

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ACESSO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL:  
DILEMAS DA ESTRATÉGIA DE EXPANSÃO DE CRECHES PÚBLICAS  
POR ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS**

BIANCA SALLES PADOVAN VIUDES CARRASCO  
matrícula nº:110051274

ORIENTADOR: Prof. Eduardo Costa Pinto

ABRIL 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ACESSO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL:  
DILEMAS DA ESTRATÉGIA DE EXPANSÃO DE CRECHES PÚBLICAS  
POR ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS**

---

BIANCA SALLES PADOVAN VIUDES CARRASCO  
matrícula nº:110051274

ORIENTADOR: Prof. Eduardo Costa Pinto

ABRIL 2019

Dedicado a minha mãe, Ivelise Viudes, e a minha tia Anita Carrasco Freitas; educadoras, mães, que inspiraram a construção de um trabalho que nasce do diálogo, da crítica e da vontade de transformação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, João e Ivelise, por serem uma fonte inesgotável de apoio e carinho, e terem acolhido minhas decisões por toda a vida. Ao meu irmão Conrado, companheiro de vida e cúmplice de todas as jornadas, a quem devo muito pela conclusão deste ciclo.

Agradeço a eles e a todos meus familiares por me ensinarem, cada um a seu modo e muitas vezes sem saber, valores como justiça e liberdade, e me mostrarem o caminho dos afetos para seguir em frente.

Ao meu companheiro Luiz, pelo apoio emocional, pela parceria e por estar ao meu lado a cada dia.

Ao Hugo, meu amigo querido, agradeço por tornar possível a realização deste trabalho. Minha gratidão pelos momentos de frenesi que tivemos em nossas descobertas e por compartilhar comigo seus conhecimentos valiosíssimos em pesquisa e escrita.

Gostaria também de prestar homenagem a todas as pessoas que conheci e reconheci ao longo dessa trajetória. Dentre elas, os amigos que hoje são também a parte carioca do que chamo de família; às cuícas, aos meninos, aos do sítio e todos que me deram aconchego, meus agradecimentos fraternos; por me mostrarem que viver será sempre um projeto coletivo; por me ensinarem a ver o mundo pela ótica da solidariedade, da igualdade e do respeito.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o fenômeno dos modelos não estatais na oferta do serviço de creches (educação infantil de 0 a 3 anos) no Brasil, destacando como a estrutura financiamento, o arranjo fiscal, o desenho institucional e os elementos políticos impactaram na expansão de vagas e na qualidade do ensino das creches.. Para tanto, primeiramente busca elucidar a relevância e o panorama do atendimento educacional às crianças brasileiras na faixa de 0-3 anos de idade, e segue discutindo os arranjos institucionais e fiscais que influenciam a questão, traçando um breve histórico de sua trajetória nas últimas décadas. Por fim é abordada a crescente opção dos municípios pela oferta não direta do serviço de creches, discutindo as questões que essa escolha suscita, bem como as possíveis consequências da reprodução desenfreada desse modelo na qualidade da educação infantil.

**Palavras-chave:** Educação infantil. Creche. Financiamento da educação. Vaga em creche. Acesso à educação. Estratégias de expansão. Conveniamento. Oferta indireta. Setor público não estatal. Qualidade.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b>	7
<b>CAPÍTULO I - EDUCAÇÃO INFANTIL: IMPORTÂNCIA E CENÁRIO ATUAL</b>	9
<b>I.1 - Creches: necessidades, direitos e desenvolvimento</b>	9
<b>I.2 - A oferta e a demanda de creche</b>	14
<b>CAPÍTULO II - ESTRUTURA, MARCOS LEGAIS E FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL</b>	21
<b>II.1 - Competências e marcos legais: A Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação</b>	22
II.1.1 - O federalismo e a repartição de competências	22
II.1.2: Marcos legais e repartição de competências	23
<b>II.2 - Financiamento da Educação no Brasil: vinculações e políticas de fundos contábeis</b>	26
II.2.1 - Recursos públicos disponíveis para educação: recursos próprios e transferências constitucionais	27
II.2.2 - Recursos Destinados à Educação: A Vinculação Constitucional e o Salário-Educação	30
II.2.3 - A Política de Fundos Contábeis (FUNDEF e FUNDEB)	33
II.2.4 - O Custo Aluno Qualidade (CAQi e CAQ)	42
II.2.5. Arranjos institucionais para oferta da educação infantil	45
<b>CAPÍTULO III - REFLEXÕES ACERCA DOS REGIMES NÃO ESTATAIS NA OFERTA DE CRECHES NO BRASIL</b>	49
<b>III.1. A preponderância do fenômeno das formas não estatais na ofertas de creche</b>	49
<b>III.2. - Obstáculos que se impõem à garantia da qualidade do serviço de creches em regimes não estatais</b>	53
<b>III.3. - Prováveis consequências decorrentes do aprofundamento do modelo não direto</b>	55
<b>CONCLUSÃO</b>	58
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	61

## INTRODUÇÃO

As persistentes desigualdades que assolam a sociedade brasileira se expressam nos mais diversos índices sociais e econômicos. Notadamente, no campo da educação reside grande parte dos desafios a serem superados para reverter o quadro de injustiças sociais que impedem a consolidação de direitos básicos e fundamentais para que os cidadãos vivam com dignidade e tenham acesso a oportunidades de forma mais igualitária e equitativa.

Endossando este raciocínio, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em relatório recente e cujo foco recaiu sobre o tema da equidade, destacou o fato de que a oferta de educação de qualidade seria um dos três fatores essenciais para a redução da pobreza e para a oferta de oportunidades mais justas para todas as crianças, contribuindo para quebrar ciclos intergeracionais de desvantagens em diversos aspectos. (UNICEF, 2016 *apud* FLORES, 2017)

Mais especificamente, quando olhamos para as questões de gênero, fica evidente que a mulher ainda está sujeita a inaceitáveis condições de desigualdade, sendo que o grave déficit na oferta e na qualidade da educação pública contribui para a permanência e para a reprodução dessas condições, especialmente quando se observa a falta de vagas em creches e unidades de educação infantil.

Nesse sentido, além de abordar a questão sob a perspectiva da expansão do número de vagas em creche, é também indispensável observarmos o debate em torno da qualidade do serviço oferecido pelo Estado. A garantia desse direito constitucionalmente assegurado depende não somente do acesso a uma vaga, mas também que, ao preencher essa vaga, a criança seja de fato contemplada com uma formação adequada, que respeite os parâmetros de qualidade incorporados ao corpo legal do país através de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

Para tanto se faz necessário um olhar atento à estrutura de financiamento da educação no Brasil, bem como às características do atual pacto federativo brasileiro e sua interação com o arranjo fiscal vigente, avaliando o impacto deste quadro nas estratégias e escolhas do poder público, em especial dos municípios, para lidar com o problema.

Quanto ao arranjo fiscal, observa-se um desdobramento curioso: se, por um lado, as vinculações constitucionais de aplicação mínima pretendem garantir o investimento na educação pública, por outro, os constrangimentos orçamentários impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - principalmente o limite de 54% com gasto de pessoal -, somados a outros fatores que serão discutidos neste trabalho, parecem estimular os municípios a um crescente processo de busca do setor não estatal, através de arranjos diversos, para atender a elevada demanda, em detrimento da expansão da rede própria.

Diante desse contexto, este trabalho tem como objetivo analisar o fenômeno dos modelos não estatais na oferta do serviço de creches (educação infantil de 0 a 3 anos) no Brasil, destacando como a estrutura financiamento, o arranjo fiscal, o desenho institucional e os elementos políticos impactaram na expansão de vagas e na qualidade do ensino das creches.

Para isso, esta monografia, além desta introdução, está dividida em mais três capítulos. O primeiro realiza uma reflexão acerca da relevância do papel da creche bem como delinea o panorama atual da oferta de vagas na rede brasileira. O capítulo dois debruça-se sobre uma discussão acerca do quadro institucional brasileiro que influencia a questão de maneira relevante, abordando os marcos legais, o financiamento do sistema educacional do país e algumas das nuances de seu atual pacto federativo. Já o terceiro capítulo dedica-se a tratar da análise das questões específicas levantadas pela opção da adoção de regimes não estatais na oferta do serviço de creches no país. Por fim, o trabalho se encerra com uma breve conclusão, onde serão apontadas algumas das respostas encontradas durante a pesquisa, bem como comentar sobre algumas questões ainda em aberto no debate.



## CAPÍTULO I - EDUCAÇÃO INFANTIL: IMPORTÂNCIA E CENÁRIO ATUAL

Este capítulo tem como objetivos apresentar os elementos gerais a respeito da importância da educação infantil de 0 a 3 anos (creches) e a atual configuração da oferta e demanda de vagas das creches na rede brasileira

### I.1 - Creches: necessidades, direitos e desenvolvimento

Na literatura recente sobre educação, é recorrente o entendimento de que a educação infantil deve ser vista como um processo de **aprendizagem integral**, ou seja, pela sua importância para o bem estar, para a vida social e para o desenvolvimento da autonomia da criança (ORTIZ, 2017).

Quando se trata do ambiente pedagógico e de cuidados que as creches podem oferecer às crianças na “primeiríssima infância” (de 0 a 3 anos), é indispensável sublinhar o papel **complementar** que essas instituições desempenham aos cuidados oferecidos pelas famílias, desenvolvendo práticas adequadas às peculiaridades do desenvolvimento da criança nessa faixa etária.

Um espaço promotor de experiências educativas centrado na criança não se expressa apenas em seu desenvolvimento cognitivo e motor, nem limita-se a oferecer o bem-estar desse indivíduo em suas necessidades básicas<sup>1</sup>. As potencialidades pedagógicas de atividades que respeitem o ritmo, os interesses e a identidade, realizadas em ambiente coletivo com outras crianças e de trocas afetivas com os educadores, tomam grande importância no âmbito da formação da consciência de si e do mundo ao seu redor, a permitir, diante disso, o desenvolvimento da autonomia dessa criança como sujeito ativo e capaz (FREITAS, 2015).

Diretamente para as crianças, uma creche de qualidade pode proporcionar-lhes inúmeras aprendizagens voltadas ao seu desenvolvimento integral, quando focadas na sua constituição como sujeito humano, aliada à ampliação cultural, ao conhecimento e as aprendizagens importantes da coletiva, que anunciam a inserção na vida social e cidadã mais ampla. É nessa faixa etária que a criança ganha autonomia motora, constrói a linguagem e o pensamento, aprende a cuidar de si mesmo, e assim a cuidar do outro e do seu entorno, se interessa pelo universo a seu redor com curiosidade e alegria. (Ortiz, 2017, p. 1)

---

<sup>1</sup> A necessidade de integração das dimensões de cuidados biológicos e afetivos é uma característica particular da etapa da educação infantil.

Com esta premissa pode-se constatar a visão sistêmica trazida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010), cunhando um entendimento de que para o bem-estar das crianças, das famílias e dos profissionais, as creches e pré-escolas devem cumprir suas funções:

**Função social** — Acolher, para educar e cuidar, crianças entre 0 e 5 anos, compartilhando com as famílias o processo de formação da criança pequena em sua integralidade. As creches e pré-escolas cumprem importante papel na construção da autonomia e de valores como a solidariedade e o respeito ao bem comum, o aprendizado do convívio com as diferentes culturas, identidades e singularidades.

**Função política** — Possibilitar a igualdade de direitos para as mulheres que desejam exercer o direito à maternidade e também contribuir para que meninos e meninas usufruam, desde pequenos, de seus direitos sociais e políticos, como a participação e a criticidade, tendo em vista a sua formação na cidadania.

**Função pedagógica** — Ser um lugar privilegiado de convivência entre crianças e adultos e de ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas. Um espaço social que valorize a sensibilidade, a criatividade, a ludicidade e a liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais.

O paradigma da relação estabelecida entre as infâncias e o ambiente social se deslocou - em termos legais e culturais - do campo dos direitos dos pais trabalhadores<sup>2</sup> para o do **direito individual das crianças como sujeitos de direitos**<sup>3</sup>, emergindo concepções próprias aos papéis das atividades educacionais na primeiríssima infância. Entretanto, Sorj pôde apontar que a redistribuição das responsabilidades do cuidado das crianças com os poderes públicos “têm mostrado o efeito virtuoso desse dispositivo sobre o trabalho produtivo das mulheres.” (SORJ, 2013, p. 488), e acrescenta:

A via da socialização dos cuidados através de instituições públicas tem mostrado efeitos muito positivos sobre as desigualdades de classe e de

---

<sup>2</sup> “Filgueiras (1994), analisando a história desse movimento em Belo Horizonte, atribui as lutas por creches às experiências comunitárias e de grupos de mulheres entre 1978 e 1979, e situa a gênese do movimento nas primeiras iniciativas de guarda de crianças, apoiadas por vizinhos, mães e paróquias, visando a facilitar o trabalho remunerado das mães.” (Sorj, 2013, p. 488)

<sup>3</sup> De acordo com o artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, “crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.” (BRASIL, 1990)

gênero no Brasil. Apesar de o acesso à educação infantil, notadamente às creches, ser muito restritivo, as mães cujos filhos frequentam creches e pré-escolas não apenas apresentam maior taxa de ocupação no mercado de trabalho como trabalham em atividades mais formalizadas, ampliam o número de horas trabalhadas e auferem maior renda do trabalho. Essas vantagens são ainda mais acentuadas nos estratos de renda mais pobres. (SORJ & FONTES, 2007 apud SORJ, 2014, p. 127)

Há, portanto, uma correlação positiva entre matricular os filhos em uma creche e a participação das mães no mercado de trabalho, sobretudo no mercado formal e entre as mães sem cônjuge. Tal realidade se relaciona às possibilidades de conciliação do trabalho não remunerado e o trabalho remunerado (SORJ, 2013), que sob outras perspectivas teóricas compreenderiam a dicotomia trabalho reprodutivo/trabalho produtivo ou, ainda, família/trabalho.

