O artigo apresenta os resultados de estudo sobre o atendimento e o financiamento da educação infantil municipal em seis capitais brasileiras realizado no âmbito da pesquisa Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa, desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas em parceria com o Ministério da Educação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Foram ouvidos gestores e técnicos das Secretarias de Educação dos municípios e analisados documentos sobre o atendimento de educação infantil, assim como relatórios e registros contábeis dos recursos aplicados na educação nos anos de 2007, 2008 e 2009. Complementarmente, foram consultados o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e os dados estatísticos sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, disponíveis na internet na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Os dados e informações obtidos foram compilados e organizados em tabelas, gráficos e quadros comparativos e em indicadores de gasto por aluno/ano. O estudo evidenciou a diversidade na composição do atendimento e a existência de profundas desigualdades no financiamento da educação infantil nas seis capitais.*

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO • EDUCAÇÃO INFANTIL • POLÍTICA EDUCACIONAL • FUNDEB

# FUNDING OF PRESCHOOL EDUCATION IN SIX BRAZILIAN CAPITALS

MARCOS EDGAR BASSI

## ABSTRACT

*This article presents the findings of a study on early childhood education provision and funding in six Brazilian capitals, conducted within the scope of the research Early childhood education in Brazil: qualitative and quantitative assessment, developed by Fundação Carlos Chagas and supported by Ministry of Education and the Interamerican Development Bank. The Municipal Secretary of Education managers and technicians were interviewed, and documents about early childhood education provision as well as reports and accounting records of the expenses on education in 2007, 2008 and 2009 were analyzed. Additionally, the Information System for Public Funds for Education and the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education data, available online at the National Fund for the Development of Education website, were accessed. Comparative tables, graphs and charts, as well as indicators of funds spent per student/year summarized the data and information obtained. The study revealed the diversity of Early Childhood Education provision and inequalities as far as the funding for little children's education were concerned in the six capitals.*

EDUCATIONAL FINANCES • EARLY CHILDHOOD EDUCATION •  
EDUCATIONAL POLICY • FUNDEB

**E**STE ARTIGO CONTÉM resultados de estudo sobre o financiamento da educação infantil realizado em seis capitais brasileiras (Belém, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina) no âmbito da pesquisa Educação Infantil no Brasil: Avaliação Qualitativa e Quantitativa, desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas para o Ministério da Educação e financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> As capitais foram definidas pelo Ministério da Educação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento no edital para seleção da instituição que realizaria a pesquisa. O Rio de Janeiro foi incluído em substituição a São Paulo, inicialmente a capital prevista na Região Sudeste

O estudo foi orientado a dois objetivos: examinar o financiamento da educação em cada uma das prefeituras das capitais selecionadas, particularmente as receitas e despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil, e, com base nessas informações, elaborar e estabelecer indicadores comparáveis de gasto por aluno em creches e pré-escolas, públicas e conveniadas, da forma mais desagregada possível. Foi recortado para análise o período entre 2007 e 2009, anos iniciais de vigência e implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, que passou a assegurar o repasse de recursos do financiamento público para as matrículas municipais de educação infantil.

Os dados sobre equipamentos, matrículas e recursos aplicados na educação infantil foram obtidos em pesquisa documental e em visitas a cada uma das capitais, onde foram ouvidos gestores e técnicos das Secretarias de Educação. Essas consultas permitiram conhecer a extensão e a forma da cobertura e de financiamento da educação infantil, não somente da oferta pública, como também das instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com as prefeituras. Adicionalmente, foram

examinadas informações sobre recursos transferidos a esses municípios e sobre os orçamentos da educação disponíveis na página do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – na *internet*, nos campos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope – e do Fundeb. Os dados foram compilados em tabelas, gráficos e quadros. As informações sobre execução e previsão foram deflacionadas e corrigidas para reais correntes em dezembro de 2008<sup>2</sup>, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.

A exposição está organizada em duas seções. Na primeira seção, apresenta-se um panorama do financiamento da educação brasileira, com destaque para as capitais selecionadas. A seção seguinte contém análises comparativas das capitais que mostram a diversidade do atendimento e a permanência de profundas e marcantes desigualdades na capacidade de financiamento municipal da educação infantil.

## PANORAMA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL NO CONTEXTO DO FUNDEB

Os fundamentos atuais do financiamento da educação infantil, bem como de toda a educação básica pública brasileira, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, sofreram modificações importantes com as Emendas Constitucionais n. 14, de setembro de 1996 (BRASIL, 1996A), e n. 53, de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006)<sup>3</sup>, que redefiniram as responsabilidades de estados e municípios e a trajetória dos recursos financeiros<sup>4</sup>.

Pela nova redação do texto constitucional, os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, e os municípios no ensino fundamental e na educação infantil (artigo 211, § 2º e 3º). Estes últimos devem contar com a assistência técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI, artigo 30 e § 1º, artigo 211).

Para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, os municípios, assim como os estados e o Distrito Federal, têm de aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e de transferências (*caput* ARTIGO 212). A vinculação, como ficou conhecido esse dispositivo, gera, de longe, o montante de recursos mais significativo para o financiamento da educação municipal. O poder público dispõe ainda de receitas importantes da contribuição social do salário-educação e de outras fontes, menos expressivas em volume de recursos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996A) regulamentou e ratificou os fundamentos constitucionais do financiamento da educação e definiu e delimitou os itens em que podem e em que não podem ser utilizados os recursos da vinculação (artigos 70 e 71). E a entrada em vigor do Fmdeb (BRASIL, 2007A) reorientou a distribuição e aplicação dos recursos gerados pela vinculação<sup>5</sup>.

2

Para isso se utilizou a metodologia de cálculo do Banco Central (Calculadora do Cidadão). Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>.

3

Para consultar a íntegra das emendas constitucionais, assim como das leis e portarias ministeriais mencionadas no texto, ver endereços web nas Referências Bibliográficas, na rubrica Brasil.

4

Sobre as mudanças no financiamento da educação no Brasil, ver Melchior (1997).

5

O Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério – Fundef –, vigente entre 1998 e 2006, que com mecanismos semelhantes de retenção e redistribuição, priorizava o ensino fundamental em detrimento das outras modalidades da educação básica (Brasil, 1996, 1996b).

6

20% da receita do Fundo de Participação dos Estados – FPE (Brasil, 1996, 1996b), do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, das cotas-partes estadual e municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS –, das cotas-partes municipal e estadual do Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação – IPI Exp –, da Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir), do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de Bens ou Direitos – ITCMD –, das cotas-partes do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA – e do Imposto Territorial Rural – ITR (cota federal).

7

O valor mínimo por aluno é calculado anualmente e resulta da divisão da soma das estimativas de receita de todos os fundos estaduais e da complementação da União pela soma das matrículas da educação básica com base no Censo Escolar do ano anterior.

Instituído em cada uma das unidades da Federação, como um fundo de natureza contábil, o Fundeb passou a reter um volume substancial da receita gerada pela vinculação de recursos municipais e estaduais<sup>6</sup>, redistribuindo-a de forma equitativa, proporcionalmente ao número de matrículas na educação básica mantido por essas esferas de governo de acordo com as suas responsabilidades educacionais (BRASIL, 2006, 2006A, 2007B). À União cabe complementar os fundos estaduais cujo valor por aluno seja inferior a um valor mínimo definido nacionalmente, tendo como referência os anos iniciais do ensino fundamental urbano<sup>7</sup>.

