



Fundação Carlos Chagas

TEXTOS FCC

19/2000

EDUCAÇÃO INFANTIL em tempos de LDB

Maria Lucia de A. Machado
organizadora

Departamento de Pesquisas Educacionais

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS
DEPARTAMENTO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS

19/2000

EDUCAÇÃO INFANTIL em tempos de LDB

Maria Lucia de A. Machado
organizadora

2000

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

DIRETORIA

Rubens Murillo Marques
Diretor-Presidente

Gerhard Malnic
Diretor Vice-Presidente

Nelson Fontana Margarido
Diretor Secretário Geral

Catharina Maria Wilma Brandi
Diretora Secretária

Magid Iunes
Diretor Tesoureiro Geral

Eugênio Aquarone
Diretor Tesoureiro

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS

Bernardete Angelina Gatti
Coordenadora

EDUCAÇÃO INFANTIL em tempos de LDB

organização
Maria Lucia de A. Machado

editoração
Teresa Cristina de Castro

impresso na gráfica da Fundação Carlos Chagas
agosto - 2000

elaboração da Ficha Catalográfica
Biblioteca Ana Maria Poppovic

MACHADO, Maria Lucia de A.
M132e Educação infantil em tempos de LDB. / Maria
Lucia de A. Machado (org.). São Paulo : FCC/DPE,
2000.

104p. – (Textos FCC, 19)

1. Educação Infantil 2. Seminários 3. LDB I. Título
II. Série.

CDU: 373.2 : 37(094.5)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	
Maria Lucia de A. Machado	7
PARTE I	
SEMINÁRIO LDB E EDUCAÇÃO INFANTIL	
1 A LDB E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL	
Vital Didonet	13
2 OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO E A EDUCAÇÃO INFANTIL	
Elba Siqueira de Sá Barreto	25
3 UM ESTUDO DAS PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DA NOVA LDB	
Zilma de Moraes Ramos de Oliveira	
Márcia Regina Bonanganba Rubiano	41
4 PARA ONDE VAI A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FACE À NOVA LDB E À EMENDA CONSTITUCIONAL 14/96	
Lisete Regina Gomes Arelaro	51
5 A LDB, O FUNDEF E A EDUCAÇÃO INFANTIL	
Carmem Maria Craidy	65
PARTE II	
SEMINÁRIO EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS LDB	
1 O IMPACTO DO FUNDEF: CONJECTURAS A PARTIR DA SUA IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO	
José Luiz Guimarães	75
2 EDUCAÇÃO INFANTIL: HORIZONTES DAS POLÍTICAS ATUAIS NO FUNDEF, PPA, PNE, EFA/2000 E PEC/COMBATE À MISÉRIA	
Vital Didonet	93
ANEXOS	
1 SEMINÁRIO LDB E EDUCAÇÃO INFANTIL – programação	105
2 SEMINÁRIO EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS LDB – programação	107

APRESENTAÇÃO

Maria Lucia de A. Machado¹

O reconhecimento do dever do Estado para com a educação das crianças de 0 a 6 anos, expresso claramente na Constituição de 1988, é um marco que inaugura uma nova era na história do atendimento à criança pequena em nosso país. Com essa medida obriga-se o Estado a disponibilizar as vagas demandadas pelas famílias em instituições dos sistemas educacionais para todas as crianças desde seu nascimento, seja qual for sua origem regional, social, racial ou étnica e a despeito da opção religiosa ou política de seus pais. Trata-se de não mais justificar uma função específica para as instituições de educação infantil e seus profissionais com base exclusivamente no direito das mulheres trabalhadoras, ou na retórica que justifica objetivos pedagógicos dessa ou daquela natureza, mas como um **direito da criança**.

A extensão do direito à educação para as crianças de 0 a 6 anos nascidas ou residentes em nosso país configura, por sua vez, uma situação nova na estrutura dos sistemas educacionais brasileiros, tendo em vista a incorporação definitiva do atendimento a bebês e crianças menores de 4 anos e das instituições de educação infantil funcionando em período integral².

No processo de reorganização dos sistemas educacionais, subsequente à promulgação da Constituição de 1988, legislações próprias vêm delimitando as esferas de ação e distribuindo as responsabilidades entre os níveis de governo, as instituições de ensino e os agentes sociais envolvidos. Pelo impacto que causam nos sistemas educacionais, merecem especial destaque a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB, lei 9394 promulgada em dezembro de 1996 e a lei 9424, também promulgada em dezembro de 1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF. Nesse movimento desafios se colocam tanto no plano político quanto no plano técnico, seja para as autarquias integrantes dos sistemas de ensino, seja para as instituições que atendem crianças e respectivas famílias e, também, para profissionais docentes e não docentes.

¹ Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas

² Observe-se que as crianças de 4 a 6 anos já vinham sendo atendidas nos sistemas educacionais brasileiros em pré-escolas funcionando, majoritariamente, em período parcial.

No plano político, é delegada aos municípios a prioridade da iniciativa de implementação de programas destinados às crianças entre 0 e 6 anos de idade. Todavia, prioridade não implica em exclusividade. Estão previstas na legislação a articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, bem como a delimitação expressa do montante dos recursos a serem aplicados no setor e seu direcionamento privilegiado por cada um dos níveis de governo¹. Diante disso, um dos principais desafios atuais é o de **garantir os avanços** obtidos na trajetória histórica do campo da educação infantil, especialmente em relação aos programas de atendimento de crianças pequenas em período integral e aos direitos adquiridos pelos profissionais que já se encontravam atuando no setor.

No plano técnico, a reordenação dos sistemas educacionais impõe tarefas específicas para membros dos conselhos estaduais e municipais de educação, das secretarias de educação, das delegacias de ensino e, enfim, para todos os responsáveis direta ou indiretamente envolvidos no funcionamento das instituições propriamente ditas. Para esses, um dos principais desafios é o de **captar a dimensão educativa** prevista para a faixa etária de 0 a 6 anos e **propor sua respectiva tradução** no cotidiano das instituições, através de uma organização dos agrupamentos de crianças, dos espaços, do tempo, dos materiais e das atividades propostas para elas **que integre cuidar/educar**².

Cabe ressaltar que, todavia, as novas proposições jurídico-financeiras nem sempre são suficientemente claras e, de um modo ou de outro dão margem a interpretações por vezes contraditórias. Da mesma forma, o propósito de integração cuidar/educar crianças de 0 a 6 anos permite a implementação de programas apoiados em perspectivas pedagógicas por vezes divergentes quanto aos modos de atender às necessidades de bem estar, crescimento e desenvolvimento das crianças pequenas.

Conscientes dos desafios que se apresentavam para a área e da responsabilidade que detinham nesse processo, pesquisadores integrantes do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas promoveram a realização dos seminários denominados *LDB e Educação Infantil* e *Educação Infantil pós LDB* em agosto de 1997 e

¹ LDB, 1996, art. 8º, 9º e 10.

² BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Ensino Fundamental, Departamento de Política Educacional, Coordenação Geral de Educação Infantil. *Política Nacional de Educação Infantil* Brasília : MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

dezembro de 1999 respectivamente¹. Nesses dois encontros especialistas foram convidados a expor suas posições baseados em trabalhos especialmente preparados para esses eventos, debatendo com estudiosos e profissionais presentes.

A publicação que o leitor tem em mãos é a etapa final desse processo. Nela procura-se registrar essas iniciativas, divulgando a um público maior o teor dos documentos apresentados por alguns dos palestrantes convidados. Além do registro histórico, pretende-se oferecer subsídios para pesquisas e políticas para a área, incrementando-se a produção no campo.

Esclarece-se, em tempo, que a seqüência dos artigos obedece a ordem cronológica das exposições. A fim de garantir a fidelidade ao pensamento dos autores, na ocasião dos eventos, os textos são apresentados integralmente no formato original.

¹ Seminário *LDB e Educação Infantil* em agosto de 1997: Fúlvia Rosemberg (coord.), Maria Malta Campos (coord.), Isabel M. Ferreira, Maria Lucia de A. Machado e Moysés Kuhlmann Jr. Seminário *Educação Infantil pós LDB* em dezembro de 1999: Maria Lucia de A. Machado (coord.) e Fúlvia Rosemberg, Maria Malta Campos e Moysés Kuhlmann Jr. Veja a programação detalhada dos dois eventos nos Anexos 1 e 2.

PARTE I

SEMINÁRIO LDB E EDUCAÇÃO INFANTIL

A LDB E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Vital Didonet¹

1. A política de educação infantil no Brasil tem perfil ainda mal delineado, com alguns contornos fortes e outros bastante apagados. A análise da questão teria que ser feita segundo os âmbitos nacional, estadual e municipal. Em cada um desses o setor público tem papéis a desempenhar para que o direito da criança de 0 a 6 anos à educação se torne realidade.

Quanto à política nacional nas últimas décadas opiniões, divergentes têm sido expressas podendo ser agrupadas em três blocos: a) o de que não há política nacional para a educação das crianças menores de 7 anos. O que existiu até hoje foram ações isoladas, descontínuas e setorializadas. O que existe, no momento, são diretrizes de política, sem a ação conseqüente de levá-las à prática; b) o de que o que existe ou houve até recentemente é um disfarce de política; e c) o de que uma política vem sendo construída ao longo do tempo pela pertinaz dedicação de técnicos e especialistas da área, com maior ou menor apoio institucional. Incluo-me entre os que defendem esse terceiro ponto de vista. Minha posição se fundamenta no conhecimento do que tem sido feito nos últimos 20 anos para conquistar espaço político, reconhecimento social e qualificação técnica para a área. Decorre, também, da experiência de luta para abrir espaço na legislação educacional, no orçamento da União, no orçamento do setor educação, nos planos e programas nacionais de educação e para convencer autoridades educacionais a dar atenção para essa área. Partir de um ponto 0 na educação pré-escolar no Ministério da Educação e em 30% dos Estados, no início da década de 70, e chegar, em 1988, à afirmação na Constituição Federal, de que o atendimento ao pré-escolar é um direito das crianças de 0 a 6 anos² e um dever do Estado³, de que é competência dos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar⁴ e de que os

¹Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados. Versão finalizada em 4 de julho de 1997.

²Os trabalhadores urbanos e rurais, homens e mulheres, têm direito a que seus filhos e dependentes, do nascimento aos 6 anos de idade, sejam atendidos em creches e pré-escolas (Constituição Federal, art.7º). Sendo direito dos pais enquanto trabalhadores, é simultaneamente, um direito de seus filhos. Em outras palavras, o direito dos pais trabalhadores não se cumpre se seus filhos e dependentes não são atendidos naquelas instituições de educação.

³A Constituição Federal diz textualmente que "*o dever do Estado para com a educação se efetiva mediante a garantia de (...) atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos*" (art.208, grifos meus).

⁴Art.30.

Municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil¹, foi uma conquista histórica que envolveu persistência, habilidade, tenacidade e soma de muita solidariedade dos profissionais da área espalhados por todo o País.

A política de educação infantil, como de resto toda política educacional, não se define em termos fechados e conclusivos, porque ela é um processo e, como tal, se revela em cada época e contexto em uma ou várias formas de ação. Ela existe quando a educação assume uma forma organizada, seqüencial, ditada de acordo com as finalidades e os interesses que se têm em relação às crianças que serão atendidas. Por isso, ela pressupõe organização, seletividade e criteriosidade sobre o que será ou não transmitido². Assim, o processo que envolve a elaboração, aprovação e implementação de um Plano Nacional, de um Programa Nacional ou local, ou de ações mais ou menos abrangentes visando o atendimento educacional de um determinado segmento da população infantil, configura uma fase ou módulo de um sistema em formação, ou seja, de uma política em processo. As ações estão carregadas de intenções³. Importa que haja, ao longo desse processo, uma análise crítica sobre tais intenções, sobre os rumos projetados, a que grupos estará dirigida, que tipo de homem, de mulher e de sociedade se quer formar. Vale para a política de educação infantil o que Neves diz sobre as políticas sociais: *“O ritmo e a direção do desenvolvimento das políticas sociais em determinada formação social concreta são determinados pela consolidação dos níveis de participação popular alcançados - ou seja, do alargamento dos mecanismos de controle social das decisões estatais -, e, também, pelo estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção.”*⁴

No âmbito dos Estados e Municípios, pelo menos nos últimos vinte anos têm sido formuladas e postas em práticas, por alguns governos, políticas claras de atendimento educacional seja para as crianças de 0 a 6 anos, seja para o grupo de 4 a 6 anos. Não cabe no escopo deste artigo o estudo da produção documental e da implementação de políticas de educação infantil desses dois níveis administrativos, embora pudesse ser interessante buscar eventuais relações entre elas e as diretrizes e atuações do nível federal. Neste texto, vamos refletir sobre a política de educação infantil a partir da nova Lei de Diretrizes e

¹Art.211, §2º, na redação da Emenda Constitucional 14/96 *“Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”*.

²MARTINS, Clélia. *O que é Política Educacional*. São Paulo : Brasiliense, 1993.

³MARTINS, Célia, op. cit.

⁴NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo : Cortez, 1994.

Bases da Educação Nacional (lei 9394/96). Que se pode esperar e que se deve fazer para avançar a partir da LDB?

2. O longo e democrático debate sobre os direitos da criança durante a Constituinte (1986/88¹) e os estudos e debates na Câmara dos Deputados² durante a elaboração da LDB (1988/93), colocaram na ordem do dia as questões centrais da criança e serviram para formular sinteticamente a vontade da nação sobre a educação na faixa de 0 a 6 anos. A promulgação da LDB, em dezembro de 1996, consolidou as posições tomadas e estabeleceu as bases para um novo patamar na política de educação infantil.

3. A tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na Câmara dos Deputados e no Senado Federal é testemunha de um intenso e extenso debate político-ideológico. Forças opostas se digladiaram em torno de idéias, princípios, diretrizes e determinações práticas. O tempo decorrido entre a apresentação do primeiro projeto, pelo Deputado Octávio Elísio, em setembro de 1988, e a aprovação final do texto, em dezembro de 1996, foi determinado pela dificuldade em consolidar num texto único interesses diversos, valores opostos e conflitantes projetos de sociedade. Isso envolveu estudo e fundamentações, debate e negociações, conciliação e decisões na base do voto. Em conseqüência, é compreensível que haja descontentamentos em relação a aspectos específicos do texto final e que a LDB receba críticas e seja passível de mudanças³. Isso não lhe tira o mérito, apenas mostra a dinâmica das forças sociais que influem na educação. Com qualidade e imperfeições, com avanços e anacronismos, a nova LDB abre

¹O movimento organizado e coordenado pela Comissão Nacional Criança e Constituinte é o mais expressivo que houve no Brasil na área da criança em termos de abrangência, duração e resultados efetivos. Essa Comissão foi constituída por organismos governamentais e não-governamentais de âmbito federal, tendo representantes oficiais dos Ministérios da Educação, do Planejamento, da Cultura, do Trabalho, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Ministério da Justiça e das seguintes entidades: OMEP, UNICEF, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Federação Nacional de Jornalistas, CNBB, OAB e Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua. Em cada Estado havia uma Comissão Estadual Criança e Constituinte, algumas das quais congregavam mais de trezentas entidades ligadas à criança. Além de sessões de estudos e discussões, foram promovidos dois encontros nacionais para debater e aprovar as propostas para Constituinte, foram também realizadas diversas manifestações, passeatas, marchas e outras formas de conscientização e pressão. As crianças participaram de inúmeros atos, inclusive da campanha que reuniu um milhão e duzentas mil assinaturas numa carta aos constituintes.

²A Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados promoveu audiências públicas e consulta a especialistas, dirigentes de órgãos governamentais e ONGs na fase de elaboração do Substitutivo Jorge Hage, quando a educação infantil também foi contemplada.

³Vários Projetos de Lei já foram apresentados neste ano na Câmara dos Deputados visando alterar dispositivos da Lei 9394/96. Em julho foi sancionada a Lei 9475/94, que altera o art.33, sobre o ensino religioso.

a perspectiva de amplas mudanças na educação. Elas dependerão, evidentemente, da vontade política dos dirigentes governamentais e da capacidade de mobilização, pressão e participação da sociedade, através de suas representações nos Conselhos (de Educação e Escolares). Quais são as inovações para a educação infantil?

4. A mais importante e decisiva contribuição da LDB para com a educação infantil é a de situá-la na **educação básica** (art.29). Ao afirmar que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica a nova lei não está apenas dando-lhe uma posição cronológica na pirâmide da educação mas, principalmente, expressando um conceito novo sobre esse nível educacional. Segundo o art.22 da LDB, a educação básica é aquela que assegura ao educando a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornece-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Esta formação indispensável não começa na 1ª série do ensino fundamental, mas na educação infantil, ou seja, no nascimento... Duas conseqüências imediatas decorrem daí: a) a política educacional não pode omitir a educação infantil sob pena de ver-se capenga, incompleta, tentando sustentar-se no ar e b) a educação infantil e o ensino fundamental devem estar articulados e coordenados quanto ao planejamento curricular, ou seja, na definição dos conteúdos e métodos.

A educação infantil, por conseguinte, ganha importância, passando a desempenhar um papel específico no conjunto da educação: o de começar a formação que hoje toda pessoa precisa para exercer a cidadania e de estabelecer as bases, os fundamentos para os estudos posteriores.

O conceito de educação básica vem sendo introduzido há anos na concepção dos sistemas educativos, com respaldo da UNESCO. O Brasil apenas se *atualiza*, adotando a idéia de que toda pessoa precisa ter uma base de educação mais ampla e extensa para integrar-se e participar criativa e produtivamente, como sujeito e cidadão, na sociedade moderna. Que essa educação começa no nascimento da criança é a novidade para os sistemas de ensino brasileiros, colocando-os em coerência com a posição tomada pelos participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia: *“A aprendizagem começa com o nascimento. Isso implica cuidados básicos e a*

educação inicial na infância, proporcionados seja através de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for o caso.”¹

5. A ação educativa na faixa de 0 a 6 anos é complementar à ação da família e da comunidade (art.29). Não a substitui mas a complementa. Portanto, a educação infantil se dá na família e em instituições educativas próprias. A expressão “*em complementação*” tem conseqüências no planejamento e na execução da política educacional:

- a) só se complementa aquilo que já foi feito ou está em curso. Portanto, as instituições de educação infantil devem estar articuladas com as famílias e a comunidade para encontrar os conteúdos, os valores, as atitudes que serão repassados às crianças, para estabelecer as seqüências de seus programas. Isso diz respeito às raízes culturais que sustentam a personalidade em formação. Com essa articulação, a educação infantil pode responder ao desafio de formar cidadãos-sujeitos frente aos riscos previsíveis da despersonalização e da universalização dessa ou daquela cultura hegemônica conduzida pela globalização (inclusive das idéias e culturas);
- b) a educação infantil tem que ser *mais* do que a educação recebida na família e na comunidade, tem que ir além em conteúdos, tanto na profundidade quanto na abrangência;
- c) as instituições de educação infantil devem contar com organização administrativa e educadores qualificados de sorte a *ir além* da educação familiar e comunitária, a produzir a expansão e o aprofundamento das aprendizagens.

6. Como decorrência dessa visão de complementação, de *ir além* da educação recebida no seio da família e na comunidade, e para dotá-la do caráter científico e técnico possibilitado pelo avanço das ciências na área do desenvolvimento e da aprendizagem infantis, a LDB estabelece um **novo patamar de formação dos educadores**. Desloca o eixo principal da formação, que repousava sobre o conteúdo de nível médio para o conteúdo de nível superior, em cursos de graduação plena. O que era regra, segundo a lei 5692/71, a formação em nível médio, passa a ser exceção. Admite-se formados em nível médio, mas até o fim da Década da Educação todos deverão ter a formação superior. Em lugar da Escola Normal é colocada a Universidade e o Instituto Superior de Educação.

¹Art.5º da “*Declaração Mundial sobre Educação Para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.*”

A expressão “*Curso Normal Superior*” deixa margem a dúvidas se vai redundar num melhorado curso de nível médio ou num curso superior menos exigente ou, ainda, num novo perfil de curso superior de formação de educadores para a faixa de 0 a 10 anos (a educação infantil e as quatro primeiras séries do ensino fundamental). Em qualquer desses casos, não está clara a relação do Curso Normal Superior com o Instituto Superior de Educação.

Dado que as mudanças na estrutura do ensino superior são lentas, a política educacional terá que encarar de imediato o desafio de criar e por em funcionamento os Institutos Superiores de Educação.

Outra influência decisiva sobre a política de educação infantil virá do **novo perfil do educador**. Este poderá ser preparado em curso específico de formação de profissionais da educação (art.63) como também graduado em outros cursos superiores (jornalismo, comunicação, psicologia, antropologia, filosofia, letras...) que façam a formação pedagógica no Instituto Superior de Educação (art.63). A interação de profissionais de diferentes formações conduzindo o processo educativo num mesmo centro de educação infantil tem sido enriquecedora e produtiva. A formulação das propostas pedagógicas poderá ser fecunda se contar com experiências e abordagens de diversos campos do conhecimento humano. Pode ser uma forma de transcender o *pedagogês*, enriquecendo a experiência educativa com a visão de outras áreas do conhecimento humano¹. E isso não apenas como subsídios e complementações, mas como interdisciplinaridade e multidisciplinaridade, mais necessárias na educação da criança pequena do que em qualquer outra etapa do processo formativo.

7. Organização do sistema municipal de educação. Os Municípios são os responsáveis pelo atendimento educacional das crianças de 0 a 6 anos. Para tanto, terão assistência técnica e financeira da União e dos seus respectivos Estados. Conseqüentemente, terão que criar ou reformular seu respectivo sistema de ensino. Embora não seja obrigatório, pois os Municípios podem optar por integrar-se ao sistema estadual (art.11), é de supor-se que todos queiram organizar seu sistema próprio, por uma

¹Embora a Pedagogia abarque os conhecimentos de diversas áreas como biologia, psicologia, sociologia, filosofia, história, artes etc., ela fez das didáticas seu principal instrumento de trabalho, nem sempre construídas sobre os dados daquelas ciências.

questão de poder. Mesmo admitindo que uma parcela dos 5.300 municípios não tenha condições técnicas e financeiras de por em bom funcionamento um sistema de ensino, a médio prazo eles chegarão lá, desde que comecem. O importante é que a União e o Estado não se mostrem indiferentes e desinteressados, mas cumpram seu dever de prestar assistência técnica e financeira aos Municípios na medida de suas necessidades. Assim, esse dispositivo da LDB poderá provocar um avanço significativo na educação infantil e no ensino fundamental: a política educacional será mais descentralizada, a responsabilidade mais repartida e o esforço assumido mais amplamente.

A Secretaria Municipal de Educação deverá contar com um departamento, uma diretoria ou um setor específico de educação infantil. Muitas atribuições lhe cabem, dependendo do Município: elaboração da proposta de política municipal de educação infantil, do plano municipal de educação, da proposta orçamentária e de sua defesa junto aos demais setores da Secretaria, além de apoio às unidades de atendimento educacional e encaminhamento de suas necessidades de supervisão, de zelo pela qualidade, de promoção ou coordenação dos cursos de qualificação dos educadores e, ainda, de promoção do intercâmbio de experiências intramunicipais e intermunicipais.

Como parte desse sistema, o **Conselho Municipal de Educação** terá um papel relevante. Quanto à estrutura, seria vantajoso que esse organismo tivesse uma Câmara de Educação Infantil e uma de Ensino Fundamental, para que os assuntos daquela primeira fase da educação fossem adequadamente considerados? A existência de uma Câmara específica para tratar dos assuntos da faixa de 0 a 6 anos poria em evidência as necessidades de elaboração de normas e orientações próprias para esse nível educativo e, com certeza, elas seriam produzidas. Ou a divisão se tornaria prejudicial para a educação infantil, separando o *fraco* do *forte*, a segunda da primeira prioridade, de tal sorte que aquela seria mantida na rabeira dos projetos, dos planos e dos orçamentos? Quanto mais a educação infantil for vista, entendida e tratada como parte da educação básica, mais presença e força ela poderá ganhar. Nesse caso, em vez de duas Câmaras por níveis, haveria Câmaras por área (currículo, estabelecimentos educativos e profissionais da educação). Em qualquer hipótese, a composição dos Conselhos deverá incluir especialistas em educação infantil.

8. A prioridade estabelecida pela LDB para o ensino fundamental (repetindo a Constituição Federal) e sua vinculação quase fechada à esfera municipal (que a

Constituição não faz), pode ocasionar um retrocesso na recente expansão das redes de creches e pré-escolas públicas. É passível de questionamento a constitucionalidade da LDB no que se refere à responsabilização exclusiva do Município no atendimento às crianças de 0 a 6 anos. O art.30 da Constituição Federal menciona que compete ao Município manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar. Ora, cooperação técnica e financeira é muito mais do que entrega de diretrizes, como consta da LDB e de parâmetros curriculares, com o que, parece, o MEC se contentaria.