Quando viáveis, essas combinações comumente se dão por vias de jornadas inferiores àquelas definidas por lei, justificando da mesma forma o atual alto grau de informalidade na inserção da mulher no mercado de trabalho (SORJ, 2014). Dessa maneira, a educação infantil não somente contribui para que entrem em maior número, como também em ocupações de melhor qualidade, com maiores garantias e em jornadas mais longas, que corroboram para o aumento da renda e autonomia financeira dessas mulheres.

As correlações entre o acesso ao serviço e uma menor quantidade de horas de trabalho doméstico realizado pelas mães suscitam duas outras questões que merecem destaque adicional: em primeiro lugar, as experiências no processo de conciliação família-trabalho são bastante díspares entre mulheres de classes sociais distintas. Quando comparadas com as mulheres ricas, as mais pobres são as mais beneficiadas com a partilha dos cuidados dos filhos com o Estado, pois as primeiras podem contar com recursos privados no cuidado doméstico quando o necessitam.

Em outro aspecto, é significativa para o debate a constatação trazida pela autora de que o mesmo efeito ocorre em grau desprezível para o trabalho doméstico masculino (SORJ 2014). Essa baixa variação evidencia com nitidez as desigualdades de gênero na divisão das funções domésticas da família, e que as atividades de “*care*” - entendidas aqui como assistência a pessoas dependentes (por exemplo, as crianças) e ao trabalho doméstico que favorecem inclusive aqueles membros da família que poderiam realizar as tarefas por si

mesmos (SORJ, 2013) - se manifestam socialmente, culturalmente, e na prática, como atribuições delegadas às mulheres<sup>4</sup>.

Apesar de ter havido a mudança do foco da discussão, que deixou a esfera das mães trabalhadoras e passou a concentrar-se nas crianças, os avanços conquistados na questão impactou de maneira relevante o primeiro grupo. Políticas públicas pensadas para as crianças, objetivando reconhecê-las e valorizá-las como sujeito de direito contribuíram de maneira decisiva para atenuar as diferenças de oportunidade para o gênero feminino, permitindo a conciliação dos trabalhos de diferentes naturezas, conforme já comentado. Apesar dos avanços conquistados, o que se verifica é a persistência de um quadro de inequidades e carências, resultando em grandes desigualdades de oportunidades entre cidadãos politicamente iguais.

Convém dizer também que esse cenário se agrava ainda mais quando considerados os recortes étnicos, já que as mulheres negras e pardas são ainda mais afetadas por essas questões. As remunerações médias desse grupo social são mais baixas, e esses mais frequentemente vivem em bairros com menos estrutura e serviços públicos mais escassos e de pior qualidade. De modo que as reivindicações conservam sua relevância e pertinência até os dias hoje.

Com efeito, a demanda por creche se coloca hoje como uma das principais reivindicações das mulheres dirigidas ao poder público<sup>5</sup>, pois o acesso a tal serviço permite à mulher desenvolver com muito mais vigor a sua vida social, profissional e política. É o que atestam Sorj & Fontes (2007)

Assim, as evidências permitem concluir que a existência de uma rede adequada de creches, com capacidade para atender a demanda por este tipo de serviço com qualidade, se revela indispensável não apenas para a própria criança e seus familiares, como para o desenvolvimento social e econômico do país como um todo.

Paralelamente a esta abordagem, encontramos aquelas centradas na "educação preventiva", cara às discussões econômicas, tais como a associação com a vulnerabilidade socioeconômica no futuro da criança (BARROS et al., 2001 apud IBGE, 2015), e à visão

---

<sup>4</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2015, das 10,3 milhões de crianças brasileiras com menos de 4 anos, 83,6% (8,6 milhões) tinham como principal responsável uma mulher (mãe, mãe de criação ou madrastra).

<sup>5</sup> Data Popular/sos Corpo, 2012 apud SORJ, 2014

produtivista que muitas vezes a associa com o desenvolvimento socioeconômico, sobretudo nas correntes que tratam dos “recursos humanos” como motor do desenvolvimento.

Estudos que abordam o retorno do investimento na primeira infância dão ênfase aos seus impactos no capital humano e às suas implicações socioeconômicas (GAAG, 2002; BARROS et al., 2011 apud IBGE, 2015). Um dos destaques desse tema refere-se à análise da relação custo/benefício-econômico e aspectos da neurociência que mensurariam as vantagens de intervenções precoces na formação das crianças (HECKMAN, 2008 apud IBGE, 2015).

Não obstante a importância dessas correntes, tendo em vista a validade de suas constatações que relacionam os baixos índices educacionais aos mais variados problemas (ou soluções) sociais, o presente trabalho advoga pelo entendimento da educação como **um fim em si** (ORTIZ, 2017), sem ignorar os impactos das políticas públicas educacionais para o universo familiar, a esfera privada.

Contudo, cabe ressaltar a constatação da literatura especializada de que a educação infantil, sobretudo para as crianças de 0 a 3 anos, ainda não tem sua importância devidamente reconhecida - o que não seria arriscado associar a uma herança do caráter assistencialista sob o qual se constituía a cobertura dessa subetapa. Segundo Gomes (2011, p. 12), “a vinculação anterior com a assistência social fez com que persistisse a concepção de um atendimento de caráter predominantemente assistencialista, vinculado a cuidados físicos, saúde, alimentação”.

Nesse sentido, em que pese os esforços da sociedade civil organizada e do Estado brasileiro (UNDIME, 2017), principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, em buscar ampliar os mecanismos legais para melhorar os defasados índices educacionais, a falta de atenção à educação infantil fica evidente ao observarmos que o Plano Nacional de Educação (PNE) que vigorou entre os anos 2001-2010 não cumpriu a meta dedicada a esta questão, sendo revisitada e reinserida no novo PNE (2014-2024), aprovado em 25 de junho de 2014 através da Lei nº 13.005/2014.

Dentre as 20 metas estabelecidas pelo PNE mais recente, a Meta nº1 trata, justamente, de “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender,

no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE<sup>6</sup> (2024).

Na seção seguinte será apresentado um panorama da oferta de creches no país, brevemente delineando suas dimensões e trajetória recente.

## **I.2 - A oferta e a demanda de creche**

O acesso ao serviço de creches é direito de toda família brasileira para suas crianças que tenham entre 0 e 3 anos de vida, sendo dever do Estado garantir este direito. Dentro do atual arranjo federativo brasileiro esta incumbência recai sobre as administrações municipais. Uma discussão mais detalhada sobre o direito à creche e algumas das nuances do atual pacto federativo nacional são temas do próximo capítulo.

O objetivo desta seção é apresentar um breve panorama sobre as condições de oferta e demanda dos serviços de educação infantil de 0 a 3 anos no território nacional, tendo em vista que o acesso a creche representa um dos principais desafios para o efetivo atendimento desse direito constitucional.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 estimou o número de crianças com menos de 4 anos de idade no país em 10,3 milhões, representando 5,1% da população brasileira naquele ano. Para atender a esse contingente de crianças, a atual rede de creches brasileira conta com quase 3,6 milhões de matrículas distribuídas em quase 70 mil unidades escolares, segundo dados mais recente disponíveis, referentes ao Censo Escolar de 2018<sup>7</sup>. A evolução recente do número de matrículas nas creches brasileira bem como o número de escolas que ofertam tal serviço estão expostos e ilustrados abaixo.

O número de matrículas na educação infantil como um todo (0-5 anos) cresceu 11,1% de 2014 a 2018, atingindo 8,7 milhões em 2018. Esse crescimento foi decorrente, principalmente, do aumento das matrículas da creche que saltou de 2,8 milhões em 2014 para 3,5 milhões em 2018 (crescimento de 23,8%) com a elevação do número de creches disponíveis de 59 mil em 2014 para 69 mil em 2018 (Tabela 1 e Gráficos 1 e 2). Mesmo com

---

<sup>6</sup> (BRASIL, 2014)

<sup>7</sup> O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. É coordenado pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação, e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.

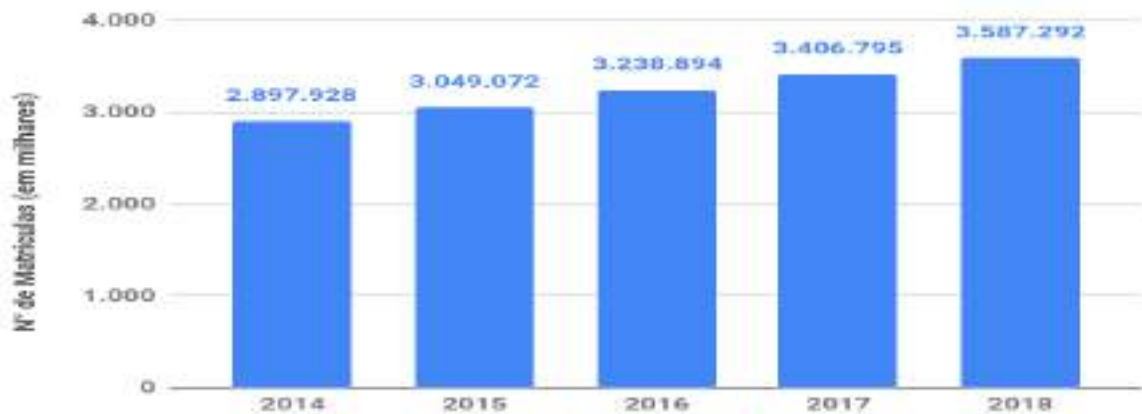
esse crescimento na faixa etária adequada à creche (até 3 anos de idade), o atendimento escolar foi de 32,7%, valor menor que o estabelecido pela meta do PNE que era de 50% da população nessa faixa etária. Na faixa etária adequada à pré-escola (4 e 5 anos), o atendimento escolar é de 91,7% (IBGE, 2017). O Plano Nacional de Educação estabelece a universalização do atendimento escolar nessa faixa etária (INEP, 2018).

**Tabela 1 - Número de Matrículas e Unidades Escolares com Creches, de 2014 até 2018 - Brasil**

<b>Ano</b>	<b>Nº de Matrículas</b>	<b>Variação (%) matrículas</b>	<b>Nº de Escolas</b>	<b>Variação (%) Escolas</b>
<b>2014</b>	2.897.928	-	59.408	-
<b>2015</b>	3.049.072	5,2%	63.221	6,4%
<b>2016</b>	3.238.894	6,2%	65.249	3,2%
<b>2017</b>	3.406.795	5,2%	67.902	4,1%
<b>2018</b>	3.587.292	5,3%	69.745	2,7%

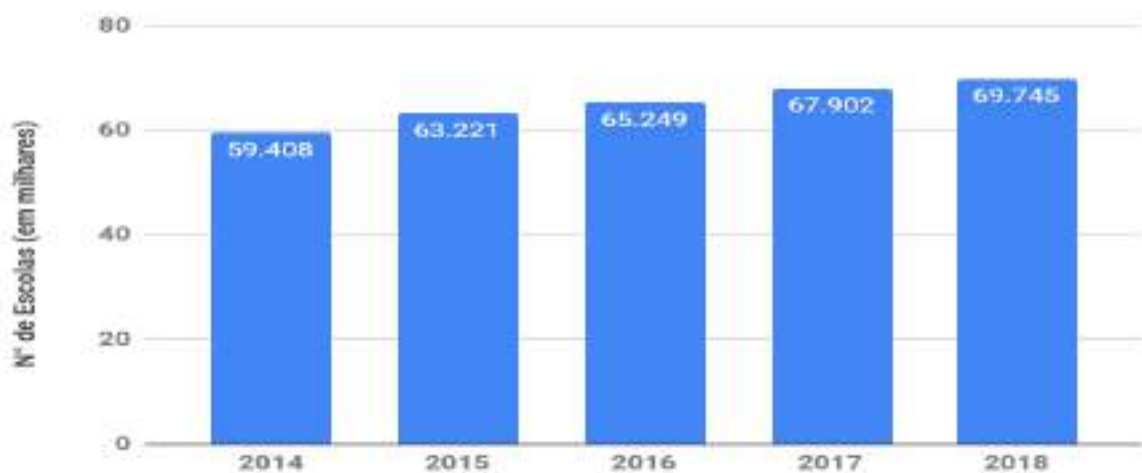
Fonte: Censo Escolar - INEP 2018. Elaboração própria

**Gráfico 1 - Evolução Recente do Número de Matrículas na Creche, de 2014 até 2018 - Brasil**



Fonte: Censo Escolar - INEP 2018. Elaboração própria

**Gráfico 2 - Evolução Recente do Número de Creches disponíveis, de 2014 até 2018 - Brasil**



Fonte: Censo Escolar - INEP 2018. Elaboração própria

A distribuição dessas matrículas deu-se de forma bastante desigual dentro do território nacional, com a região sudeste do país concentrando praticamente metade dessas vagas. A tabela 2 abaixo descreve detalhadamente a distribuição das matrículas nas creches brasileiras a partir dos cortes regional e estadual.