O Fundeb foi implantado de forma progressiva a partir de 2007, como mostra o Quadro 1, até incorporar a totalidade das matrículas da educação básica e alcançar o percentual de 20% da receita dos impostos e transferências que compõem seus recursos em 2009. E em 2010, a complementação da União passou a 10% da soma dos fundos estaduais.

#### QUADRO 1

##### INCORPORAÇÃO DE MATRÍCULAS, DE RECURSOS FINANCEIROS DOS IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS E DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

Ano	Proporção das Matrículas	Contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios		Complementação da União
		FPE, FPM, ICMS, IPI exp. E. Lei Kandir	ITCD, IPVA, ITR (cota federal)	
2007	1/3	16,66%	6,66%	R\$ 2,0 bilhões
2008	2/3	18,33%	13,33%	R\$ 3,0 bilhões
2009	3/3	20%	20%	R\$ 4,5 bilhões
2010/2020	-	-	-	10% da soma dos fundos estaduais

Fonte: Brasil, MEC (2007a).

Vale observar que, embora o aumento da complementação da União tenha elevado significativamente o patamar de gasto educacional das redes municipais e estaduais nos estados mais pobres, esta ainda é insuficiente diante da permanência, como se verá adiante, de marcantes desigualdades inter-regionais e do baixo patamar de gasto por aluno.

A redistribuição dos recursos do Fundeb é feita de acordo com fatores de ponderação estabelecidos para cada nível, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, cujo peso varia entre um intervalo mínimo de 0,7 e máximo de 1,3 pontos, considerando-se como fator 1 de referência, em torno do qual orbitam os demais fatores, as matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental urbano.

A partir de 2008, a definição desses fatores passou a ser regulada por uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, composta por um representante do MEC, cinco da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime – e cinco do Conselho

Nacional de Secretários de Educação – Consed. Chama a atenção a ausência de representantes da sociedade civil nessa Comissão, o que contradiz o objetivo estipulado de possibilitar o controle da aplicação dos recursos públicos no financiamento da educação pela sociedade. Para isso, inclusive, foi criado o Conselho Federal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que reserva assentos àqueles órgãos e a organizações da área educacional, de pais e de estudantes. Seria mais adequado e coerente que esse Conselho exercesse essa e outras funções atribuídas à Comissão Intergovernamental.

O Quadro 2 relaciona os fatores de ponderação estabelecidos para os primeiros três anos de funcionamento do Fundeb.

## QUADRO 2

### FATORES DE PONDERAÇÃO ESTABELECIDOS PARA OS DIFERENTES NÍVEIS, MODALIDADES E TIPOS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NO FUNDEB 2007- 2009

Níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino	Fator de Ponderação		
	2007	2008	2009
Creche	0,8	-	-
Creche pública em tempo integral	-	1,1	1,1
Creche pública em tempo parcial	-	0,8	0,8
Creche conveniada em tempo integral	-	0,95	0,95
Creche conveniada em tempo parcial	-	0,8	0,8
Pré-escola	0,9	-	-
Pré-escola pública em tempo integral	-	1,15	1,2
Pré-escola pública em tempo parcial	-	0,9	1
Pré-escola conveniada em tempo integral	-	1,15	1,2
Pré-escola conveniada em tempo parcial	-	0,9	1
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1	1	1
Séries iniciais do ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05
Séries finais do ensino fundamental urbano	1,1	1,1	1,1
Séries finais do ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25
Ensino médio urbano	1,2	1,2	1,2
Ensino médio rural	1,25	1,25	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,3	1,3	1,3
Ensino médio integrado à educação profissional	1,3	1,3	1,3
Educação especial	1,2	1,2	1,2
Educação indígena e quilombola	1,2	1,2	1,2
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,7	0,7	0,8
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,7	0,7	1

Fonte: Brasil/MEC/Inep (2007b).

Os fatores de ponderação das modalidades de educação infantil sofreram mudanças nesse período inicial. Uma delas, introduzida pelo Congresso Nacional quando da apreciação da legislação regulamentadora do Fundeb (BRASIL, 2006A, 2007B), foi o desdobramento, para 2008, dos fatores de ponderação para esse nível de ensino, o que diferenciou ligeiramente o atendimento realizado em tempo parcial e integral e o atendimento público e conveniado. As alterações no peso dos fatores de ponderação de pré-escola, promovidas pela Comissão Intergovernamental, em 2009, apenas atenuaram a posição subdimensionada e desproporcional da educação infantil diante do restante da educação básica, exceto pela pior situação da educação de jovens e adultos.

Os fatores de ponderação apenas refletem os acordos políticos estabelecidos pelo governo federal para a implantação do Fundeb, e não o custo real de manutenção de cada etapa e modalidade de ensino. Mesmo assim, seria razoável que as creches recebessem o maior peso da escala de variação estabelecida. Porém, a frágil posição política dos municípios diante dos governos estaduais e a resistência da área econômica do governo federal em ampliar os recursos para o financiamento da educação infantil, em particular, contribuíram para a manutenção desse quadro. A situação seria ainda pior não fosse a mobilização de atores e organizações da sociedade civil que forçou o Congresso Nacional e o governo federal a incluir as creches no Fundeb, deixadas de fora da medida provisória que seria transformada na lei regulamentadora desse fundo (BRASIL, 2006A, 2007B).

Não obstante, os fatores de ponderação diferenciados entre si e subdimensionados devem induzir determinados comportamentos no ritmo e direção da oferta pública de educação infantil. Pode-se esperar, por exemplo, que as prefeituras, diante do elevado custo de manutenção das creches públicas, não coberto pelo Fundeb, e da obrigação legal de atender à demanda crescente da população pela educação infantil, sejam induzidas a investir na expansão do conveniamento – menos oneroso para os cofres públicos, mas com a contrapartida de um atendimento precário. O apoio financeiro de muitas prefeituras às instituições filantrópicas conveniadas é muito diverso e, na maioria das vezes, bastante inferior ao valor por aluno recebido do Fundeb, relativo a essas matrículas. Essa receita vai para os cofres da prefeitura e o valor depois transferido, a título de apoio financeiro, depende dos critérios de conveniamento estabelecidos a cada instituição.

Uma referência para dimensionar o custo das creches encontra-se na proposta do Custo Aluno-Qualidade, patrocinada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Esse custo seria pelo menos 2,4 vezes superior ao das séries iniciais do ensino fundamental (CARREIRA, PINTO, 2007, p. 111).

Para desestimular a expansão da rede conveniada e promover o atendimento público, a legislação regulamentadora do Fundeb estabeleceu que as matrículas da modalidade pré-escolar atendidas em institui-

ções privadas fossem consideradas para fins de recebimento de receita somente até 2010, e apenas aquelas registradas pelo Censo Escolar de 2006, de modo a desestimular essa forma de atendimento em prol da expansão do atendimento público.

O Quadro 3 mostra os fatores de ponderação da educação infantil em valores por aluno nos primeiros anos do Fundeb para os municípios do estudo.