A lei 9424/96 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF, é um instrumento governamental concreto que pode levar, por tabela, a educação infantil à asfixia financeira em muitos municípios. Embora até o presente momento a maioria dos Municípios não tenha concluído os cálculos de *perdas e ganhos* com o Fundo e de sua repercussão sobre o sistema municipal de ensino, o seguinte raciocínio tem provocado tremores em muitos: 15% das Transferências recebidas pelo Município¹ ficarão no Fundo, para serem rateadas, junto com os demais recursos do Fundo, entre o Estado e os Municípios, segundo o número de matrículas de ensino fundamental que cada um mantém. Como 60% do valor recebido do Fundo deve ser aplicado no pagamento dos professores em efetivo exercício em sala de aula², sobram 40% para o pagamento dos demais profissionais (diretores, supervisores, inspetores, orientadores educacionais ou pedagógicos), do pessoal administrativo (secretária, merendeira, vigia, pessoal de limpeza) e dos aposentados da educação, para as despesas administrativas da Secretaria de Educação e das escolas, para a construção de novas salas ou escolas, para universalizar o ensino fundamental, para a compra de móveis e equipamentos, para a realização de levantamentos estatísticos, estudos, pesquisas e para programas de atualização e aperfeiçoamento dos professores³. Esses 40% serão suficientes para tudo isso?... Se não o forem, de onde o Município puxará recursos senão da parcela das Transferências não postas no Fundo? E se assim o fizer, que dinheiro sobrar para a educação infantil?

¹Fundo de Participação dos Municípios e parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias/ICMS, segundo o art.1º, §1, da Lei 9424/96.

²Essa é uma das medidas mais elogiáveis da Lei 9424/96, por ser a garantia efetiva de que o professor terá um *piso* salarial mais alto do que a média nacional hoje praticada. Segundo as estimativas e propostas do MEC, para este ano, seriam de R\$300,00 por mês.

³Exigidos pelo Plano de Carreira e/ou Estatuto do Magistério segundo determina o art.67 da LDB.

Observe-se que serão depositados no Fundo 60% dos recursos das Transferências que o Município deve aplicar, por determinação constitucional, nas atividades compreendidas como de “*manutenção e desenvolvimento do ensino*”, que são mais restritas do que as atividades de educação¹. Sobram 40% dos 25% das Transferências (ou 10% do total transferido) para a educação infantil e para *cobrir* as necessidades das demais atividades para as quais o Fundo não forneceu com suficiência.

Para evitar a asfixia ou o aperto, os formuladores da política de educação infantil e os responsáveis por sua implementação deverão estar atentos para: a) garantir que a parte dos 25% das transferências da União aos Municípios não depositadas no Fundo (10%) sejam destinadas à educação infantil, b) que os 25% dos recursos de impostos municipais (ou outro percentual superior estabelecido por lei orgânica municipal para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino) também sejam aplicados na educação infantil.

9. Prioridade número dois, no âmbito municipal: a educação infantil. Pela LDB, as duas prioridades do Município são, na prática, exclusividade. O município poderá atuar no ensino médio e superior somente após o atendimento completo das necessidades de ensino fundamental e educação infantil e com recursos que estejam acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (25% da receita de impostos, incluídos os de transferência). Embora o ensino fundamental já esteja perto da universalização (85% na média no país, e próximo de 100% em alguns municípios), requerendo esforços na elevação da qualidade, inclusive melhor remuneração dos professores, falta muito para atender a demanda de creches e pré-escolas. Essa demanda é crescente, resultando do contínuo aumento do número de mulheres no mercado de trabalho, do aumento de mulheres chefe-de-família e do conhecimento sobre os benefícios que a participação em creches e pré-escolas traz para o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças. O trabalho do Município aumenta proporcionalmente ao crescimento da demanda. Embora não seja obrigatória para a criança, a educação infantil é um direito seu e de sua família. É um dever do Estado (Poder Público, especificado pela LDB como Município) atender toda a demanda. Como estamos no patamar de 35-40% de atendimento do grupo etário de 4-6 anos e 12-15% das crianças de 0-3 anos, não dá para vislumbrar o horizonte do ensino médio municipal, muito menos do superior. Os Municípios que mantêm escolas de ensino médio e alguma

¹Ver art.70 e 71 da LDB.

faculdade terão que negociar sua transferência para o Estado, pois a partir deste ano não podem mais alocar em sua manutenção recursos compreendidos nos 25% de seus impostos e das transferências que recebem da União e dos Estados.

10. A política de educação infantil terá que tomar a criança como um todo, para promover o seu **desenvolvimento integral**. Essa afirmação decorre da visão de globalidade da educação, adotado pela LDB em seu art.1º, do estabelecimento do desenvolvimento integral da criança como finalidade da educação infantil e da especificação do objeto a ser trabalhado nessa etapa (aspectos físico, psicológico, intelectual e social), tratados como aspectos do desenvolvimento e não como coisas distintas ou áreas separadas. Está em causa uma educação integral e integrada da criança como pessoa inteira, e não apenas de sua inteligência racional. A visão abrangente dos processos formativos é um forte instrumento para se contrapor à tendência homogeneizante da globalização, que conduz à imposição de modelos e culturas hegemônicas. A heterogeneidade social e a diversidade cultural terão que estar presentes na educação infantil, porque esta se levanta do chão que abriga as raízes culturais de cada criança e de cada comunidade. E nisso, essa etapa educativa tem um papel transcendental. Se pensa na criança como pessoa inteira, querendo ajudá-la a viver uma existência plena, com a consciência de sua capacidade intelectual e de sua afetividade.

11. A dimensão política da educação, presente na LDB, constitui um importante elemento da política educacional. A educação não é um assunto politicamente neutro nem meramente técnico. Ela visa a formação dos cidadãos para exercerem a cidadania de forma ativa e responsável. Por isso, a LDB determina que a educação básica deve incluir os valores fundamentais ao interesse social e aos direitos e deveres dos cidadãos, no que se refere ao bem comum e à ordem democrática (art.27, art.32 e art.35). O projeto pedagógico da creche e da pré-escola e as propostas pedagógicas têm que encontrar as formas e os meios para tratar desses objetivos e conteúdos.

12. Implantar a gestão democrática nos estabelecimentos públicos de educação infantil é uma instigante tarefa. A criação de conselhos escolares que incluam a representação da comunidade escolar e local e a participação dos educadores na

elaboração do projeto pedagógico podem constituir-se em instrumentos decisivos de mudança no panorama atual (art.14).

13. A LDB não traça nenhuma diretriz sobre currículo de educação infantil. A intenção dos legisladores em não traçá-las se evidencia pelo fato de os Projetos de LDB (por exemplo, naquele aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal e no Substitutivo Cid Sabóia) terem um artigo sobre a matéria e este ter sido retirado do texto que chegou à aprovação final. Com isso, a educação infantil está livre para definir a proposta pedagógica com ampla liberdade, uma vez que se enquadre nos fins da educação nacional e nos princípios estabelecidos no art.3º, nas diretrizes complementares que a União elaborará com os Municípios (art.9º) e no objetivo dessa etapa (art.29).

14. Quanto à organização didática, há ampla liberdade concedida a toda a educação básica: grupos não-seriados, formados por idade, por competência ou outros critérios, séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância de períodos, ou qualquer outra forma de organização de turmas conforme o interesse do processo pedagógico recomendar (art.23). O número de crianças por turma não é fixado pela LDB (embora tivesse havido essa tentativa), ficando apenas a recomendação de que as autoridades definam os parâmetros para o estabelecimento de uma relação adequada entre o número de crianças e o educador (art.25). O ano letivo tem flexibilidade total, pois os mínimos de 200 dias letivos e 800 horas são para o ensino fundamental e médio. Assim, a educação infantil pode segui-los ou ampliá-los para tempo integral, conforme as necessidades das crianças e as possibilidades dos sistemas de ensino.

15. Os nomes são portadores de significados. Como se designarão as instituições de educação infantil? Creche e pré-escola continuam na LDB, como estão na Constituição Federal. Há quem veja na manutenção desses nomes uma atitude conservadora e contrária à mudança necessária no perfil dessas instituições, além de reforçarem a dicotomia entre as duas modalidades de atendimento e o fracionamento em duas faixas etárias. Quem defendeu aqueles nomes argumentava que eles tinham história e significado compreensível, o que facilitaria o convencimento de políticos e autoridades sobre a educação das crianças de 0 a 6 anos. Os movimentos de lutas por creche são conhecidos e seu apelo tem sido ouvido. Pré-escola também já está bastante divulgado,

embora o termo mais conhecido seja, ainda, jardim de infância. Nos países da América Latina *jardín de infantes*, *jardín de niños* ou *jardín de infancia* e até mesmo a expressão alemã *kindergarten* são os termos mais usados para a faixa de 4 a 6 anos e *guardería* e *sala cuna* para designar as instituições que atendem crianças do nascimento aos 3 anos. A lei não proíbe o emprego de outros nomes, inclusive menciona: “*ou entidades equivalentes*” para a creche. Podem ser criadas outras instituições e adotados outros nomes que, com o tempo, venham a ser consagrados. Um dos que poderia significar avanço na concepção de atendimento integral e integrado seria o de *centro de educação infantil*, que estava presente no Projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, paralelamente ao de creche e pré-escola e como reunião das duas etapas.

16. No pouco que a LDB quis falar especificamente sobre educação infantil incluiu a questão da avaliação, para deixar claro que ela não pode ser feita com o objetivo de aprovação ou de passagem de uma etapa ou nível para outro, muito menos para verificar o *preparo* para ingressar na 1ª série (o famigerado *vestibulinho*). Sua única finalidade é o acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança.

17. Um dos pontos mais importantes da LDB para a política e para a própria educação infantil está no inciso I do art.14: a elaboração do **projeto pedagógico** da escola. Este pode ser um elemento revolucionário, inovador ou, pelo menos, recriador da educação no Brasil. Cada escola é chamada a definir seu projeto pedagógico, isto é, a criar uma identidade, estabelecer suas características distintivas, que lhe dão uma cara própria, a tornam única, em resposta às necessidades da comunidade em que está inserida e da população que atende. Como parte e desdobramento desse Projeto-identidade, cada escola deve elaborar sua proposta pedagógica: complementação do currículo, opção pela base teórica e metodológica do trabalho, programação das atividades *extra-classe* ou *extra-escola*, calendário de eventos com a comunidade local. E mais, a LDB diz que os profissionais da educação devem participar da elaboração do projeto pedagógico como forma de gerir democraticamente a educação pública.

OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Elba Siqueira de Sá Barretto¹

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 4024/61) reforçou o caráter federativo da organização da educação escolar no país, no espírito das prescrições descentralizadoras da Constituição de 1946. A partir de disposições comuns, de âmbito nacional, determina que a União, os estados e o distrito federal organizem seus respectivos sistemas de ensino.

Embora não haja uma definição explícita do que sejam os sistemas de ensino na legislação pertinente, estes têm se configurado como um conjunto de instituições regidas por normas comuns que expressam uma intencionalidade. Se levarmos em conta a definição que dá Lalande a sistema – *“um conjunto de elementos (...) que dependem reciprocamente uns dos outros de maneira a formar um todo organizado”*- temos que o que acontece em um nível do sistema tem repercussões sobre todos os demais.

Como entes federativos plenos, foram os estados que desenvolveram os sistemas de ensino na sua acepção mais completa, posto que, no âmbito de seu território, conferiram uma ordenação ao funcionamento e à expansão dos diferentes graus ou níveis e modalidades de ensino oferecidos por instituições públicas, estaduais e municipais, e pelas privadas. A União reservou a si a ordenação do ensino superior e limitou-se a uma ação supletiva nos demais graus do ensino, estendendo-a nos estritos limites das deficiências locais.

Os sistemas de ensino passaram a ser regidos por órgãos colegiados, os Conselhos de Educação, já existentes antes da LDB e por ela redimensionados. Eles foram concebidos originalmente como órgãos constituídos apenas por educadores, por ser a educação escolar considerada matéria complexa, que demanda um conjunto de normas e orientações relativamente estáveis, cuja elaboração requer conhecimentos específicos na área. Como a vida de milhões de pessoas é afetada pelo funcionamento das escolas, os sistemas de ensino não poderiam ficar inteiramente à mercê de mudanças fortuitas decorrentes exclusivamente das sucessões no poder. Aos Conselhos de Educação foi dada, por lei, competência para exercer funções consultivas, estabelecer normas e

¹Da Fundação Carlos Chagas/FCC e da Faculdade de Educação/USP-SP.

deliberar sobre assuntos referentes à organização, administração e supervisão de seus respectivos sistemas de ensino, sendo que as funções do Conselho Federal de Educação, extinto em 1994, tinham abrangência nacional. O poder do Ministro ou dos Secretários de Educação passou a ser, em princípio, compartilhado com o do respectivo Conselho de Educação e a própria natureza das funções desses órgãos colegiados tem interfaces com os poderes legislativo e judiciário.

Ao longo de três décadas e meia, a conformação dos sistemas de ensino foi ocorrendo de acordo com as especificidades históricas de desenvolvimento sócio-econômico dos estados e de seus municípios, bem como das regiões em que eles se encontram, ainda que refletisse as tendências mais gerais de funcionamento da educação escolar no país. Expressou também as relações que as diferentes instâncias da administração pública e privada foram estabelecendo entre si para a manutenção dos diferentes níveis de ensino. Daí resultaram padrões de complementaridade dos serviços escolares diferenciados em cada estado e o seu maior ou menor grau de desenvolvimento, sob a responsabilidade de uns e outros mantenedores.

Nesse processo o papel dos Conselhos de Educação tem sido importante para balizar o funcionamento e a expansão dos diferentes níveis de ensino e ajudar a definir o peso da iniciativa pública e privada nos sistemas de ensino, imprimindo-lhes uma feição mais ou menos democrática segundo a conjuntura.

Quanto à educação infantil, a primeira LDB destina um pequeno capítulo, dentro da educação de grau primário. Esta deverá “*ser ministrada em escolas maternas ou em jardins de infância*” e que “*as empresas que tenham a seu serviço mães de menores de 7 anos deverão ser estimuladas a manter instituições do gênero*” (cap. I, art.23 e 24). Não obstante, no âmbito das atribuições dos estados e de seus respectivos sistemas de ensino, a lei silencia inteiramente quanto à função de autorizar o funcionamento, reconhecer e supervisionar tais instituições, diferentemente do que determina em relação ao ensino primário e médio.

As leis da reforma do ensino superior (5540/68) e do ensino de primeiro e segundo graus (5692/71), não revogaram o estabelecido sobre os sistemas de ensino na primeira LDB. Sobre a educação infantil, a lei de 1971 faz apenas uma ligeiríssima menção, exortando os sistemas de ensino *a velarem pelo seu oferecimento* (art.19), o que revela a posição marginal a que esta estava relegada no âmbito da educação brasileira.

O tratamento sumário dado à educação infantil nas leis maiores da educação não impediu contudo que certos sistemas de ensino dedicassem alguma atenção à educação da criança pequena. No caso de São Paulo, por exemplo, o Conselho Estadual de Educação estendeu às pré-escolas as mesmas normas de autorização e funcionamento das escolas de primeiro e segundo graus. Estabeleceu assim exigências básicas relativas às dependências físicas, proposta pedagógica e qualificação do pessoal. Também incorporou ao currículo regular dos cursos de magistério a formação pré-escolar, habilitando ao mesmo tempo as professoras do primeiro grau a trabalharem na pré-escola e cobrando tal habilitação como exigência para o exercício da docência nesse nível. É provável que medidas semelhantes tenham sido adotadas também em outros estados.

Entretanto, tal como pondera a Indicação CEE/SP 4/95, “*as características peculiares dos serviços de educação infantil têm facilitado a sua proliferação à margem do sistema de ensino*”. Como a utilização de tais serviços é facultativa, podendo a população optar por recorrer a eles ou não, e, como eles não constituem condição de matrícula no ensino obrigatório, muitos dos mantenedores preferem que suas escolas funcionem como *cursos livres*, ficando portanto fora do controle dos órgãos competentes. No caso dos outros níveis de ensino as instituições têm interesse em ser oficializadas, ou seja autorizadas, reconhecidas e supervisionadas pelo poder público, porque esta é a condição de validação dos certificados ou diplomas que conferem. O fato de que não cabe à pré-escola oferecer certificação que constitua pré-requisito ao prosseguimento dos estudos, tem facilitado a proliferação de um sem-número de instituições *clandestinas*, que, no mais das vezes, deixam de atender as exigências mínimas para o seu funcionamento do ponto de vista educacional. Além disso, os serviços de supervisão escolar mantidos pelo poder público, não raro assoberbados com as escolas de ensino fundamental e médio, quando visitam as pré-escolas reconhecidas oficialmente, freqüentemente costumam limitar-se a uma atuação burocrática, desprovida de preocupações propriamente educacionais.

Como para a expansão da pré-escola – cujo aumento passou a ser significativo no país apenas a partir da década de 70 – não foram criadas fontes específicas de financiamento, seu crescimento viabilizou-se em boa parte através da utilização de recursos que, em princípio, deveriam ser destinados ao ensino fundamental por força de

vinculações orçamentárias. A esses foram adicionados outros recursos, provenientes de fontes diversas, entre os quais se destacaram os da esfera federal.

A necessidade de respaldar institucionalmente o repasse de verbas para a pré-escola levou o Conselho Federal, pressionado pelos estados, a buscar uma abertura legal para o financiamento da educação infantil na década de 70. Esse órgão desenvolveu então uma série de argumentos que possibilitaram abarcar dentro do ensino fundamental, considerado de modo mais abrangente, o atendimento à faixa etária dos 5 e 6 anos (Parecer CFE 2018/74). Em 1978 a lei federal 6536 atenuou a vinculação orçamentária, permitindo que os 20% do Fundo de Participação dos Municípios, antes reservados exclusivamente à manutenção do ensino de primeiro grau, pudessem ser aplicados em educação e cultura de modo geral, o que deu apoio legal à expansão da pré-escola (Barretto, 1995a).

A despeito das dificuldades, a pressão da população e dos movimentos sociais e o esforço de certas administrações no sentido de angariar recursos materiais e qualificar pessoal para oferecer a educação infantil, resultaram num enorme crescimento da cobertura dos serviços pré-escolares dos anos 70 para cá, e em particular nos anos 90. Cerca de 3/4 das crianças na faixa dos 5 a 6 anos estavam sendo atendidas no país em 1995¹.

Embora do ponto de vista pedagógico a sua articulação com o ensino fundamental deixe muito a desejar, a pré-escola foi concebida – guardadas as suas peculiaridades – também enquanto um serviço escolar propriamente dito. Já o atendimento à criança de 0 a 3 anos, que ainda continua excessivamente reduzido no país, teve trajetória diversa. Seu crescimento foi assumido por outros aparatos institucionais, ligados principalmente à área da saúde e do bem-estar social, e via de regra, sem nenhuma articulação com a área da educação. Se a pré-escola expandiu-se fundamentalmente no âmbito dos sistemas de ensino, as creches cresceram à margem deles, não se devendo ignorar, de um lado, a resistência dos gestores do ensino a assumirem responsabilidades em relação ao atendimento às crianças dessa faixa etária e, de outro, a disputa pela manutenção desses serviços pelos órgãos onde foram criados. É que as creches representaram a ampliação de

¹Fonte: *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

quadros institucionais e de recursos que os seus mantenedores não desejam perder com a eventual transferência desses serviços para a área da educação.

A Constituição Federal de 1988 recupera o caráter federativo da república brasileira, seriamente comprometido no regime autoritário, em virtude das medidas excessivamente concentradoras de recursos e poder adotadas pelo governo central. Pela nova Carta Constitucional os municípios deixam de ser considerados apenas unidades administrativas, passando a entes federativos, aos quais são atribuídos recursos e autonomia em proporções maiores do que em todas as constituições anteriores. Além da competência própria para elaborarem as leis referentes aos interesses locais, eles adquirem competências compartilhadas com as demais instâncias, que passam a cobrir um vasto espectro de assuntos, entre os quais a organização de seus respectivos **sistemas de ensino**. Os estados também se beneficiam com a descentralização, recobrando competências, recursos e maior autonomia. Reforça-se o princípio do federalismo cooperativo.

A Carta Magna amplia significativamente os direitos à educação, neles incluindo pela primeira vez o direito da criança pequena ao atendimento em creches e pré-escolas, estendido a toda faixa etária de 0 a 6 anos. Confere assim à educação infantil um novo status, constituindo importante marco para a redefinição de princípios doutrinários capazes de informar a implementação de novas políticas na área, bem como compromete o Estado com o seu atendimento. Sendo o atendimento institucional à criança de 0 a 6 anos considerado de caráter eminentemente educacional, passa ele a recair no âmbito dos sistemas de ensino.

À ampliação de direitos não correspondeu entretanto a criação de novas fontes de recursos. Observe-se porém que, embora tenha sido mantida a vinculação constitucional do mesmo percentual de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (25% para estados e municípios), aumenta o montante de recursos para a educação nas unidades federadas, uma vez que há um incremento do bolo orçamentário no âmbito dessas instâncias. Com a descentralização de tributos determinada pela Constituição, os municípios passaram a ter uma receita em média 30% maior do que a do período anterior, podendo os ganhos chegarem a 50%, em caso de municípios com economia muito dinâmica. Os estados também aumentaram suas receitas cerca de 10% em média. Além disso, como a disponibilidade orçamentária da União foi reduzida com a descentralização,

a vinculação constitucional de recursos federais passou de 13% para 18%, afim de assegurar que não houvesse perdas para o setor.

Pela nova Constituição, compete aos municípios manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental com o apoio dos estados e da União. Se em relação ao ensino fundamental podem prevalecer dúvidas quanto ao seu locus preferencial: estado ou municípios, dada a história da sua expansão e a ambigüidade da legislação, com referência à educação infantil confirmam-se os municípios como os seus provedores públicos.

Embora possa haver distinções entre as esferas administrativas quanto à assunção de competências específicas em relação aos níveis de ensino, na Constituição predominam as competências concorrentes entre as instâncias e a co-responsabilidade entre elas é claramente explicitada no caso da manutenção do ensino fundamental. A preocupação com o fato de que no limiar do século o país ainda não conseguiu universalizar o ensino obrigatório, incluindo-se entre os 10 países do mundo com maior número de analfabetos, leva os constituintes a estabelecerem, nas disposições transitórias, os meios necessários à consecução desse propósito. Assim sendo, no prazo de 10 anos, a Constituição determina que tanto a União, como os estados, distrito federal e municípios, aplicarão pelo menos 50% dos recursos da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Deverão também desenvolver esforços visando a mobilização de todos os setores organizados da sociedade nesse sentido.

A descentralização de recursos para os municípios não foi porém acompanhada do crescimento proporcional de matrículas no primeiro grau mantido pelas prefeituras. Apenas a pré-escola se expandiu consideravelmente após ao aumento das receitas municipais determinado pela Constituição. Sua participação relativa passou de 43,3% em 1989 para 54,5% em 1995¹, sendo que o crescimento acentuado dos últimos anos deveu-se à incorporação, nas estatísticas, das classes de alfabetização que se desdobraram do ensino fundamental antecipando a escolaridade obrigatória.

As competências concorrentes das esferas administrativas, cujo pressuposto é o princípio redistributivo, uma vez que todas elas devem contribuir para a oferta de um

¹Fonte: *Anuário Estatístico do Brasil*, Rio de Janeiro: IBGE, 1992 e 1996.

mesmo serviço, têm dado ensejo a varias formas de cooperação entre a União, estados e municípios. Não obstante, da co-responsabilidade decorre uma ambigüidade que, em última instância, possibilita que todos os níveis de governo atuem concomitantemente na manutenção de todos os níveis de ensino¹. Em vista da acentuada descentralização de recursos, a probabilidade de superposição de serviços em mais de uma esfera tende a aumentar em função do aumento da autonomia relativa de cada uma. As dificuldades de costurar o pacto federativo mediante o qual se efetua o regime de colaboração, em face das disputas de poder e das fragilidades do quadro político-partidário ganham mais evidência. Como a rigor, nada impede que, sob determinadas condições, qualquer das instâncias de governo atue em qualquer nível de ensino, a dispersão ou má distribuição de recursos no setor tende a acentuar-se. Ela ocorre tanto no que se refere à proporção relativa que é alocada aos vários níveis de ensino em cada uma das instâncias, quanto ao que é alocado a um mesmo nível pelas diferentes esferas da administração (Barretto,1995b).