Tabela 2 - Matrículas nas Creches Brasileiras por Estado e Região - 2018

Região	Estado	Creche				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
<b>Região Norte</b>		<b>165.918</b>	-	<b>177</b>	<b>139.830</b>	<b>25.911</b>
<b>N</b>	Rondônia	11.905	-	-	9.154	2.751
	Acre	11.749	-	-	11.168	581
	Amazonas	30.906	-	22	24.795	6.089
	Roraima	6.620	-	-	4.721	1.899
	Pará	77.104	-	29	66.856	10.219
	Amapá	4.018	-	14	2.889	1.115
	Tocantins	23.616	-	112	20.247	3.257
<b>Região Nordeste</b>		<b>836.031</b>	<b>184</b>	<b>1.096</b>	<b>616.178</b>	<b>218.573</b>
<b>NE</b>	Maranhão	128.195	-	-	99.395	28.800
	Piauí	51.263	-	-	43.922	7.341
	Ceará	179.111	14	351	135.171	43.575
	Rio Grande do Norte	58.693	85	-	44.386	14.222
	Paraíba	54.585	85	16	41.077	13.407
	Pernambuco	107.019	-	514	57.330	49.175
	Alagoas	47.599	-	32	36.982	10.585
	Sergipe	23.721	-	-	17.426	6.295
	Bahia	185.845	-	183	140.489	45.173
<b>Região Sudeste</b>		<b>1.754.970</b>	<b>810</b>	<b>907</b>	<b>996.337</b>	<b>756.916</b>
<b>SE</b>	Minas Gerais	317.484	97	-	204.896	112.491
	Espírito Santo	76.979	53	-	70.433	6.493
	Rio de Janeiro	249.682	383	49	144.715	104.535
	São Paulo	1.110.825	277	858	576.293	533.397
<b>Região Sul</b>		<b>585.687</b>	<b>145</b>	<b>287</b>	<b>423.938</b>	<b>161.317</b>
<b>S</b>	Paraná	211.307	62	100	159.077	52.068
	Santa Catarina	179.012	46	45	144.323	34.598
	Rio Grande do Sul	195.368	37	142	120.538	74.651
<b>Região Centro-Oeste</b>		<b>244.686</b>	<b>44</b>	<b>1.448</b>	<b>170.651</b>	<b>72.543</b>
<b>CO</b>	Mato Grosso do Sul	59.901	-	269	49.116	10.516
	Mato Grosso	69.213	-	276	59.915	9.022
	Goiás	83.722	44	-	61.620	22.058
	Distrito Federal	31.850	-	903	-	30.947

Fonte: Censo Escolar - INEP - 2018. Elaboração própria.

Entretanto, apenas os dados do número absoluto das matrículas não dão a dimensão adequada das disparidades regionais no que tange ao atendimento das crianças daquelas unidades federativas. Tal realidade pode ser melhor retratada a partir da investigação da proporção das crianças de 0 a 3 anos de cada estado e região que de fato são assistidas por uma creche, dados expostos na tabela 3 a seguir.

**Tabela 3: Proporção da Assistência de Creches das Crianças de 0-3 anos por Estado e Região - 2018**

Região	Estado	Porcentagem do Atendimento	Região	Estado	Porcentagem do Atendimento
<b>Região Norte</b>		<b>13,8%</b>	<b>Região Sudeste</b>		<b>37,9%</b>
<b>N</b>	Rondônia	20,4%	<b>SE</b>	Minas Gerais	31,3%
	Acre	13,9%		Espírito Santo	31,0%
	Amazonas	9,7%		Rio de Janeiro	33,2%
	Roraima	17,6%		São Paulo	43,5%
	Pará	13,7%	<b>Região Sul</b>		<b>37,0%</b>
	Amapá	8,7%	<b>S</b>	Paraná	36,3%
	Tocantins	21,7%		Santa Catarina	41,5%
		Rio Grande do Sul		35,2%	
<b>Região Nordeste</b>		<b>25,4%</b>	<b>Região Centro-Oeste</b>		<b>23,5%</b>
<b>NE</b>	Maranhão	23,2%	<b>CO</b>	Mato Grosso do Sul	31,1%
	Piauí	21,4%		Mato Grosso	22,2%
	Ceará	33,4%		Goiás	19,7%
	Rio Grande do Norte	32,6%		Distrito Federal	26,5%
	Paraíba	28,5%			
	Pernambuco	24,1%			
	Alagoas	21,7%			
	Sergipe	25,9%			
	Bahia	21,8%			

Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação - OPNE - 2018. Elaboração própria.

Convém pontuar que o percentual de cobertura, por si só, não necessariamente indica uma carência na oferta de vagas nas creches, uma vez que - ao contrário da pré-escola - a

etapa das creches não é obrigatória na educação das crianças, cabendo à família a decisão de buscar ou não os serviços dessa natureza. O dado específico sobre a **demanda reprimida** do serviços de creche só podia ser estimado, fato que mudou em 2015 com um trabalho divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, chamado Aspectos dos Cuidados das Crianças de Menos de 4 Anos de Idade, onde podem ser encontrados dados e comentários analíticos sobre os indicadores referentes aos cuidados das crianças dessa faixa etária.

A partir dessa publicação foi possível identificar que das 7,7 milhões de crianças entre 0-4 anos não matriculadas em creche, os responsáveis gostariam que elas estivessem matriculadas em 61,8% dos casos, ou seja, 4,7 milhões de crianças brasileiras estão fora das creches a despeito do interesse em contrário de seus responsáveis.

A procura não atendida por creches aumenta conforme a idade da criança, e - conforme esperado - apresenta grandes variações regionais. Cabe destacar ainda que, dentre os indivíduos que gostariam de ter seus filhos matriculados em creche e não conseguiram, quase a metade tomou alguma ação para que isso ocorresse. Os dados disponibilizados na publicação supracitada são reproduzidos na tabela abaixo.

**Tabela 4: Percentual de crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujo responsável tinha interesse em matriculá-la em creche ou escola, por Grandes Regiões - 2015**

Ocorrência e tomada de alguma ação para conseguir vaga em creche ou escola	Distribuição das crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las em creche ou escola (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Não tomaram qualquer ação</b>	<b>56,8</b>	<b>73,6</b>	<b>69,0</b>	<b>45,4</b>	<b>42,7</b>	<b>52,8</b>
<b>Tomaram alguma ação</b>	<b>43,2</b>	<b>26,4</b>	<b>31,0</b>	<b>54,6</b>	<b>57,3</b>	<b>47,2</b>
Contato com creche, prefeitura ou secretaria para informações sobre existência de vagas	58,7	76,1	78,1	49,2	52,7	51,6
Inscrição em fila de espera para vagas	37,3	17,3	14,5	48,3	45,9	43,4
Contato com parentes, conhecidos ou amigos que poderiam ajudar a conseguir vaga	3,8	6,3	7,3	2,4	0,8	4,8
Ação judicial solicitando vaga	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015.

Muito embora a última linha da tabela - referente às ações judiciais - pareça muito pouco expressiva, ela representa uma questão sob a qual deve-se jogar luz, uma vez que o

hiato existente entre o direito à assistência em creche, positivado na Constituição bem como na legislação infraconstitucional, e a efetiva oferta do serviço tem provocado uma crescente judicialização do tema pelos possíveis beneficiários e beneficiárias do serviço, respondendo majoritariamente pelas ações judiciais na área educacional (CRAIDE, 2018). Em meados de 2018, estimou-se, para o caso da capital paulista, que 23 crianças recebem vagas diariamente, em média, por meio de ações judiciais (CARDOSO, 2018).

Este cenário coloca um sério desafio sobre a política pública, pois a expansão da judicialização desorganiza a administração da fila de demanda pelo poder público, levando, no limite, à situação em que somente mediante a atuação do Poder Judiciário é possível para o cidadão acessar o serviço. Por outro lado, em que pese o direito individual de cada demandante, as pessoas que não chegam a procurar a justiça permanecem na fila de espera, às vezes por mais tempo, o que leva a questionar a legitimidade da interferência do Judiciário, que na prática faz com que o acionamento judicial prevaleça sobre critérios quaisquer de organização da demanda pelo Poder Executivo.

Conforme foi observado com respeito à fila organizada pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, “uma parcela significativa da população de zero a três anos que está exposta à situação de grande vulnerabilidade social não está cadastrada no sistema, muitas vezes por desconhecimento da existência dessa política pública pelas famílias dessa parcela da população” (OLIVEIRA; SILVA; MARCHETTI, 2018, p. 660). Este dado coloca de imediato a questão da elitização da própria prestação jurisdicional – uma vez que é provável que uma parcela ainda maior da população desconheça essa possibilidade – a qual impõe uma série de filtros de acesso (FELSTINER; ABEL; SARAT, 1980).

## CAPÍTULO II - ESTRUTURA, MARCOS LEGAIS E FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

*"A força dos povos livres reside na comunidade local. Instituições locais são para a liberdade o que são para a ciência escolas primárias" "*

*Alexis de Tocqueville*

O panorama da atuação institucional do Estado brasileiro nas últimas décadas é marcado por um aprofundamento da descentralização, no sentido de concentrar cada vez mais poderes e responsabilidades nas esferas estaduais e municipais.

Muito embora esse movimento já estivesse previsto anteriormente, ele de fato só se verifica de forma significativa a partir da Constituição Cidadã de 88, e consolida-se de forma definitiva a partir dos marcos legais da década de 90, que serão tratados ao longo deste capítulo (CASTRO; DUARTE, 2008).

A Constituição de 1988 foi a sétima Constituição do país, e a sexta do período republicano. Tal documento é bastante progressista do ponto de vista social e político, conferindo grande ênfase aos direitos individuais e sociais dos cidadãos, dentre os quais figura o direito à educação (Art. 6º), bem como reconhece como dever do Estado a garantia desse direito (Art. 205):

**Art. 6º.** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Brasil, 1988)

A Constituição dá forma também ao atual pacto federativo brasileiro, atribuindo as competências pertinentes a cada uma das esferas de governo, determinando responsabilidades e as receitas correspondentes. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é delinear os arranjos institucionais e tributários pertinentes ao tema da educação, destacando seus mecanismos e limitações.

## II.1 - Competências e marcos legais: A Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação

### II.1.1 - O federalismo e a repartição de competências

O processo de descentralização colocado em curso desde a Constituição de 1946, embora sofrendo recuos expressivos nos momentos de interregnos totalitários, é retomado e expandido com a CF/88, que elege a descentralização como o princípio da organização política e administrativa do país (CASTRO, 2011). No Brasil, esse processo se traduziu em uma crescente municipalização das responsabilidades, onde se destaca que os municípios passam a ser considerados também como entes federados, arranjo institucional reservado a poucas federações no mundo (ABRUCIO, 2010).

O principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 foi a descentralização. Processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar status de ente federativo aos municípios (ABRUCIO, 2010, p. 46).

Tal discussão ganha fôlego em períodos de redemocratização. Ela se sustenta por vias de uma argumentação política acerca do controle local, como parte medular de uma reforma política, uma vez que, a princípio, a aproximação entre o agente responsável por fornecer os serviços e os cidadãos que deles usufruem colaboraria para o aumento da participação política e controle sobre as decisões. Do ponto de vista administrativo, representaria o reparo ao centralismo antes estabelecido, isto é, a devolução do controle anteriormente apropriado, e essas seriam duas condições para que os aportes financeiros se concretizassem em avanços no sentido da universalização e qualidade do ensino. Haguette (1989) chama atenção também para o argumento pedagógico, revelando a possibilidade dos municípios gerirem as políticas públicas educacionais de acordo com as peculiaridades da realidade local.

Apesar da possível correlação positiva entre municipalização e democracia, esse não é um debate esgotado. Existem muitos autores que apontam situações onde isso não se verifica.

[...] há de ter clareza que esse avanço dos municípios na oferta educacional não significa, necessariamente, maior controle por parte dos usuários e da sociedade sobre a qualidade dos serviços. Embora, de fato, mais próximo do cidadão, o poder municipal não seja mais transparente ou democrático, a longa história do município no Brasil mostra, na verdade, o contrário. Ele ainda é, majoritariamente, o local do coronelismo, da pressão pessoal, da troca de favores, do toma lá dá cá [...] (PINTO, 2012, p.169)

Exemplo histórico disso foram práticas conhecidas dos governos militares que se utilizavam de seu poder de decisão sobre alocação de políticas educacionais como moeda de troca, empregando critérios puramente políticos - e não pedagógicos - para tal. O objetivo era articular diretamente com as autoridades municipais, preterindo as instâncias estaduais - muitas vezes controladas por opositores - para ganhar capital político, enfraquecer políticos opositoristas e fortalecer aliados do regime, ilustrando um caso onde, contraditoriamente, o processo de municipalização não trabalhou em prol da democracia e do maior controle social (CASTRO; DUARTE, 2008).

## II.1.2: Marcos legais e repartição de competências

O direito básico à educação é garantido por um arcabouço jurídico formado pela CF de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de julho de 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação - CNE (CASTRO; DUARTE, 2008). É importante destacar que esse conjunto de instrumentos é responsável por definir a estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

A CF/88 inaugura uma forma de federalismo baseada em um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas que confere maior autonomia aos entes federados, que deverão cooperar para garantir que os objetivos estipulados pelas políticas públicas sejam alcançados. Para Cury (2002, p.24):

A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, supostas as normas gerais (nacionais) tanto quanto de Estado Democrático de Direito.

No ordenamento das diferentes áreas de atuação do poder público, contudo, o princípio de cooperação toma formas distintas. Enquanto a política nacional de saúde, por exemplo, opera sob a forma de um sistema único articulado de maneira coesa desde a sua concepção, com um sólido desenho institucional, na educação, por outro lado, é estabelecido que as diferentes esferas se organizem em regime de colaboração, sem que, entretanto, se

estabeleça os mecanismos para a tal articulação (CURY, 2002).

O texto original da CF88, em seu Artigo 211, indicava que, na repartição de competências, os municípios atuariam com prioridade nas primeiras etapas de ensino, ensino fundamental e pré-escolar, e caberia à União prover o sistema federal de ensino, prestando assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito federal e aos municípios no desenvolvimento de seus sistemas (BRASIL, 1988). Desse modo, o texto original carecia de precisão nas delimitações das responsabilidades de cada ente, além de não definir o que deveria ser entendido pela expressão “sistemas de ensino”. Questão que só foi esclarecida anos mais tarde, com a edição da Lei nº 9.394 de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação - a LDB.