Belém, Teresina e Fortaleza situam-se no âmbito de fundos estaduais que recebem a complementação financeira da União e, por isso, alcançam o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente. Consta-se que a complementação tem propiciado alguma redução das desigualdades entre esses municípios e as outras capitais estudadas. Ao se comparar, por exemplo, o valor por aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano, nota-se que a diferença entre essas três capitais e o Rio de Janeiro se reduz de cerca de R\$ 300 para perto de R\$ 150. Porém, as desigualdades ainda permanecem muito evidentes em comparação a Campo Grande, que não corresponde ao fundo estadual de maior valor por aluno, por exemplo; a diferença é de cerca de R\$ 600. Ou seja, o valor por aluno de uma matrícula de educação infantil neste último município é cerca de 50% superior ao das três capitais após a complementação da União.

Além das receitas da vinculação e as provenientes do Fundeb, a Constituição Federal garante aos municípios outra fonte importante de recursos, que é a contribuição social do salário-educação (ARTIGO 212, § 5º). O salário-educação é um tributo cobrado das empresas e corresponde a 2,5% sobre o valor da folha de pagamentos. O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS –, órgão arrecadador, fica com 1% a título de administração. Os montantes recolhidos nos estados e no Distrito Federal são destinados ao FNDE, que retira 10% da arrecadação de cada um e separa o restante em duas partes: um terço corresponde à quota federal que permanece sob a gestão do FNDE para financiar os programas desenvolvidos por este órgão; e dois terços retornam ao estado de origem na forma da quota estadual e municipal. Assim como no Fundeb, essa quota é partilhada entre o governo estadual e os municípios de acordo com as respectivas responsabilidades pelas matrículas da educação básica, mas sem diferenciação de valor por nível e modalidade de ensino (LEI N. 10.832 DE DEZEMBRO DE 2003).

## QUADRO 3

## VALOR ALUNO/ANO SEGUNDO O NÍVEL E A MODALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL E AS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL URBANO NAS CAPITAIS 2007-2009 (EM REAIS CORRENTES)

NÍVEL E MODALIDADE DO ENSINO	MUNICÍPIO											
	2007		2008		2009							
	Belém, Teresina, Fortaleza	Rio de Janeiro	Florianópolis	Campo Grande	Belém, Teresina, Fortaleza	Rio de Janeiro	Florianópolis	Campo Grande				
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	946,29	1241,23	1390,77	1552,37	1132,34	1344,56	1563,01	1789,16	1221,34	1376,06	1604,39	1847,06
Ed. Infantil pública												
Creche	757,03	992,98	1112,61	1241,90	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Creche integral	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1245,58	1479,02	1719,31	1968,08	1343,47	1513,66	1764,83	2031,77
Creche parcial	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	905,87	1075,65	1250,40	1431,33	977,07	1100,85	1283,51	1477,65
Pré-Escola	851,66	1117,10	1251,69	1397,13	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Pré-Escola integral	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1302,20	1546,25	1797,46	2057,53	1465,60	1651,27	1925,27	2216,47
Pré-Escola parcial	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1019,11	1210,11	1406,71	1431,33	1221,34	1376,06	1604,39	1847,06
Ed. Infantil conveniada												
Creche integral	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1075,73	1277,33	1484,86	1699,8	1160,27	1307,25	1524,17	1754,71
Creche parcial	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	905,87	1075,65	1250,40	1431,33	977,07	1100,85	1283,51	1477,65
Pré-Escola integral	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1302,20	1546,25	1797,46	2057,53	1465,60	1651,27	1925,27	2216,47
Pré-Escola parcial	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1019,11	1210,11	1406,71	1431,33	1221,34	1376,06	1604,39	1847,06

Fonte: Brasil, 2007; Brasil/MEC/FNDE, 2008; Brasil/MEC/FNDE, 2009.

O Quadro 4 reúne dados sobre as matrículas e o cálculo do *per capita* do salário-educação previsto para ser repassado às capitais estudadas em 2009, a partir de estimativa da quota estadual e municipal.

#### QUADRO 4

##### QUOTA ESTADUAL E MUNICIPAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NAS CAPITAIS ESTIMATIVA DO MONTANTE REPASSADO E CÁLCULO DO VALOR POR ALUNO/ANO 2009

Município	Valor da quota municipal	Matrícula Ed. Básica	Valor por aluno
Teresina	R\$ 2.412.114	94.991	R\$ 25,39
Belém	R\$ 2.827.111	73.594	R\$ 38,41
Fortaleza	R\$ 10.858.462	243.254	R\$ 44,64
Campo Grande	R\$ 8.168.228	93.944	R\$ 86,95
Florianópolis	R\$ 5.159.545	26.339	R\$ 195,89
Rio de Janeiro	R\$ 173.926.465	715.327	R\$ 243,14

Fonte: Brasil/MEC/FNDE. Elaboração do autor.

Apesar de o critério de partilha distribuir igualmente essa quota de modo a corrigir as disparidades no âmbito estadual, a devolução da maior parte da arrecadação para o estado de origem faz com que persistam profundas desigualdades inter-regionais. Teresina, assim como os demais municípios do Piauí e o governo do estado, recebe o valor *per capita* de R\$ 25,00 por aluno/ano, quase dez vezes inferior ao do Estado do Rio de Janeiro e seus municípios. Teresina, Belém e Fortaleza, que necessitam da contribuição da União para alcançar o patamar mínimo de valor por aluno no Fundeb, recebem também os menores valores *per capita* do salário-educação.

Ressalte-se o papel cumprido pelo governo federal, por intermédio do FNDE, no esforço de redução das desigualdades, embora ainda muito distante do necessário. Com os recursos do salário-educação e de outras receitas da União, o FNDE atende de forma equitativa, com base na matrícula, a vários programas de alcance nacional, como o Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE –, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE –, entre outros, executados pelos municípios e estados. Muitos desses programas foram desdobrados para atender a educação infantil e tiveram valores majorados, como no caso da alimentação escolar para as creches. Na redistribuição dos recursos são utilizadas as informações de matrículas registradas no Censo Escolar do ano anterior ao da execução dos programas.

Entre as fontes de financiamento, vale lembrar ainda o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância –, instituído pelo MEC no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007B). O Proinfância, também

gerido pelo FNDE, destina recursos especificamente para construção, reforma e compra de equipamentos e mobiliários para creches públicas das redes municipais.

Desde o PDE todas as transferências de recursos feitas pelo MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão condicionadas à adesão ao termo de convênio Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR. De acordo com informações disponíveis no Portal do MEC, praticamente todos os municípios brasileiros haviam aderido ao PAR em 2008. Sobre o Proinfância, a página do FNDE na *internet* informa que, entre 2007 e 2008, o programa investiu na construção de 1.021 escolas, e em 2009 superou a meta prevista de financiar outras 500 unidades. E ainda que o FNDE celebrou convênios para a construção de 700 creches e começou a repassar recursos para equipar as escolas em fase final de construção.

Contudo, mesmo nesse programa, quando se comparam os recursos anuais repassados às capitais estudadas, constata-se a recorrência das desigualdades. Dados do FNDE mostram que Florianópolis, Campo Grande e Rio de Janeiro receberam mais recursos no período de 2007 a 2009, o que corresponde também a um maior número de creches do que nas outras três capitais. Campo Grande recebeu, por exemplo, oito vezes mais recursos do que Belém.