Essa situação mostra a necessidade de reestruturar o quadro de distribuição de recursos e encargos relativos à expansão e manutenção do ensino. Nesse sentido é mister buscar modelos mais eqüitativos de redistribuição com o objetivo de diminuir as discrepâncias encontradas entre as redes públicas de ensino, de modo a que a clientela escolar venha a ser melhor contemplada.

Decorridos 8 anos após a restauração do Estado de Direito, constata-se que as instâncias deixaram de cumprir a destinação temporária de metade de suas receitas vinculadas, ao incremento do ensino fundamental. Diante dessa constatação, a Emenda 14/96 à Constituição Federal fixa um novo prazo, de mais 10 anos, para a universalização da escolaridade desse nível. Eleva também o percentual a ser destinado a esse propósito para 60% da receita vinculada de impostos e transferências no caso dos estados, distrito federal e municípios, mas reduz o percentual da União para 30%. Redefine ainda os termos do regime de colaboração entre as instâncias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), constituído pelo depósito compulsório de recursos dos entes federados para esse fim.

¹À guisa de exemplo, considere-se a participação relativa das instâncias administrativas na oferta de pré-escola. De acordo com o Anuário Estatístico do Brasil de 1996, no ano de 1994 os municípios respondiam por 54,5% das matrículas iniciais; os estados, por 22%; a iniciativa privada, por 23,4% e até mesmo o governo federal não deixava de comparecer, mantendo 0,1% dos alunos.

Entre as demais alterações da Emenda figura a que define melhor as competências das esferas de governo, sendo que os estados e o distrito federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios, no ensino fundamental e na educação infantil. Incorporando creches e pré-escolas, o emprego do termo educação infantil corrige a imprecisão das disposições anteriores, que se referiam apenas à educação pré-escolar, como bem lembra Callegari (1997).

A Emenda não prevê contudo um período para a erradicação do analfabetismo, sendo que a lei 9492/96, que regulamenta o Fundo, termina por restringir a aplicação de seus recursos ao ensino regular e deles excluir a educação de adultos, em flagrante desrespeito aos que não tiveram acesso ao ensino fundamental em idade própria.

Os estados, municípios e distrito federal destinarão 15% das receitas provenientes das transferências dos respectivos Fundos de Participação e do ICMS, bem como da participação no IPI para compor o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental. O montante anual do FUNDEF em cada estado, dividido pelo número total de alunos matriculados no ensino fundamental público, determina um valor aluno/ano. Esse valor será repassado às redes estadual e municipais daquele estado na proporção direta do número de alunos matriculados em cada uma delas. Não se municipaliza pois compulsoriamente o ensino fundamental; antes, se aloca recursos à instância responsável pela sua manutenção direta. Apenas quando o conjunto de recursos do estado e respectivos municípios não perfizer o valor aluno/ano estipulado nacionalmente, a União complementarará o Fundo com recursos federais. Passa portanto o governo federal a atuar somente em caráter supletivo, com vistas a garantir um padrão mínimo de qualidade às escolas definido nacionalmente, desobrigando-se de contribuição regular ao Fundo.

A despeito das limitações apontadas, a garantia de acesso pelas redes públicas de ensino a recursos mais definidos e mais substantivos, passa a possibilitar o planejamento e a programação de ações a curto e longo prazos e a continuidade da sua implementação, o que até então não ocorria em grande parte delas.

Do que cada rede estadual ou municipal receber do FUNDEF, 60% serão destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental regular, de modo a assegurar a todo o magistério do país uma referência salarial que corrija as extremas discrepâncias encontradas em termos de remuneração na carreira docente. A Emenda Constitucional restringia a destinação desses recursos apenas ao pagamento do professor em sala de aula, mas a lei que regulamenta o Fundo termina por estendê-los a todo o

quadro do magistério. Considerando que a cobertura escolar no ensino fundamental é razoavelmente satisfatória, e que a taxa de natalidade decresceu enormemente a partir da década de 80, parte significativa dos recursos outrora canalizados para construir escolas passam a ser destinados ao incremento dos salários, extremamente aviltados, dos professores do ensino obrigatório, condição ainda que não suficiente, certamente mais do que necessária quando se pretende a melhoria do ensino.

No âmbito dos municípios, os recursos destinados ao FUNDEF correspondem a algumas das suas principais receitas, particularmente no caso dos menos desenvolvidos. Resta contudo um pouco menos da metade das receitas provenientes dessas mesmas fontes, que pode receber outra destinação na área. De acordo com a Constituição, também daquelas receitas advindas de impostos próprios arrecadados pelas prefeituras, como o IPTU e o ISS, serão destinados não menos que 60% para o ensino fundamental, regular ou de adultos, nesse caso liberados do FUNDEF e, portanto, sob o controle exclusivo da administração municipal. Mas em todos os casos, haverá ainda um saldo de 40% dos recursos vinculados, que pode ser empregado na educação infantil, embora não exclusivamente, à critério da prefeitura. Note-se que os recursos próprios dos municípios constituem substancial fonte de receitas entre aqueles com economia mais dinâmica.

Algumas prefeituras mantêm também escolas de nível médio, mas elas são em número reduzido. Quanto aos cursos superiores municipais, em alguns estados eles proliferaram bastante, como em São Paulo e Santa Catarina, que detêm as maiores matrículas do país. Entretanto, como parte considerável desses cursos foi criada antes da Constituição de 1988, período em que era permitida a cobrança de anuidades nos cursos superiores públicos, será preciso verificar em que proporções eles estão onerando atualmente os cofres municipais. Acrescente-se porém que, no cômputo geral dos municípios brasileiros, os que mantêm instituições superiores de ensino representam um pequeno número.

Assim sendo, a competição pelos mesmos recursos no âmbito dos municípios termina recaindo predominantemente entre o ensino fundamental e a educação infantil, e, particularmente no que toca às receitas livres de aplicação no FUNDEF, entre a educação de adultos e a educação infantil.

Ocorre porém que a educação infantil está longe de ser universalizada no país. São poucos os municípios que conseguiram chegar a uma ampla cobertura da pré-escola na

faixa dos 4 a 6 anos, sendo que o maior o atendimento se verifica entre as crianças de 6 anos de idade. Assim sendo, as despesas com a educação da criança pequena atualmente devem ser bem menores do que as realizadas com o ensino fundamental de oito séries. Para a maioria dos municípios, o montante de recursos de que dispõem para aplicar na educação, afora os subvinculados ao ensino fundamental poderá, em princípio, dar-lhes ainda certa margem - menor ou maior, segundo as suas peculiaridades, - de expansão da educação infantil. Grande número de municípios receberão mais recursos do Fundo do que os que nele depositarem, e nesses casos é provável inclusive que se crie uma disponibilidade maior de verbas para a educação dos adultos e das crianças pequenas, proveniente das outras receitas municipais, do que a conhecida atualmente. Não obstante, é preciso considerar também que, em 1995, 22% das matrículas da pré-escola estavam ainda nas redes estaduais, de sorte que se elas forem transferidas para as redes locais isso implicará grande ônus financeiro para os municípios.

O quadro 1 abaixo sintetiza as mudanças propostas.

QUADRO 1 Recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios

(25% DA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS)

Provenientes de transferências e participação	FPM ICMS IPI	60%* FUNDEF⇒ ensino fundamental regular	60% salário de professores do ensino fundamental regular	SALDO 40% educação infantil
Próprios dos municípios	IPTU ISS Outros**	60% ensino fundamental regular e supletivo***		40% educação infantil

Obs.: *Correspondente a 15% da parcela vinculada dos 25%.

**Os municípios contam ainda com parcela do salário-educação, contribuição também vinculada ao ensino fundamental.

***A aplicação dos municípios no nível médio e superior será feita somente com recursos acima do percentual vinculado.

Os estudos sobre o financiamento da educação e, em particular sobre o impacto do FUNDEF, são porém escassos, de modo que a argumentação aqui desenvolvida baseia-se na lógica das mudanças propostas e em hipóteses acerca de como se comportarão tendencialmente os dados. Estas contudo demandam comprovação, especialmente tendo em conta a grande diversidade de situações encontrada entre as municipalidades.

É porém imperioso reconhecer que, na atual reordenação do sistema educacional brasileiro, a efetiva prioridade política conferida à universalização do ensino fundamental impõe mais claramente limites (não que eles não existissem antes), à expansão do atendimento aos demais níveis educacionais e ao próprio ensino supletivo. Apesar de indubitavelmente beneficiarem a grande maioria da população escolar brasileira e de seus

professores, posto que as matrículas do ensino fundamental constituem pouco mais de 72% da população atendida pelos sistemas de ensino no Brasil, essas disposições, por afetarem a manutenção de serviços que já haviam sido reestruturados de outra maneira, certamente causam dificuldades a certos estados e municípios.

No Nordeste, estados que se comprometeram com a oferta do ensino fundamental, médio e superior, uma vez tendo de repassar parte de seus recursos aos municípios que mantêm o ensino fundamental, dentro do princípio redistributivo do FUNDEF, certamente terão de fazer um esforço orçamentário maior além do disposto constitucionalmente para manter os demais níveis de ensino. No sudeste, alguns municípios que expandiram muito a pré-escola e o fizeram pagando salários muito mais altos do que os da rede estadual, provavelmente terão de rever seus planos de carreira, uma vez que parte dos recursos municipais contribuirá, através do FUNDEF, para elevar os salários do conjunto dos docentes do ensino fundamental oferecido no município pela rede estadual.

Ademais, a atribuição de competências e encargos, não sendo questão meramente técnica, tem outro lado político. Ela fere interesses dos gestores de municípios e de estados que se vêm na eminência de *perder* recursos para o FUNDEF, pois a perda da autonomia para gerir parte de recursos, significa também perda de poder dos dirigentes e restrições à sua capacidade de barganhar apoios ao atender a outras demandas, na área educacional ou fora dela.

Entretanto, ao invés de esgotar as formas de financiamento dos serviços educacionais, as atuais medidas do governo apenas reordenam as suas possibilidades de aplicação. Assim sendo, antes de polarizar a luta por recursos, o importante para aqueles comprometidos com a educação infantil será tentar explorar as possibilidades de expansão a curto e médio prazo desses serviços, fazendo pleno uso das verbas disponíveis para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Para tanto, é necessário assegurar a transparência na gestão, uma vez que é freqüente que as informações relativas ao montante de recursos manejados no âmbito das administrações públicas sejam sonegadas até aos próprios dirigentes do ensino, impedindo-os de certificar-se de que as verbas vinculadas estão sendo disponibilizadas por inteiro para o setor. Será importante também continuar diligenciando no sentido da criação de fontes adicionais de recursos sobretudo tendo em vista a expansão das creches, cuja manutenção é bem mais onerosa do que a da pré-escola e cujo atendimento é ainda irrisório.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394), promulgada em 1996, expressa sobretudo o projeto educacional do poder executivo, mas é possível nela detectar as contribuições de outros segmentos dadas à sua formulação durante o longo projeto de tramitação pelo qual passou. Flexível e sintética, a lei permite várias leituras; cabe assim explorar as potencialidades que ela encerra na perspectiva a mais amplamente democratizadora.

A nova LDB continua definindo os sistemas de ensino em bases federativas. Além dos sistemas federal e estaduais, explicita mais claramente o âmbito e a abrangência dos novos sistemas municipais de ensino, propostos pela Constituição. Reitera o regime de colaboração entre as instâncias, mas delimita com maior precisão as competências de cada uma das esferas administrativas, assinalando tendencialmente que o locus do ensino fundamental deve se transferir dos estados para os municípios. Nesse sentido incumbe os estados de definirem com seus municípios as formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, assegurando a distribuição proporcional de responsabilidades e de recursos financeiros de acordo com a população a ser atendida, mas estabelece como sua prioridade a oferta do ensino médio. Embora a lei induza, de certo modo, os municípios a assumirem maiores responsabilidades quanto ao ensino fundamental pois do contrário perderão a capacidade de gerir parte de seus recursos, não os obriga a tanto; zela, ao mesmo tempo, por uma distribuição mais eqüitativa de recursos para os estados e municípios que assumirem a oferta desse nível de ensino.

Incumbe, por sua vez, os municípios de oferecerem *“a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem plenamente atendidas as necessidades na sua área de competência e com recursos acima dos percentuais vinculados pela Constituição”* (art.11). Cuida igualmente de preservar de algum modo a capacidade de investimento dos municípios na educação infantil, impedindo que verbas escassas sejam carreadas para satisfazer demandas educacionais nos níveis mais elevados do ensino, expressas normalmente por segmentos sociais com maior poder de pressão.

O art.11 dispõe também que os municípios deverão *“organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”* (inciso I), ou, *“poderão ainda optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”* (parágrafo único). Esta última alternativa foi criada na lei

tendo em conta que um bom número de municípios no país funciona muito precariamente, sendo que por vezes falta-lhes até mesmo pessoal habilitado no nível médio, inclusive para o desempenho das funções gerenciais. Outros, não mantêm serviços educacionais próprios. Assim sendo, a criação e consolidação dos sistemas municipais de ensino pode ser entendida a partir de um processo gradativo em que as municipalidades irão também fortalecendo, ao lado da competência política que a Constituição lhes atribui, a capacidade técnica, gerencial e financeira necessária ao desempenho das novas responsabilidades.

Os sistemas municipais de ensino compreenderão as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder municipal e as de educação infantil privadas (art.18). Eles definirão as normas da gestão democrática da educação básica ministrada pelo poder público e deverão baixar normas complementares para o funcionamento das instituições educacionais, bem como autorizar, credenciar e supervisionar as instituições, públicas e privadas que lhe são jurisdicionadas. No caso dos municípios, melhor seriam chamados os sistemas se fossem de educação, porque decididamente trata-se de uma enorme impropriedade qualificar como ensino a educação que as crianças deverão receber nas creches.

A lei nacional tão somente prevê, na estrutura educacional, um Conselho Nacional de Educação criado por lei, omitindo-se a respeito de órgãos colegiados encarregados da gestão do sistemas de ensino estaduais e municipais. Após a primeira LDB os Conselhos Estaduais de Educação passaram a exercer, em seu próprio âmbito, funções equivalentes às do Conselho Federal. Hoje os muitos Conselhos Municipais de Educação já existentes, e os que a partir da lei 9394/96 vierem a ser criados, deverão articular-se devidamente com os respectivos Conselhos Estaduais. Poderão contudo existir sistemas de ensino com um nível de organização de início tão incipiente, que as decisões a serem tomadas ficarão exclusivamente a cargo do poder executivo ou legislativo, deixando de ser compartilhadas como ocorre quando existem órgãos colegiados. Quanto à composição dos Conselhos Municipais, é importante que se esteja atento para os processos de escolha de seus membros, afim de que esses órgãos granjeiem maior representatividade tanto dos educadores, quanto da própria população usuária dos serviços educacionais, a fim de evitar as distorções históricas encontradas nos órgãos colegiados das demais instâncias.

Como a idéia de um todo organizado é inerente aos sistemas, caberá aos sistemas municipais de ensino *pensar* e projetar de modo articulado a educação infantil e o ensino fundamental - regular, supletivo e para os que apresentam necessidades especiais - bem

como integrar o plano de educação do município ao conjunto das ofertas educacionais dos outros níveis de ensino na localidade ou região.

No caso da educação infantil, pela primeira vez esse exercício de projeção de curto, médio e longo prazo fica inteiramente entregue ao poder local, que deverá articular não só a oferta pública das instituições educacionais, como a privada. O projeto educativo que deve informar as pré-escolas e creches, a concepção e a ordenação do espaço em que deve ocorrer a educação infantil, a qualificação de seus educadores e a gestão dessas instituições, passarão a ser normatizados na esfera do município, pelos órgãos gestores de seu sistema de ensino. Serão essas normas que subsidiarão a montagem dos serviços que autorizam o funcionamento, reconhecem e supervisionam as instituições educacionais. Nessa tarefa a participação da população usuária poderá ser também um fator auxiliar do poder público, muito importante no zelo para que todas as instituições se submetam a critérios comuns de funcionamento, com vistas a assegurar um padrão básico desejável de qualidade do atendimento oferecido.

Como os municípios brasileiros são em torno de cinco mil, o risco de fragmentação dessa área emergente na educação é enorme, já que pela nova LDB não cabe mais aos sistemas estaduais de ensino atuarem diretamente na educação infantil, a não ser quando os municípios optam por incorporar-se ao sistema estadual. Entretanto, como todos os sistemas municipais deverão integrar-se aos sistemas estaduais de ensino, diversos Conselhos Estaduais de Educação vêm dando orientações gerais a seus municípios sobre a matéria. Mesmo a esfera federal tem se ocupado dessas questões, posto que entre as suas incumbências está a de estabelecer, em colaboração com estados, distrito federal e municípios, as diretrizes para a educação infantil.

Outra possibilidade de articulação das políticas relativas à expansão e funcionamento da educação infantil é a de intensificar a que já vem ocorrendo em certa medida, no plano horizontal, em termos do entendimento recíproco entre os dirigentes do ensino municipal, através de seus órgãos de representação, as UNDIMEs regionais, estaduais e nacional, ou de outras formas de organização regional, como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul.

Se, em relação à pré-escola, os padrões através dos quais ela se disseminou no país podem constituir referências iniciais para se projetar a sua expansão, em relação às creches tudo ainda está para ser criado na maioria dos municípios. Naqueles onde elas existem e não estão sob a administração dos órgãos da educação, segundo a orientação de

alguns sistemas de ensino, nada impede que elas aí permaneçam, desde que atendam as prescrições dos órgãos competentes em relação à sua atuação propriamente educativa. Entretanto, a necessidade de delinear padrões de criação, funcionamento e expansão desses serviços parece notória e, tanto a discussão com os municípios como a orientação que deve ser dada às creches, não encontrarão melhor caminho do que o sugerido pela busca da integração horizontal e vertical dos sistemas municipais. Além disso, a integração da creche com a pré-escola é também uma tarefa que ainda está por fazer.

Resta finalmente uma palavra sobre a formação de educadores para a educação infantil. A LDB passa a exigir a formação de todos os educadores no nível superior, entretanto não só admite a manutenção dos cursos de formação do magistério em nível médio por um período de transição indeterminado, como prevê a oportunidade de capacitação dos professores leigos dentro de um prazo de 5 anos. Ora, o nível de formação dos docentes das pré-escolas é extremamente desigual, considerado o país no seu conjunto. Se municípios há com um percentual elevado de docentes com nível superior nas pré-escolas e outros com formação de nível médio, há inúmeros municípios pobres em que os professores, geralmente os mesmos (do ensino fundamental, da pré-escola e das classes de alfabetização) sequer chegam a ter o primeiro grau completo. Ainda que a LDB mencione como da responsabilidade dos municípios a formação de seus docentes, é de se entender que essa responsabilidade deve se traduzir no esforço das municipalidades no sentido de articular suas demandas de formação com os serviços do estado e até mesmo do governo federal, visto que, em princípio, não está entre as suas incumbências a promoção de cursos dos níveis dos requeridos pela formação inicial e continuada de seus professores. No caso desta última, é preciso considerar que a elevação da exigência quanto ao patamar de qualificação profissional para o exercício da docência, demandará das redes públicas um enorme e prolongado esforço para o qual muitas delas ainda não estão preparadas.

Cabe contudo uma tarefa insubstituível aos sistemas de ensino municipais, que é a de contribuir para a redefinição das funções do educador infantil, articulando sua atuação na creche e na pré-escola, o que tem conseqüências na formação que ele deve receber. Se até agora a formação do docente da pré-escola foi integrada à do magistério de primeiro grau, uma nova articulação deve ser feita, tendo em vista as necessidades educacionais específicas das crianças de 0 a 3 anos. Se conceber a formação do educador infantil como um bloco voltado para o atendimento de 0 a 6 anos, perde-se, por sua vez, a importante

integração da formação para a docência na pré-escola e no ensino fundamental, que embora não seja a melhor possível, já vem sendo feita há tempos e possibilitando que o trabalho na pré-escola e no ensino fundamental venha sendo exercido muitas vezes pela mesma professora. Eis aí uma questão a ser mais amadurecida dentro dos novos horizontes colocados para a educação da criança pequena, na profunda reordenação pela qual vem passando o setor!

BIBLIOGRAFIA

BARRETTO, E. S. de S. Desafios da expansão da pré-escola nos municípios paulistas. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo : FE/USP, v.21, n.1, p.37-60, 1995a.

----- Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: n.95, p.73-8, 1995b.

CALLEGARI, C e CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Ed. Senac,1997.

UM ESTUDO DAS PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DA NOVA LDB

Zilma de Moraes Ramos de Oliveira

Márcia Regina Bonagamba Rubiano

INTRODUÇÃO

O novo ordenamento legal proposto pela Emenda Constitucional 14 de 12/09/96, pela lei 9394 de 20/12/96, que define diretrizes e bases para a educação nacional, e pela lei 9424 de 24/12/96, que cria o Fundo para Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, tem aberto vigorosos debates em relação às políticas públicas na área.

A Constituição Federal dispõe que “*os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil*” (art.211 alterado pela Emenda 14, §2) e que “*a União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino*” (art.212).

A lei 9394/96, ao disciplinar a educação escolar, estabelece que “*os municípios incumbir-se-ão de oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.*” (art.11).

Estas disposições legais, ao priorizarem o ensino fundamental tanto para as redes estaduais quanto para as redes municipais de ensino, disciplinam ainda as fontes de recursos para o mesmo. Assim a Emenda Constitucional 14 alterou o art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dispõe que “*nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados e Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art.212 da Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar universalização de seu atendimento e a remuneração condigna ao magistério.*” O parágrafo primeiro do referido artigo dispõe sobre “*a distribuição de responsabilidades e recursos entre Estados e Municípios, a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art.211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a*

criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil”, que busca conciliar quantidade e qualidade do atendimento.

No Estado de São Paulo medidas para transferir aos municípios a responsabilidade pelo atendimento educacional não são recentes. Após a Constituição de 1988, um Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo foi criado pelo Decreto 30375 de 13/09/1989. A total absorção do ensino pré-escolar pelos municípios foi realizada no início da década de 90. Hoje, todavia, a proposta de criação de um Fundo comum de recursos estaduais e municipais para o atendimento do ensino fundamental pode permitir um critério mais objetivo quanto às possibilidades de cada município, considerando acima de tudo o compromisso que cada Administração Municipal se coloca em relação à qualidade do ensino de seus municípios.

O impacto destas legislações sobre a Educação Infantil está precisando ser analisado. Há muitos anos envolvida nesta área, junto com a equipe do Centro de Investigações sobre o Desenvolvimento e Educação Infantil/CINDEDI da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras/USP-Ribeirão Preto, venho aqui apresentar uma contribuição ao debate. Tal contribuição foi elaborada no calor do trabalho de administração de uma rede de ensino municipal segundo princípios de compromisso com a educação pública de qualidade, buscando integrar o ponto de vista das políticas públicas com o do estudo do desenvolvimento da criança e das condições para promovê-lo.

O ENSINO MUNICIPAL EM RIBEIRÃO PRETO

Em 1997, a Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto/SMERP tem 33,6% das matrículas em educação infantil, 52,4% no ensino fundamental regular (29% de 1ª a 4ª séries e 23,4% de 5ª a 8ª séries), 0,5% no curso de suplência I e 4,7% no de suplência II. O ensino médio regular é responsável por 4,9% e o ensino médio supletivo por 1,1% dos alunos da rede municipal. Além disso, a educação especial responde por 1,5% e as atividades de reforço pedagógico por 1,2% das matrículas municipais.

Em relação ao ensino fundamental, de 1990 a 1996, o número de crianças matriculadas no mesmo passou de 78 mil para 86 mil, observando-se um crescimento de 81,1% na rede municipal, enquanto que a rede particular ampliou 16,8% de suas matrículas e a estadual manteve seu atendimento neste nível de ensino nos patamares anteriores. Apesar da tendência ao crescimento, todavia, o atendimento ao ensino

fundamental feito pela rede municipal ainda é minoritário, embora muito procurado pela população da cidade. Dados de 1996 apontam que a rede estadual foi responsável por 63% das matrículas do ensino fundamental em Ribeirão Preto, a rede particular por 23% e a rede municipal por 14% das mesmas.