Ao definir as competências de cada ente federativo para a área da educação pública, o artigo 211 da CF reconheceu o quadro da oferta de vagas preexistente na época de sua aprovação, mais uma vez contrapondo o processo das competências educacionais aos das competências da área da saúde, para qual foi criado um sistema de forte caráter municipalizante (UNDIME, 2017).

A EC nº 14/1996, altera o artigo 211 da CF no sentido de melhor definir as incumbências dos estados e municípios em relação às etapas da educação básica, e, ao fazê-lo, a União exime-se de partes das responsabilidades que lhe recaiam na redação original do artigo. Como efeito, verifica-se que estava previsto no § 1º que a união, além de organizar o sistema federal de ensino, também prestaria “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o **atendimento prioritário à escolaridade obrigatória**”, enquanto que a redação dada para o mesmo parágrafo pela Emenda Constitucional nº 14 menciona apenas “(...) **função redistributiva e supletiva**, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade do ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (BRASIL, 1996, grifo meu), mantendo o que tange à organização do sistema federal de ensino. No entanto, ainda estão presentes no texto da EC sobreposições e certa indefinição na atribuição das competências, que só são superadas definitivamente com o advento da LDB (Lei nº 9.394/1996)

A LDB, sancionada em 1996, teve grande importância em especificar as responsabilidades de cada ente, a fim de promover a cooperação sem o prejuízo à autonomia



das unidades. Além de ratificar os preceitos constitucionais de colaboração quanto à organização, ao financiamento e ao ensino, também define o que se constitui como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (MENEZES, 2017).

Em seu Art. 11, o inciso V da Lei estabelece que:

Os municípios incumbir-se-ão de (...) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Da mesma maneira que o recorte elegido e citado acima é fundamental para a compreensão do ordenamento institucional da oferta da educação no país e, em especial, da oferta atribuída aos governos municipais, a precisa definição do que são as despesas consideradas dentro da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE se impõem como outra contribuição importante da LDB. Essa definição é indispensável, pois determina o que será ou não considerado dentro dos gastos que deverão somar um valor mínimo para atender às vinculações constitucionais, conforme será desenvolvimento ainda neste capítulo (BRASIL, 1996).

Se, por um lado, a CF88 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº 8.069 decretada em 1990, garantem o direito à educação das crianças, sendo a última responsável por colocá-las como sujeitos de direitos e em posição de prioridade no atendimento desse direito social (BRASIL, 1990; FLORES, 2017); a LDB abrange outro ponto que merece grande destaque - especialmente no contexto do presente trabalho: a inclusão do ensino infantil como primeira etapa do nível de ensino básico. A nova etapa é então subdividida entre as fases creche e pré-escola, cujas definições se dão por critérios de idade (de 0 a 3 anos (creche) e 4 a 6 anos (pré-escola)<sup>8</sup>. (BRASIL, 1996; FLORES, 2017)

Os planos nacionais de educação são um importante instrumento enquanto orientadores de políticas públicas educacionais. O atual Plano Nacional de Educação - PNE, foi aprovado em 25 de junho de 2014 através da Lei Nº 13.005, e vigorará até o ano de 2024.

---

<sup>8</sup> A partir a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005 e, posteriormente, da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, a educação infantil deixa de atender às crianças com 6 anos de idade, conforme previa o texto original da Lei nº 9.394 /96 (LDB). A educação infantil passa a abranger a faixa etária entre 0 e 5 anos, sendo a matrícula obrigatória no ensino fundamental a partir dos 6 anos.

Considerando-se o escopo deste trabalho, dá-se grande destaque à meta 1 do atual PNE, que, no que tange às creches ele determina que seja ampliada a oferta do serviço de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças até três anos até o final de sua vigência (2024). Vale a pena ressaltar que essa mesma meta já estava presente no PNE anterior, que vigorou entre 2001-2010 e, ao não ser alcançada, foi reinsertada.

Outro marco legal que influencia o tema da oferta da educação no país, mesmo que indiretamente, é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar 101/2000, que estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, na medida em que estabelece, em regime nacional, parâmetros para o gasto público de cada ente federativo. Suas premissas básicas são o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização (BRASIL, 2000).

Inúmeras são as normas e mecanismos criados pela LRF, entretanto, para o escopo deste trabalho, será destacado apenas a determinação de um limite de gastos com pessoal a ser executado nos orçamentos de todos os entes federativos. Tais limites ditam que a União só poderá gastar até 50% da receita líquida corrente para este fim. Já estados, municípios e Distrito Federal, 60%, que compreende o máximo de 54% para o Poder Executivo e de 6% para o Poder Legislativo, “incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver” (BRASIL, 2000, p.9)<sup>9</sup>.

O objetivo fundamental deste destaque é o de delinear algumas questões básicas que podem interferir na aplicação de recursos financeiros em educação. A razão disso se fará clara no próximo capítulo.

## **II.2 - Financiamento da Educação no Brasil: vinculações e políticas de fundos contábeis**

A efetiva garantia dos direitos depende de uma fonte de recursos estável e suficiente para que sejam honrados os compromissos determinados pela Carta Magna. No caso brasileiro, a principal fonte desses recursos são os tributos. “Tributos” são toda prestação pecuniária compulsória que não constitua sanção de ato ilícito, conforme consta no Código Tributário Nacional (MENEZES, 2017). Com efeito:

---

<sup>9</sup> Este percentual é levantado dividindo-se a soma das despesas com pessoal no mês em curso mais os 11 meses anteriores pela Receita Corrente Líquida do mesmo período.

A existência do Estado se associa à consecução do bem comum, devendo a sociedade constituir-se na destinatária dos recursos arrecadados pelos governos (BRASIL, 2008). Sob essa perspectiva, a arrecadação de tributos tem por objetivo subsidiar financeiramente o Estado no cumprimento de sua função social, relacionada especialmente à garantia dos direitos sociais inscritos no texto constitucional, entre os quais a educação, não por acaso, está disposta em primeiro lugar no conjunto de tais direitos (Menezes, 2017, p. 56).

## II.2.1 - Recursos públicos disponíveis para educação: recursos próprios e transferências constitucionais

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 145, prevê três espécies de tributos em seu ordenamento: as taxas, as contribuições de melhoria e os impostos (BRASIL, 1988). Em adição, nos Artigos 148 e 149, prevê ainda duas figuras tributárias: os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais (BRASIL, 1988).

No que tange aos recursos públicos disponíveis à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é clara ao distinguir quais fontes serão utilizadas na sua composição. Segundo o art. 68 da CF88, são elas:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III- receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV- receita de incentivos fiscais;
- V- outros recursos previstos em lei

Dessa maneira, das cinco prestações adotadas no sistema tributário nacional, duas serão destacadas no presente trabalho, dada sua maior relevância para o financiamento da educação brasileira: os impostos e o salário-educação, que constitui uma parte das contribuições sociais. (UNDIME, 2017)

Os impostos em vigor no país são treze, e são listados na tabela abaixo separados por esfera de arrecadação.

### **Tabela 5: Impostos próprios por esfera de arrecadação.**

<b>Esfera de arrecadação</b>	<b>Impostos</b>	<b>Sigla</b>
<b>União</b>	Imposto sobre importação	II
	Imposto sobre exportação	IE
	Imposto sobre a renda ou proventos de qualquer natureza	IR
	Imposto sobre produtos industrializados	IPI
	Impostos sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários	IOF
	Imposto sobre a propriedade territorial rural	ITR
	Imposto sobre grandes fortunas	IGF
<b>Estados e Distrito Federal</b>	Imposto sobre a transmissão <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direitos	ITCMD
	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	ICMS
	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	IPVA
<b>Municípios</b>	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana	IPTU
	Imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos reais <i>intervivos</i>	ITBI
	Imposto sobre serviços de qualquer natureza	ISS

Fonte: Menezes 2005 (apud MENEZES, 2017)

Convém aqui ressaltar que o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), localizado no rol de impostos de competência da união, apresenta-se como mera figura constitucional, uma vez que - por falta de lei aprovada no Congresso que o regulamente - nunca foi cobrado no Brasil. (MENEZES, 2017)

Em adição aos impostos próprios supracitados, o montante de recursos à disposição de cada um dos entes federativos é composto também pelas transferências constitucionais, que englobam as transferências da União aos estados e municípios, assim como de transferências feitas pelos estados às suas respectivas municipalidades. Tais transferências são brevemente descritas abaixo.

Tabela 6: Transferências Constitucionais segundo as esferas de governo.

<b>Constituição Federal de 1988</b>	
<b>A União transfere aos estados</b>	
•	21,5% do produto da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) (Art. 159, Inciso I, Alínea a);
•	10% do produto da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados (IPIexp) (Art. 159, Inciso II);
•	30% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou ativo cambial para o estado de sua origem (IOFouro) (Art.153, § 5º, Inciso I);
•	100% do IR dos funcionários dos estados, suas autarquias e fundações (IRRFservidores estaduais) (Art. 157, Inciso I);
•	20% da arrecadação dos impostos residuais (Art. 157, Inciso II).
<b>A União transfere aos municípios</b>	
•	22,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Art. 159, Inciso I, Alínea b);
•	70% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou ativo cambial para o município de sua origem (IOFouro) (Art.153, § 5º, Inciso II);
•	100% do IR dos funcionários dos municípios, suas autarquias e fundações (IRRFservidores municipais) (Art. 158, Inciso I);
•	50% do produto da arrecadação do ITR, relativos aos imóveis nele situados (Art. 158, Inciso II).
<b>Os estados transferem a seus municípios</b>	
•	50% do produto da arrecadação do IPVA (Art. 158, Inciso III);
•	25% do produto da arrecadação do ICMS (Art. 158, Inciso IV);
•	25% da participação do Estado na repartição dos 10% do IPIexp estadual (Art. 159, §3º).

Fonte: Menezes (2017).

Neste ponto é pertinente mencionar outra forma de transferências da União em favor dos estados e municípios: a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996). Esta lei foi instituída com o intuito de compensar a perda de receitas provenientes de desonerações fiscais conferidas a certos produtos de exportação, tendo como objetivo estimular o desenvolvimento do comércio internacional. Entretanto, conforme aponta Riani e Albuquerque (2000), a Lei Kandir não somente deixou de cumprir o objetivo posto pela política pública, como também tem gerado graves distorções às finanças estaduais<sup>10</sup>. Além disso, este mecanismo carece de claras definições acerca de seus cálculos, portanto a compensação financeira por ela garantida acaba sendo um tanto instável, dependendo de negociações anuais entre os representantes dos estados e da União.

<sup>10</sup> Ver Riani e Albuquerque (2000).

## II.2.2 - Recursos Destinados à Educação: A Vinculação Constitucional e o Salário-Educação

Definidas as principais fontes de recursos públicos de possível aplicação à garantia dos direitos sociais e, em especial, à educação, será tratado a seguir seu principal mecanismo de financiamento: a vinculação constitucional de recursos para a educação.

Tal dispositivo constitucional tem como objetivo assegurar que uma parcela mínima dos recursos arrecadados em cada esfera de governo necessariamente seja empregado para o financiamento do sistema educacional brasileiro. A lei estabelece que do montante total das receitas líquida dos impostos em posse dos entes federados (arrecadados e transferidos<sup>11</sup>), 18% dos recursos da União e 25% dos recursos municípios, dos estados e do distrito federal seja aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino (CASTRO, 2011).

As vinculações constitucionais seguem uma tradição inaugurada na Constituição de 1934, muito embora tenham sofrido interrupções e retrocessos ao longo da história, especialmente em períodos de regimes autoritários. Este dispositivo pode ser visto como “uma das principais marcas dos governos democráticos” (MENEZES, 2005 apud MENEZES, 2017, p. 71), e isso se torna evidente quando avaliamos a manifestação da política de vinculações para a educação de acordo com os dispositivos legais de cada período histórico da política brasileira (PINTO, 2011).

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10% (a)	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20% (c)
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal 1988 (d)	18%	25% (d)	25% (d)

<sup>11</sup> Incluem-se no cálculo os impostos em posse dos entes federados e as transferências constitucionais descritas na seção anterior, além das parcelas da dívida ativa e multas que resultem de impostos

### Quadro 1: Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil

Obs.: 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural (a); estes valores (15% para estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano, a partir de 1942 (por meio do Decreto-Lei [DEL] 4.958), até atingir, respectivamente 20 e 15% (b); na emenda de 1969 e na Lei 5.692, menciona-se receita tributária e não de impostos (c); alterada pela EMC 14 (d).  
Fonte: Oliveira (2001, p. 98).

Fonte: Oliveira, 2001 apud (PINTO, 2011)

Como pode ser observado, as vinculações constitucionais são consolidadas e ampliadas pela CF/88, e, no caso específico da educação, pode ser encontrada no artigo nº 212, reproduzido na íntegra a seguir.

**Art. 212.** 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 transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

A discussão feita na seção anterior, acerca das precisas definições dadas pela LDB ao que constitui gastos em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), mostra agora sua relevância, pois apenas gastos classificados dentro desse critério são considerados no

momento de atender aos mínimos exigidos pela vinculação constitucional.

Nesse aspecto, é indispensável expor uma questão relevante acerca das vinculações. A CF e, posteriormente, a LDB, deram aval para que recursos dirigidos também ao setor privado pudessem ser computados ao mínimo estabelecido pelas vinculações, contanto que respeitadas as condições e restrições impostas em lei para esses repasses. (CASTRO, 2011)

Por outro lado, a LDB que influencia a política de vinculações constitucionais é a abertura para que constituições estaduais ou leis orgânicas municipais possam definir percentuais mínimos superiores ao texto constitucional, pois determina que esses últimos deverão ser respeitados em detrimento aos valores menores, previstos no artigo 212 da CF. (CASTRO, 2011)

A segunda maior fonte do aparato fiscal designado à educação é a contribuição social chamada salário-educação, que atua de modo complementar aos recursos provenientes das vinculações constitucionais. O salário-educação destina-se ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988, com a ressalva de que não pode ser empregado no pagamento de salários dos profissionais das redes de ensino.