Em síntese, no atual contexto do financiamento da educação brasileira, os municípios, responsáveis pelo atendimento à educação infantil, dispõem, basicamente, de recursos financeiros gerados pela vinculação da sua receita de impostos e transferências e pelo salário-educação. Sobre esses recursos incide o Fundeb, que subtrai 20% da receita dos principais impostos e os repassa para o fundo estadual. Permanecem nos cofres das prefeituras os 5% restantes da vinculação desses impostos e 25%, pelo menos, da arrecadação de impostos próprios (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU –, Imposto sobre Serviços – ISS – e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI) e do Imposto de Renda Retido na Fonte dos funcionários, que não fazem parte do Fundeb. A esses recursos soma-se a receita proveniente do Fundeb repassada de acordo com a responsabilidade pelas matrículas da educação básica. Os municípios dos estados mais pobres contam com a complementação da União.

#### QUADRO 5

##### RECURSOS DO PROINFÂNCIA DESTINADOS AOS MUNICÍPIOS DO ESTUDO

Município	Unidades	2007	2008	2009
Teresina	1	R\$ 707.071	-	-
Belém	1	-	-	R\$ 608.417
Fortaleza	1	R\$ 707.071	-	-
Campo Grande	4	-	R\$ 5.007.071	-
Florianópolis	3	R\$ 3.400.000	-	R\$ 707.071
Rio de Janeiro	5	-	-	R\$ 3.036.235

Fonte: Brasil/MEC/FNDE, 2007-2009.

Da receita do salário-educação provêm recursos das quotas estadual e municipal, partilhados igualmente no âmbito de cada estado com base na matrícula, e da quota federal repassada pelo FNDE, partilhada igualmente em âmbito nacional, para execução e manutenção de programas nacionais voltados à educação básica, também com base na matrícula. Além dessas fontes, as prefeituras podem assegurar percentuais superiores ao mínimo estabelecido pela vinculação na Lei Orgânica Municipal – o que depende da vontade política dos governantes.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep – mostram que o investimento público direto em educação alcançou 4,7% do Produto Interno Bruto – PIB – em 2008, sendo 1,87% aplicado pelos municípios, 2,01% pelos estados e Distrito Federal e apenas 0,85% pela União. Do total dos 4% destinados à educação básica, 3% foram aplicados no ensino fundamental, 0,7% no ensino médio e apenas 0,4% na educação infantil<sup>8</sup>.

O Quadro 6 permite visualizar a perda de importância do financiamento da educação infantil diante dos outros níveis de ensino entre 2003 e 2008.

8 Disponível em [http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducao/indicadores-financeiros/P.T.D>\\_nivel\\_ensino.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducao/indicadores-financeiros/P.T.D>_nivel_ensino.htm). Acesso em: 16.nov.2010.

#### QUADRO 6

##### INVESTIMENTO PÚBLICO DIRETO EM EDUCAÇÃO POR ESTUDANTE POR NÍVEL DE ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA - 2003 - 2008

Ano	Educação Infantil		1ª a 4ª série EF		5ª a 8ª série EF		Ensino Médio	
	R\$	Índice cresc.	R\$	Índice cresc.	R\$	Índice cresc.	R\$	Índice cresc.
2003	1.553	100	1.526	100	1.450	100	1.217	100
2004	1.655	107	1.638	107	1.656	114	1.133	93
2005	1.566	101	1.833	120	1.746	120	1.146	94
2006	1.695	109	2.019	132	2.217	153	1.568	129
2007	2.069	133	2.408	158	2.509	173	1.837	151
2008	-	142	2.761	181	2.946	203	2.122	174

Obs.: Valores corrigidos para 2008 pelo IPCA.

Fonte: Brasil, 2010 (Elaboração do autor com base em Tabela do DTDIE/Inep).

Observa-se que o investimento por aluno na educação infantil, que apresentava o valor mais elevado entre as etapas da educação básica no início da série histórica, mesmo crescendo no período, foi superado pelo investimento no ensino fundamental ainda em 2004 e praticamente alcançado pelo investimento no ensino médio em 2008. O significativo crescimento do investimento por aluno do ensino fundamental, em especial, explica-se pela prioridade do financiamento direcionada a esse nível durante a vigência do Fundef entre 1998 e 2006, o que repercutiu negativamente na educação infantil. O Fundeb prometeu reequilibrar a situação a partir de 2007.

O panorama apresentado revela a insuficiência das fontes atuais de recursos para o financiamento da educação brasileira, e da educação infantil em especial, e a urgência de uma redistribuição mais equitativa entre estados e municípios para atender aos direitos educacionais da população e aos desafios que se colocam para o desenvolvimento econômico e social do Brasil nos próximos anos.

## **O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS SEIS CAPITAIS**

As marcantes desigualdades no acesso aos recursos e na capacidade de financiamento da educação infantil, assim como a diversidade na composição do atendimento escolar, são evidenciadas na comparação das seis capitais.

Antes de prosseguir na análise comparativa é preciso ressaltar que, no contexto de abrangência nacional que se constituiu com o Fundeb e com outras medidas no campo do financiamento da educação, devem ser levados em conta os efeitos da extensão da obrigatoriedade do ensino fundamental para as crianças na faixa etária dos 6 anos de idade (BRASIL, 2005, 2006A).

Entre outros, identificou-se um processo de municipalização da oferta remanescente de educação infantil nas redes estaduais, como decorrência das regras do Fundeb, cujos recursos são destinados exclusivamente aos âmbitos de atuação prioritária de cada esfera de poder (BRASIL, 1988, ARTIGO 211). Os municípios recebem recursos com base nas matrículas da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base nas matrículas do ensino fundamental e médio. Esse processo de municipalização ocorreu em Teresina e Campo Grande entre 2005 e 2007 e, atualmente, vem ocorrendo em Florianópolis e Fortaleza.

Foram observados ainda dois movimentos simultâneos nos municípios: um movimento horizontal e outro vertical. O primeiro de transferência de matrículas das Secretarias de Assistência Social para as de Educação em Campo Grande, Teresina, Florianópolis e Belém. Note-se que essa transferência deveria ter ocorrido até o final dos anos 1990, por determinação da LDB (ARTIGO 89). O segundo refere-se à incorporação, no ensino fundamental, das crianças de 6 anos e até de 5 anos que antes eram matriculadas na educação infantil em todas as capitais, exceto Belém. Esse processo deve prosseguir ainda por alguns anos, o que é reforçado pela decisão de estender, até 2016, o ensino obrigatório para as crianças nas faixas etárias de 4 e 5 anos de idade.

Uma iniciativa importante, adotada em Fortaleza, Florianópolis e Teresina, é o que as equipes das Secretarias de Educação chamam de “municipalização”, com significado diferente do atribuído à descentralização da gestão do atendimento educacional de uma esfera pública mais abrangente para os municípios. Por meio de contratos de comodato e de cessão

de uso, as instituições filantrópicas cedem para a gestão das Secretarias de Educação seus equipamentos e os espaços em que antes atendiam matrículas por meio dos convênios.

Desse modo o poder público tem ampliado o escopo da ação estatal no âmbito de sua responsabilidade. Esse movimento parece indicar a regularização do atendimento de educação infantil, na medida em que o recenseamento dessas matrículas assegura aos municípios recursos financeiros adicionais provenientes do Fundeb e da esfera federal.