A lei 7599/96, que estima a receita e fixa a despesa no município de Ribeirão Preto para o exercício financeiro de 1997, estabeleceu o orçamento fiscal em R\$328.716.000,00, prevendo um gasto de R\$39.755.700,00 para a SME (21,59% da receita de impostos, não incluída aqui a despesa com creches, no momento com a SEBES). Tal lei, todavia, foi elaborada anteriormente à lei 9394/96 que proíbe a inclusão dos gastos com assistência ao estudante, merenda escolar e também os gastos com o ensino médio, como despesa abrangida pela vinculação obrigatória de 25% da receita com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Somando-se o total de alunos da educação especial e do ensino fundamental regular e supletivo, temos hoje 18.202 matrículas com um custo-aluno/ano de R\$1.518,00, na ausência do Fundo.

Analisando a situação do município com a implantação do Fundo, verificamos inicialmente que, embora no conjunto do Estado os municípios em média têm apenas 22,7% de sua receita advinda de impostos próprios (IPTU, ISS, ITBI, IVV) ou de transferência sem incidência (IPVA, IR e outros), Ribeirão Preto tem 53% da receita advinda de tais impostos.

Assim, a estimativa de receita sugere, para 1997, um investimento da ordem de R\$27.626.850,00 (relativo a 15% do total daquela receita) no ensino fundamental, sendo R\$12.900.000,00 (46,7%) retido no Fundo, caso este já estivesse sido implantado.

Como resultado do Censo o Diário Oficial de 15/08/97 aponta que o município tem um total de 16.306 alunos no ensino fundamental regular e na educação especial. Considerando o custo-aluno do Fundo estimado pela FUNDAP em Abril de 1997 no valor aproximado de R\$650,00, apenas poderíamos retirar do Fundo R\$10.598.900,00, nele restando R\$2.301.100,00, valor equivalente a 3540 alunos.

Nossa proposta em relação ao ensino fundamental é de atender o número máximo de alunos possível com o valor depositado no Fundo. Para tanto estamos buscando estabelecer um plano de parceria com o governo do Estado no atendimento à demanda pelo ensino fundamental na cidade para construção de 2 escolas municipais e municipalização de duas escolas e algumas classes da rede estadual. Tal meta se articularia dentro de um Plano Municipal de Educação para os próximos 10 anos, que

garantissem uma expressiva melhoria no ensino na cidade, preparando cidadãos bem habilitados para o trabalho e o convívio democrático. Teríamos neste caso um custo-aluno de R\$1.286,00, com uma diminuição no valor atualmente existente da ordem de R\$232,00 por ano, ou seja, R\$19,33 por mês. Tudo isto com um aumento da rede municipal de ensino fundamental em 18,4%, que passaria a se responsabilizar pelo menos por 19% do total de matrículas no ensino fundamental na cidade.

A EDUCAÇÃO INFANTIL

Em Ribeirão Preto o atendimento de crianças de 0 a 6 anos está vinculado a duas secretarias municipais, atendendo 13.633 crianças, cerca de 22% da população daquela faixa etária. A Secretaria do Bem Estar Social/SEBES coordena o trabalho realizado pelas creches e a Secretaria Municipal de Educação/SME dá atendimento ao pré-escolar e supervisiona o atendimento a crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas quando realizado por entidades particulares.

AS CRECHES

As duas primeiras creches municipais começaram a funcionar em 1985 e a terceira em 1989. No início da década de 90, haviam 6 creches estaduais, 4 municipais e 45 particulares no município. A tabela 1 apresenta a evolução do atendimento na década.

TABELA 1 - NÚMERO DE CRIANÇAS ATENDIDAS NAS CRECHES REGISTRADAS, NOS ANOS 1990 E 1996, PELAS TRÊS REDES DE CRECHES

	1990		1996	
	N	%	N	%
Estadual	744	18,3	576	13,5
Municipal	415	10,2	1440	33,7
Particular	2912	71,5	2260	52,8
Total	4071	100	4276	100

Fonte: Dados de 90: Plano Diretor 91-2001, Coordenadoria Geral de Planejamento. Dados de 1996: SEBES

Como pode ser observado, o número de crianças atendidas regularmente em creches manteve-se aproximadamente o mesmo no período: 4.071 no início e 4.276 no final. Todavia mudou substancialmente a participação do município neste atendimento: houve um crescimento de 247%, enquanto que o atendimento feito por entidades privadas cresceu apenas 22% e o feito pelo governo estadual decresceu 23%. Um aumento significativo (de 3 para 21) no número de creches municipais ocorreu entre 1990 e 1993. Um relatório técnico feito pela SEBES em 1996 apontou que o número de crianças

atendidas em 1996 ficou abaixo da capacidade operacional das creches e muito longe da demanda.

O Censo realizado no início de 1997 pela Secretaria Municipal de Planejamento/SEPLAN aponta a existência de 24 creches municipais (21 convencionais, 2 comunitárias e 1 em parceria) onde estão matriculadas 1.773 crianças, mas tendo capacidade para atender 1.945 crianças em tempo integral. Há uma previsão no Plano Plurianual 1998-2001 para construção de mais 19 creches, de forma a se chegar a 43 creches no ano 2001. Importante lembrar que a SEBES possui hoje convênio com outras 26 creches beneficentes, auxiliando na manutenção de 1988 crianças. Existem também cinco creches beneficentes cadastradas e que não recebem verba da prefeitura.

Dentre as creches municipais, 20 contam com berçário, destas 13 possuem lactário e 17 solário. Todas possuem aparelhagem sonora (rádio ou toca fita), dez têm TV e destas, 6 têm vídeo. A capacidade de atendimento varia de 20 a 120 crianças, com maior concentração entre 1 e 3 anos (75,5%), em comparação a 4 a 6 anos (17,5%) ou abaixo de um ano de idade (7%).

O número de funcionários varia de 5 a 29, nas diferentes creches. Todas essas contam com uma coordenadora (cargo em comissão, com salário de R\$856,00 por 8 horas diárias) e atendentes infantis (concursados, com 2º grau completo e salário de R\$409,00, pelo mesmo tempo de serviço), a maioria (15) tem vigia, cozinheira e outro profissional. As creches contam com assistente social, que atende também outros programas sociais do bairro e neles os setores de serviço social e de saúde, higiene e nutrição têm tido uma atuação destacada.

Considerando a capacidade total de atendimento, a razão adulto-criança média é de 10 crianças por atendente infantil. A variação observada nesta razão (de 7 a 20 crianças por atendente) tem relação com a idade das crianças: é proposto uma atendente para cada 6 crianças entre 0-2 anos, uma para 10 crianças entre 2-3 anos e uma para cada 15 crianças entre 3-4 anos.

No quadriênio 93-96 buscou-se implementar um caráter mais educacional à creche e integrá-la e articulá-la com outros trabalhos desenvolvidos no âmbito familiar e comunitário. A presença na equipe supervisora de pessoal cedido pela SME deu nova orientação ao trabalho realizado com as crianças. Além disso, com a assessoria do CINDEDI, cujos membros desde 1990 já vinham trabalhando com a rede municipal de creches através de estagiários do curso de psicologia, foi realizado um amplo trabalho de

formação das coordenadoras de creche, incluindo seleção das mesmas por concurso e formação dos atendentes. Um resultado claro deste trabalho foi a introdução de um novo arranjo espacial nas creches com organização nas salas de cantinhos para atividades diversificadas, a valorização da brincadeira infantil e das interações criança-criança pelas educadoras, dentro de uma preocupação de conhecer mais sobre o desenvolvimento infantil. Além disso, o trabalho da SME junto à rede de creches de SEBES levou à realização de alguns projetos temáticos - literatura, música, faz-de-conta, self-service, oficina de conhecimento científico, saúde - nucleadores das atividades com as crianças. Uma avaliação da SEBES no final de 1996, todavia, reconhece que, ao lado dos avanços realizados, muitos projetos tiveram dificuldades para ser implementados pela falta de preparação e de motivação dos educadores. Faltas abonadas, licenças médicas e readaptações de funções também são vistos como elementos dificultadores do trabalho.

AS PRÉ-ESCOLAS

O atendimento municipal ao pré escolar teve início na década de 50, com a criação de Parques Infantis que, no final dos anos 70, já eram em número de 13. Em 1980, este tipo de atendimento foi transformado em Escolas Básicas de 1º grau e, em 1985, em Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI).

Como aparece na tabela 2, sobre a evolução do atendimento ao pré-escolar realizado pelas redes estadual, municipal e particular no período de 1990-1996, o município teve maior participação naquele atendimento, em torno de 60%, durante todo o período focalizado. Já a participação da rede particular girou em torno de 30% entre 1990-1992, aumentando para cerca de 37% depois disto. O governo estadual, que atendia apenas cerca de 6% das crianças do município matriculadas em pré-escola no início da presente década, deixou de atender esta clientela a partir de 1994.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS EM ESCOLAS INFANTIS AUTORIZADAS, NAS TRÊS REDES DE ENSINO EM RIBEIRÃO PRETO ENTRE 1990 E 1996

Rede/Ano	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Estadual	646	6,91	648	6,37	684	6,78	643	5,76	0	0	0	0	0	0
Municipal	5701	60,99	6103	59,97	6326	62,69	6746	60,45	6325	59,50	6959	58,52	7836	62,77
Particular	3001	32,10	3425	33,66	3081	30,53	3771	33,79	4305	40,50	4932	41,48	4638	37,15
TOTAL	9348	100	10176	100	10091	100	11160	100	10630	100	11891	100	12484	99,92

Fonte: 1990, 1993, 1994 e 1995 Delegacia de Ensino de Ribeirão Preto (dados preliminares do NIE/SME); 1991 e 1992 Secretaria Estadual da Educação/SP (FDE, 1993) e 1996 Secretaria Estadual da Educação/SP (ATCE/CIE e Censo MEC)

Hoje, o atendimento municipal ao pré-escolar vem sendo feito em 22 EMEIS e em classes existentes em escolas de ensino fundamental, escolas isoladas ou em centros municipais de educação integral. Na cidade, o referido atendimento é realizado também por 31 escolas particulares registradas, havendo outras 154 (atendendo aproximadamente 3 mil crianças) em processo de registro junto à SME. Enquanto que o município atende em suas escolas apenas crianças a partir de 4 anos, algumas das escolas particulares atendem crianças com menos idade.

Analisando apenas as 22 EMEIS de Ribeirão Preto, que em 1997 atendem 85% dos pré-escolares municipais, tem-se uma maior concentração de matrículas no Pré III (48%), em comparação ao Pré II (34%) e ao Pré I (18%).

Os prédios de EMEIs possuem de 8 a 20 salas cada um. Atendem de 212 a 686 crianças, em 277 classes, em geral funcionando em período único. As classes possuem em média 29 crianças, cerca de 77% das mesmas estão com superlotação, considerando o padrão de 25 alunos, sugerido pelo FNDE.

O trabalho pedagógico é realizado por professores com salário inicial de R\$696,00, trabalhando entre 4 e 5 horas diárias. Eles não fazem opção por trabalhar exclusivamente na educação infantil, podendo a cada ano inscrever-se para lecionar neste nível ou nas primeiras séries do ensino fundamental. Trabalha na EMEI ainda uma diretora, professora efetiva nomeada em comissão para o cargo, com salário inicial de R\$1.828,00 e que também não é membro de um quadro em separado de profissionais de educação infantil. Não há outros técnicos nas EMEIs. Até o ano passado, orientadores educacionais da rede municipal nelas prestavam orientação pedagógica aos docentes, tendo introduzido brinquedotecas, bibliotecas, projetos temáticos, self-service nas refeições em algumas EMEIs.

Na nova administração, dada necessidade de um trabalho pedagógico mais intenso no ensino fundamental, as orientadoras nele passaram a atuar. A própria Secretária de Educação passou então a oferecer assessoria pedagógica às escolas, através de uma

formação intensiva das diretoras, do contato direto com as professoras em palestras mensais e de visitas às escolas para discussão das dificuldades administrativas e pedagógicas enfrentadas. Cursos sobre planejamento de rotinas mais dinâmicas, sobre a psicogênese do conhecimento infantil e sobre atividades de letramento na pré-escola estão sendo oferecidos. Busca-se uma atuação sistêmica, envolvendo a diretora com as questões pedagógicas e subsidiando-a para realizar a formação continuada de seus professores.

No trabalho pedagógico observado na maioria das classes de EMEIs no início da nova Administração observou-se a supervalorização de um modelo escolar de realização de tarefas acadêmicas comuns a todos sob a estrita coordenação do professor. Poucas escolas trabalhavam com o lúdico ou o artístico.

Está sendo hoje construído com as equipes escolares - diretoras e professoras - o projeto “*Escola da Infância*”, proposta pedagógica que defende a organização de um ambiente propício à exploração e à interação de crianças, e mediador da construção de conhecimentos pelos alunos, sobre o mundo e sobre si mesmos, ao lado de atividades de cuidado.

DISCUSSÃO

Apesar do inegável ganho para a educação infantil trazido por sua inclusão nos textos legais, afastando-a da tradição filantrópico-assistencial que a caracterizaram no país, a Constituição e a LDB elaboradas traduzem, em certos momentos, uma visão de sistema educacional muito comprometida com a noção de escola e de ensino, com possíveis implicações sobre os custos do atendimento.

Colocada como parte integrante da educação básica, às creches deve ser atribuído, o estatuto de unidade escolar (lei 9394/96, art. 15), de modalidade de ensino, no qual conteúdos curriculares devem ser trabalhados. Junto com as pré-escolas, devem elas, creches públicas e privadas, integrar-se aos sistemas municipais de ensino.

Em relação ao currículo para as pré-escolas e, principalmente, para as creches, aguarda-se a definição dos parâmetros curriculares para a educação infantil, que possam nortear o trabalho dos educadores, muitos com formação até aqui precária para atuar. De todo modo soluções pedagógicas improvisadas, ambientes carentes de material mediador da atividade das crianças, serão de vez descartadas. O desafio é combinar qualidade e custo deste trabalho pedagógico.

A LDB ainda dispõe que *“a formação de docentes para atuar na Educação Básica far-se-á em nível superior, em cursos de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, oferecida em nível médio, na modalidade normal”* (art.62) e que *“a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a Educação Básica será feita em cursos de graduação em Pedagogia, ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida nesta formação, a base comum nacional”* (art.64). Dentre outras implicações, estas medidas estendidas aos educadores de creche lhes possibilitam ter uma carreira e salários acima do que muitos vinham recebendo quando era privilegiada uma função mais assistencial para aquela instituição.

Com a transferência das creches para as SME, como dispõe a legislação, antevê-se que uma série de problemas serão enfrentados, não só os referentes à criação de uma proposta pedagógica integradora e que oriente o trabalho pedagógico cotidiano e a formação continuada dos educadores de creche, como a adequação do Estatuto do Magistério Municipal para incluir profissionais da educação para trabalhar em creches, com conseqüente impacto sobre a folha de pessoal da secretaria.

No conjunto das verbas utilizadas para cumprir o investimento obrigatório com educação no município, a proporção de verbas destinadas às creches (8,57%) é quase a metade daquela destinada às EMEIs (17,79%).

Em geral, as creches são unidades menores, com um número médio de crianças (74) cinco vezes menor que nas EMEIs, cuja média é 362. Da mesma forma, as turmas em creches giram em torno de 10 crianças e nas EMEIs em torno de 27. O responsável pelas crianças em creche ganha bem menos que o professor, embora trabalhe o dobro de horas. Contraste semelhante ocorre entre coordenador de creche e diretor de EMEI.

A EMEI gasta praticamente toda sua verba (94,28%) com pessoal (isto corresponde a 24,54% da verba de pessoal da SME como um todo) enquanto que a creche destina 72,63% de sua verba para este tipo de despesa (corresponde a 9,11% da verba de pessoal da SME). Por outro lado, a creche empenha mais em alimento (8,04% de sua verba) do que a EMEI (0,90%), o que corresponde a 46,13% e 10,68% respectivamente da verba total da SME com alimento ou seja, 10,68% da verba total de alimento).

Estas questões obrigam a se repensar o montante do orçamento efetivamente empenhado na manutenção da educação infantil. Nos últimos três anos (1994 -1996), a SMERP destinou apenas entre 26% e 31% de suas verbas à educação infantil. Tomando o novo ordenamento legal, estes gastos podem crescer, desde que respeitada a vinculação de 60% das verbas obrigatórias com o ensino fundamental.

Em relação aos custos do atendimento, a simples presença do Fundo criado pela lei 9424/96 não inviabiliza ou mesmo dificulta programas de educação infantil na maioria dos municípios do país. Embora a municipalização da Educação Infantil já tenha ocorrido no Estado de São Paulo no início da década de 90, o crescimento das pré-escolas ocorreu sem a criação de fontes específicas de financiamento, antes utilizando-se de verbas para o financiamento do primeiro grau (Barreto, 1995). Discutindo as políticas federais de financiamento do atendimento à infância na década de 80, Campos (1982) discorreu sobre o mal direcionamento dos gastos sociais no país e o predomínio na área dos recursos captados através das chamadas contribuições sociais (FGTS, PIS, PASEP, FINSOCIAL), e discutiu a necessidade de se analisar as fontes e os montantes de financiamento também nas áreas de Saúde, Previdência Social, Trabalho etc. De todo modo, a proporção dos recursos em relação à educação infantil tem passado mais por critérios políticos do que técnicos.

Temos que buscar novas fontes de recursos para a educação infantil e também de pressionar, junto com a UNDIME, o CONSED e outros órgãos, para que a verba de merenda enviada pelo MEC possa incluir também os alunos das creches e pré-escolas, além de ter seu per capita recalculado para atender às especificidades da população que as frequenta. Outras medidas devem compor nossa agenda de trabalho para que possamos ter a educação infantil de qualidade que queremos garantir às nossas crianças.

BIBLIOGRAFIA

BARRETO, E. S. (1995) Desafios postos pela expansão da pré-escola nos municípios paulistas. *Revista da Faculdade de Educação* 21(1): p.37-60.

CAMPOS, M. M. (1992) Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. *Cadernos de Pesquisa* (82): p. 5-20

PARA ONDE VAI A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL?
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FACE À NOVA LDB E À EMENDA CONSTITUCIONAL 14/96

Lisete Regina Gomes Arelaro¹

A descontinuidade das políticas públicas no Brasil tem gerado prejuízos a população, que não são fáceis de serem compensados em curto espaço de tempo. A educação infantil é uma das mais novas vítimas, em função das propostas neoliberais que vêm sendo implantadas no país nesta década e, em especial, no atual Governo.

Se não, vejamos: a atual Constituição Federal, que ainda não completou uma década, havia inovado no reconhecimento de dois fatos novos, que, por suposto, davam uma nova esperança à infância no País:

1) reconheceu o direito de educação à criança pequena - inédito na nossa legislação - mediante a garantia de atendimento em creches e pré-escolas, das crianças de 0 a 6 anos de idade (art.208); bem como reconheceu como dever do Estado e do sistema público de educação, o atendimento em creches, incorporando-lhe, em decorrência, um caráter **educativo**, até então reconhecido como, basicamente, assistencial.

2) determinou, também, que os Municípios atuassem, prioritariamente, nos ensino pré-escolar e fundamental (art.211, §2º). É evidente que o termo *pré-escolar*, no caso, foi empregado *latu sensu*, no sentido de toda a educação antes da idade considerada *regular* para a escola fundamental, portanto de 0 a 6 anos, e não como a tradição da legislação até então indicava, qual seja, a do entendimento de pré-escola como, abrangendo, exclusivamente, a faixa etária de 4 a 6 anos de idade.

Os efeitos, a curto prazo, dessa nova e salutar concepção do direito infantil para os brasileiros pequenos, são animadores. Tomando como referência os dados estatísticos constantes do documento *Desenvolvimento da Educação no Brasil*, publicado pelo Ministério de Educação e do Desporto, em 1996, constatamos que a pré-escola (como era chamada), dentre todos os níveis de ensino considerados (fundamental, médio e superior) foi o que teve o melhor desempenho quantitativo. Em 25 anos, de 1970 a 1994, este

¹ Professora da Faculdade de Educação/USP-SP.

atendimento teve um crescimento de 1520%! Pulamos de 374.000 crianças atendidas na pré-escola, para 5.687.000! Ou seja, 48% do total de crianças de 4 a 6 anos, no Brasil, em 1994 (9,9 milhões aproximadamente), estavam matriculadas numa pré-escola, contra 28,6%, em 1985! Não é um aumento qualquer, principalmente se considerarmos que este crescimento teve, no período, basicamente o empenho de uma só esfera pública: o município. E, nesses, principalmente os das regiões Sul e Sudeste, nas cidades mais industrializadas. Mas o pouco que se realiza em cidades de menor porte, especialmente na região Nordeste, vem a ser indispensável para as crianças e as famílias, elevando o patamar mínimo de indicadores de qualidade de vida.

Por outro lado, este atendimento não pode ser considerado suficiente, principalmente, porque nesses dados **não** estão incluídas as crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, as quais ainda, praticamente, não recebem nenhum atendimento no Brasil. Estima-se que o atendimento esteja em torno de 10%, porcentagem que, ainda que preciosa, não podem ser considerada significativa. As dificuldades de levantamentos desses dados também são sobejamente conhecidos, não pela dificuldade de acesso a estes atendimentos, mas pela variedade e diversidade de conceituação do que caracterize este atendimento, que, muitas vezes, incluem desde as *mães crecheiras* até o atendimento mais sofisticado em locais educativos.

No entanto, todas estas considerações positivas parecem ter uma data sombria para seu término, ou, no mínimo, para um sensível recuo ou congelamento: 01/01/98. Por que? Porque entra em vigência o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (o *Fundão*, como é conhecido) propalado como um *revolucionador* do estado caótico da educação fundamental pública, que colocará o ensino do Brasil num novo patamar de qualidade e atuação – padrão 1º mundo. E como isto deverá se concretizar? Com novos aportes de recursos para a educação? Com movimentos de solidariedade cidadã, por parte dos que ganham exageradamente no país, a custa da maioria, reduzindo os índices que nos fazem campeões no rol de países de maior concentração de renda? Com confisco dos bens dos sonegadores de impostos? Com doações de recursos internacionais, sem contrapartidas indecentes e imorais (quase sempre, legais)? Não, por incrível que pareça, o Governo Federal, numa redescoberta do Ovo de Colombo, propôs uma inédita fórmula de redistribuição de problemas: ele deixa de contribuir com a educação fundamental, e os governos estaduais e municipais cumprem a exigência constitucional de gastar/investir 25% em educação, e mesmo não

existindo estudos especiais para saber onde cada uma das esferas públicas gastava este percentual (partiu-se do princípio de que elas **não** gastavam) determinou que as mesmas gastem 15 % com ensino fundamental e o resto *se ajeitará* com a participação da sociedade. Este é o princípio da Emenda Constitucional 14/96: nenhum dinheiro novo para a Educação (portanto, o pressuposto é de que o que se investe é suficiente), priorizando do ensino fundamental, que, na prática, poderá significar, só uma escola de 4 anos (o 1º ciclo da escola fundamental) no Brasil, e esta, fundamentalmente sob a responsabilidade dos Municípios, em futuro muito próximo. E mais: com a restrição cínica e inconstitucional para a aplicação dos recursos financeiros do *Fundão* em educação de jovens e adultos analfabetos, em cursos de modalidade *suplência*, mesmo para o ensino presencial, conforme veto do Presidente da República na lei 9424/96 que regulamentou o *Fundão*, este ensino de 4 anos será destinado aos *com idade correta* exclusivamente. Observe-se que no Estado de São Paulo modificação substantiva e sutil já aconteceu desde 1996, quando a Secretaria de Educação, proibiu a instalação de novos cursos de suplência II (de 5ª a 8ª séries), a não ser sob a modalidade do Telecurso 2000, cuja discutível seleção de conteúdos e de dispensabilidade do professor são bastante conhecidas. Por outro lado, desconhecem-se pesquisas consistentes sobre a validade educacional dos cursos de suplência realizados nesse Estado que justifiquem a proibição/supressão, pura e simplesmente.

Reunião de prefeitos paulistas, realizada em data de 26 de agosto do corrente, mostrou de forma dramática, com dados e comparações, a impossibilidade de se expandir e, em muitos municípios, de se manter o ainda insuficiente atendimento, não da educação infantil como hoje se define, mas considerada só a faixa pré-escolar, de 4 a 6 anos, *stritu sensu*.

É importante que se destaque, como positiva para a educação infantil a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, que gerou a constituição das Comissões Municipais e dos Conselhos Tutelares que, de alguma forma e em algum nível, têm sensibilizado a sociedade, os pais, os educadores e os governos para o direito social de proteção à infância e dentre eles, o direito à educação.