O salário-educação, na sua forma atual, é fruto de um processo de evolução de mecanismos constitucionais que responsabilizavam - em maior ou menor grau, de maneira direta ou indireta - as empresas pela formação educacional de seus funcionários e seus filhos. O salário-educação passou por diversas mudanças até assumir sua configuração atual, delineado de forma ampla a seguir.

O recolhimento dos recursos do salário-educação é feito pelo Tesouro Nacional a partir da cobrança de uma cota de 2,5% sobre as folhas de pagamento das empresas. O Tesouro Nacional então repassa esses recursos para o FNDE - Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (após retirar 1% para fins de custos de manutenção e administração). O FNDE, por sua vez, aloca os recursos restantes - 99% do total arrecadado - da seguinte maneira: i) uma cota de 10% fica em poder do próprio fundo, com o objetivo de ser aplicada para a viabilização de programas próprios que tem por objetivo a universalização da educação básica em todo o território nacional; ii) 30% passa a constituir uma cota federal destinada a ser empregada para a redução dos desníveis sócio-educacionais regionais e entre as diferentes unidades federativas; e, iii) uma cota composta dos 60% restantes a serem



alocadas entre estados e municípios, esta última cota é, por fim, investida na educação básica, conforme mencionado anteriormente<sup>12</sup> (BRASIL, 2006).

O atual mecanismo de alocação dos recursos se insere no contexto de fortalecimento do papel dos municípios na educação básica, uma vez que automatiza o processo dos repasses, empregando para tal, o número de matrícula nas respectivas redes como critério alocativo.

Reconhecida a relevância e os avanços representados por mecanismos como as vinculações constitucionais e o salário-educação, não se pode deixar de dizer que a arrecadação e a alocação dos recursos assim geridos ainda carregam uma grande dose de incerteza e instabilidade, pois estão fortemente condicionados às flutuações inerentes aos ciclos econômicos por quais passam as diferentes instâncias federadas, que por vezes apresentam desempenhos econômicos extraordinariamente desiguais entre si.

Com o objetivo de diluir e atenuar essas desigualdades, trazendo maior estabilidade e homogeneidade ao financiamento do sistema educacional, é concebida a política dos fundos contábeis - FUNDEF e, posteriormente, FUNDEB - assunto da próxima sessão. (MENEZES, 2008)

### II.2.3 - A Política de Fundos Contábeis (FUNDEF e FUNDEB)

A CF88 já tinha a intenção de universalizar o ensino fundamental. Entretanto, somente com a divisão de responsabilidades entre os entes isso não era possível. Era necessário também que houvesse uma fonte confiável de recursos para que o Estado fosse capaz de efetivamente avançar com esse projeto.

Esse cenário começou a mudar no ano de 1996. A partir da Emenda Constitucional de número 14, é instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que passa a ser regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997. Tratava-se de um fundo de natureza contábil, ou seja, é um fundo sem personalidade jurídica, de modo que os recursos são diretamente direcionados ao seu destino. Implantado nacionalmente em 1998, suas finalidades eram

---

<sup>12</sup> Ver decreto 6003/2006, art 6º

“promover a justiça social, uma política nacional de equidade, a efetiva descentralização e a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público”. (MENEZES, 2017; BRASIL, 1997)

O FUNDEF era composto através da captação de uma parcela das receitas proveniente de cinco fontes, a saber: ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; FPE - Fundo de Participação dos Estados; FPM - Fundo de Participação dos Municípios, IPI-Exp - Imposto Sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações, e; sobre as transferências financeiras da Lei Kandir - Lei Complementar N° 87/1996.

Concebido a âmbito estadual, cada um dos 27 fundos<sup>13</sup> retinha 15% de tais receitas em sua conta única e distribuía os recursos de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular das respectivas redes. Ao adotar esse critério para o repasse, a política de fundos atuou como indutor da municipalização, na medida em que a ampliação da oferta torna-se atraente do ponto de vista da gestão municipal, o que passa a viabilizar a política descentralizante da repartição de competências descritas nas seções anteriores. (MENEZES, 2017)

Outra grande contribuição da política foi a subvinculação de 60% de seus valores, que necessariamente deveriam ser empregados no pagamento de salário dos profissionais da educação.

**Art. 60.** Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1996)

Para a definição do valor por aluno/ano que seria transferido pelo fundo aos municípios, foram utilizadas médias nacionais, metodologia que atenuaria drasticamente as desigualdades regionais na medida em que a União entraria com aportes financeiros complementando os recursos dos estados cuja arrecadação por matrícula tenha ficado abaixo da média nacional. Entretanto, o que se verificou foram sistemáticos descumprimentos dos valores mínimos estipulados pelo fundo, uma vez que a União não realizou de fato o papel que lhe cabia no arranjo.

---

<sup>13</sup> Referentes a 26 fundos estaduais mais 1 do Distrito Federal.

Devido ao formato de fundos estaduais, a participação redistributiva da União seria determinante para um aumento ou uma diminuição das desigualdades territoriais. A baixa participação da União na composição do Fundef impediu um resultado mais significativo em relação ao equilíbrio federativo, isso foi consequência da postura da União em descumprir as regras estabelecidas pela própria legislação de sua autoria (UNDIME, 2017, p. 96)

Além disto, a mesma emenda que cria o FUNDEF (EC nº14/96) modifica em um ponto importante o Ato das Disposições constitucionais Transitórias. A nova redação dada pela lei reduz a parcela da subvinculação dos gastos da União destinados, especificamente, ao ensino fundamental. A diminuição da fração de 50% para 30% dos recursos destinados à educação aplicados a esta etapa sinaliza, em termos de financiamento, o descomprometimento direto com a sua oferta. (BRASIL, 1996)

“De um lado, o governo federal que vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, como parte do processo de reforma do Estado brasileiro, num contexto de grande competitividade internacional, cuja orientação é a redução dos gastos públicos; por outro lado, o texto da CF/88 garante a autonomia do município e o FUNDEF contraditoriamente acaba por reduzir na prática a contribuição financeira da União para com o Ensino Fundamental, embora esse nível de ensino seja definido como a grande prioridade da educação nacional.” (FARIA, 2006, p.77)

Outra crítica à política do fundo era a de que a subvinculação do FUNDEF ainda era bastante tímida, uma vez que incidia apenas sobre uma parcela dos total dos impostos constitucionalmente vinculados à educação.

Por fim, podemos apontar ainda um efeito colateral indesejável gerado pela implantação do FUNDEF, a saber: como o principal critério de alocação de recursos para os municípios passa a ser o número de matrículas na rede fundamental, cria-se uma forte estrutura de incentivos que leva os municípios a investir cada vez mais recursos - financeiro, pessoal e estrutura - para aumentar a oferta de vagas dessa etapa do ensino, em detrimento do ensino infantil - recém consolidado como primeira etapa do ensino básico - que começa a ser crescentemente precarizado. (UNDIME, 2017)

Neste aspecto, o trabalho de Pinto (2004, p. 15) observou que o impacto relativo à implantação do FUNDEF se deu em vários aspectos da Educação Infantil. Podem-se apontar as matrículas na pré-escola que vinham em crescimento exponencial e praticamente estabilizaram. Em contrapartida, houve um forte aumento nas matrículas do ensino fundamental que, segundo o estudo do referido autor, ultrapassou a população de 7 a 14 anos em 2002, perfazendo um total de 35 milhões de matrículas contra 27 milhões que seria o número real dessa população. O fomento à municipalização do Ensino Fundamental foi efeito da implantação do FUNDEF, estabelecendo uma

relação arriscada entre matrículas e os recursos disponíveis nos municípios que permaneciam em apenas 60%. Portanto, o município não poderia cumprir o objetivo de atendimento integral da criança, valorizar o profissional da educação diante do “colapso no sistema de financiamento, pois os municípios não terão como arcar com os alunos sob sua responsabilidade. (PINTO, 2004 apud GASPAR, 2010, p. 123-124)

É precisamente nesse ponto, portanto, que se situa uma das principais diferenças da política de fundos que substituiu o FUNDEF no ano de 2006, a partir da Emenda Constitucional nº. 53, regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007. Resgatando o conceito de educação básica como direito, o novo fundo, denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, amplia a abrangência da cobertura e passa a incluir todas as diferentes etapas e modalidades da educação básica. Com efeito, são introduzidas ao cálculo as matrículas do ensino médio e do ensino infantil - incluída a subetapa de 0 a 3 anos, além de contemplar aqueles alunos que não tiveram acesso à educação básica na idade adequada.(PINTO, 2007)

No que concerne à composição dos fundos contábeis, ainda que se mantenha uma estrutura de arrecadação semelhante à anterior, amplia-se na nova formulação o número de impostos sobre os quais incide tal subvinculação e, ademais, ocorre um aumento da alíquota de 15% para 20% sobre tais impostos. A subvinculação que incidia em cima de cinco impostos passa então a recair sobre quase a totalidade desse tipo de tributos arrecadados nacionalmente, excetuando-se os de esfera municipal e alguns outros, conforme pode ser observado na síntese abaixo. (BRASIL, 2007)

#### **Fontes de recursos que compõem o Fundo**

- Contribuição de Estados, DF e Municípios, de:
  - 16,66 % em 2007; 18,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre:
    - Fundo de Participação dos Estados – FPE
    - Fundo de Participação dos Municípios – FPM
    - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
    - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp
    - Desoneração de Exportações (LC 87/96)
- Contribuição de Estados, DF e Municípios, de:
  - 6,66 % em 2007; 13,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre:
    - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD
    - Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA
    - Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR
- Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas
- Complementação da União

Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.

Admitindo-se a importância de políticas para valorização do magistério, como bem descreve a própria denominação do fundo, o FUNDEB mantém a determinação de que 60% dos recursos em posse municípios seja aplicado precisamente na remuneração dos profissionais do magistério: docentes de todas as etapas da educação básica e demais profissionais que nelas exerçam atividades de suporte pedagógico, tais como direção/administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional. Essas e demais despesas indispensáveis ao processo do ensino-aprendizagem dos alunos podem ser custeadas da outra parcela de 40%<sup>14</sup> dos recursos do Fundeb, contanto que inseridas no âmbito dos gastos em MDE. (MEC, 2009)

O FUNDEB tinha a pretensão de superar outra fragilidade significativa do fundo destinado ao ensino fundamental, para além da sua abrangência. Nos termos em que operava, o FUNDEF se mostrava incapaz de cumprir o papel redistributivo entre os estados federados, estando sua eficácia limitada a atenuar as desigualdades entre os municípios no âmbito de um próprio estado (PINTO, 2007). O FUNDEB, portanto, estabelece novos parâmetros para sua atribuição suplementar, na medida em que o Art. 4º da Lei nº 11.494 de 2007 estabelece a complementação da União destinada aos estados e DF onde o valor gasto por aluno não atingir o mínimo fixado por lei.

Art. 4º: A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT. (BRASIL, 2007, Art. 4º).

A Emenda Constitucional 53/2006 responsável por tais alterações previa, ainda, o aumento gradativo de participação da União em termos financeiros, de modo a atingir o correspondente a 10% do total de seus recursos a partir do quarto ano de vigência (BRASIL 2007). Cria-se então uma base concreta de aportes financeiros complementares que compõem o mínimo a ser repassado pela União àqueles estados deficitários. Contudo,

Mesmo reconhecendo que a participação da União aumentou no Fundeb, não se pode deixar de anotar que a União, cuja receita de tributos é superior a 17% do Produto Interno Bruto (PIB), contribua com apenas 0,22% do PIB

---

<sup>14</sup> Nas situações em que os governos estaduais e municipais mantiverem convênios com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, na forma prevista no art. 8º, §§ 1º, 3º e 4º, da Lei nº 11.494/2007, os repasses de recursos do Fundeb a essas instituições, à conta desses convênios, deverão originar-se dessa parcela de 40% do Fundo.

para o Fundeb, principal mecanismo de financiamento da educação básica (UNDIME, 2017)

Ou ainda,

Segundo informações do Conselho de Desenvolvimento Econômico da Presidência da República, em 2010 a União reteve 57,1% dos recursos financeiros, ficando 24,6% para os 26 estados e DF e os outros 18,3% divididos entre os mais de 5.570 municípios. Porém, em 2009, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, a cada R\$ 1,00 investido em políticas educacionais, estados e o DF gastaram R\$ 0,41, os municípios R\$ 0,39 e a União apenas R\$ 0,20 (CARA, 2012 apud MACHADO, 2017, p. 14)

Os trechos acima destacam que, apesar do avanço trazido por esse mecanismo constatado pelo aumento do número de estados que dele se beneficiaram (UNDIME, 2017), permanece em debate a incompatibilidade da carga tributária recolhida pela União e sua participação no financiamento da educação básica, discussão que posteriormente se enquadrará ao conteúdo presente no Plano Nacional de Educação.

É fato que o FUNDEB foi concebido de modo a contemplar as prioridades de atendimento descritas no artigo 211 da CF88, reiterado na LDB, conforme ordenamento jurídico exposto em seção anterior. Seus recursos se distribuem à proporção do número de matrículas do ano anterior “nos respectivos âmbitos de atuação prioritária” (BRASIL, 2007, Art. 9º, § 1º), incluindo-se o “cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público”. Dessa maneira, os Municípios passam a receber recursos provenientes do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base no número de alunos do ensino fundamental e médio, de acordo com as matrículas identificadas no censo escolar.