Ao avançar na análise comparativa, da qual se destacarão a diversidade e a desigualdade, é preciso esclarecer que ela se limita aos anos de 2009 para o atendimento das matrículas e de 2008 para o financiamento, o que, de qualquer forma, oferece apenas um retrato instantâneo da educação infantil municipal e não capta os processos mencionados.

No tocante à diversidade na composição do atendimento escolar, entendido aqui como a distribuição das matrículas entre o atendimento público e o conveniado, entre creches e pré-escola e o período de permanência da criança na unidade escolar, alguns aspectos chamam a atenção. Por exemplo, a participação do atendimento conveniado no total do atendimento municipal, exceto em Belém, onde não foi obtida essa informação, varia entre 5%, em Fortaleza, e 16%, em Teresina e em Florianópolis, como mostra a tabela 1.

**TABELA 1**

**PROPORÇÃO DO ATENDIMENTO PÚBLICO E CONVENIADO DE EDUCAÇÃO INFANTIL NAS CAPITALS - 2009**

Atendimento	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
Público	N.D.	84%	95%	90%	84%	89%
Creche	N.D.	28%	21%	56%	N.D	23%
Pré-escola	N.D.	56%	74%	34%	N.D	65%
Conveniado	N.D.	16%	5%	10%	16%	11%
Creche	N.D.	5%	5%	8%	N.D	11%
Pré-escola	N.D.	11%	N.A.	1%	N.D	N.A.

Nota: ND = informação não disponível. NA= Não se aplica. Elaboração do autor.

Teresina e Campo Grande ainda mantêm matrículas conveniadas de pré-escola, com proporção significativa na primeira capital. Um dos dispositivos introduzidos pelo Fundeb desestimula essa forma de atendimento e 2010 é o último ano em que as matrículas nas instituições conveniadas foram consideradas no recebimento da receita do fundo. Mesmo assim, apenas as registradas no Censo Escolar de 2006. Fortaleza e Rio de Janeiro já não têm matrículas conveniadas de pré-escola. Em Belém e Florianópolis não foi possível quantificar esse tipo de atendimento nos registros de matrícula.

No atendimento público, Campo Grande destoa das outras capitais ao concentrar 56% das matrículas totais de creches na sua rede, enquanto os

outros municípios, Fortaleza à frente, concentram as matrículas em pré-escola. A obrigatoriedade do ensino fundamental para as crianças de 6 anos contribui para a redução da proporção da pré-escola.

Outro aspecto da diversidade é a desproporção de matrículas em creches e pré-escolas entre os municípios (Tab.2). Por exemplo, enquanto Campo Grande registra 64% do atendimento em creches e 36% na pré-escola, Belém concentra 83% em pré-escola e apenas 17% em creches. Teresina, Fortaleza e Rio de Janeiro apresentam proporções relativamente semelhantes. Não foi obtida essa informação para Florianópolis, que organiza grande parte do atendimento em estabelecimentos para crianças de 0 a 5-6 anos, sem distinguir as faixas etárias de creche e pré-escola.

**TABELA 2**

**PROPORÇÃO DAS MATRÍCULAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA NAS CAPITAIS SEGUNDO OS GRUPOS DE IDADE - 2009**

Atendimento	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
Creche	17%	33%	26%	64%	N.D	35%
Pré-escola	83%	67%	74%	36%	N.D	65%

Nota: ND = informação não disponível. NA= Não se aplica. Elaboração do autor.

Ainda como marca da diversidade, um terceiro aspecto emerge da comparação da proporção das matrículas por tempo de permanência na escola entre as capitais (Tab. 3). Em Teresina, apenas 3% do atendimento é feito em tempo integral, incluídas as creches, enquanto em Campo Grande a proporção é de 81%, com maior concentração das matrículas em creche, como se destaca no quadro anterior, e em Florianópolis, de 66%. Para Belém, não se dispõe de informação a respeito.

**TABELA 3**

**PROPORÇÃO DAS MATRÍCULAS EM TEMPO PARCIAL E INTEGRAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL NAS CAPITAIS - 2009**

Atendimento	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
Parcial	N.D.	97%	74%	19%	34%	65%
Creche	N.D.	N.D.	N.D.	0,2%	N.D.	0%
Pré-escola	N.D.	N.D.	N.D.	19%	N.D.	55%
Integral	N.D.	3%	26%	81%	66%	35%
Creche	N.D.	N.D.	N.D.	64%	N.D.	35%
Pré-escola	N.D.	N.D.	N.D.	17%	N.D.	10%

Nota: ND = informação não disponível. Elaboração do autor.

Apenas em Campo Grande e no Rio de Janeiro é possível distinguir o período de permanência das crianças em creches e em pré-escolas,

embora seja bastante provável que, na maioria dos casos, as creches atendam em tempo integral e as pré-escolas em tempo parcial.

A análise do financiamento da educação infantil evidenciou outra característica marcante: a desigualdade nas condições de expansão e de manutenção das redes de ensino entre as capitais estudadas. O primeiro e mais importante aspecto que chama a atenção diz respeito ao cumprimento da vinculação constitucional da receita de impostos destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE. Como mostra a tabela 4, apenas a do Rio de Janeiro fica abaixo do mínimo obrigatório de 25%, dado que é corroborado em outros estudos (DAVIES, 2007).

Embora o demonstrativo oficial da Prefeitura do Rio de Janeiro registre um percentual superior a 25%, quando se atenta para os componentes da fórmula de cálculo se constata que a parcela adicional do Fundeb não é deduzida. Quer dizer, a parcela que deveria ser despendida na rede de ensino, para além do montante gerado pelo cumprimento correto da vinculação, acaba sendo considerada parte dela. Ao se refazer a conta com a dedução da parcela adicional, o percentual aplicado em 2008 cai para 18,7% da receita de impostos. O que significa que não foi aplicada na educação municipal a diferença percentual para os 25%, algo perto de R\$ 400 milhões nesse ano. As outras capitais cumpriram o percentual mínimo, com destaque para Florianópolis e Teresina, que atingiram 28% da receita de impostos (Tab. 4).

**TABELA 4**

**PERCENTUAL DA RECEITA DE IMPOSTOS APLICADO NA EDUCAÇÃO NAS CAPITAIS DE ACORDO COM A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL - 2008**

	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
Percentual aplicado na educação	26,5%	28%	26%	25%	27,8%	18,7%

Elaboração do autor.

**TABELA 5**

**PROPORÇÃO DO MONTANTE DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB EM RELAÇÃO AO VALOR TOTAL DA RECEITA GERADA PELA VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS NAS CAPITAIS - 2008**

	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
Contribuição ao Fundeb/Total da vinculação de impostos	45%	49%	46%	39%	25%	27%

Elaboração do autor.

No segundo ano de vigência do Fundeb as seis capitais contaram, de modo geral, com um maior volume de recursos financeiros para a educação do que no ano anterior. Nesse resultado, contudo, variou significativamente a proporção de recursos subtraída da receita da vinculação das prefeituras na forma de contribuição ao Fundeb (Tab. 5).

Belém, Teresina e Fortaleza repassam uma parcela maior dos recursos da vinculação da receita de impostos aos fundos estaduais. Isso se deve ao fato de as receitas transferidas pela União, em especial do Fundo de Participação dos Municípios, e pelos governos estaduais, principalmente do ICMS e do IPVA, serem substancialmente maiores que as receitas dos impostos arrecadados nos municípios, como o IPTU e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN. De modo geral, as receitas das transferências representam mais de 70% dos orçamentos municipais. Quanto maior a capacidade de arrecadação própria, menor a dependência dessas fontes. Além disso, é precisamente sobre as receitas das transferências que incide a Contribuição ao Fundeb.