Um outro personagem que nós, educadores, não estávamos acostumados a ver se movimentar nos meios educacionais e que passamos a conviver e, às vezes, enfrentar, foi o Poder Judiciário, pois o Ministério Público tem estado a acompanhar, com atenção, os encaminhamentos que são dados pelos governos para a solução, provisória ou definitiva,

tanto para as crianças em estado de risco, quanto para a avaliação do atendimento das crianças nos diversos tipos de equipamentos públicos. Já não mais raros os juizes que acabaram se envolvendo com questões escolares, tanto em relação à expulsão de alunos de escolas, por razões disciplinares ou de desempenho escolar, quanto por falta de frequência da criança à escola, por razões sócio-familiares, ou mesmo intervindo em determinadas políticas públicas adotadas por este ou aquele governo. Temos um bom exemplo, no Estado de São Paulo, em relação à determinação de se matricular crianças na faixa de 6 anos de idade, que haviam cursado algum tipo de escola de educação infantil, no 1º ano do ensino fundamental, apesar de orientação diversa da Secretaria de Estado da Educação.

Admite-se, hoje, de forma generalizada, que o problema da *criança pequena de rua*, tem a ver com a ausência, insuficiência ou inadequação de equipamento educacional (tipo creche ou equivalente) onde as famílias, bem ou mal organizadas, pudessem matricular seus filhos. O mesmo se aplica aos segmentos médios da população, nos quais a cada dia aumenta o número de mulheres que são arrimo de família ou cabeça-de-casal (que é como o IBGE nos identifica quando a família, economicamente, depende de nós, mulheres). Os últimos dados do IBGE demonstram que esta tendência acentuou-se, significativamente, nestes dez anos, e, um pouco mais, nestes últimos cinco, quando já somos 26% de mulheres, em áreas industriais, consideradas cabeças-de-casal. Como a organização familiar tradicional também sofreu mudanças significativas e a *tia solteirona*, que criava, cuidava ou ajudava a educar nossos filhos não existe mais, ou estão em extinção, fica evidente que o problema da educação e da proteção das crianças pequenas também se encontra agravado.

Isto, no entanto, não parece ser uma preocupação que aflija o Ministério de Educação, o da Assistência Social ou sequer a Comunidade Solidária, pois o posicionamento do Governo, quando propôs a alteração da Constituição Federal – refiro-me à Proposta de Emenda Constitucional/PEC 233-A/95 - defendeu que a educação infantil, e, em particular, a creche (para crianças de 0 a 3 anos) fosse destinada, de forma prioritária, para crianças *pobres*. O Relatório final da Comissão Especial destinada a apreciar a PEC, cujo relator foi o Deputado José Jorge (PE/PFL), diz, textualmente, “quanto a priorização da população de menor renda, na oferta de creche, considero-a um dispositivo que restringe direitos constitucionais (art.7º), portanto inaceitável. Na realidade, face à escassez de recursos, os programas de governo deverão, naturalmente,

priorizar populações de baixa renda nesse atendimento, como acontece nos dias atuais". É certo, também, que na PEC 233-A/95, inicialmente, o Governo, chegou a propor, no item II, da nova redação dada ao art.208, "*progressiva universalização do ensino médio e pré-escolar gratuitos*", tese esta abandonada após os primeiros debates havidos com representantes de entidades e associações da sociedade civil e do governo, particularmente com a Prof^a. Eunice Durhan, representante do MEC, que, de público (à semelhança da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo) considerou a educação infantil, num país pobre como o Brasil, um investimento *supérfluo*.

A proposta do MEC hoje, para a educação infantil, é efetivamente considerar superada a expansão da oferta de vagas públicas para a criança de 0 a 6 anos, como se propunha, inicialmente, no documento "*Política de Educação Infantil*" editado pelo, MEC (1993/94), enquanto um objetivo imediato. É importante que se recorde que, naquela ocasião, este documento foi discutido exaustivamente, sob a coordenação de MEC, com Dirigentes Municipais de Educação, associações científicas e até grupos populares, com o objetivo (superado?) de, sendo produto coletivo, e tendo envolvido na sua elaboração/redação final os principais agentes de sua disseminação, se garantir de forma mais permanente a sua efetivação. Hoje, a priorização do ensino fundamental, no sentido de representar um incentivo para instalação de outros níveis de ensino, em função de um esforço coletivo educacional para a melhoria do fluxo escolar, diminuição da evasão e expulsão da criança da escola (que, por suposto, a educação infantil tem papel insubstituível), esta representando um empecilho significativo para a ampliação de qualquer outro atendimento escolar público. E isto é grave: ousou afirmar (com pesar!) que não se trata de uma simples priorização de atuação governamental, com a qual todos concordamos, trata-se de uma verdadeira **exclusivização desse nível de ensino, o que em matéria de política pública é, decididamente, um equívoco**.

A expansão de atendimento só está sendo prevista para o investimento privado ou, como modernamente se costuma denominar, comunitário. O que significa isto? Significa que, de ora em diante, o dever do Estado para com a educação será consolidado através da mobilização da *sociedade* (comunidades) para *juntos* (Estado e sociedade), decidirem quem, quando e de que maneira vai-se chamar a população para que **ela mesma** resolva seus problemas (de forma criativa, é claro!), mas fundamentalmente, **sem ônus** para o Estado.

A nova Lei de Diretrizes e Bases é um bom exemplo do que acabamos de afirmar

pois, se por um lado, a educação infantil conseguiu se constituir em um capítulo da nova lei (o que é inovador), por outro, se compararmos com as diversas versões (Projeto Jorge Hage/Ângela Amin/etc.) que este mesmo Capítulo teve - menos na versão Darcy Ribeiro, que era pior - as perdas foram irreparáveis. Não só nos detalhamentos (considerados *poluidores* do texto), mas, principalmente, nas fontes de financiamento que propunham e criavam alternativas reais para esta expansão, e das quais o salário-creche, por ex., foi o primeiro a ser expurgado! Admitia-se, já nos primórdios do debate nacional, que não haveria. expansão desse nível de ensino sem garantia mínima de novo aporte de recursos, por mais solidária que a população fosse na viabilização desse (novo) direito das crianças. A não fixação, ou ao menos, a previsão de tais fontes, deixa claro o discurso fácil e inconsequente de legislar, sem a preocupação maior com a efetivação da lei: FEF, CPMF, PROER etc., não bons exemplos para se confirmar a não intenção de se viabilizar a presença estatal em tal nível de ensino. **Quando se deseja que um evento, efetivamente se viabilize (vontade política) a fonte de financiamento é a primeira a ser destacada.**

Alguns poderão afirmar que a fonte *nobre* pensada foi exatamente a obrigatoriedade constitucional, pois os 25% traduziriam quantia substantiva para viabilizar este atendimento. Como os estudos de custos foram feitos? Somando-se todos os recursos *potenciais* de estados e municípios, de acordo com a legislação, e dividindo-se pelo número potencial de crianças de 7 a 14 anos, chegou-se à conclusão de que o custo potencial era/devia ser de R\$300,00 custo aluno/ano, para **totalizar** os 15% para a exclusividade do ensino fundamental. Destes, para o pagamento dos professores seria reservado 60% e isto deveria corresponder a um aumento significativo de salários, também estes estimados em R\$300,00/mês, como média. O exercício contábil que agora se impõe tem demonstrado que os outros 10% que *sobriariam* do investimento no ensino fundamental, na verdade *faltam* para os municípios e estados que, historicamente, vinham investindo com seriedade em algum tipo/nível/atividade educacional. A indefinição **propositada** sobre o pagamento do pessoal inativo do magistério na LDB, incluídos legalmente, até hoje, nos 25% da Educação - com o aval e alegria de todos os Secretários de Fazenda e de Finanças do Brasil - *comerá*, na prática, qualquer expansão de atendimento que não a do ensino fundamental.

É necessário, também, que se destaque que **qualquer** nível de ensino de **boa qualidade** tem um custo financeiro compatível com esta qualidade. A chamada lei de mercado garante que *qualquer produto colocado no mercado* tem um preço diversificado,

que varia de acordo com a qualidade apresentada, considerado um conjunto de variáveis: durabilidade, custo de produção, embalagem, composição dos elementos utilizados, etc. E isto é considerado *normal* ou *científico*. Porque com a educação seria diferente? Onde no mundo - referência (países bem sucedidos, economicamente) se tem ensino de boa qualidade ao custo de R\$300,00/ano? Ou os R\$650,00 do Estado de São Paulo? Quem fizer, portanto, um ensino de boa qualidade por certo, estará *completando* esta taxa mínima estabelecida, a qual **não inclui**, por sinal, a educação infantil.

A determinação na lei, de que o Município deveria ser o responsável principal pela educação infantil traduz, de certo modo, tendência já desenhada na história da educação brasileira dos anos 80 para cá. O Estado de São Paulo foi pioneiro nessa municipalização, mesmo utilizando artifícios legais para *parecer* que o atendimento realizado abrangia o ensino fundamental. Recorde-se que, no governo estadual/gestão Maluf/1979-82, classes de pré-escolas foram instaladas em prédios estaduais de 1º grau, e a prestação de contas era feita como se o investimento fosse no ensino fundamental, argumentando-se que a pré-escola era uma fase *preparatória* para a criança ser bem sucedida naquele grau. E esta *desculpa*/argumento foi aceita pelo Tribunal de Contas do Estado e permitiu, ainda que esdruxulamente, o crescimento significativo desse nível de ensino de forma *municipalizada* já naquela ocasião. Porém, essa iniciativa que foi razão de orgulho desse Estado, é condenada na atualidade *por inversão indevida de prioridade*, pois o ensino fundamental não havia sido universalizado e *perdeu* (!) dia a dia a sua *qualidade*. Ainda que a responsabilidade principal seja dos governos estaduais, os Municípios vem sendo os únicos culpabilizados dessa situação.

Admitimos que, certamente, há municípios que não gastam efetivamente os 25% com educação e ensino, porém também é verdade que não se conhece administração estadual ou federal que tenha investido, só e efetivamente em ensino os seus 25% e 18%, respectivamente. Aliás, nem estudos minimamente discriminados, sobre estes gastos governamentais temos no Brasil, nem mesmo sobre os do Governo Federal, como nos demonstra o artigo do Dr. Barjas Negri¹ denominado “*O Financiamento da Educação no País*”, de setembro de 1966, no qual nos informa que: “*em função da política de transferências de recursos tributários, de um nível de governo para outro, há controvérsias em termos de quanto representa a totalidade desses recursos...*” (p.3). Por outro lado, à p.6, o mesmo autor, ao discutir os impostos efetivamente disponíveis no

¹ex-Secretário Executivo do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação/FNDE.

Brasil, por nível de governo, considerado o ano de 1995, demonstra que: o nível federal dispôs de 28,5% dos impostos; os governos estaduais ficaram com 44,2% e os governos municipais, com 27,3%. Bem, tradicionalmente, considera-se que a esfera política que ficar com a menor fatia de recursos deve ter, por decorrência, menores responsabilidades. Mas essa não parece ser a tendência atual no Brasil, pois, se verdadeiras as informações do Sr. Celso Giglio¹, em artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, em 19/08/97, de nome “*Os vilões da História?*”, as prefeituras têm investido no mínimo 7,3% dos seus orçamentos na área da saúde, contra 5,1% dos Estados. De 1988 a 1996, continua o articulista “*a receita própria das administrações municipais cresceu 172,7%. No mesmo período, a arrecadação própria dos governos federal e estaduais aumentou bem menos: 62,3% e 36,14%, respectivamente(...)*”. Ou seja, os municípios têm procurado depender cada vez mais, de si mesmos. O que demonstra que, de alguma maneira, os municípios tem rediscutido custos mais reais e isenções mais criteriosas de IPTU e ISS, seus principais impostos, assim como vêm estabelecendo rotinas mais rígidas de fiscalização.

Há limites, porém, para essa expansão e no entanto, a *prefeiturização* dos serviços vem aumentando, dia a dia. Hoje, na prática, sem muita discussão ou divulgação na mídia, as políticas sociais de Cultura, Saúde, Desporto, Lazer e os serviços de manutenção dos equipamentos das diversas polícias (consertos de viaturas, combustível, aluguéis de prédios, alimentação e manutenção total das instalações físicas dos Corpos de Bombeiros, etc.), parte significativa dos custos da Justiça Eleitoral, já são de responsabilidade exclusiva do poder municipal. E já são responsabilidade municipal: a educação infantil abrangendo creches e pré-escolas, o ensino fundamental², a educação de jovens e de adultos³ e a dos portadores de necessidades especiais, incluindo-se para estes o apoio em saúde física e mental, e para todos uma estrutura de assistência social (transporte, alimentação, habitação e outros). Não foram computados os pequenos ou grandes consertos nas escolas, o pagamento de pessoal de apoio operacional (merendeiras, em especial) e administrativo. Não nos parece pouco!

E a educação infantil como ficará neste contexto? Temos acompanhado o

¹Presidente da Associação Paulista dos Municípios/APM.

²É bom que se atente que, nesse nível de ensino, do total de alunos atendidos em escolas públicas, 40% são de responsabilidade municipal - o que não é pouco - e 60%, de responsabilidade estadual, o que pela disponibilidade de recursos estaduais já se viu, que não é desproporcional esta responsabilidade.

³ Cujos cursos de suplência I, também são de responsabilidade quase exclusiva das Prefeituras, ou de grupos locais, que dependem, de financiamento municipal.

empenho que as diversas Associações de Municípios e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) tem tido para sensibilizar o Governo Federal e o Poder Legislativo sobre o que poderá significar a *comunitarização* da educação infantil em nosso país. Em alguns Estados da região Nordeste, um quadro dramático sobre o que poderá vir a ser a educação infantil **já** começa a acontecer. Assim, no Estado do Maranhão, por ironia o Estado mais municipalizado na área educacional do Brasil, prefeitos e/ou dirigentes municipais de educação começam a convocar pais e mães para comunicar que, apesar do grande desejo deles de continuarem oferecendo escolas/classes de pré-escolas já não terão mais condições de manterem este atendimento porque “*só vai ter dinheiro para o ensino fundamental*” e se eles não ampliarem, ainda mais, o número de alunos atendidos “***o Município - que é pobre! - vai perder dinheiro, ou não vai receber mais verbas do Governo Federal!***” Mentira? Não. Na prática, o empenho do MEC é nesta direção. Com o agravante que, após a extinção da LBA, a situação de insolvência das entidades filantrópicas ou verdadeiramente comunitárias se agravou, pois os recursos nem foram atualizados em termos de custo-atendimento-criança, nem receberam suas quotas-partes em tempo hábil, nestes dois últimos anos, visto que a Comunidade Solidária, hoje responsável pelos recursos financeiros da área assistencial *estadualizou* o repasse desses recursos que agora dependem de lei municipal prévia, com planos de aplicação mais detalhados para a assinatura dos convênios com os Estados, exigência esta que inexistia nos tempos da LBA.

É portanto previsível que parte das entidades hoje existentes atendendo crianças provenientes dos segmentos de baixa renda, na faixa etária de 0 a 6 anos de idade, que não possuam uma dinâmica de entidade empresarial, ou não contem com recursos de fontes diversas, sejam extintas, pois as Prefeituras não mais terão condições de manter os convênios que hoje as sustentam de forma digna, uma vez que deverão gastar a maior parte dos recursos disponíveis (60%, dos 25% constitucionais) exclusivamente no ensino fundamental, independente do tipo, qualidade ou situação do atendimento atual. Não deve ser por acaso que municípios bem sucedidos na área de educação infantil, com um atendimento apreciável qualitativa e quantitativamente, em especial os de área industrial como os da Região do ABCD, estejam sendo objeto de citações depreciativas constantes pelo Governo Estadual, desclassificando este patamar de atendimento digno com qualidade educacional, com salários bem razoáveis dos profissionais de educação, cujas jornadas de trabalho prevêm a formação permanente em serviço, que nós educadores

sempre defendemos. Hoje, eles vêm sendo considerados um mal exemplo, pois a incúria da pobreza educacional geral não pode permitir que eles sobrevivam e mais que isto: que pobres tenham (e alimentem) não só a ilusão, mas experimentem o exemplo concreto de uma escola *de rico*. Pobre é pobre, e o modernismo (oficial) exige que estes bons exemplos sejam *apagados da memória*, para não gerarem o pecado da cobiça da qualidade de ensino! A título de exemplo: não deve ter sido só por *rabugice* ou visão estreita do problema, que a Secretaria de Educação do Estado, não pôde suportar que a Escola Estadual Prof. Edmundo de Carvalho, conhecida como “*Experimental da Lapa*”, mantivesse (ainda que possuísse regimento próprio!) uma pré-escola, em anexo aos seus cursos fundamental e médio. Nem ali funcionando um Curso de Magistério, tipo CEFAM, cujo objetivo maior é o de formar competentes profissionais do magistério para atuarem na área de educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental é suportável um curso de qualidade não-padrão de sobrevivência miserável. Isto, alegou-se, por paradoxo que possa parecer, é antidemocrático! Para quem?

E este, infelizmente, é o tom (ou o espírito) da Emenda Constitucional 14/96: a socialização da pobreza! Se **todos** não têm, **ninguém** pode ter! Pobres distraídos e distraídos pobres uni-vos! O socialismo vive! E está sendo implantado na educação brasileira...

Outra alternativa possível, e que não é a primeira vez que se aventa, é o congelamento do atual atendimento, com progressiva estimulação para a criação de cooperativas educacionais (que estimulam a concorrência, a criatividade, a produtividade...), em moldes parecidos e *competentes* como a experiência do sistema PAS, na cidade de São Paulo, para *resolver* o problema. do déficit do atendimento em saúde... O título sugestivo do PAS da Educação é PAE, e já foi contratado o Sr. Ayres da Cunha, cujos interesses privatistas são sobejamente conhecidos, para *estimular* experiências nessa direção. Qualquer dúvida, consulte-se entrevista publicada na Folha de S. Paulo de 21/08/97 com o recém nomeado Secretário Municipal de Educação de São Paulo (Caderno São Paulo, p.6).

Um outro dispositivo da LDB que explicita como se **inviabilizará** a possibilidade de manutenção/expansão da educação infantil nos e dos Municípios, é a exigência do §3º, do art.87, “*Das Disposições Transitórias*”. Se qualquer Prefeito Municipal resolver, num momento de fúria cívica, cumprir os itens I, II e III do referido Parágrafo (matricular **todos** os educandos da cidade de 6 e 7 anos de idade, prover cursos aos jovens e adultos

insuficientemente escolarizados e realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício), é evidente que não sobrarão recursos financeiros a algum, nem, para comemorar o Dia da Criança! Imagine-se, ainda, o que será da educação infantil (a existente ou a *potencial*) se o §5º, do mesmo art.87, for levado, a sério, pois se não temos recursos financeiros suficientes hoje, com quatro horas de funcionamento por período, se transformarmos as escolas das redes urbanas do ensino fundamental em escolas de tempo integral como *manda* a LDB, quando teremos condições de atender as crianças menores? Insisto, por isso mesmo, que a priorização/exclusivização de só um dos níveis penalizará **necessariamente** a educação das crianças pequenas que não têm tido defensores em número suficiente nos legislativos e executivos.

Destaque-se, a respeito desse §3º do art.87, a flagrante inconstitucionalidade do mesmo, pois ao determinar que o município, prioritariamente, e o Estado, supletivamente, matricule todos os educandos a partir dos 7 anos, é lógico que ele contrariou a Constituição Federal, no art.208, reformulado pela Emenda 14/96, na qual está disposto, de forma objetiva, que a responsabilidade pelo ensino fundamental é dever conjunto dos dois poderes públicos, conforme art.2º e 3º do referido art.208. Por este artigo da LDB fica suprimida, também, a autonomia que a mesma lei reconhece aos municípios, de organizarem seus próprios sistemas de ensino de acordo com o que consideram ser melhor para a educação e a cidade. Para os legisladores do MEC, hoje, a liberdade é só para se fazer (e elogiar!) o que eles já decidiram que é melhor para todos. Não por acaso Grupos de Trabalhos ou Comissões, criados pelo Governo anterior para ajudar a pensar alternativas de solução para os diversos problemas educacionais, com a colaboração da sociedade civil, foram extintos ou simplesmente desativados como, por exemplo, a Comissão Nacional de Educação Infantil.

A formação dos professores de educação infantil também não é questão pacífica na nova legislação. Apesar de determinar que as profissionais de magistério sejam, todas, portadoras de diploma de ensino superior no prazo máximo de dez anos, e de a LDB *suportar*, no mínimo, a formação de nível médio para toda a educação básica, mas especialmente para a educação infantil, sabemos que esta situação é muito difícil de ser cumprida nesse nível de ensino. Não se tem, sequer, uma posição de consenso em relação aos profissionais de creches. O profissional que lava a *bundinha* das crianças terá nível médio/superior e será reconhecido como do *grupo do magistério*, ou será (deverá ser ...) a servente/pagem/auxiliar do desenvolvimento infantil/monitora/educadora, infantil... e

outras tantas denominações que caracterizam a profissional real das creches no Brasil com 2, 3 e 4 anos, no máximo, de escolaridade. A proposta da profissional, auxiliar de uma professora de creche, apresentada ao Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, com formação em nível de ensino fundamental, à semelhança da auxiliar de enfermagem, foi claramente boicotada naquele Estado por educadores. Não me consta, também, tenha sido a mesma implementada em outro Estado, nem mesmo nos da região Nordeste, onde a precariedade de formação de recursos humanos é conhecida.

Pondere-se, também, a pouca ou nenhuma existência de pesquisas e pesquisadores nas universidades, públicas ou privadas, sobre a rica problemática que envolve a educação infantil. É como se a infância não demandasse estudos, até para justificar a permanência dos *estágios* em que até hoje, se organizam estas escolas. É importante que se aprofundem as contribuições que as escolas de educação infantil têm trazido no que se refere a uma redefinição do processo de alfabetização. Crianças pequenas tem sido (bem) alfabetizadas, sem traumas, mal humor ou dificuldades, mas nem por isso sensibilizam os que *cuidam* do ensino fundamental, e esse nível (novo) de aprendizagem que as crianças, (agora também as pobres) trazem não é considerado para nenhum fim na (re)organização das séries iniciais do ensino fundamental, nem sensibilizaram os especialistas na observação inteligente desta situação *nova* que esta. criança, mais ativa, mais esperta - porque estimulada -, trouxe para a *velha* escola primária revisitada. A própria ciência pedagógica não reparou, ainda, nesta potencial contribuição que as crianças pequenas estão oferecendo para todos nós que nos interessamos por conhecer os diferentes níveis, fases e formas do processo ensino-aprendizagem.

Por defendermos que uma escola dinâmica e alegre e uma interessante educação devam e possam acontecer para esta e nesta faixa etária, quero propor que nos unamos a outros profissionais e entidades que estão defendendo a necessidade urgente de **uma nova fonte de financiamento da educação infantil**, prevendo-se, através de Projeto de Lei, que se destine recursos das **loterias esportivas** (que a educação recebia e perdeu na Constituição Federal de 1988), recursos do **Finsocial**, pois sua função sócio-assistencial também precisa ser preservada. Proponho, também, que se estude a possibilidade de criação do **salário-creche**, alternativa de financiamento que se esmaeceu durante as discussões da LDB (1ª e 2ª fase), a ser paga pelos empresários (que tanto falam e tão pouco contribuem para a educação!) para a manutenção de *vagas* em creches públicas a serem construídas nos diferentes bairros das cidades, que viabilize a superação da creche - dentro do local de trabalho - por inadequado e restritivo.

Talvez, se a gente, ao contrário de concordar com o *enxugamento* da educação infantil, lutar para sua expansão (alguma expansão), é possível que o verdadeiro conceito que tanto *brigamos* para que ficasse na lei – o da educação básica como direito de todos, seja assumido verdadeiramente, ou seja, é *básico* que a educação infantil seja um direito da criança, sendo válida qualquer alternativa digna para disputarmos com a rua, com o desamparo, com a desnutrição, a doença e a infelicidade. Assim poderíamos ter para uma grande maioria dos brasileiros, uma lembrança da infância na qual se gestaria a esperança e a confiança de um futuro que possa ser mais justo e solidário em nosso país, cantando junto com o poeta Milton Nascimento:

*“Há um menino, há um moleque,
morando sempre em meu coração.
Toda vez que o adulto balança
Ele vem para me dar a mão.”*

A LDB, O FUNDEF E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Carmem Maria Craidy¹

Para falar sobre a educação infantil na nova LDB é importante situá-la em relação à Constituição Federal de 1988, da qual essa lei decorre e ao Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA, também regulamentador das definições da Constituição em relação aos direitos das crianças brasileiras.