Ponto importante na distribuição desses recursos é a diferenciação no cálculo do valor por aluno/ano entre as diferentes etapas, modalidades, tipos de estabelecimento de ensino e extensão da jornada escolar, que se fez necessária com a ampliação da cobertura. Anualmente, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade determina, por meio de resolução, os fatores de ponderação segundo os quais serão repartidos os recursos do FUNDEB, conforme descrito na tabela abaixo (MENEZES, 2017).

#### **Tabela 7 - Fatores de ponderação do FUNDEB (2007-2017)**

19 Etapas e modalidades e segmentos	2007 (Resolução Nº 01, de 15/02/2007)	2008 (Portaria Nº 41, de 27/12/2007)	2009 (Portaria Nº 932, de 30/07/2008)	2010 (Portaria Nº 777, de 10/08/2009)	2011 (Portaria Nº 873, de 01/07/2010)	2012 (Portaria Nº 1.322, de 11/06/2011)	2013 (Resolução Nº 8, de 29/07/2012)	2014 (Resolução Nº 01, de 02/02/2013)	2015 (Resolução Nº 01, de 02/02/2014)	2016 (Resolução Nº 01, de 29/07/2015)	2017 (Resolução Nº 01, de 28/07/2016)	2018 (Resolução Nº 01, de 28/11/2017)
1. Creche pública de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1. Creche conveniada de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
1. Creche pública de tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
1. Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
2. Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2. Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
3. Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
3. Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
3. Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
3. Anos finais – ensino fundamental campo	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
3. Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
4. Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
4. Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
4. Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
4. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
5. Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
6. Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
7. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
8. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: FNDE/MEC, elaboração da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Convém aqui destacar que tais ponderações são utilizadas na hora de determinar o montante total dos recursos repassado aos municípios. Entretanto, tais recursos não são vinculados, "carimbados", isto é, não são submetidos a serem aplicados necessariamente no segmento que justificaram seus repasses, cabendo ao município a palavra final acerca de quanto alocará do total dos recursos a cada etapa da educação básica. Como exigência que acompanha tal flexibilidade nos gastos, é posto que a diferença entre o valor/aluno/ano recebido e o total despendido naquele segmento - ou seja, recursos repassados e não integralmente investidos - seja direcionado ao financiamento da rede própria de ensino, ainda que em outra etapa ou modalidade (PINTO, 2016 apud MENEZES, 2017).

No que se refere ao tema da distribuição dos recursos do FUNDEB, algumas questões relacionadas ao ensino de 0 a 3 anos merecem considerações. Por um lado, a já mencionada inserção das matrículas dessa fase do ensino infantil ao cálculo do FUNDEB representou um avanço no sentido de atender a uma demanda da sociedade civil organizada, resultando em maior visibilidade e condições para a seu desenvolvimento enquanto componente do nível do

ensino básico, ainda que a não incorporação dos recursos próprios municipais no mecanismo indicasse que o valor por aluno se daria abaixo do valor real (UNDIME, 2017).

Ao longo da trajetória do ensino de 0 a 3 anos, houve também uma evolução da proporção que essa fase absorve, conforme se verifica na tabela acima. No rearranjo dos fatores de ponderação, a creche pública apresentou a maior mudança se analisada em conjunto, passando de 1,1 na data de implementação a 1,3 desde o ano de 2012 para o turno integral, isto é, 30% acima do valor/aluno/ano de referência (ensino fundamental urbano) e de 0,8 a 1,0 a partir de 2014 para o turno parcial. O modelo conveniado, por sua vez, sofreu variações apenas para o turno integral nos primeiros anos, enquanto o turno parcial conta com o mesmo fator de ponderação desde a efetivação do FUNDEB, em 2007.

Esse arranjo garante uma divisão mais igualitária entre as etapas e modalidades, o que se mostra extremamente justo e relevante, especialmente ao considera-se que a faixa etária de 0-3 anos historicamente dependeu de espaços de amparo e promoção social, sob uma égide assistencial, como guarda e cuidados das crianças, não como educação propriamente dita, de modo que esse aumento progressivo das ponderações permitiu a canalização de recursos para viabilizar a correção dessas distorções, em favorecimento dessas etapas e modalidade antes depreciadas (GASPAR, 2010).

De acordo com Bueno e Pergher (2017), a gradativa ampliação de seus fatores de ponderação só foram possíveis por conta de outras razões, além do envolvimento da sociedade civil organizada. A disputa política em torno dos critérios alocativos da política de fundos contrapunha diversos atores, como as administrações municipais, estaduais e federais, bem como os diferentes setores envolvidos na oferta da educação no país. Como pode ser visto no trecho abaixo.

[...] enseja-se considerar que o movimento de aumento dos fatores de ponderação deu-se numa relação de forças entre etapas, modalidades e segmentos, isto é, entre atores e setores, como, por exemplo: público e privado ou, ainda, estados e municípios, tendo em vista a responsabilização dos entes federados por algumas etapas específicas, como é o caso da educação infantil para os municípios e o ensino médio para os estados. É muito provável que tenha havido certa pressão de atores governamentais e não governamentais para que as etapas, modalidades e segmentos já descritos obtivessem recursos do fundo ou obtivessem mais recursos em detrimento de outras etapas, modalidades e segmentos. (BUENO; PERGHER, 2017, p. 15)

Se é bem verdade que tais transformações representam um avanço na direção de



conferir ao ensino infantil o status de base<sup>15</sup>, favorecendo a democratização do acesso à educação pública, por outro lado, ainda é possível destacar algumas lacunas no financiamento público durante esse processo.

Em primeiro lugar, vale retomar a questão evidenciada neste capítulo de que o ente federado que mais arrecada é aquele que tem a menor responsabilidade com o ensino básico. Além disso, conforme aponta Machado (2017), os ganhos com o novo Fundo se anularam pela inclusão das demais etapas da educação básica, o que significa que “proporcionalmente, entram mais alunos do que verbas na educação básica, minando o efeito positivo da ampliação dos recursos do fundo” (MILITÃO, 2011 apud MACHADO, 2017, p.8).

A realocação dos recursos do FUNDEB por meio de aumento de alguns dos fatores de ponderação do ano de 2007 até a presente data se deu sem que houvesse qualquer crescimento estrutural do montante de recursos que compõem o fundo que, como vimos, exclui alguns dos impostos arrecadados anualmente. Isto é dizer que o rearranjo indicava a utilização dos mesmos recursos, apenas de maneira distinta, e ainda que tenha havido um crescimento da complementação da União (ainda insuficiente), seu efeito apenas sobre os estados que não atingem o mínimo nacional por aluno/ano não impacta estruturalmente no financiamento da educação. (BUENO; PERGHER, 2017)

Assim, apesar de representar uma equalização necessária, é importante salientar que o avanço das ponderações não afetou o volume de recursos disponíveis ao fundo, de modo que, necessariamente, os recursos estarão sendo desviados de outras modalidades.

Além disso, cabe salientar que o FUNDEB é uma política de natureza transitória, cuja vigência expira ano que vem (2020). Visto que o fundo representa a principal fonte de financiamento da educação básica no país, é fundamental que seja concebido um mecanismo **permanente** que o substitua, caso contrário arrisca-se o completo desmantelamento do fornecimento da educação básica em todo o território nacional. (PINTO, 2015)

Desse modo, mostra-se fundamental a avaliação da adequação dos valores aluno/ano para as diferentes etapas e modalidades, restando à política que o substituirá o desafio de

---

<sup>15</sup> “O acolhimento da reivindicação da sociedade civil no que concerne ao tratamento igual entre as etapas garantirá o significado educacional dos anos iniciais da vida com mais força de expressão perante as etapas posteriores. Isto significa dar à Educação Infantil o status de base, o que compreende que é desde o nascimento que se começa a organizar as estruturas neurológicas e psíquicas que dão sustentação a todo o percurso educacional da pessoa.” (Gaspar, 2010).

“repartir mais e melhor, entretanto com o aporte de novos recursos para que, de fato, sejam perceptíveis avanços no valor/aluno/ano praticado” (BUENO; PERGHER, 2017, p.16).

Para isso foi necessário o desenvolvimento de uma metodologia capaz de estabelecer parâmetros efetivos para julgar o mérito da **qualidade** do serviço de educação oferecido. Nesse contexto foi desenvolvido o dispositivo chamado Custo Aluno Qualidade Inicial - CAQi, discutido a seguir.

#### II.2.4 - O Custo Aluno Qualidade (CAQi e CAQ)

O CAQi parte de uma iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no detalhamento acerca dos insumos necessários aos processos de ensino-aprendizagem para que se estabeleça um padrão mínimo de qualidade para cada etapa e modalidade educacional. Sua origem e cabimento se sustentam a partir de dois marcos legais: (i) a CF/88, em seu artigo 211 § 1º, que determina à União “garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (Brasil. Constituição, 1988); (ii) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu artigo 4º, onde define que “o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino -aprendizagem” (BRASIL, 1996; PINTO, 2015).

Basicamente, este instrumento permite calcular os custos capazes de representar as necessidades reais em termos de recursos materiais e humanos, sendo contabilizados os “salários, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços”. Cabe destacar que, apesar destes insumos se apresentarem como condições necessárias para o cumprimento do direito humano à educação e para a qualidade do ensino, eles não podem ser tomados como suficientes por si só. (PINTO, 2015)

Dentre os méritos do CAQi - que posteriormente se consolidou como parâmetro de cálculo de qualidade ao constar no Plano Nacional da Educação (Lei 13.005/2014) - está o fato dele ter dado clareza ao quão distante estava o Fundef em termos de capacidade de oferecer condições para uma educação de qualidade, e de ter servido de parâmetro para prever os limites do Fundeb logo em seu processo inicial de implementação (ARAÚJO, 2010 apud FLORES, 2017).

A realidade observada no território nacional permite concluir que os valores-aluno-ano estão distantes do que pode ser considerado o mínimo adequado para garantir uma educação de qualidade, especialmente na educação infantil, notadamente preterida em termos de financiamento quando comparada às etapas de ensino mais consolidadas.

Tal desvantagem ainda é agravada pelo fato das creches serem proporcionalmente mais caras do que uma escola de ensino fundamental, por exemplo. As unidades de educação infantil demandam mais recursos do que as etapas seguintes devido às particularidades do cuidado e do processo de ensino-aprendizagem dedicado à criança em seus primeiros anos de vida, que requer mais profissionais, mais horas de trabalho e mais insumos específicos para garantir o atendimento, a dignidade e o mínimo de qualidade.

Arelaro (2016) sustenta que, nos municípios brasileiros considerados pobres (70% do total, em função do baixo volume de recursos próprios que conseguem gerar), o Fundeb representa quase que a totalidade dos recursos disponíveis para investir em educação, a comparação entre os valores do fundo e o custo de qualidade mínima por aluno parametrizado pelo CAQi revelam o quão grave é a situação nacional.

**Tabela 8 - Relação entre o valor do Fundeb e o CAQi**

<b>Modalidade/Etapa de ensino</b>	<b>Fundeb - 2015 (estimativa)</b>	<b>CAQi - 2015 (estimativa)</b>	<b>CAQi/Fundeb</b>
Creche (tempo integral)	3.349,27	10.142,68	3,03
Pré-escola (tempo parcial)	2.576,36	4.253,09	1,65
Ensino fundamental Anos Iniciais urbano	2.576,36	3.744,98	1,45
Ensino fundamental Anos Finais urbano	2.834,00	3.666,97	1,29
Ensino fundamental Anos Iniciais rural	2.962,82	6.189,63	2,09
Ensino fundamental Anos Finais rural	3.091,64	4.733,25	1,53
Ensino Médio	3.220,46	3.771,00	1,17
EJA EF (anos iniciais urbano)	2.061,09	3.744,98	1,82

Fonte: Pinto (2011, p.67 apud ARELARO, 2016, p.141)

Como sua capacidade de financiar sua rede própria é restrita, constrangida pela escassez de recursos, a ampliação de vagas em creches - onde a razão entre valor Fundeb e CAQi é a mais gritante -, torna-se extremamente desafiadora, principalmente por ser a etapa de ensino mais custosa.

Uma vez compreendida a questão do baixo volume de recursos disponíveis para o segmento das creches dentro da educação básica, uma outra questão se impõe com pertinência: de que maneira esses recursos têm sido aplicados na ponta?

Desta indagação vale pinçar um aspecto da Meta 1 do PNE, que incorpora o setor privado na estratégia de ampliação de vagas em creches, propondo “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública”. (ARELARO, 2016, p. 139)

Isso implica ampliar o atendimento para mais de 3,1 milhões de crianças (ARELARO, 2016). E o que se verifica na trajetória recente da alocação desses recursos é um crescimento em ritmo acelerado dos aportes de recursos públicos na prestação indireta dos serviços de educação infantil através de conveniamento (TRIPODI, 2016). Dessa forma convém aqui descrever brevemente alguns arranjos institucionais possíveis e mais comuns na alocação dos recursos provenientes do FUNDEB e outras fontes para abertura de novas vagas e

atendimento em creches, assunto discutido na próxima seção, que encerra o capítulo.

## II.2.5. Arranjos institucionais para oferta da educação infantil

Ser atendido na educação infantil é um direito da criança, e a oferta deste serviço é uma obrigação constitucional do poder público, prioritariamente da esfera municipal, que deve garantir o acesso da criança sempre que demandado pela família.

Como já citado neste trabalho, a creche deixou de ser um serviço vinculado à assistência social e passou a fazer parte da educação, o que a inseriu em um novo arcabouço institucional e abriu novas fontes de financiamento.