A maior proporção das transferências no cálculo da vinculação mínima é um fator diferenciador do peso das contribuições dos municípios ao Fundeb, uma vez que esse dispositivo do Fundo subtrai parcela de recursos da vinculação. As três capitais nordestinas, portanto, contribuem mais com os fundos estaduais devido ao peso das transferências de impostos em seus orçamentos. As outras capitais, especialmente Florianópolis e Rio de Janeiro, por contarem com uma arrecadação de impostos sob sua competência mais significativa em relação às transferências, estão mais protegidas da incidência da contribuição ao Fundeb. Os municípios com essas características de composição de receita própria dispõem de uma proporção importante de recursos para aplicação em suas redes, de forma a complementar substancialmente os valores mínimos por aluno já assegurados pelos repasses do Fundeb.

Outro aspecto da desigualdade entre as capitais emerge da comparação da proporção das receitas aplicadas no ensino, conforme a origem dos recursos. Na tabela 6 são comparadas as proporções das fontes após a subtração do montante da contribuição ao Fundeb incidente sobre a vinculação de impostos.

**TABELA 6**

**DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DAS RECEITAS APLICADAS NO ENSINO, POR ORIGEM DE RECURSOS, NAS CAPITAIS - 2008**

	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
Vinculação de impostos	59%	42%	43%	36%	66%	40%
Fundeb (receita)	36%	52%	54%	59%	29%	46%
Salário-Educação e outras atividades	5%	6%	3%	5%	5%	14%

Elaboração do autor.

Florianópolis apresenta o maior peso de receitas aplicadas no ensino proveniente da vinculação de impostos (66%) em relação às receitas do Fundeb e do salário-educação e outras receitas vinculadas, devido exatamente à maior proporção das receitas próprias no orçamento da educação. O Rio de Janeiro, cujos percentuais dessas fontes foram calculados de acordo com seus registros contábeis, poderia apresentar um quadro mais próximo ao de Florianópolis caso cumprisse adequadamente a vinculação mínima, o que faria com que o peso da vinculação de impostos fosse proporcionalmente maior que as outras duas fontes. Ainda assim, a receita do salário-educação e de outras fontes vinculadas continuaria sendo bastante significativa, em função do peso que a quota estadual e municipal dessa fonte tem no âmbito do estado do Rio de Janeiro (Quadro 4).

Belém, aparentemente, também se aproxima da situação de Florianópolis. Porém, deve-se lembrar que é a única capital em que a contribuição ao Fundeb é substancialmente superior à receita do fundo. Quer dizer, a prefeitura recupera apenas parte do valor capturado pelo Fundeb. Tanto a Prefeitura de Belém como o governo do Pará financiam, por meio dos fundos contábeis, as outras redes municipais do estado. Desse modo, diante da menor recuperação de receita do Fundeb, a vinculação de impostos em Belém cresce em proporção, mas isso não significa que a Prefeitura tenha uma situação financeira confortável. Ao contrário, a contribuição ao fundo piora a situação de financiamento da educação municipal.

Belém, Fortaleza e Teresina compõem fundos estaduais que recebem complemento da União, o que eleva a proporção da fonte de receita do Fundeb. Nessas três capitais, a complementação representa, respectivamente, 31%, 15% e 13% dessa fonte. Em Belém, que cede receita substancial para o Fundeb, a complementação atenua a precária situação financeira da educação municipal.

Em Campo Grande, por fim, a maior proporção da receita do Fundeb (59%) decorre da magnitude da rede municipal, muito mais ampla que a rede estadual no município, que, em função do maior número de matrículas de educação básica, assegura recursos substanciais. A compreensão mais profunda dessa particularidade necessita de estudos complementares.

Quanto à especificidade do financiamento da educação infantil, a comparação da proporção das despesas realizadas pelas capitais nessa etapa do ensino em relação ao gasto total revela outra faceta da desigualdade (Tab.7).

Para tentar entender essas diferentes proporções, deve-se recuperar a determinação da Constituição Federal de aplicação prioritária dos recursos gerados pela vinculação no ensino obrigatório, o ensino fundamental (ARTIGO 212, § 3º), e a definição das competências dos municípios de atendimento prioritário ao ensino fundamental e à educação infantil (ARTIGO 211, § 2º).

TABELA 7

**PROPORÇÃO DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO INFANTIL EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DESPESAS COM MDE NAS CAPITAIS - 2008**

	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
% Educação Infantil/ Despesas total	10%	14,5%	9%	19,0%	46%	8%

Elaboração do autor.

À primeira vista, todas as capitais, exceto Florianópolis, priorizam a aplicação de recursos no ensino fundamental em detrimento da educação infantil, uma vez que o percentual de aplicação nessa etapa varia entre 8% e 20%. Contudo, também aqui seriam necessários estudos complementares que considerassem a dimensão da rede estadual de ensino fundamental nos municípios em questão, a capacidade financeira das prefeituras em relação à dimensão da rede municipal de educação infantil e a demanda não atendida por esse nível de ensino. Desse modo, seria possível verificar se a capacidade de financiamento está esgotada ou se é apenas um problema de eficiência. O gasto por aluno, abordado a seguir, oferece uma aproximação desse dimensionamento.

Quando se compara a distribuição proporcional dos gastos com educação infantil pelas categorias pessoal e encargos sociais, custeio (despesas correntes) da rede e investimento, outras particularidades da desigualdade entre as capitais vêm à tona (Tab. 8). A distribuição das proporções apenas entre as duas primeiras categorias também oferece indicadores da presença das instituições privadas sem fins lucrativos na educação infantil e do grau de comprometimento do recurso público transferido ao setor privado filantrópico.

TABELA 8

**DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DAS DESPESAS COM PESSOAL, CUSTEIO E INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NAS CAPITAIS - 2008**

	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
Pessoal e encargos sociais	60%	41%	64%	21%	66%	N.D.
Custeio/ Despesas correntes	39%	39%	31%	62%	31%	N.D.
	1%	20%	5%	17%	3%	N.D.

Nota: N.D.= Informação não disponível (elaboração do autor).

No item investimentos, chama a atenção o significativo percentual aplicado em Teresina (20%) e em Campo Grande (17%) comparativamente às outras capitais. Essa categoria indica o esforço local na destinação de recursos para a ampliação e conservação da rede, o que, a depender do tipo de investimento, poderia redundar em ampliação e/ou melhoria da

qualidade das condições de atendimento. Ao contrário dos dois municípios destacados, Florianópolis e, sobretudo, Belém, mostram baixos níveis de investimento. Belém, em particular, no ano em análise, contou com poucos recursos, insuficientes até para a manutenção física da própria rede. Contudo, apesar de ser um importante indicador, o grau de investimentos deve ser combinado com outros indicadores para a avaliação adequada do estado dos equipamentos e prédios escolares – aspectos não observados nesta parte do estudo.