A Constituição de 1988 marca o surgimento, na legislação brasileira, de um novo paradigma sobre a infância em que a criança passa a ser sujeito de direito e não apenas objeto de tutela como até então. É a afirmação da cidadania da criança. Esta passa a ser definida como cidadão em desenvolvimento. Entre os direitos da criança está o de receber atendimento em creches e pré-escolas, caracterizadas na carta constitucional como instituições educacionais e parte do dever do Estado para com a educação. (art.280).

O direito à creche e pré-escola não é apenas um direito da criança, mas de seus pais trabalhadores, homens e mulheres (art.7).

Considerando que a todo direito corresponde um dever, ao direito da criança à educação (art.227 da Constituição de 88 e art.54 do ECA) corresponde o dever do Estado em oferecer creches e pré-escolas. E, ao direito social dos trabalhadores, homens e mulheres, de receberem assistência a seus filhos em creches e pré-escolas corresponde o dever das empresas (ainda não regulamentado) de oferecerem essas instituições aos filhos de seus empregados. Esse último princípio havia inspirado a proposta do salário-creche que constou de alguns dos primeiros projetos de LDB, mas que finalmente não foi aprovado.

A LDB e a educação infantil

A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Essa é a primeira e talvez a mais importante definição da LDB em relação à educação infantil que passa a ser considerada a primeira etapa do ensino básico, composto também pelo ensino fundamental e pelo ensino médio (art.21 e art.29). Enquanto tal a educação infantil integra definitivamente os sistemas de ensino. A lei consagra assim a

¹Professora UFRGS.

concepção atual de educação infantil e a aspiração da população que nos últimos anos tem buscado cada vez mais (MEC/DPE/COEDI, 1994) um atendimento de caráter educativo para as crianças pequenas. Fica definitivamente sepultada a concepção que via o atendimento da criança pequena como meramente assistencial ou tendo como objetivo apenas a guarda e os cuidados das crianças cujas mães necessitassem trabalhar. O atendimento educativo é direito e necessidade das crianças e não apenas de suas famílias.

O atendimento às crianças pequenas, por sua vez, deverá prever na organização das instituições e nas formas de atendimento a realização de uma proposta pedagógica que concretizará um currículo planejado para oportunizar o desenvolvimento integral da criança. A educação infantil visa o desenvolvimento da criança pequena e não a simples preparação para o ensino fundamental - será, portanto, adequada à idade e evitará toda e qualquer semelhança com atividades de caráter instrucional. A própria LDB proíbe explicitamente toda e qualquer forma de avaliação para a promoção à primeira série do ensino fundamental (art.91), o qual é obrigatório a partir do 7 anos e facultativo a partir dos 6 anos. (art.87, §3).

A EDUCAÇÃO INFANTIL É COMPLEMENTAR À AÇÃO DA FAMÍLIA (ART.29)

Essa definição complementa a anterior no sentido de que a educação infantil oferecida nas instituições educacionais não substitui a ação da família nem visa simplesmente compensar possíveis falhas dessa. A educação infantil, oferecida em creches e pré-escolas ou entidades equivalentes, é complementar à educação oferecida em outros locais tais como a família e a vida social, todas elas indispensáveis ao desenvolvimento integral da criança. (art.19 da LDB e 54 do ECA).

A EDUCAÇÃO INFANTIL SERÁ OFERECIDA em: I. creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 anos de idade; II. pré-escolas, para as crianças de 4 a 6 anos de idade (art.30).

As instituições de atendimento e educação das crianças pequenas possuem historicamente denominações diversas. A lei aponta para uma unificação designando como creches as que atendem crianças de 0 a 3 anos e pré-escolas as que atendem crianças de 4 a 6 anos. Serão entretanto respeitadas outras denominações e mesmo outras formas de atendimento sobretudo para crianças até 3 anos de idade.

O OFERECIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL É DE RESPONSABILIDADE dos municípios (art.11) e a sua regulamentação é de responsabilidade concorrente da União, dos Estados e dos Municípios (art.9)

Desde a década de 80, sobretudo a partir da Constituição de 88, aumentou significativamente a participação dos municípios na oferta da Educação Infantil. Essa tendência corresponde às definições legais e também às demandas da população que chegam mais facilmente aos governos municipais por estes se encontrarem mais próximos. Os municípios, entretanto, poucas vezes possuem critérios e normas de funcionamento para as instituições de educação infantil. A partir da LDB, os governos municipais têm um ano para implantar seus sistemas de ensino ou optar por integrarem o sistema estadual. Deverão, em qualquer dos casos, prever um organismo para credenciamento, supervisão e orientação das instituições de educação infantil, de acordo com as diretrizes e competências que serão estabelecidas em colaboração com os Estados e com a União (art.9).

O Conselho Nacional de Educação, órgão responsável pelas questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que é instituído pela LDB (art.90) em seu parecer de 5 de maio de 1997 sobre a regulamentação da lei 9394/96, explicita que: *“a educação infantil, no novo diploma legal, passou a merecer atenção mais definida, como etapa inicial da educação básica. Dada a sua importância e peculiaridade, haverá de merecer diretrizes educacionais em nível nacional e normas próprias elaboradas pelo sistema ao qual pertencer, razão por que não é tratada de modo mais minudente nestas definições preliminares. Sua integração no respectivo sistema de ensino será feita em um prazo de três anos, a contar da publicação da LDB”* (art.89).

Cabe lembrar ainda que nos casos em que o município optar por não ter sistema de ensino (art.11), as instituições de educação infantil dos municípios serão integrantes dos sistemas estaduais o que significa que os mesmos também deverão elaborar normas para a educação infantil, pela qual poderão ter responsabilidade direta além das instituições de educação infantil de sua rede própria. Essas normas, que urge propor, deverão prever desde as condições mínimas para o espaço físico até as condições sanitárias, de organização, quadro de pessoal e diretrizes curriculares.

DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A LDB determina que “a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, **como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.**”(art.62, grifos meus).

Considerando que um número significativo dos atuais profissionais de educação infantil não possui a habilitação exigida e que, até o final da década da educação, os profissionais deverão ser todos habilitados (art.87,§4), faz-se necessária a criação imediata de cursos de nível médio, na modalidade normal, bem como de programas de formação em serviço, para os educadores das creches e pré-escolas. Atualmente existem cursos de nível universitário que formam um número ainda insuficiente para cobrir todo o atendimento. Os cursos de nível médio e a formação em serviço serão estratégias provisórias para suprirem a enorme distância existente entre os profissionais egressos das universidades e os educadores sem nenhuma formação especializada e com baixa escolaridade. Caberá aos Estados, dentro de suas atribuições próprias (art.10), oferecerem cursos médios de formação de educadores para as creches e pré-escolas.

Os planos de carreira, obrigatórios na forma da lei (art.67) e já exigidos pela Constituição de 1988 (art.206), deverão integrar os educadores de creches e pré-escolas. De acordo com parecer do Conselho Nacional de Educação sobre as diretrizes para o Plano de Carreira do Magistério, em elaboração por aquele órgão colegiado, os professores de educação infantil tenderão a ter os mesmos salários que os professores do ensino fundamental.

Considerando-se ainda que “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.” (art.89), todas as medidas a serem tomadas são urgentes já que resta pouco mais de dois anos para que as instituições de educação infantil, públicas, privadas ou conveniadas, venham a se adequar às exigências da LDB. As leis dos sistemas de ensino deverão prever medidas transitórias para que as creches e as pré-escolas possam num processo progressivo responder às novas exigências legais.

A LDB, o FUNDEF E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.

Nenhuma das leis da educação prevê uma fonte de recursos que seja específica para a educação infantil. Sendo o oferecimento da educação infantil de responsabilidade dos municípios, será também de responsabilidade dos mesmos o provimento dos recursos para a área. A Emenda Constitucional 14/96 e a lei do FUNDEF (9424/96) determinam que no mínimo 60% dos recursos com que conta o município para a educação sejam destinados ao ensino fundamental e que, destes, 60% deverão ser para o pagamento dos professores do ensino fundamental. Restariam portanto até 40% dos recursos do município que poderiam ser aplicados na educação infantil. Não há dados sobre quanto os municípios aplicam atualmente nesse nível educacional, mas certamente é muito menos do que 40% dos seus recursos para com a educação. Nesse sentido, poder-se-ia prever um aumento significativo de recursos para a educação infantil já que os municípios só poderão aplicar, em outros níveis além do ensino fundamental e da educação infantil, quando a demanda nesses níveis estiver toda atendida e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (art.11).

Cabe lembrar, entretanto, que pelo fato de o ensino fundamental ser obrigatório poderá exigir mais do que os 60% dos recursos que já lhes estão destinados o que diminuiria a disponibilidade de recursos para a educação infantil. Convém salientar que o ensino fundamental é de responsabilidade também dos estados que deverão “*assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio*” (art.10). Assegurar pode significar suprir as limitações do município para seu atendimento de acordo com o que dispõe o art.75 no seu parágrafo primeiro, ou seja, respeitando a capacidade de atendimento de cada esfera de governo. A responsabilidade pelo ensino fundamental é, portanto, repartida com o estado enquanto a da educação infantil é específica do município. O fato de o ensino fundamental ser obrigatório e a educação infantil não, muda a obrigação do cidadão de matricular seus filhos, que existe no primeiro caso e não existe no segundo, mas não muda a responsabilidade do poder público em oferecer educação infantil já que, sendo direito, provoca um dever correspondente.

A título de exercício podemos considerar a situação de disponibilidade de recursos em diferentes municípios de acordo com suas situações em relação ao recursos do Fundo. Os dados foram fornecidos pela professora Marisa Abreu (Assessora legislativa e Consultora do UNICEF para o Projeto Nordeste), e extraídos dos documentos do

Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação/MEC/Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF/UNDIME, em realização nos meses de julho a setembro de 1997.

Exemplo de município que receberá recursos do FUNDEF

Município de JACOBINA - Estado da BAHIA

- Receita total de impostos do município para o ano de 1997: 6 milhões de reais.
- Parcela de 25% destinada à Educação por definição constitucional: um milhão e meio de reais.
- Desses 25% , 60% deverão ir para o ensino fundamental o que corresponde a 900 mil reais.
- Restam 600 mil reais que poderão ser aplicados na educação infantil.

Considerando-se que a matrícula do ensino fundamental do município de Jacobina é de 11.340 alunos, esse município receberá do Fundo cerca de dois milhões e meio de reais. Terá portanto para o ensino fundamental cerca de três milhões e meio de reais (o que será próximo dos quatro milhões de reais do orçamento total do município para todos os outros setores). Esse município poderá portanto investir 40% de seus recursos próprios para a educação (seiscentos mil reais) em educação infantil. É importante ter presente que provavelmente (de acordo com parecer em elaboração no Conselho Nacional de Educação) o município deverá pagar aos educadores de educação infantil o mesmo que pagar aos professores do ensino fundamental o que poderá trazer dificuldades já que a receita dos dois níveis será muito diferente. O ensino fundamental contará com três milhões e meio de reais enquanto a educação infantil poderá dispor de seiscentos mil reais.

Será diferente a situação dos municípios que não receberem e nem transferirem recursos para o Fundo, como é o caso do município de Coronel Bicaco no Rio Grande do Sul que, segundo dados do FNDE/MEC, perde trinta reais. Esses municípios permanecem na situação que possuem atualmente. Caso já apliquem em educação infantil poderão continuar a fazê-lo. Caso ainda não apliquem em educação infantil possivelmente terão dificuldades para começar a aplicar.

Uma terceira situação é a de boa parte dos municípios de São Paulo que por possuírem poucas matrículas no ensino fundamental deverão transferir recursos ao sistema de educação do estado. Para os que já possuem uma significativa rede de educação infantil e forem obrigados a transferir recursos para o estado, poderão surgir dificuldades para manter a educação infantil.

É importante ter presente que a lei do FUNDEF faz com que os recursos se localizem onde estão as matrículas o que poderá provocar uma luta pelo aumento das matrículas do ensino fundamental. Considerando que pela Emenda Constitucional 14/96

(art.60) a lei do Fundo tem uma duração prevista de 10 anos, será prudente para os municípios não aumentarem as matrículas do ensino fundamental para muito além de sua capacidade própria de mantê-lo sob pena de terem enormes dificuldades no fim da vigência da lei.

Plano Decenal de Educação deverá estabelecer metas de qualificação e de expansão da Educação Infantil. Para tanto deverá ser feito um esforço de pesquisa no sentido de definir:

- o custo médio da criança nas diferentes etapas da educação infantil;
- os investimentos atuais em educação infantil;
- a ampliação possível e desejável da educação infantil de acordo com os recursos a serem previstos.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGUIAR, Dep. Ubiratan: *A revolução do Ensino Fundamental*. Fundo Constitucional de Apoio ao Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília : CDICP, 1997.

Constituição da República Federativa do Brasil,1988.

Dados do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - MEC/Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF/UNDIME, 1997.

Dados Estatísticos do /MEC/SEDIAE/SEEC.

Estatuto da Criança e do Adolescente, lei federal 8069/90.

Lei de Diretrizes e Bases, lei federal 9394/96.

Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, lei federal 9424/96.

MEC/SEF/COEDI, *Política nacional de educação infantil*. Brasília :1994.

MEC/FNDE/FPFL/CEPAN. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: guia de Operacionalização*. São Paulo, 1997.

PARTE II

SEMINÁRIO EDUCAÇÃO INFANTIL PÓS LDB

**O IMPACTO DO FUNDEF PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL
CONJECTURAS A PARTIR DA SUA IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO**

José Luiz Guimarães³³

Com as recentes modificações introduzidas na legislação educacional, sobretudo com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/FUNDEF (Brasil, 1996a) e a própria aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação/LDB, configurou-se um cenário de grandes inovações na gestão de políticas públicas para o setor.

Ao novo imperativo constitucional, que confere às administrações municipais o *direito* de municipalizar o ensino fundamental, somou-se a *necessidade*, alegada pelos prefeitos, de reaverem os recursos que *perderiam* para o FUNDEF. A urgência na sua implantação, repetindo o que já acontecera em experiências anteriores, se sobrepôs à necessidade de uma avaliação mais aprofundada e realista quanto à capacidade que determinados municípios têm, e teriam, para assumir as novas tarefas que se lhes impõem.

Não bastassem as resistências, ou as adesões à proposta – ambas fundadas, ao nosso ver, apenas em razões *economicistas* – o debate em torno do tema onde ele ocorreu galvanizou paixões, contaminando-se por um improdutivo tom ideológico que mais obscureceu do que iluminou as discussões e em nada contribuiu para reduzir as dúvidas que povoavam e ainda povoam o imaginário da maioria dos educadores, dos políticos e dos pais de alunos, sobre o que efetivamente pode significar a municipalização do ensino. Alguns dos argumentos e dados que aqui serão apresentados são derivados de tese de doutorado, defendida no início de 1998, na qual foi avaliado, por meio de variadas simulações, o impacto financeiro do FUNDEF sobre as finanças dos municípios paulistas (Guimarães, 1998).

Antes porém, é necessário discorrer sobre a principal alteração na recente legislação educacional brasileira, à qual se pode atribuir, quase que integralmente, a mudança no perfil de atendimento ao ensino fundamental, pelas diferentes instâncias de governo.

³³Assistente Doutor do Curso de Psicologia da Faculdade de Ciências e Letras de Assis/UNESP.

A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14 E O FUNDEF

Podendo ser considerada a mais impactante iniciativa do Governo Federal na área educacional, a Emenda Constitucional 14/96 (Brasil, 1996b) definiu uma subvinculação nos percentuais de aplicação mínima obrigatória em educação. Ela mantém a vinculação de 25% dos recursos estaduais e municipais na área, porém determina que, daquele total, 15% deverão ser aplicados, exclusivamente, no ensino fundamental.

Entre as inovações, está a que reforça a definição de competências entre as esferas de governo: os Estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios no ensino fundamental e na educação infantil, que passou a ter um caráter mais abrangente, incorporando o segmento de creches, antes mais afeto, mantido e gerenciado sob a ótica da assistência ou da promoção social.

No geral, o projeto e as ações do Ministério da Educação têm sido muito criticados pelas entidades ligadas ao ensino superior que enxergam, na priorização do ensino fundamental, riscos de estrangulamento dos demais níveis de ensino – da educação infantil às Universidades Públicas.

Graças ao impacto positivo do anúncio das medidas, passou praticamente despercebido o registro de que o Governo Federal se autobeneficiou, uma vez que antes da Emenda 14/96, a União, os Estados e municípios estavam igualmente obrigados a aplicarem 50% dos recursos educacionais em manutenção e desenvolvimento do ensino. Com a Emenda 14/96, o Governo Federal propôs, e obteve aprovação do Congresso Nacional, a elevação do percentual, para municípios e Estados, de 50% para 60% e redução, para si próprio, para 30%.

Outro fato merecidamente criticado é a não previsão de prazos e nem de mecanismos para a erradicação do analfabetismo, o que foi sacramentado com a edição da lei 9424/96, que regulamenta o FUNDEF e que determina a aplicação dos seus recursos apenas no ensino regular.

Para operacionalizar o que prescreve a Emenda Constitucional 14/96, foi criado o FUNDEF, no qual ficarão retidos, compulsoriamente, 15% do valor relativo a determinados repasses feitos aos Estados e municípios, via transferências constitucionais, a partir das fontes de recursos a saber (Brasil, 1997, p.14):

- dos Estados e do Distrito Federal: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços/ICMS, Fundo de Participação dos Estados/FPE; Quota de Participação/QP-IPI/Exportação devida aos Estados;

- dos municípios: QP-ICMS transferida aos municípios, Fundo de Participação do Município/FPM e QP-IPI/Exportação devida aos municípios;
- sobre transferências a título de ressarcimento pela desoneração das exportações.

O FUNDEF tem versões municipais, estaduais e no Distrito Federal, e cada uma das instâncias poderá acessar os recursos na proporção do número de alunos de ensino fundamental que tiver matriculado nas suas redes, tendo como referência um *per capita* nacional, definido no ano anterior. O cálculo deste *per capita* se fará, anualmente, com base nos dados do Censo Escolar e da previsão de receita para o ano seguinte, quando o total de recursos que deverá ser aplicado no ensino fundamental é dividido pelo número de alunos. O valor fixado para 1998 de R\$315,00 foi mantido para o ano de 1999³⁴.

Como era de se esperar, as expectativas em relação a estas mudanças, propiciadas pela efetiva implantação do FUNDEF, suscitaram muitas discussões, *choradeira e lobby* entre os representantes dos governos federal, estaduais e municipais. No caso dos governadores, os mais queixosos foram aqueles cujos Estados, por possuírem redes próprias pequenas ou inexpressivas, tiveram que repassar dinheiro ao FUNDEF e, deste, para os seus municípios. O governo estadual do Rio de Janeiro, por exemplo, entrou com uma ação no STJ – Supremo Tribunal de Justiça, contra a lei que criou o Fundo³⁵.

Já em relação aos municípios, muitos dos atuais prefeitos, enquanto candidatos, instrumentalizaram politicamente a questão da municipalização do ensino para colher dividendos eleitorais junto ao magistério e, uma vez eleitos, tiveram que optar ou pela municipalização que repudiavam em campanha ou, no argumento chantagista que passaram a utilizar, pela *perda* de parcela significativa dos recursos que ficarão retidos no FUNDEF³⁶. Na maioria dos casos, a principal queixa dos já prefeitos relacionava-se às dificuldades que teriam de enfrentar (e estão enfrentando) para custear outros programas

³⁴A definição desse valor, por Decreto Presidencial, provocou controvérsia (tanto em 1998 quanto em 1999) na medida em que, a partir da dotação reservada para o FUNDEF no orçamento da União, e dos dados oficiais do próprio MEC, o *per capita* deveria ser de R\$400,00 aluno/ano, revelando uma espécie de estímulo para que Estados e municípios gastem menos do que, em tese, a Emenda 14/96 lhes obrigaria e diminuindo o volume de recursos que a União teria de repassar para aqueles estados onde o *per capita* é inferior ao valor fixado nacionalmente. Segundo dados do INEP, em 1998 foi de R\$13,3 bilhões o total de recursos movimentados Fundo.

³⁵Em 1999 apenas 3 estados *ganhariam recursos* do Fundo (São Paulo, Roraima e Goiás) e 23 *perderiam recursos* já que terão que repassar recursos para os seus municípios.

³⁶Cidades como Recife (PE) e Diadema (SP) já foram beneficiadas por liminares judiciais que suspenderam a retenção dos recursos que teriam que depositar no Fundo.

que eram mantidos com recursos do ensino fundamental, com especial destaque para o atendimento à educação infantil.

A marotagem de muitos alcaides confunde – compreende-se as razões, mas elas não se justificam – a diferença entre *recursos no município* e *recursos na prefeitura*. Ora, o fato de não municipalizar o ensino não significa *menos dinheiro no município* e sim *menos dinheiro na mão do prefeito* o que, pela lógica do FUNDEF, mesmo sendo coisas distintas, não faz diferença alguma para a população, já que o dinheiro será repassado de acordo com o número de alunos do ensino fundamental, sejam eles de escola estadual ou municipal, e só poderá ser utilizado para aquela finalidade.

O contrário disso, e a verdadeira corrida aos convênios, só poderiam ser explicados por dois motivos opostos:

- embora improvável, teria ocorrido uma súbita elevação no padrão ético da classe política, no caso representada pelos prefeitos, e estes passaram a acreditar nas vantagens de organizarem bons sistemas educacionais e na idéia fixa de que podem realizá-los melhor que o governo estadual;
- excetuando-se os casos honrosos de sempre, o que muitos pretendem com os convênios é manter a possibilidade de pôr e dispor de uma considerável soma de recursos como bem quiserem, o que coloca em evidência o papel dos Conselhos Municipais de Educação, dos Legislativos locais, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas dos Municípios e dos Estados.

Como decorrência principal do caráter absolutamente indutivo que o FUNDEF teve para o processo de municipalização e, também, como resultado da falácia clinicamente potencializada pelos administradores locais de que as municipalidades *perderiam* recursos se não aderissem ao programa, já é possível constatar uma significativa alteração na relação percentual do número de vagas oferecidas pelos municípios e pelos estados, nas diferentes regiões do Brasil, conforme expressam os dados da tabela 1, a seguir.

TABELA 1 - ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS MUNICÍPIOS NA MATRÍCULA INICIAL. CENSO ESCOLAR - 1997 A 1999

Instâncias Administrativas	1997	1998	1999
BRASIL	36,3	42,2	44,7
Norte	34,7	45,7	48,3
Nordeste	50,8	56,8	58,8
Sudeste	25,1	31,0	34,0
São Paulo	16,6	18,7	22,7
Sul	39,0	40,2	41,4
Centro - Oeste	27,2	30,3	31,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC/1999.

No caso específico do Estado de São Paulo, onde a rede estadual de ensino fundamental ainda responde por quase 75% das vagas oferecidas (BRASIL, 1999), com a implantação do FUNDEF o relacionamento entre a Secretaria Estadual de Educação e as administrações municipais alterou-se radicalmente.

Num passado recente, as circunstâncias e os efeitos perversos da indefinição de competências e atribuições entre as diferentes instâncias administrativas, levou a consolidação de situações curiosas, no âmbito dos municípios. Não são poucos os casos onde as prefeituras atuam nas duas pontas da escolarização formal: mantêm alunos de educação infantil, subsidiam generosamente alunos universitários e, muitas delas, mantêm Fundações de Ensino Superior, restringindo as suas atuações no primeiro grau, apenas, à merenda escolar e ao transporte de alunos. Na nova perspectiva terão que suspender parte destas atividades ou, então, buscar formas alternativas de financiamento para continuar a mantê-las.

Adiado na sua implantação prevista para 1997 e tornado realidade em 1998, o FUNDEF provocou uma *correria* de prefeitos à Secretaria Estadual, com vistas a se credenciarem a receber os recursos que lhes seriam retidos pelo Fundo.

A fraude com o aumento do número de vagas e a constatação de *alunos fantasmas*, ou o nome que se queira dar após os desmentidos oficiais, já detectados em muitos municípios, tem acontecido porque, quanto maior o número de alunos matriculados na suas redes de ensino fundamental, maior o volume de recursos recebidos.

O ímpeto *municipalista* e os desvirtuamentos que têm sido denunciados, são explicáveis pelo grau de dependência dos municípios em relação às chamadas transferências constitucionais, resultando no que caracterizamos como prevalência de *aspectos economicistas* sobre os *aspectos pedagógicos e institucionais*, na tomada de

decisão por parte dos executivos municipais, quando da celebração dos convênios de municipalização com o governo estadual, ou da criação de redes próprias de ensino fundamental (Guimarães, 1999, p.63).