Apesar da educação infantil ser função prioritária dos municípios, não significa ser função exclusiva deste ente. Ainda assim, os municípios foram condicionados à adequação de suas atividades para dar eficácia à legislação vigente, incluindo a educação infantil como um de seus serviços prestacionais, e contam com o regime de colaboração induzido pelo federalismo brasileiro (mesmo que de forma limitada, imprecisa ou insuficiente), que atribui competências compartilhadas e supletivas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Em síntese, dentre os arranjos institucionais possíveis, as instituições de educação infantil podem ser públicas ou privadas, sendo que as privadas se dividem em dois grupos: as particulares com fins lucrativos e as comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos definidas da seguinte forma, de acordo com Ministério da Educação (2008):

- Instituições comunitárias: são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade (LDB, art. 20, inciso II);
- Instituições confessionais: são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior (LDB, art. 20, inciso III);
- Instituições filantrópicas: são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, de direito privado, e possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).

Segundo a legislação, no caso das instituições privadas sem fins lucrativos, estas devem ter capacidade de autofinanciamento (Constituição Federal, art. 209; LDB, art. 7), mas poderiam contar, por meio de **convênios e parcerias**, com o apoio financeiro e técnico do Poder Público e de outras entidades privadas e organizações não governamentais (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2008).

Verifica-se, portanto, que a oferta pública de creches se viabilizava nos municípios - grosso modo - nas seguintes modalidades: **direta**, através de unidades de ensino administradas diretamente pela municipalidade por meio de seus órgãos diretos (Secretaria ou Departamento da Educação, por exemplo), com infraestrutura e servidores próprios; **indireta**, casos em que o imóvel é da Prefeitura mas a unidade é gerida por uma organização da sociedade civil; e **conveniada**, quando a Prefeitura transfere a totalidade da prestação do serviço a uma organização da sociedade civil, onde tanto o imóvel quanto os profissionais são desvinculados do poder público, apesar de obedecerem à regulamentação posta pela municipalidade.

Desde 2017, entretanto, as nomenclaturas e as particularidades dos arranjos disponíveis aos municípios foram modificados pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC. A regulamentação imposta pela Lei Federal nº 13.019/2014 estabelece um novo regime jurídico aplicável às parcerias entre as organizações da sociedade civil a administração pública de todas as esferas de governo, sintetizando suas regras na forma de uma legislação única. Conforme pode ser encontrado na plataforma Conviva<sup>16</sup>, os instrumentos jurídicos descritos na lei são:

- **TERMO DE FOMENTO**: apoia e reconhece as iniciativas das próprias organizações. Por isso, permite que essas entidades recebam recursos por ações realizadas e colocadas à disposição da administração pública. As parcerias devem envolver ações inovadoras que não estejam claramente definidas nos programas de governo. Ou ações que não tenham objetos, metas, prazos e custos predeterminados nas políticas públicas existentes.

- **TERMO DE COLABORAÇÃO**: envolve a transferência de recursos financeiros para parcerias propostas pela administração pública. Neste caso, os objetos da parceria devem ser serviços e atividades condizentes com as políticas públicas previstas nos programas de governo. A Administração pública deve estabelecer os objetivos, as metas, os prazos e

---

<sup>16</sup> A Plataforma Conviva Educação é uma iniciativa da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), que oferece conteúdos de apoio aos gestores da educação.

mensurar os valores que serão pagos. Deve também apontar os resultados que devem ser alcançados.

- **ACORDO DE COOPERAÇÃO:** regulamenta as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, sem transferência de recursos financeiros. O Acordo de Cooperação é estabelecido para realizar atividades do interesse público.

Antes que se possa questionar a pertinência de terem sido detalhados os arranjos jurídicos que precederam o atual, é importante frisar que é extensa a produção acadêmica sob a perspectiva do conveniamento e muito vem sendo discutido sobre o tema nos últimos anos. Tendo em vista que o trabalho pretende apresentar uma análise interdisciplinar visando atingir uma intercessão entre as áreas das ciências econômicas e da Educação (muito embora não se restrinja a elas), é razoável que se localize os termos a fim de facilitar a compreensão de quem possa se interessar pelo assunto.

Afinal, entre as principais alterações trazidas pela nova legislação, destaca-se a **extinção da figura dos convênios entre a administração municipal e entidades, que passam a ter que se enquadrar aos novos regimes descritos em lei**<sup>17</sup>. O motivo para tamanha atenção ao modelo conveniado é que, dentre as modalidades que vigoravam anteriormente, houve uma notável priorização por parte dos municípios pela modalidade de convênios, prioritariamente, e parcerias com o setor público não estatal (modalidade indireta).

No escopo do presente trabalho - em especial no terceiro e último capítulo - será empregada a terminologia “setor público não estatal” para indicar todos os regimes de oferta do serviço de creches que não o atendimento direto por parte do poder público, independente do instrumento jurídico empregado para tal.

As consequências da opção pelas parcerias com essas instituições da sociedade civil- ou terceiro setor - por parte do poder público municipal, tem se revelado relevantes. Resta saber se esse processo coloca em xeque a capacidade dos municípios em ampliar o acesso com o mínimo de qualidade assegurada. As hipóteses acerca deste aumento e seus desdobramentos no âmbito da educação, das finanças públicas e da sociedade serão discutidos no próximo capítulo.

---

<sup>17</sup> Segundo consta na plataforma Conviva/UNDIME, algumas organizações civis podem precisar alterar seus estatutos sociais, caso não esteja explícito que seus objetivos e finalidades institucionais são compatíveis com o objeto da parceria, para que possam acessar recursos públicos por meio de parcerias com a administração municipal.





## **CAPÍTULO III - REFLEXÕES ACERCA DOS REGIMES NÃO ESTATAIS NA OFERTA DE CRECHES NO BRASIL**

Após apresentar um panorama geral da estrutura financiamento, do arranjo fiscal e do desenho institucional da educação infantil de 0 a 3 anos no Brasil, este capítulo analisa a evolução e a expansão dos modelos não estatais na oferta do serviço de creches, destacando os impactos desse modelo na qualidade do ensino das creches.

### **III.1. A preponderância do fenômeno das formas não estatais na ofertas de creche**

*“[a creche é] um direito da criança, uma opção da família e um dever do estado”*

Conforme exposto, diversos são os fatores que exercem forte pressão - sobretudo sobre as administrações municipais - no sentido de promover uma agressiva e contínua expansão das vagas na rede de creches brasileira. Pela perspectiva das pressões políticas, podem ser citados exemplos de ações tomadas por parte dos eleitores que vão desde o contato com as prefeituras questionando sobre a existência de vagas e/ou previsão de abertura das mesmas; passando por inscrição em filas de espera ou contatos com parentes e conhecidos visando obter vagas; até a busca do sistema judiciário objetivando obrigar judicialmente as prefeituras a alocar a criança em creches; entre outras<sup>18</sup> (IBGE, 2017).

Dentro desse contexto parece seguro afirmar que o elemento que melhor delinea as dimensões da pressão pela ampliação do sistema brasileiro de creches é a primeira meta do PNE, que determina que o sistema deve ser capaz de atender à metade das crianças de 0-3 anos até o final da vigência do plano (2024). Para garantir o cumprimento dessa meta o país precisa gerar nada menos que 4,5 milhões de vagas em creches ao longo da vigência do plano (2015-2024). (PINTO, 2014; BRASIL, 2014)

Entretanto muitos são os fatores que precisarão ser superados para que isso seja - pelo menos remotamente - viável, fatores esses já tratados neste trabalho, em maior ou menor medida. Chama à atenção a questão dos mecanismos de funcionamento do novo pacto federativo nacional, que coloca a responsabilidade da educação básica sobre os municípios e estipula um regime de colaboração bastante impreciso entre os entes federados. Muito embora

---

<sup>18</sup> Ver “Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade: 2015” (IBGE, 2017)

essa seja uma questão que tenha experienciado avanços significativos em sua trajetória recente, inclusive do ponto de vista da determinação da origem de recursos, essa é uma questão longe de ser superada (TRIPODI, 2015).

Outra questão importante, menos citada nos debates sobre tema, é o fato de que a educação básica como um todo, sobretudo as creches, são um serviço salário-intensivo, de modo que o pagamento da folha dos docentes (e funcionários em geral) representa uma enorme parcela dos custos que incorrem as administrações municipais ao expandir o atendimento de creche em seus territórios. Essa questão mostra sua relevância ao considera-se os rígidos limites impostos pela LRF ao que tange o orçamento disponível para o pagamento de salários - de 54% para os municípios, se desconsiderada a parcela reservada ao pagamento da folha do legislativo - conforme discutido no capítulo 2. (BRASIL, 2000)

As limitações impostas nos termos da LRF assumem um caráter mais crítico quando se leva em consideração o fato de que muitos dos municípios brasileiros operam no limite da LRF, sejam próximos do limite prudencial<sup>19</sup>, próximos dos limites legais, ou até mesmo acima destes<sup>20</sup>.

O argumento pode ser ilustrado a partir de uma pesquisa elaborada pela FIRJAN em 2017, na qual um dos critérios analisados foi exatamente o gasto com pessoal, onde se verificou que, em 2016, 67,8% dos municípios analisados<sup>21</sup> tiveram suas gestões consideradas como “Gestão em Dificuldade” ou “Gestão Crítica”, conforme ilustrado no gráfico e mapa abaixo. Convém dizer que a mesma pesquisa identificou que 575 prefeituras haviam ultrapassado o limite legal no pagamento de suas folhas.

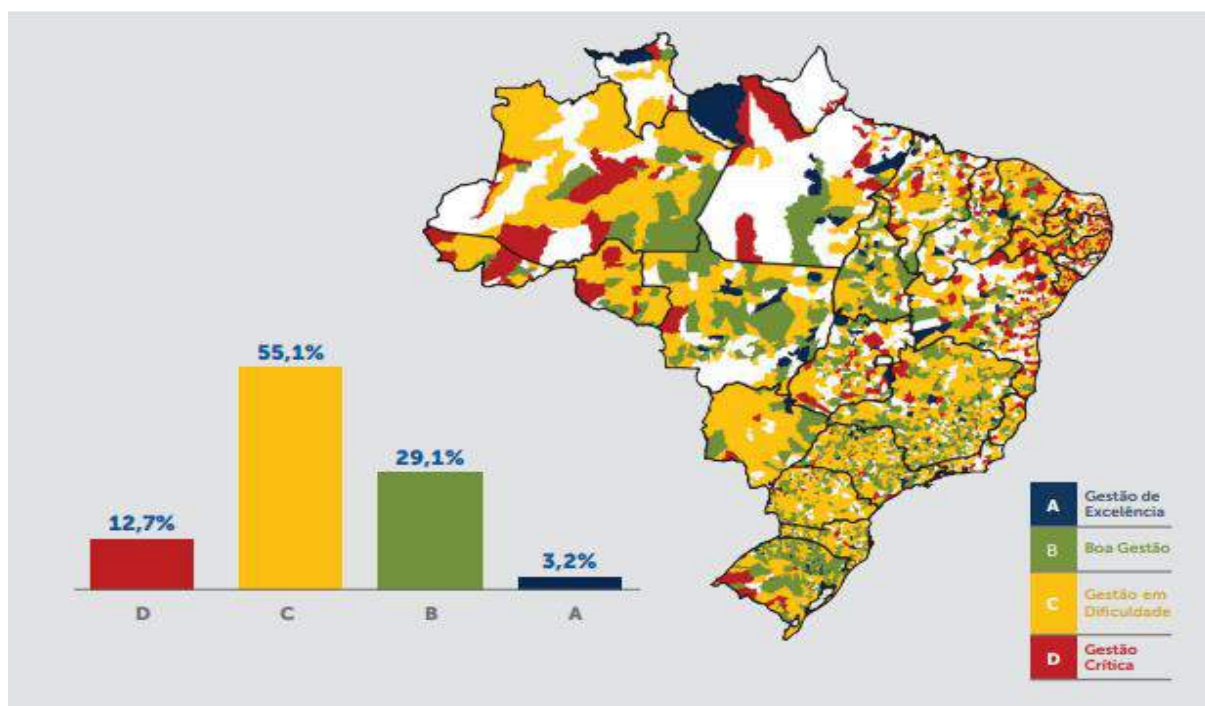
---

<sup>19</sup> Estão sob limite prudencial aqueles município que excedam 95% do limite imposto pela LRF em despesa total com pessoal, sofrendo uma série de restrições fiscais previstas em lei.

<sup>20</sup> Os municípios que atingirem o limite com despesa com pessoal de 60% deverão tomar as seguintes providências até o quadrimestre subsequente ao da apuração: redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração dos servidores não estáveis.

<sup>21</sup> Foram analisados 4.544 dos 5568 municípios brasileiros, uma vez que 1024 municípios não deram transparência à gestão dos recursos que administram

**Gráfico 3 e Mapa 1: Distribuição dos municípios por conceito IFGF<sup>22</sup> no critério de gastos com pessoal**



Essa questão das rígidas limitações que se impõem a partir da LRF se somam a questões gerais de orçamento e culminam em uma poderosa estrutura de incentivos que favorece a opção política de ofertar o serviço de creches a partir de parcerias com agentes não estatais, uma vez que essas se mostram opções muito menos custosas para as administrações municipais, conforme exposto na última seção deste capítulo. Tal custo relativo é ainda mais baixo quando analisamos separadamente a parcela referente ao pagamento de pessoal - justamente a parcela de gastos que sofre limitações específicas da LRF, para além da própria limitação que se impõe a partir da escassez dos recursos. No caso do município de São Paulo, por exemplo, a opção do convênio chega a custar a metade dos dispêndios aluno/ano quando comparado com o custo do atendimento através da oferta direta. (NASCIMENTO; SILVA, 2015)

As questões supracitadas não são as únicas que representam fortes incentivos para a adoção crescente do convênio e parcerias como **opção prioritária**<sup>23</sup> na oferta de vagas de creches. Devemos ainda considerar fatores como a ausência - nos modelos que não os de oferta direta - de custo de natureza fixa e variável, contínuos assim como pontuais, que

<sup>22</sup> IFGF: Índice Firjan de Gestão Fiscal

<sup>23</sup> Ver Tripodi (2016)

incluem despesas como encargos trabalhistas, contribuições sociais, custos de seleção e contratação, pagamentos de aposentadorias, pensões, entre outros. Dependendo do modelo de conveniamento ou parceria estão ausentes também custos com aquisição de terreno, estrutura física, etc. (BRASIL, 2000)

Outro ponto que precisa ser destacado é a necessidade de se considerar os lobbies que frequentemente são postos na relação entre mantenedores e agentes políticos (NASCIMENTO; SILVA, 2015), sem desconsiderar a realidade objetiva, onde por vezes relações espúrias de favorecimento ilegal, corrupção, superfaturamento e outras más práticas acabam por se fazer presentes nas administrações públicas, objetivando a transferência de recursos públicos para agentes privados de maneira indevida.