As proporcionalidades das duas outras categorias devem ser examinadas conjuntamente, uma vez que em ambas se encontram despesas com pessoal, embora a categoria pessoal e encargos sociais sejam especificamente destinados ao registro desse tipo de despesa. Em todas as capitais, o custeio (despesas correntes) consumiu mais de 30% dos recursos, sendo que em Campo Grande chegou a 62%. Essa categoria é própria para a contabilização das despesas de uso corrente do poder público, como material de consumo, de limpeza, didático-pedagógico, entre outras. Mas nela podem ser contabilizados também os recursos transferidos às instituições sem fins lucrativos conveniadas com as Secretarias de Educação para o atendimento educacional direto, que inclui a contratação de pessoal docente, e mesmo para a contratação terceirizada de pessoal. São esses tipos de dispêndios que tornam mais elevadas as proporções do custeio na educação infantil, embora isso não possa ser imediatamente identificado na contabilidade pública. Entretanto, nesse aspecto há também diversidade na composição do quadro de pessoal, da qual se destaca, em alguns casos, um complexo entrelaçamento entre o público e o privado.

No caso dos contratos terceirizados para contratação de pessoal, vultosas somas de recursos públicos são transferidas a instituições sem fins lucrativos, bem superiores ao que se destina aos convênios para o atendimento escolar. Registrem-se, por exemplo, os convênios firmados pelas Secretarias de Educação de Belém e de Teresina com o Centro de Integração Escola-Empresa – CIEE –, mediante os quais estudantes de graduação em pedagogia e de algumas licenciaturas são contratados para atuar como estagiários em creches públicas.

O caso mais extremo de repasse de recursos públicos para o setor privado é o de Campo Grande, em que 62% são destinados a custeio e apenas 21% a gastos com pessoal e encargos sociais. Nessa proporção, além do atendimento conveniado, a maior parte dos recursos é transferida a apenas duas entidades para a contratação de todo o pessoal administrativo e de apoio da rede pública de educação infantil. Teresina apresenta uma situação ainda mais complexa de transferência de recursos e entrelaçamento público privado, embora a despesa de custeio seja bem menor (39%). Nesse município, cinco ou seis instituições sem fins lucrativos se encarregam da contratação de pessoal, incluídos docentes, que são alocados tanto para o setor privado quanto para o setor público, atuando nas escolas ao lado de professores do quadro efetivo.

A herança assistencial das creches, os compromissos políticos locais e as limitações de ordem orçamentário-financeira dos municípios ajudam a entender esse quadro, mas põem em questão a capacidade do poder público de realizar com eficiência a gestão da educação infantil, de modo a buscar a melhora da qualidade do atendimento. Isso porque grande parte dos trabalhadores da educação, o principal fator na busca da qualidade, não tem garantias de permanecer atuando no ensino municipal, nem mesmo em uma única unidade escolar, pois não ingressa no magistério por concurso e muito menos dispõe de planos de carreira e de cargos e salários que lhe assegurem remuneração adequada e estabilidade de trabalho, como requer o serviço público nesse setor.

As poucas informações disponibilizadas pela Secretaria de Educação de Fortaleza não possibilitaram a análise desse quadro, apesar da existência de um número significativo de convênios no atendimento da educação infantil.

Nesse aspecto, deve-se ressaltar o esforço de algumas capitais no controle da gestão da educação infantil, seja por meio da “municipalização” do atendimento conveniado, como é o caso de Fortaleza, Florianópolis e Teresina, seja por meio da cessão de pessoal docente, em Florianópolis, e de coordenadores, em Fortaleza, para atuar em instituições conveniadas – itens previstos nos contratos de convênio. De qualquer forma, isso também marca o complexo entrelaçamento entre o setor público e o privado.

Por fim, um último aspecto do financiamento da educação infantil que mostra a desigualdade entre as capitais é a comparação do gasto por aluno/ano. A propósito dessa comparação, é necessário salientar que os documentos de execução contábil obtidos, sejam os disponibilizados pelos gestores consultados, sejam os acessados nas páginas das prefeituras e do FNDE na *internet*, permitiram somente um grau superficial de elaboração e análise. Foi possível apenas a estimativa de duas categorias: o gasto por aluno/ano para o atendimento público e o gasto por aluno/ano para o atendimento conveniado, e ainda assim com significativo grau de arbitrariedade. Algumas das outras categorias pretendidas foram parcialmente obtidas em Fortaleza (para o atendimento conveniado que se restringe às creches), em Florianópolis (apenas para turnos de 6 horas e de 12 horas) e no Rio de Janeiro (para as despesas em creches e pré-escolas públicas e creches conveniadas). Nos dois últimos casos, aproveitaram-se os indicadores elaborados e utilizados pelas Secretarias Municipais de Educação.

A principal limitação no detalhamento e elaboração dos pretendidos indicadores de gasto por aluno decorreu do procedimento de registro das finanças públicas de âmbito nacional normatizado pela Lei 4.320 de 1964, cuja regulamentação atual de receitas e despesas públicas encontra-se na Portaria n. 42 de 1999 do Ministério de Orçamento e Gestão e na Portaria Interministerial STN/SOF n. 163 de 2001.

A Portaria n. 42 estabeleceu conceitos e níveis de agregação e desagregação das despesas públicas em funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais. Apenas os níveis de função e de subfunção foram padronizados nacionalmente. A função educação recebeu o n. 12, detalhada pelas subfunções 361 (ensino fundamental), 362 (ensino médio), 363 (ensino profissional), 364 (ensino superior), 365 (educação infantil), 366 (educação de jovens e adultos) e 367 (educação especial). A definição dos programas e demais itens do orçamento ficaram a cargo de cada esfera de governo, de acordo com suas necessidades de ação. De modo geral, as despesas com creche e pré-escola, em tempo integral ou em tempo parcial, são lançadas em um mesmo programa.

A identificação e a separação dos gastos com o atendimento conveniado só foi possível porque os recursos repassados às instituições conveniadas são classificados dentro da subfunção educação infantil, especificamente na subcategoria subvenção social. Essa classificação da despesa é regulada pela Portaria STN/SOF n. 163. A identificação e extração desse montante e sua divisão pela matrícula do atendimento conveniado gerou o gasto aluno/ano correspondente. O montante restante, por dedução, foi considerado como despesas realizadas no atendimento público. Antes do cálculo do gasto por aluno do atendimento público foram ainda extraídas as despesas com investimentos, por se entender que são despesas pontuais em construções e obras. Portanto, o gasto aluno/ano do atendimento público só considerou as despesas destinadas à manutenção cotidiana da educação infantil.

Após esses esclarecimentos sobre as limitações enfrentadas, podemos agora comparar os indicadores de gastos por aluno/ano nas seis capitais (Tab. 9). Assinale-se, desde já, que apenas o Rio de Janeiro dispõe de gasto por aluno/ano em cada modalidade e tipo de atendimento. Como explicitado, as outras capitais não diferenciam contabilmente a faixa etária atendida nas suas unidades escolares.

TABELA 9

**COMPARATIVO DO GASTO ALUNO/ANO NO ATENDIMENTO PÚBLICO E CONVENIADO DE EDUCAÇÃO INFANTIL NAS CAPITAIS - 2008**

	Belém	Teresina	Fortaleza	Campo Grande	Florianópolis	Rio de Janeiro
<b>Atendimento Público</b>	R\$ 1.493	N.D.	R\$ 1.242	R\$ 2.529	R\$ 6.667	N.A.
Creche	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	R\$ 3.732
Pré-escola	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	R\$ 3.217
<b>Atendimento Conveniado</b>	*R\$ 226	N.D.	N.A.	R\$ 902	R\$ 2.500	N.A.
Creche	N.D.	N.D.	*R\$ 1.943	N.D.	N.D.	R\$ 1.560

Nota: N.D. = informação não disponível; N.A. = Não se Aplica; \*Dados de 2009. Elaboração do autor.