TABELA 2 - ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS X RECEITA TOTAL
(Simulação para os Municípios)

Participação (%)	(fi)	(%)
< 50	18	0,9
50 — 70	41	4,5
70 — 80	97	10,4
80 — 90	185	25,2
90 — 100	304	59
TOTAIS	645	100

Fonte: Guimarães:1998

Como se observa na tabela 2 acima, para 304 (59%) municípios, os repasses estaduais e da União representavam, em 1997, algo entre 90% e valores próximos à 100% do orçamento total disponível. Este percentual indica o grau de dependência, a baixa capacidade de se autogerir e, em certa medida, as dificuldades econômicas a que estão sujeitos, por um processo de desenvolvimento bastante desigual. Como a Emenda Constitucional 14/96 incide exatamente sobre os impostos mais significativos destas transferências, estabeleceu-se uma correlação que determina que, quanto mais dependente das transferências constitucionais, maior é o impacto da retenção dos recursos pelo FUNDEF e maior o grau de adesão à proposta de municipalização.

Noutra simulação temos que para 447 (78%) das cidades paulistas, os recursos retidos pelo FUNDEF representariam valores maiores que 50% do orçamento para o setor educacional, conforme expresso na tabela 3, a seguir.

TABELA 3 - ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO. RECURSOS DO FUNDEF X ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO
(Simulação para os municípios)

Participação (%)	(fi)	(%)
< 50	198	21,7
> 50	447	78,3
TOTAIS	645	100

Fonte: Guimarães:1998

Os desdobramentos da implementação do FUNDEF, quer pelo seu caráter indutor à municipalização, quer pela forma como o processo vem sendo viabilizado, somados ao ainda incipiente controle social, têm redesenhado um novo tipo de relacionamento entre

as instâncias de governo, no que se refere às políticas educacionais e também novos cenários, infelizmente, nem sempre para melhor.

COMO O FUNDEF AFETA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Vários autores em publicações recentes têm pesquisado e discutido, sob enfoques bastante próximos e com ênfase para o ensino fundamental, o futuro da educação em nosso país (Oliveira, 1992; Rosar, 1995; Guimarães, 1995 e 1998; Monlevade, 1997; Davis, 1999). Da mesma forma, há muito material disponível sobre a evolução do sistema de educação infantil público paulista, dando conta da verdadeira transformação ocorrida no setor, a partir do Governo Montoro (83-86), até se constituir em área de atuação, praticamente, exclusiva dos municípios.

Não é nosso objetivo discutir aqui estes aspectos históricos. Entretanto, como a maioria dos municípios, antes do FUNDEF, só se dedicava a esta modalidade de ensino, é natural que tenha havido sobressaltos, temores e potencialização do tema, tanto para inviabilizar a municipalização, como para justificá-la, através da criação das Escolas Municipais de Educação Infantil e Fundamental/EMEIFs, ou Escolas Municipais de Ensino Fundamental/EMEFs, sob a argumentação de que os municípios perderiam recursos, caso não o fizessem.

A instrumentalização evidente e os excessos não significam que não ocorram riscos para o setor, e que já não esteja acontecendo a redução de oferta de vagas, numa atitude de descompromisso das administrações municipais com aquela que, em muitas localidades, até bem pouco tempo, era exibida como a *jóia da coroa*, porque haviam recursos abundantes e obrigatoriedade sobre como aplicar os 25% na educação, numa situação em que, como vimos, a grande maioria não se ocupava com o ensino fundamental. Vejamos alguns números.

TABELA 4 - EDUCAÇÃO INFANTIL EM SÃO PAULO - MATRÍCULA INICIAL NOS MUNICÍPIOS (por porte populacional)

Porte Populacional (mil habitantes)	Com Educação Infantil		Sem Educação Infantil	
	(fi)	(%) 1	(fi)	(%) 2
≥ 10	206	66,9	102	33,1
10 — 20	97	85,1	17	14,9
20 — 50	109	93,2	8	6,8
50 — 100	47	95,9	2	4,1
≥ 100	56	98,2	1	1,8
TOTAIS	515	-	130	-

Fonte: IBGE/96 e CIE/97

Na tabela 4 temos demonstrado que 515, ou 80%, dos municípios paulistas tinham, em 1997, serviços de educação infantil funcionando regularmente. Nas colunas encimadas pelos números 1 e 2, temos a percentagem dos municípios, com e sem educação infantil, por porte populacional, exatamente para demonstrar que quanto maior o município, maior era a incidência da prestação deste serviço, o que lhes trará conseqüências punitivas, em alguns casos, no novo contexto.

TABELA 5 - Ensino Fundamental X Educação Infantil - Matrícula inicial nos Municípios

Nº de municípios	Educação Infantil		Ensino Fundamental		
	%	Alunos	Alunos	Alunos	
59	9,1	não	-	não	0
71	11	não	-	sim	31.261
177	27,5	sim	172.224	não	0
338	52,4	sim	656.881	sim	1.049.017
645	100		829.105		1.080.278

Fonte: FUNDAP/CIE/97

Pelos dados disponíveis no Centro de Informações Educacionais/CIE, consolidados na tabela 5, haviam em São Paulo, no ano de 1997, 59 municípios ou 9% do total do Estado que não ofereciam serviços de educação infantil e nem ensino fundamental; 71 ou 11% sem nenhuma experiência em educação infantil já constavam nos dados do Censo do MEC como atendendo 31.261 crianças do ensino fundamental; 177 ou 27% atendiam 172.224 pré-escolares e nenhuma criança no ensino fundamental e, finalmente, 338 ou 52% do total que já atuavam nos dois segmentos atendendo, respectivamente, 656.881 pré-escolares e 1.049.017 alunos do ensino fundamental. Conjuntamente, os municípios paulistas teriam atendido, em 1997, 829.105 pré-escolares e 1.080.278 no ensino fundamental.

Destes dados são possíveis duas conclusões: a primeira se refere ao último grupo de municípios que estavam atuando nas duas frentes, cujas posturas de conciliação em relação aos dois níveis de ensino, revelam o que nos parece ser uma tendência.

A segunda, refere-se aos municípios com boa presença no segmento da educação infantil e sem ensino fundamental, pois é com este grupo que a Secretaria Estadual teve alguns problemas porque, na versão das administrações locais, seriam inevitáveis um rebaixamento da qualidade dos programas de educação infantil que ofereciam, a estagnação da oferta de vagas e, em casos mais graves, a redução do atendimento. Para a Secretaria Estadual, com base nos dados da FUNDAP (1997), a resistência não se justificaria, pois que os 10% restantes da verba para aplicação com o ensino seriam suficientes para cobrir as despesas com a educação infantil, com *per capita*s razoáveis.

Neste contexto, torna-se instigante saber como gastavam os 25% da educação os municípios que não prestavam nenhum tipo de atendimento e o que se pode esperar destes que por insuficiência de recursos financeiros e/ou vontade política não tinham nenhuma atuação na área e, com o advento do Fundo, repentinamente assumem tarefas complexas como o gerenciamento do ensino fundamental. Se por um lado há casos de municípios que constituíram excelentes redes de educação infantil, atendendo grandes contingentes da população e prestando um serviço de inestimável valor social, para quem duvida da qualidade pedagógica do que se tem divulgado e contabilizado como educação infantil, o contrário também é verdadeiro. Na maioria dos casos atende-se muito menos do que a demanda local, o que pela limitação do acesso e custo elevado, poderia resultar, muitas vezes, em programas *elitistas*.

TABELA 6 - Educação Infantil nos municípios - Simulação de per capita (em reais)

Per capita (R\$)	Municípios	
	(fi)	(%)
< 500	8	1,6
500 — 750	55	10,7
750 — 1000	102	19,8
> 1000	350	68,0
645	515	100

Fonte: IBGE/96, CIE/97 e FUNDAP/97

Na simulação que realizamos para os municípios que tem ensino pré-escolar, após a criação do Fundo, dividindo-se os 10% restantes do orçamento da educação pelo número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação infantil, chegamos a dois dados interessantes. Exceto para 8 municípios ou 1,6%, todos os demais teriam *per*

capitas superiores a R\$500,00, sendo que para 452 municípios ou 87,8% dos que atuam no setor seriam possíveis *per capita* acima de R\$750,00. Entre os que teriam *per capita* mais rebaixado, o menor seria o de Franco da Rocha (R\$348,86) e entre os de *per capita* elevados, figuraria o de Barão de Antonina (R\$5.000,00) seguido por outros, como os de Guarulhos (R\$2.035,00) e Santo André (R\$1.314,41).

Embora oficiais reconhecemos que há problemas com esses dados, pois eles podem não expressar corretamente a realidade local. A principal vulnerabilidade decorre da possibilidade do município manter o serviço e não tê-lo formalizado, ou mesmo não mantê-lo atualizado junto à Secretaria Estadual. O segundo problema é que, nestes cálculos, mesmo considerando a impossibilidade de generalizações, partimos do pressuposto de que os 10% seriam utilizados, exclusivamente, para a educação infantil, o que não é válido para nenhum dos municípios. O que pretendíamos demonstrar, na ocasião, é que mesmo que se reduzissem à metade os *per capita* simulados, para a maioria dos casos, teríamos valores razoáveis para os padrões nacionais. Obviamente, só possíveis pela quantidade ínfima de alunos atendidos em relação à demanda, mas grandes o suficiente para funcionar como uma espécie do salvo conduto e cenário recorrente para sessão de fotos e manifestações de apreço pela educação por parte de muitos administradores.

Como era razoável supor que a mesma sociedade que se compraz e aceita como apropriado o *per capita* mínimo de R\$315,00, ou mesmo o de R\$700,00 para os alunos paulistas, também achamos razoável supor que aqueles valores pudessem ser tomados como parâmetros de custos, para efeito de simulação de oferta de vagas para os casos onde existia, e para o que subsistir de educação infantil pública nos municípios.

TABELA 7 - EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS - SIMULAÇÃO DE OFERTA DE VAGAS (A R\$700,00)

Novas Vagas	Incorporariam Alunos		Perderiam Alunos	
	(fi)	(%) (1)	(fi)	(%) (2)
< 100	61	10	18	40
100 — 200	134	22	9	20
200 — 500	259	43	8	18
500 — 1000	63	11	4	9
1000 — 3000	54	9	5	11
> 3000	29	5	1	2
TOTAIS	600	100	45	100

Fonte: IBGE/96 e CIE/97

A partir dos números da tabela 7, chegamos a uma situação curiosa e que permite intuir, com boa margem de acerto, o que acontecerá se nada se alterar em relação ao setor. Em 600 ou 93% dos 645 municípios haveria incorporação de alunos. Pelo menos 186, ou 36%, desses teriam condições de atender mais de 500 crianças, sendo que 29, ou 6%, poderiam incorporar mais de 3.000 alunos. Neste grupo Guarulhos teria condições de incorporar 33.129 ou quase o dobro do que atendia em 1997. Por outro lado, em 45 dos atuais prestadores de serviço, ocorreria o inverso, isto é, teriam de reduzir o atendimento que já fazem, sendo Marília onde isto se daria mais intensamente, com a exclusão de 4.026, crianças ou quase 50% do número que foi utilizado para estes cálculos. O saldo entre as exclusões e as incorporações, a um custo de R\$700,00, resultaria em 965.538 hipotéticas novas vagas, ou seja, 16% mais em relação as 829.106 crianças que teriam sido atendidas em 1997.

Todos os indicadores de que dispúnhamos sugeriam uma desproporção entre os danos anunciados para a educação infantil e o que efetivamente poderia acontecer, se os municípios priorizassem a integração do ensino fundamental às suas redes, sem sacrificar a pré-escola. Antevimos, com relativa segurança, o fato de que municípios, nesta situação, com experiência razoável na gestão de sistemas educacionais e pessoal habilitado, optariam pela criação de rede própria, o que lhes permitiria flexibilidade nos ajustes e compatibilizações (as legais, as toleráveis e outras nem tanto, como se verá no futuro) no gerenciamento da educação infantil e do ensino fundamental que acabaram de assumir.

UM RETROCESSO QUE PRECISA SER EVITADO

Para os municípios que já prestavam bons serviços na pré-escola, a *absolutização* do ensino fundamental, na expressão correta de Lisete (Arelaro, s.d.), pode significar a derrocada da educação infantil, que não tinha financiamento específico, mas tinha os recursos que deveriam ser aplicados no ensino fundamental e, agora, corre o risco de não ter nenhum dos dois. Municipalizar agora e reduzir as despesas com os programas que deverão ser custeados com os 10% restantes, para muitos casos, pode ser apenas artifício de engenharia contábil para continuar gastando mal os recursos da educação, o que só o tempo dirá. Porque a maioria dos municípios paulistas se dedicava exclusivamente ao ensino pré-escolar – alguns com custos injustificáveis – tudo leva a crer que é nesta área que os municípios vão buscar algum tipo de compensação para a redução dos recursos

disponíveis e não vinculados para o setor, seja pela redução de despesas e da oferta de vagas, seja pela estagnação de salários ou queda na qualidade etc.

Embora os nossos dados, sobretudo pela forma como trabalhamos com eles, desautorizassem o catastrofismo que se fez à época quanto ao *desmonte*, pelas prefeituras, dos programas de educação infantil, também não devem ser tomados como escudo e justificativa para o imobilismo. Ao contrário, os primeiros balanços quanto a evolução da matrícula inicial do ensino básico já revelam algumas tendências.

TABELA 8 - EDUCAÇÃO INFANTIL - EVOLUÇÃO PERCENTUAL NA OFERTA DE VAGAS NOS MUNICÍPIOS
CENSO ESCOLAR - 1997 A 1999

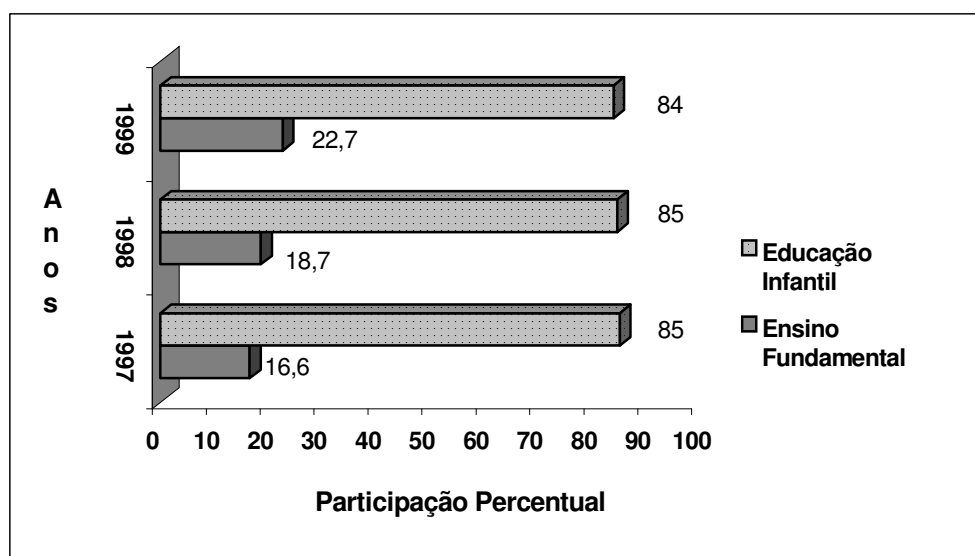
Instâncias Administrativas	1997	1998	1999
BRASIL	63	66	66
Norte	44	54	56
Nordeste	58	62	62
Sudeste	75	76	75
São Paulo	85	85	84
Sul	56	60	60
Centro-Oeste	33	41	42

Fonte: MEC/INEP/SEEC/1999

Os dados da tabela 8 não deixam dúvidas. De 1997 para 1998, considerando-se o país todo, houve um pequeno crescimento (3%) na participação dos municípios na matrícula inicial de educação infantil. Este índice só foi menor na região Sudeste (1%), com certeza pela estagnação verificada no Estado de São Paulo. Já no período entre 1998 e 1999, em termos nacionais, houve uma desaceleração no crescimento, mantendo-se no mesmo nível do ano anterior para todas as regiões, exceto para a região Norte onde, curiosamente, ainda cresceu 2% e para a região Sudeste, onde houve recuo de 1%, exatamente a redução ocorrida no Estado de São Paulo.

Mais revelador é o fato de que quase 60 mil novos alunos foram absorvidos pelas escolas de educação infantil particulares, o que representa uma expansão, também de 1% no mesmo período. Este sincronismo – entre desaceleração da oferta de vagas da rede pública e expansão da rede privada – fica mais evidente se considerarmos a dinâmica e os índices de crescimento da matrícula inicial na educação infantil, no Estado de São Paulo, verificados nas duas últimas décadas.

GRÁFICO 1 - EDUCAÇÃO INFANTIL ESTADO DE SÃO PAULO - EVOLUÇÃO MATRÍCULA INICIAL ENTRE 1985 – 1999
CENSO ESCOLAR - 1997 A 1999



Fontes: SEADE/Perfil Municipal –1995 e Censo Escolar MEC/97/98/99

Como se verifica no gráfico 1, a tendência, consolidada até 1997, era de crescimento da matrícula nas redes municipais, de estabilização rede privada e progressiva redução na rede estadual, até a sua completa extinção, o que de fato aconteceu, pelo menos em relação a esta última. Os números crescentes de alunos ingressantes no ensino fundamental – quase dois milhões a mais de 1997 a 1999 – são auspiciosos quando se toma como correta a priorização do ensino fundamental. Entretanto, há que se considerar a estratégia adotada pelas administrações municipais de matricular crianças de 6 anos na primeira série do ensino fundamental, antecipando a idade de escolarização obrigatória, possibilidade prevista pela própria LDB (Brasil, 1996c).

Outro aspecto ao qual se deve estar atento é quanto às fraudes, já detectadas, no cadastramento de alunos no ensino fundamental, uma vez que os alunos, de acordo com a lógica do FUNDEF, passaram a representar um importante valor de troca. Vejamos o que revela a tabela 9, a seguir.

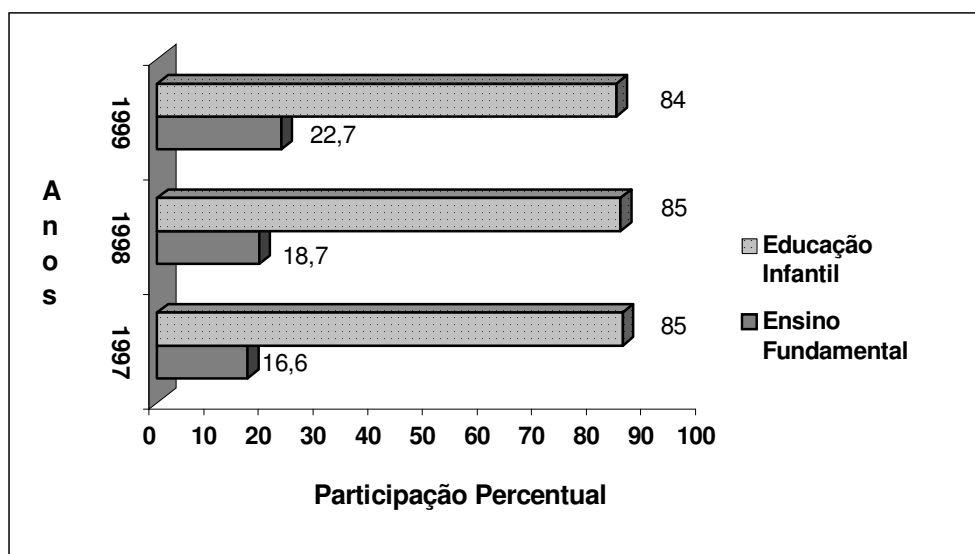
TABELA 9 - ENSINO FUNDAMENTAL - EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA INICIAL (ENSINO REGULAR) POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - CENSO ESCOLAR - 1997 A 1999

Matrícula inicial no Ensino Fundamental				
Unidades da Federação	1997(A)	1998 (B)	1999 (C)	Taxa de Cresc.
	Total	Total	Total	(C-A)
Brasil	34.229.388	35.792.554	36.170.643	1.941.255
Norte	3.011.865	3.207.880	3.317.657	305.792
Nordeste	11.184.186	12.210.131	12.552.677	1.368.491
Sudeste	13.020.903	13.249.814	13.201.120	180.217
São Paulo	6.483.935	6.394.838	6.325.332	-158.603
Sul	4.512.267	4.558.892	4.472.530	- 39.737
Centro-Oeste	2.500.167	2.565.837	2.626.659	126.492

Fonte: MEC/INEP/SEEC/1999

Houve um crescimento acentuado na matrícula inicial, pela ordem, nas regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sudeste. Na região Sul, e também no Estado de São Paulo, houve redução o que, em tese, encontra correspondência em alguns indicadores demográficos que sugerem uma desaceleração nas taxas de crescimento populacional para estas regiões. Por outro lado, os números disponibilizados pelo próprio MEC, parecem corroborar com a tese, defendida por muitos dos críticos do FUNDEF, de que haverá uma progressiva regressão no número de matrículas iniciais na área da educação infantil, aparentemente, por conta da priorização dada ao ensino fundamental, conforme demonstrado para o caso do Estado de São Paulo no gráfico 2, a seguir.

GRÁFICO 2 - ENSINO FUNDAMENTAL X EDUCAÇÃO INFANTIL - MATRÍCULA INICIAL NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS CENSO ESCOLAR - 1997 A 1999



Fonte: MEC/INEP/SEEC/1999

A inequívoca tendência apontada no gráfico acima, já tem provocado discussões

acaloradas em debates e fóruns específicos, bem como iniciativas do Ministério Público e de ONGs em sensibilizar a classe política para reverter-la e evitar o que consideramos um terrível retrocesso, dada a dimensão e importância que a oferta de atendimento para crianças de 0 a 6 anos adquiriu para as comunidades. Nesse sentido já há uma forte mobilização desses setores e de partidos políticos³⁷ pela transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental/FUNDEF, com todas suas nuances e vulnerabilidades já denunciadas, em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica/FUNDEB. A letra F que qualifica o ensino *fundamental* seria substituído pela letra B de educação *básica*.

Obviamente o FUNDEB com prerrogativas ampliadas contempla uma visão mais sistêmica das instâncias administrativas que compõem a Federação e mais integrativa dos diferentes níveis e modalidades de ensino e, principalmente, a exigência de aumento no volume de recursos, via maior comprometimento do PIB nacional, bem como formas mais transparentes na sua forma de gerenciamento.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Como vimos, realmente, sob muitos aspectos, a educação infantil, já no seu conceito ampliado, carece de definições e políticas de financiamento que possam garantir a dinâmica de crescimento experimentando nas duas últimas décadas.

O fato de o FUNDEF apenas privilegiar as matrículas do ensino fundamental, na prática, criou uma distinção entre o custo-aluno daquele nível de ensino e o custo-aluno da educação infantil, anulando qualquer possibilidade de unificação da qualidade da educação, contribuindo, inclusive, para a disparidade no tratamento entre professores e alunos, dentro das próprias redes municipais.

É possível e bastante provável que, onde não havia pré-escola antes da implantação do FUNDEF, ela não venha existir jamais, mantidas as condições atuais.

Onde ela existe e tem forte inserção na comunidade – o que exigiria um bom número de beneficiários e não é esta a situação para a maioria dos casos – ela até pode subsistir, com pouquíssimas chances de expansão.

O apoio empenhado a iniciativas como a criação do FUNDEB e a mobilização da sociedade, em especial dos professores, para que se assenhem dos mecanismos de

³⁷Na verdade esta proposta vinha sendo trabalhada pelo PT e se materializou, sob a forma de uma Proposta de Emenda Constitucional/PEC 112/99, encaminhada pela bancada de deputados do partido, aguardando tramitação.

controle social dos fundos – através dos Conselhos – nos seus níveis de atuação são tarefas urgentes e inadiáveis de todos aqueles que apostam e lutam pela construção de uma escola pública universalizada, justa, democrática e de qualidade, em todos os níveis.

BIBLIOGRAFIA

ARELARO, L. R. G. *Para onde vai a educação infantil no Brasil?* São Paulo: Fundação Carlos Chagas, s.d., 8 p. (mimeo).

BRASIL. *Lei Federal n.º 9424/96*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996a.

BRASIL,. *Emenda Constitucional 14/96*, de 12 /09/96, publicada no DOU em 13/09/96b.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação – lei 9394*, de 20/12/96, publicada no DOU em 23/12/96c.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. *Resultado do Censo Escolar de 1997*. Brasília, DOU n.º 236, 05/12/1997, p. 28.824 – 28.844.

BRASIL. INEP. *Censo Escolar 1997, 1998 e 1999*. [online] Disponível na Internet, <http://www.inep.gov.br> Arquivo capturado em 20 de agosto de 1999.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o Orçamento da Educação: Desvendando a Caixa Preta*. São Paulo: Cortez, 1999.