O aspecto mais evidente são as marcantes desigualdades nos valores dos gastos por aluno, seja entre as capitais, seja entre o atendimento público e o conveniado. Esta última comparação já foi destacada na análise de cada prefeitura. Florianópolis apresenta os maiores valores de gastos por aluno, quase o dobro, por exemplo, dos praticados nas creches e nas pré-escolas públicas do Rio de Janeiro. Até mesmo o valor praticado no atendimento conveniado é equivalente ou superior ao do atendimento público das outras capitais, exceto o do Rio de Janeiro. No caso de Fortaleza, em que, diferentemente das outras capitais, o gasto aluno no setor conveniado é superior ao do público, esse dado deve ser examinado com cautela e confirmado em estudo mais aprofundado, o que depende do acesso efetivo às informações sobre matrícula e sobre a execução orçamentária. Durante a realização do estudo a Secretaria de Educação dessa capital não disponibilizou os dados até o final do prazo estipulado. Em Teresina, o entrelaçamento entre o atendimento público e o privado não permitiu o cálculo dos indicadores dentro do curto prazo do estudo.

Os gastos por aluno do atendimento público municipal em Belém e em Fortaleza são, respectivamente, 4 e 5 vezes inferiores ao realizado em Florianópolis. No atendimento conveniado, o gasto por aluno praticado em Belém é 11 vezes inferior ao praticado em Florianópolis.

As estimativas de investimentos por aluno apresentadas pelo custo aluno-qualidade inicial – CAQi –, incorporados e fundamentados em parecer do Conselho Nacional de Educação de 2010 também servem para evidenciar esses indicadores profundamente desiguais e suas implicações para a qualidade do ensino público. Em valores atualizados para reais de dezembro de 2008, o CAQi propõe R\$ 5.943,60 por aluno/ano de creche e R\$ 2.301,24 por aluno/ano da pré-escola. De acordo com esse parâmetro, somente o gasto por aluno na pré-escola pública do Rio de Janeiro e o do atendimento público em Florianópolis estariam em patamares financeiros adequados.

No CAQi não há parâmetro para o atendimento conveniado. A propósito, em nenhuma das capitais aqui investigadas o atendimento conveniado estaria dentro desse parâmetro, caso viesse a ser adotado. Pode-se afirmar assim que o atendimento conveniado e as formas congêneres de terceirização e de entrelaçamento com o setor público constituem uma das faces da baixa qualidade da educação infantil.

Ao se confrontarem esses indicadores de gasto por aluno, apesar das muitas lacunas existentes, com os valores por aluno/ano do Fundeb apresentados no Quadro 2, constata-se que as desigualdades são ainda mais marcantes. Isso se deve a diferentes fatores que se combinam, entre eles, a dimensão das economias local e regional e a diferente capacidade tributária dos municípios. É nesse campo que se justifica o papel atribuído à União pela Constituição Federal de 1988, 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” (ARTIGO 211).

Apesar de o Fundeb ter mitigado as desigualdades entre os estados e municípios, elas só serão efetivamente reduzidas ou com um aporte maior de recursos federais por meio da complementação aos fundos estaduais até se alcançar aquele de mais elevado valor por aluno, ou ainda, sem dispensar os maiores aportes federais, com a substituição do Fundeb por um único fundo de abrangência nacional que capte e redistribua os recursos do financiamento da educação dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União (ARELARO, 2007). Em qualquer dessas duas propostas o custo aluno-qualidade poderia ser adotado como referência de gasto mínimo por aluno para uma educação pública de qualidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARELARO, L. R. G. *Fundef: uma avaliação preliminar dos 10 anos de sua implantação*. 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866-Int.pdf>>. Acesso em: out. 2010.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: out. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.091*, de 24 de abril de 2007. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, para o exercício de 2007. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: out. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 53*, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: out. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Lei 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em: out. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: out. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm)>. Acesso em: out. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 10.832*, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do artigo 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o artigo 2º da Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/salarioeducacao/legislacao/lei\\_10832\\_29122003.html](http://www.fnde.gov.br/salarioeducacao/legislacao/lei_10832_29122003.html)>. Acesso em: out. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.114*, de 16 de maio de 2005. Altera os artigos 6, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.274*, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 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. Brasília, 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>. Acesso em: out. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 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 artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: out. 2010.

\_\_\_\_\_. MEC. FNDE. *Consultas*. Municípios beneficiados com o Proinfância: 2007, 2008, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/proinf-consultas>>. Acesso em: 3 maio 2010.

\_\_\_\_\_. MEC. FNDE. *Portaria interministerial n. 1027*, de 19 de agosto de 2008. Valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos estados, estimativas de receita do Fundeb, 2008, anexo I. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 16 set. 2009.

\_\_\_\_\_. MEC. FNDE. *Portaria interministerial n. 788*, de 14 de agosto de 2009. Valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos estados, estimativas de receita do Fundeb, 2009, anexo I. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 16 set. 2009.

\_\_\_\_\_. MEC. FNDE. *Portaria n. 145*, de 19 de março de 2009. Divulgar a estimativa anual de repasses e os respectivos coeficientes de distribuição das quotas estadual e municipal do salário-educação, a vigorar no exercício de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)>. Acesso em: 16 set. 2009.

\_\_\_\_\_. MEC. FNDE. *Portaria n. 145*, de 19 de março de 2009. Divulga a estimativa anual de repasses e os respectivos coeficientes de distribuição das quotas estadual e municipal do salário-educação, a vigorar no exercício de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)>. Acesso em: 16 set. 2009.

\_\_\_\_\_. MEC. Inep. *Resolução n.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. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/proinflegislacao>>. Acesso em: 7 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério de Orçamento e Gestão. *Portaria n. 42*, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do artigo 2 e § 2 do artigo 8 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: out. 2010.

\_\_\_\_\_. *Parecer CNE/CEB n. 8/2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública (aguardando homologação). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15519&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15519&Itemid=866)>. Acesso em: out. 2010.

\_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial STN/SOF n. 163*, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e

municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso: out.2010.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. de R. *Custo Aluno-Qualidade: RUMO À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE NO BRASIL*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

DAVIES, N. *Prefeitura do Rio de Janeiro deixou de aplicar R\$ 596 milhões devidos em educação em 2006*. Niterói, 2007. Disponível em: <[http://www.uff.br/facedu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34:textos-produzidos-pelo-professor-nicholas-davies-&catid=14:mural-de-trabalhos&Itemid=45](http://www.uff.br/facedu/index.php?option=com_content&view=article&id=34:textos-produzidos-pelo-professor-nicholas-davies-&catid=14:mural-de-trabalhos&Itemid=45)>. Acesso em: out. 2010.

MELCHIOR, J. C. de A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

## **MARCOS EDGAR BASSI**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação  
da Universidade do Sul de Santa Catarina – Tubarão  
*marcos.bassi@unicsul.br*