FUNDAP. Fundação do Desenvolvimento Administrativo. *Descentralização e Reformas do Ensino Fundamental*. São Paulo, Secretaria Estadual de Educação, setembro de 1997. (3 volumes)

GUIMARÃES, José Luiz. *Desigualdades Regionais na Educação*. A Municipalização do Ensino em São Paulo. São Paulo: UNESP, 1995.

_____. *A Municipalização do Ensino Fundamental e o Impacto da Emenda Constitucional no. 14 sobre os Municípios Paulistas*. UNESP, Marília: 1998. Tese (Dout.).

_____. As Vulnerabilidades do FUNDEF: conjecturas a partir da sua implantação no Estado de São Paulo. IN: BICUDO, M. A. V., SILVA JUNIOR, C. (Orgs.) *Formação do Educador e Avaliação Educacional*. São Paulo: Editora UNESP, V. 3, 1999, p. 46-63.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico – 1996* Disponível na Internet, <http://www.ibge.gov.br>. Arquivo capturado em Outubro de 1997.

MONLEVADE, J., FERREIRA, E. B. *O FUNDEF e os seus pecados capitais*. Ceilândia, DF: Idéia Editora, 1998.

OLIVEIRA, Cleiton de. *Estado, Município e Educação*: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo. Campinas: UNICAMP - Faculdade de Educação, 1992. Tese (Dout).

ROSAR, M. F. F. *Globalização e descentralização*: o processo de desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro pela via da municipalização. UNICAMP : Campinas, 1995. Tese (Dout.).

EDUCAÇÃO INFANTIL: HORIZONTE DAS POLÍTICAS ATUAIS NO FUNDEF, PPA, PNE, EFA/2000 E PEC/COMBATE À MISÉRIA

Vital Didonet³⁸

INTRODUÇÃO

Bons tempos... já houve.

A educação infantil já teve tempos mais favoráveis no Brasil, quando o MEC se interessava pela educação pré-escolar e procurava incentivar, com apoio técnico e financeiros os Estados e Municípios a organizar seus sistemas e desenvolver programas nessa área. E também, apesar dos problemas de qualidade que se verificavam, quando a LBA tinha seu projeto e apoiava instituições comunitárias e filantrópicas e a FUNABEM fazia convênio com instituições que atendiam crianças de 0 a 6 anos... Ou ainda quando as entidades da sociedade civil e as governamentais se uniram para conquistar espaço na Constituinte e incluir na Constituição Federal os direitos da criança, quando os Estados se interessavam pela educação pré-escolar, quando os Municípios tinham condição de alocar recursos dos 25% dos impostos e transferências vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Houve um tempo em que as matrículas cresciam à razão de 11% ao ano. Surgiram críticas sobre a qualidade, e estas devem ter contribuído para melhorar alguma coisa do que se fazia com descuido. Mas certamente não foram as críticas que estancaram o crescimento, que chegou a 3% e, recentemente, à diminuição nas matrículas.

Como está agora?

As **entidades da sociedade civil** ainda continuam lutando. Mas a organização e a mobilização sofreram uma parada. A vigilância, a denúncia, o alerta diminuíram nos últimos anos. Várias entidades silenciaram ou se acomodaram. Ou mudaram o enfoque de sua atuação: voltaram-se novamente para os aspectos internos, da *qualidade*, do conteúdo do atendimento das crianças que já estavam sendo atendidas.

Houve um aumento muito grande de pesquisas, de estudos, de análises, de publicações sobre questões científicas e metodológicas. A luta pelas questões da democratização da educação infantil, do acesso a maior número de crianças, de recursos

³⁸Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados.

financeiros para a área, de inclusão nos orçamentos públicos do setor educação... perdeu força.

Os problemas atuais estão chamando as ONGs e mesmo organizações governamentais (UNDIME, por exemplo) e Partidos Políticos como um todo (PT, Pcdob) e alguns deputados de diferentes Partidos e organizações mistas da sociedade civil e governo, como os Fóruns dos Direitos da Criança, os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança a lutarem pelo direito da criança à educação infantil. O potencial é grande, mas ainda faltam organização e mobilização conjunta. E, talvez, uma boa estratégia para produzir resultados. É preciso lutar por resultados. Denúncia, protesto, descontentamento podem estar no início do caminho, mas não se pode ficar neles. É preciso um objetivo claro e uma estratégia inteligente, eficaz. E a decisão de só parar quando se consegue o resultado pretendido.

Nos últimos anos, o MEC não parece ter entusiasmo com a educação infantil. Seria questão de afinidade? Ou de conhecimento do significado da primeira etapa da vida na educação da pessoa? Argumentar que a educação infantil é da competência do município não isenta de responsabilidade as esferas federal e estadual de trabalhar por este nível. A Constituição Federal é clara – e está acima de afinidades e simpatias: *“compete aos Municípios (...)VI – manter, com a **cooperação técnica e financeira da União e do Estado**, programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental.”*(art.30, grifos meus).

Se a Constituição Federal afirma que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art.211, §2º), menciona também, nesse mesmo artigo que *“A União ... exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”* (§1º).

O Orçamento do MEC tem recursos extremamente poucos para a educação infantil. A proposta orçamentária para o ano 2000 enviada ao Congresso Nacional coloca apenas 17,7 milhões de reais para a educação infantil.

Os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil são, seguramente, uma grande contribuição para a melhoria da educação infantil no país. Estão bem elaborados, o conteúdo está muito bom, com algumas exceções (críticas têm sido feitas, mas no geral, é um bom documento) e a divulgação é grande. Mas é pouco para o MEC

contentar-se. A questão não está apenas na falta de recursos financeiros no seu orçamento. Mas na disposição de lutar para obter outros recursos, a exemplo do que ocorre em outras áreas.

Os **Estados** estão fazendo o papel de *Pilatos no Credo*, lavando as mãos. Fechar pré-escolas, transferir a responsabilidade para os municípios, dizer que não é tarefa deles é, no mínimo, interpretação errada do dispositivo constitucional que distribuiu competências e responsabilidades entre as esferas administrativas. No mínimo, teria sido necessário um plano de transferências, com acordo mútuo, um contrato de passagem progressiva do atendimento estadual para o município.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério/FUNDEF, que foi criado com a intenção de tornar efetiva a prioridade constitucional do ensino fundamental, de racionalizar a aplicação dos recursos destinados a esse nível, de equalizar a distribuição, pelo menos dentro de cada Estado, assegurando um gasto mínimo por aluno/ano no ensino fundamental, veio criar mais problemas para a educação infantil. A avaliação da UNDIME, que se comentará mais adiante, mostra o que está acontecendo.

A conseqüência desse descompromisso da União e dos Estados e a implantação do FUNDEF sem o cuidado com os dois outros segmentos da educação básica – educação infantil e ensino médio – é o desmonte da educação infantil, a redução do atendimento, um inaceitável retrocesso.

I. O FUNDEF

Muito já se falou, discutiu e escreveu sobre o FUNDEF. Avaliações otimistas, por parte do MEC³⁹, avaliações críticas da realidade⁴⁰ e levantamento de problemas e irregularidades⁴¹ reúnem material para releituras e revisões.

Foi proposta a criação de uma sub-comissão na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados para analisar as denúncias de irregularidades no FUNDEF. Elas vão desde o não cumprimento pelo Governo Federal da lei 9424/98 (valor mínimo por aluno e atrasos no repasse dos recursos) até a utilização para vantagens pessoais e promocionais de prefeitos, atrasando o pagamento dos professores, mantendo *salários* de vinte reais...

³⁹ver MEC. *Balço do Primeiro Ano do FUNDEF*. Brasília : 1999.

⁴⁰ver *O FUNDEF na avaliação da UNDIME*. Brasília : 1999.

⁴¹CPI do FUNDEF, no Estado do Ceará.

Mas o que nos interessa aqui, especificamente relacionado ao tema da educação infantil, é o impacto do Fundo na educação infantil.

Do Relatório de Avaliação da UNDIME, extraímos:

“3.1. Em apenas um ano de funcionamento, os efeitos perversos do FUNDEF na educação infantil já se fazem sentir. Houve uma diminuição da oferta de vagas para este segmento.

3.2. A diminuição não pode ser explicada tão somente pela absorção, em vários municípios, de crianças de 6 anos no ensino fundamental. A retirada acelerada da participação dos Estados, na maioria das vezes, feita sem negociação com os municípios, aliou-se à perda da capacidade destes em ampliar seu atendimento, em que pese a ágil e positiva ação dos municípios na aplicação dos recursos do FUNDEF.

3.3. O peso da existência de um custo-aluno para o ensino fundamental e a falta de uma fonte específica de financiamento para educação infantil decisivos na retração da oferta.

3.4. A transferência de monitores do antigo sistema de creches – agora sob a responsabilidade legal das Secretarias Municipais de Educação – os quais não possuem a qualificação mínima, aumentam os custos da educação municipal, que deverá providenciar a titulação de todos.”

A redução de matrículas em 1998⁴², foi de 200 mil na faixa de 4 a 6 anos (educação pré-escolar) e em 1999, de 159 mil. Parece que está havendo uma recuperação nas perdas de espaço, pela acomodação dos Municípios após o impacto inicial.

Algumas perguntas incômodas:

Se o FUNDEF, que criou mecanismos de controle (conta bancária específica, divulgação dos valores depositados, valor por aluno matriculado, mínimo de 60% desse valor para pagamento dos professores, Conselho de Controle do FUNDEF etc.) é passível de tanto desvio dos objetivos a que se destinam os recursos, o que estaria acontecendo com os outros recursos não submetidos aos mesmos controles?

Se o FUNDEF quis introduzir mecanismos de racionalização na aplicação de recursos, de equalização na sua distribuição, de controle e fiscalização, de eficiência... por que houve interesse nessas virtudes só para o ensino fundamental e não para toda a fatia dos 25% vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino? Não teria sido lógico e até impositivo que fosse uma medida geral? A menos que sua introdução fosse experimental.

Se o FUNDEF quis resolver o problema da universalização do ensino fundamental e melhorar sua qualidade, não teria subestimado o significado da educação básica, de todo

⁴²MEC/INEP *Sinopse Estatística da Educação Básica*. Brasília, 1999.

o segmento 0-17 anos?

Por que houve, desde o início e persiste até hoje, resistência do MEC em discutir a questão mais ampla, abrangendo os 25%? Se, pelo menos, fosse colocado como primeira etapa de uma reforma ampla do sistema de distribuição e aplicação dos recursos da educação. A proposta do FUNDEB constante do Projeto de Plano Nacional de Educação do CONED, fortemente recomendada pelo Conselho Nacional de Educação e pelo CONSED, não mereceria uma atenção maior?

Dois cenários para a educação infantil diante do FUNDEF:

Cenário real: a) crianças de 6 anos sendo matriculadas no ensino fundamental, como mercadoria de valor... A cada criança, são mais R\$315,00 para o Município. A questão para a Prefeitura não estaria no nível e tipo de ensino a ser oferecido para a criança, mas o que ela representa em volume de repasses do FUNDEF. Trata-se de uma solução pelas beiradas, pois a faixa de 6 anos deixa de ser demanda para a educação infantil. Coisa diferente é se o ensino fundamental começar aos 6 anos, segundo um plano bem feito, com adequada formação dos professores, proposta pedagógica coerente etc. b) continua o caminho do calvário das crianças que retornam para casa porque a Prefeitura fechou a creche e a pré-escola... As salas são ocupadas por crianças do ensino fundamental, mesmo que os recursos para sua construção tenham sido obtidos pela equipe de educação infantil.

Cenário possível: os 10% não retidos pelo Fundo sendo destinados rigorosamente para a educação infantil...

II – PLANO PLURIANUAL/PPA 2000-2003

O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Constituição Federal, art.165, §1º). A Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO compreende as metas e as prioridades da administração pública federal (Constituição Federal, art.165, §2º). Os planos, programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (Constituição Federal, art.165, §4º).

É fundamental, portanto, que o PPA e a LDO contemplem a educação infantil, do contrário... não haverá programas nem recursos para ela.

Como estão o PPA e o Orçamento 2000 encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no tocante à educação infantil?

Parcimoniosos, tímidos.

Constam apenas três objetivos:

Ação	PPA/2000-2003	Orçamento/2000
Formação continuada de professores da educação infantil	34,2	7,1
Aquisição e distribuição de material didático	22,7	5,3
Implementação do Referencial Curricular Nacional	21,5	5,3

O Ministério da Previdência e Assistência Social foi mais decidido: Colocou 1 bilhão e 83 milhões no PPA para o Programa “Atendimento a crianças em creche”.

Para comparar... e tirar conclusões:

Observe-se que o MEC pediu, no PPA, 50 milhões para “Gestão de Política de Comunicação de Governo”, leia-se propaganda de seus programas. Quase o mesmo que tem o Ministério das Comunicações (61 milhões). O Ministério da Justiça alocou apenas 1,1 milhão para essa área; o Ministério da Ciência e Tecnologia não pediu nada. Cultura, 4 milhões. O único que tem mais verbas que o MEC é o Ministério da Saúde, mas porque aí estão incluídas as campanhas de orientação à população, vacinação, etc.

O que está sendo feito, no âmbito da Câmara dos Deputados para melhorar a situação?

a) Não há emenda de texto, o que teria sido muito importante, em vista de que o texto define a filosofia, a concepção, as prioridades, as linhas de ação. Se essas não sinalizam para o atendimento educacional à criança de 0 a 6 anos... fica difícil incluir recursos, nos anos seguintes, nos Orçamentos.

b) A Comissão de Educação, Cultura e Desporto propôs uma emenda ao PPA alocando recursos para a educação infantil (R\$80 milhões).

Com isso, o problema está resolvido?

Não. Depende de o Relator setorial acatar a proposta, incluindo-a no seu relatório e o Relator Geral aprovar. Depende, também, da aprovação do Congresso Nacional. Depende, também, de o Presidente da República não vetar. E depende, finalmente, de o Governo não fazer cortes mais tarde, exatamente nesse parte... Portanto, foi cumprida apenas a primeira etapa de um longo caminho.

Que se poderia fazer agora?

a) Contactar com o Relator setorial, insistindo sobre a questão, de sorte que ele faça emenda de relator, inclua uma diretriz ou algo referente à educação infantil no texto de concepção, de linhas de ação;

b) Pressionar para que a emenda da Comissão de Educação seja acatada e aprovada.

III. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/PNE

O Substitutivo do Relator, Deputado Nelson Marchezan, incorpora contribuições de diversas fontes: a dos dois Projetos de Lei apresentados à Câmara dos Deputados (Deputado Ivan Valente e outros – que é a proposta do II CONED e o Plano do Poder Executivo/MEC); emendas dos deputados; audiências públicas (das quais participaram as entidades representativas da sociedade e do governo, professores, pesquisadores, estudiosos dos diversos temas da educação); sugestões de entidades apresentadas em reuniões ou por escrito.

O primeiro Substitutivo recebeu 158 emendas e várias sugestões em reuniões e debates, em vista do que o texto sofreu alterações. O debate na Comissão de Educação foi encerrado dia 1º de dezembro e, no dia 8 o Relatório, com o voto, incluído o texto do Plano Nacional de Educação será votado. Podem haver destaques para votar itens separadamente.

IV. O DOCUMENTO DO MEC PARA A CONFERÊNCIA EDUCATION FOR ALL/EFA-2000

O MEC preparou um documento em que define os compromissos com a educação nacional, a ser apresentado na Conferência de Dakar, no Senegal, no próximo ano. Essa Conferência é um evento marcado para dar seqüência à Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, em 1990, na qual foram feitos planos para os dez anos seguintes, os quais vencem agora.

O Plano Decenal de Educação para Todos feito pelo Brasil não chegou a ser implementado, e só agora, com o PNE, estaríamos atendendo a um compromisso de 1990. O EFA/2000 estaria fundamentado no PNE. Mas como este ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional... as metas nele fixadas estariam nascendo das atuais políticas, decisões e ações do MEC. Aprovado o PNE (que passa a ser lei), certamente aquele documento terá que ser reformulado.

V. PLANO DE COMBATE À POBREZA: PROPOSTAS DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO ESPECIAL DO CONGRESSO NACIONAL⁴³

A introdução adota uma concepção distorcida de como a questão da pobreza tem sido vista e analisada no País. Afirma que até agora ela foi vista apenas como “*conseqüência natural do estágio ainda insuficiente de desenvolvimento do País*” e que ela seria reduzida à medida que o fossem atingidos níveis superiores de desenvolvimento.

Essa idéia era dos economistas do governo. A literatura internacional e mesmo nacional é farta em análises sobre as causas estruturais da pobreza e da marginalização social e econômica. Já fazem anos que são feitas análises da exclusão social como fenômeno decorrente da correlação de forças econômicas.

A segunda idéia que merece reparo na introdução do capítulo é a de que a privação e a miséria são produtos de condições sociais. Que condições são essas? Há teorias que dizem ser a pobreza fruto de determinantes históricos de exclusão, de marginalização de segmentos da população por aqueles que detém o poder. De que as *elites* nunca estiveram preocupadas com a inclusão, com o desenvolvimento de toda a população, etc.

O conceito de pobreza: é uma opção boa o uso do critério adotado pelo IPEA:

- a) linha de pobreza: renda familiar per capita abaixo de R\$80,00,
- b) linha da indigência (miséria): renda familiar per capita de R\$40,00.

No primeiro grupo o IPEA situa 60 milhões de pessoas, ou seja, 35% da população. No segundo, 24 milhões, equivalendo a 14% da população.

A referência à educação como indicador importante da pobreza – além da renda – é outro ponto positivo do Relatório. Mas o documento faz a opção pela identificação da população pobre pela renda, por considerar mais objetivo, mais mensurável, e não corre o risco de julgamentos subjetivos.

No item: Focalização dos programas propostos, é correta a análise de que as políticas sociais de caráter universal não tem beneficiado a quem mais precisa. E recomenda a **focalização**: focalizar ações específicas exclusivamente na população pobre.

⁴³Comentário sobre o Capítulo V “A definição da proposta”.

O Relatório decide pela redução do grupo-alvo prioritário. Em vez dos 60 milhões que estão abaixo da linha da pobreza, concentra a atenção no grupo que vive abaixo da linha da indigência.

O objetivo do programa de erradicação da pobreza (e que, portanto, já não é mais da pobreza, mas da indigência!) é:

- a) oferecer renda suplementar às famílias que tem menos de R\$40,00 de renda por pessoa;
- b) assegurar nutrição em primeiro lugar e, depois, educação a todas as crianças de 0 a 14 anos.

Não é descartado o grupo que fica entre essa linha da indigência e o da pobreza, mas adia-se para mais tarde, quando o programa dispuser de mais recursos para atendê-la.

Deve-se questionar a segunda meta: Por que primeiro nutrição e depois educação, se a educação é tão decisiva no combate à pobreza? Recursos devem existir, pelo menos para a faixa de 7 a 14 anos, correspondente ao ensino fundamental, que é obrigatório e gratuito. Para a faixa da educação infantil, os Municípios dispõem de recursos pelo menos para atender às crianças das famílias mais pobres. Os 10% da receita de impostos e transferências não subvinculados ao FUNDEF devem ser prioritariamente aplicados na educação infantil, conforme determina a LDB e o Plano Nacional de Educação.

Igualmente questionável é deixar os adolescentes/jovens de 15 a 17 anos (faixa do ensino médio) de fora. O Estado dispõe de 10% dos recursos vinculados à educação para aplicar no ensino médio. Tratar-se-ia de dar prioridade aos estudantes pobres. Observe-se também que o trabalho somente pode ser exercido a partir dos 16 anos. Só a partir dessa idade poderia o jovem ajudar financeiramente a família. Além do mais, segundo a CEPAL, são precisos 10 anos de estudo para evitar o risco de cair na pobreza.

Se aos 14 anos o adolescente é desligado do programa, fica à mercê das quadrilhas do crime, do tráfico de drogas etc. Quanto às adolescentes, essa também é a faixa mais vulnerável da prostituição infantil, da gravidez precoce e anterior à constituição da família.

O Fundo Constitucional de Erradicação da Pobreza: não imposto novo nem aumento da carga tributária atual. Propõe:

- a) prorrogar por dez anos (período de vigência do Programa) um percentual da atual CPMF (está previsto o término da CPMF, na alíquota de 0,38%, em maio do ano 2000). Com nova Emenda Constitucional, ela se prolongaria por mais dez anos, com a alíquota de 0,08%, para esse Programa. Isso daria entre 3,8 e 4,0 bilhões de reais anualmente.
- b) um adicional sobre as alíquotas do IPI, incidentes sobre bens supérfluos e de luxo.

A criação de um **Conselho Nacional de Solidariedade**, com o objetivo de acompanhar, controlar e avaliar o Programa parece ser uma boa solução. O problema parece ser, sempre, o descrédito nas instituições, nas organizações existentes... Que não vão gastar bem os recursos, não vão fazer seleção criteriosa segundo a prioridade da população alvo... etc. Um Conselho próprio pode ser um bom instrumento, mas ele também pode ser *controlado* de fora, se não lhe for atribuída independência.

ANEXOS

ANEXO 1

SEMINÁRIO LDB E EDUCAÇÃO INFANTIL

PROGRAMAÇÃO

QUINTA FEIRA - 28 / 08 / 97 - MANHÃ

- 9.00 hs. ABERTURA
 Rubens Murillo Marques
 Diretor Presidente da Fundação Carlos Chagas/FCC
 Bernardete A. Gatti
 Coordenadora do Departamento de Pesquisas Educacionais da FCC
 Maria Malta Campos
 Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas/ professora da PUC-SP
- 10.00 hs. APRESENTAÇÕES DOS PALESTRANTES CONVIDADOS
 Vital Didonet
 Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados
 Elba Siqueira de Sá Barretto
 Pesquisadora da FCC/Professora da FEUSP
 CAFÉ
- 11.00 hs. APRESENTAÇÃO DOS DEBATEDORES CONVIDADOS
 Regina de Assis
 Conselheira do Conselho Nacional de Educação
 João Gualberto de C. Menezes
 Presidente do Conselho Municipal de Educação
- 12.00 hs. DEBATE
- 13.00 hs. ENCERRAMENTO

QUINTA FEIRA - 28 / 08 / 97 - TARDE

- 14.00 hs. APRESENTAÇÃO DOS PALESTRANTES CONVIDADOS
 Zilma Moraes Ramos de Oliveira
 Secretária Municipal de Educação de Ribeirão Preto
 Lisete Regina G. Arelaro
 Professora da Faculdade de Educação da USP
 CAFÉ
- 15.30 hs. APRESENTAÇÃO DOS DEBATEDORES CONVIDADOS
 Vera Lúcia Cabral Costa
 Coordenadora de área FUNDAP/IESP
 Jorge Nagle
 Ex-professor de Pedagogia da UNESP
- 16.00 hs. DEBATE
- 18.00 hs. ENCERRAMENTO

SEXTA FEIRA - 29/ 08 / 97 - MANHÃ

- 9.00 hs. APRESENTAÇÃO
 Carmem Maria Craidy
 Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
 Antenor Naspolini
 Secretário Estadual de Educação do Ceará
- 10.00 hs. DEBATE
 CAFÉ
- 11.00 hs. APRESENTAÇÃO DAS SÍNTESES PELOS RELATORES DOS TRABALHOS
- 11.30 hs. PLENÁRIA
- 13.00 hs. ENCERRAMENTO

ANEXO 2

SEMINÁRIO LDB E EDUCAÇÃO INFANTIL

PROGRAMAÇÃO

6 / 12 / 1999 - manhã

- 9,00 hs. RECEPÇÃO E CAFÉ
- 10,00 hs. ABERTURA
Rubens Murillo Marques
Diretor Presidente da Fundação Carlos Chagas
M. Lucia de A. Machado
FCC e Fórum Paulista de Educação Infantil
- 10,30 hs. APRESENTAÇÃO
O impacto do FUNDEF para Educação Infantil: conjecturas a partir da sua implantação no Estado de São Paulo
José Luiz Guimarães
UNESP/Assis
- 11,30 hs. DEBATE
- 13,00 hs. ALMOÇO

6 / 12 / 1999 - tarde

- 14,30 hs. APRESENTAÇÃO
Horizonte das Políticas Atuais – PNE/FUNDEF/PPA/ESA 2000
Vital Didonet
Consultor Legislativo Especial da Câmara dos Deputados
- O estado dos dados em Educação Infantil*
Fúlvia Rosemberg
FCC e PUC/SP
- 16,00 hs. CAFÉ
- 16,30 hs. DEBATE
- 17.30 hs. ENCERRAMENTO