O fato da opção pela oferta de vagas de creche através de outros modelos que não a oferta direta ser uma estratégia citada explicitamente no PNE corrobora com o argumento de que esse é um caminho que não será adotado apenas no curto ou no médio prazo, mas apresenta-se como uma opção provável de ser adotada por um período mais longo pelo poder público. (NASCIMENTO; SILVA, 2015)

Questões além dos incentivos de natureza mais pragmática - como os citados acima - fatores de caráter mais subjetivos - sobretudo ideológicos - também influenciam a questão, especialmente quando se considera o contexto da reforma gerencial da máquina pública brasileira, bem representada pelos contornos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, de 1995<sup>24</sup>, que já sinalizava uma clara tendência contrária à oferta direta das atividades sociais por parte do Estado, e, inclusive, introduziu o conceito de público não estatal<sup>25</sup>. Desde então se mostra frequente a posição ideológica dominante que associa automaticamente uma maior presença estatal a uma menor eficiência, e, da mesma forma, a participação de entidades não estatais como preferíveis. (TRIPODI, 2016) Influenciando a questão de forma relevante no sentido de contribuir para uma reconfiguração do modelo de Estado. De fato, ao tratar das formas não estatais da oferta de serviços, Arelaro (2008) coloca:

[...] a tendência é que elas permaneçam enquanto não se substituírem as prioridades para atuação do Estado estabelecidas nos últimos 15 anos no país, enquanto o estado mínimo for considerado tradução de competência política e gerencial. (ARELARO, 2008 apud NASCIMENTO; SILVA, 2015, p. 10)

---

<sup>24</sup> Idem

<sup>25</sup> Idem

### III.2. - Obstáculos que se impõem à garantia da qualidade do serviço de creches em regimes não estatais

Uma vez que se conclui que a expansão da rede de creches tem se realizado prioritariamente através de formas não estatais de fornecimento do serviço e que esse modelo deve ser mantido para além do curto e médio prazo, torna-se necessária a ponderação sobre quais são as questões principais que tal opção política suscita. Como vimos - e inclusive ilustra o início deste capítulo na forma de epígrafe - o acesso ao atendimento em creches é um **direito** da criança, uma opção da família e um **dever** do estado. Dessa forma, ainda que o Estado transfira a responsabilidade operacional do fornecimento do serviço para agentes não estatais, a responsabilidade **legal** e **moral** com ele permanece. Conclui-se então que ao transferir a oferta de serviço o Estado automaticamente se incumbe da responsabilidade de **fiscalizar** e **garantir** o adequado fornecimento do mesmo.

As dificuldades de se realizar uma adequada fiscalização por vezes são subdimensionadas nos debates acerca do tema, sobretudo conforme cresce a complexidade de organização do setor a ser fiscalizado. O tamanho absoluto, a enorme dispersão geográfica e as muitas especificidades regionais envolvidas na prestação do atendimento em creches introduzem enormes doses de incerteza, configurando um cenário de uma significativa **assimetria de informação**<sup>26</sup> entre o agente fiscalizador - no caso o Estado - e os agentes por ele fiscalizados.

Tais fatores combinados criam um ambiente propício à adoção de práticas oportunistas<sup>27</sup> por parte dos agentes, como a transmissão de informações seletivas, incompletas, distorcidas ou até mesmo completamente falsas, sem que necessariamente o poder público possa averiguar adequadamente sua veracidade - pelo menos não sem incorrer em custos que podem se tornar inviavelmente altos. Tal comportamento inclui promessas, prazos e termos de contratos em geral que podem ser caracterizados como “*self-disbelieved*”, onde o agente firma compromissos que já sabe, *a priori*, que não serão cumpridos, gerando

---

<sup>26</sup> “Assimetrias de informação nada mais são do que diferenças nas informações que as partes envolvidas em uma transação possuem, particularmente quando essa diferença afeta o resultado final da transação.” (Kupfer; Hasenclever, 2012, p. 173)

<sup>27</sup> O conceito de oportunismo descrito aqui corresponde ao preconizado pela TCT, não no sentido da habilidade de um agente de aproveitar determinadas oportunidades que a ele se apresentam.

problemas na estipulação, execução e renovação dos contratos. (KUPFER; HASENCLEVER, 2012)

A essa discussão soma-se à questão da racionalidade limitada, conceito que reconhece o comportamento humano como racional, porém limitado, de modo que há capacidade finita tanto no armazenamento e processamento de informações, quanto em sua transmissão (limitações de natureza neurofisiológicas e limitações de linguagem, respectivamente), de modo que não é possível antecipar todas as possíveis circunstâncias durante a elaboração de normas e a assinatura de contratos com os agentes não estatais. A racionalidade limitada é também, em última análise, o que permite que agentes se aproveitem da assimetria de informações para perpetrar práticas espúrias, visando o aumento indevido dos seus lucros em detrimento do adequado provimento do serviço em questão. (KUPFER; HASENCLEVER, 2012)

A partir do exposto fica claro que há custos bastante significativos que se fazem presentes a partir do momento que o poder público opta por não mais ofertar de forma direta o serviço de creches. Entretanto, tais custos **não são considerados** no momento dessa tomada de decisão, o que levanta um questionamento pertinente: o quão mais barato **realmente é** não ofertar o atendimento das creches de maneira direta? A partir do momento que os custos de fiscalização não são incluídos nas contas comparativas, certamente a diferença real é menor do que a exposta.

Outra questão, por vezes pouco óbvia, é o que a economia industrial chama de fenômeno do *hold-up*, em que, uma vez firmado o contrato entre dois agentes, cria-se um vínculo que por vezes é bastante custoso de se romper. Não só no sentido de custos monetários, mas também - e principalmente, no caso do tema em questão - custos políticos. Deve-se considerar que oferecer vagas em creches para crianças e depois descontinuar o serviço tem enorme potencial para gerar grande descontentamento por parte das famílias e funcionários envolvidos, gerando custos políticos expressivos para as administrações municipais, e o custo político potencial decorrente disso é ainda mais expressivo quando considerada a realidade de municípios pequenos, que representam a absoluta maioria dos municípios do país<sup>28</sup>. Dessa forma, ao considerarmos que o poder público realizou um investimento e rescindir a iniciativa gerará custos significativos, por vezes o agente prestador

---

<sup>28</sup> Aproximadamente 90% dos municípios do Brasil tem até 50.000 habitantes (PINTO, 2014)

do serviço consegue obter condições mais vantajosas do que as firmadas inicialmente (KUPFER; HASENCLEVER, 2012).

Por fim, não poderia deixar de ser citado aqui outra discussão relevante: o serviço de fiscalização necessariamente exige a presença da figura do fiscal - um funcionário do Estado cujo trabalho é promover essa fiscalização - muito embora isso seja uma coisa óbvia, ela traz uma questão menos óbvia, a saber: conforme citado no início deste capítulo, os rígidos limites que a LRF impõe sobre o teto do orçamento público que pode ser destinado ao pagamento de folha salarial é justamente um dos grandes incentivos que leva as administrações municipais a recorrerem a convênios e parcerias para fornecimento do serviço de creches, por conta desse serviço ser uma atividade salário-intensiva. Veja bem, fiscalização também é uma atividade salário-intensiva.

### **III.3. - Prováveis consequências decorrentes do aprofundamento do modelo não direto**

O cenário que se desenha atualmente pode ser resumido da seguinte forma: os municípios estão sob grande pressão - de fontes e naturezas das mais diversas - para expandir agressivamente sua rede de creches, ao passo que precisam lidar com impositivas restrições orçamentárias - sobretudo no que tange expansão da folha salarial, por conta da LRF. Por esses e outros motivos são fortemente estimulados a recorrerem à formas que não o atendimento direto com opção prioritária no momento de alocar seus recursos, visto que os custos comparativos parecem ser muito mais baixos.

Entretanto, verifica-se que os estudos que comparam os custos das formas de oferta do serviço desconsideram os custos - bem como as dificuldades objetivas e subjetivas - da adequada fiscalização da parcela do serviço público que está sendo confiada a outros agente que não o Estado, situação que levanta com pertinência o questionamento de quais são as possíveis consequências da continuidade - e possível agravamento - dessa trajetória.

A primeira consequência negativa de uma expansão desordenada desse serviço naturalmente é a possível queda na qualidade do serviço prestado em si. Muito embora o debate sobre qualidade na educação seja um debate muito amplo e fuja do escopo do presente trabalho, algumas evidências parecem ser representativas dessas consequências.

Em artigo publicado em 2015 na Fineduca - revista especializada no tema do financiamento da educação, Nascimento e Silva (2015) realizam uma análise de dados

coletados na cidade de São Paulo comparando custos entre o fornecimento do serviço de creches a partir da oferta direta contra os custos na rede conveniada. Um dos aspectos analisados foi sobre a remuneração e outras observações relacionadas às condições de trabalho dos docentes nas duas diferentes modalidades, os dados levantados permitem algumas conclusões.

Em 2015 eram atendidas na rede de creches da educação municipal de São Paulo mais de 240 mil crianças em turno integral, se somadas ambas modalidades de acesso, a partir do trabalho de cerca de 18 mil docentes, mais ou menos 9 mil em cada uma das modalidades - muito embora o número de matrículas na rede conveniada seja muito superior. Essa disparidade é possível graças a diferença entre as jornadas praticadas nos dois modelos<sup>29</sup>, onde os docentes da rede direta trabalham 5 horas diárias com as crianças enquanto os docentes da rede conveniada trabalham oito horas, possibilitando que menos docentes atendam mais crianças. Aqui já se faz claro um primeiro ponto muito importante no que tange qualidade do serviço: os docentes da rede direta trabalham 5 horas por dia com crianças, sendo que sua jornada - de 6 horas diárias - inclui uma hora de formação, de modo a totalizar 25 horas semanais trabalhando com crianças e 5 horas em formação, uma diferença bastante expressiva quando comparadas com as 40 horas semanais de trabalho com crianças as quais são submetidas os profissionais da rede conveniada. (NASCIMENTO; SILVA, 2015)

Muito embora a questão das disparidades entre as jornadas já constitua um forte argumento que aponta na direção de um possível sucateamento do atendimento das creches via rede conveniada, ele não é o único, uma vez que os contrastes vão além das jornadas mais longas, envolvendo também questões críticas na valorização dos profissionais envolvidos. Dentro desse assunto [valorização profissional] o mais óbvio critério de comparação é a remuneração, e nesse assunto as diferenças são ainda mais expressiva. Enquanto um profissional da rede direta tem um piso salarial de R\$ 3.000 para uma jornada de 30 horas semanais, os da rede conveniada contavam com um piso de R\$ 1.846,07 para remunerar suas jornadas de 40 horas por semana. Para uma comparação mais direta, esses valores significam que os profissionais da primeira categoria (atendimento direto) recebem R\$ 25,00 por hora de trabalho, contra apenas R\$ 11,54 dos docentes da rede conveniada. (NASCIMENTO; SILVA, 2015)

---

<sup>29</sup> O número de crianças por professor de cada agrupamento é regulamentado pela Portaria n° 6.572/14, artigo 13, de modo que não é possível atender mais crianças com o mesmo número de docentes pela simples ampliação do tamanho das turmas



Há ainda diferenças menos óbvias, mas não menos importantes. Os docentes da rede direta contam com quatro dias no ano destinadas a reuniões pedagógicas de 6 horas cada, e ainda trabalham sob a égide do Estatuto do Magistério, que garante, entre outros direitos, progressão de carreira como incentivo profissional. Já os profissionais da rede conveniada, por outro lado, contam somente com um dia por mês para sua formação e para tratar da organização da escola, e sem nenhuma garantia de um plano de carreira. (NASCIMENTO; SILVA, 2015)

Parece seguro afirmar, portanto, que o modelo do convênio e parcerias, muito provavelmente, está barateando o custo do atendimento em creches para o poder público à custa do comprometimento da qualidade do serviço prestado para as crianças nessa fase absolutamente essencial para sua formação e da deterioração da formação e das condições de trabalho dos profissionais que atendem às crianças brasileiras. (TRIPODI, 2016) (NASCIMENTO; SILVA, 2015)

Questões mais subjetivas fundamentais podem estar também ameaçadas pelo avanço desenfreado do fenômeno do convênio e parcerias no fornecimento do serviço de creches no país. O redimensionamento e reposicionamento do Estado na oferta da educação infantil pode ter como consequência a intensificação das desigualdades, uma vez que, conforme adverte Cury (2008), nem as vontades individuais e nem o sistema de mercado são capazes de garantir igualdade de condições; somente a intervenção de uma entidade maior é capaz de fazer do bem educacional um bem comum. Sem o papel do Estado em assegurar, proteger e regular o direito social à educação, haverá uma distribuição desigual desse direito entre indivíduos politicamente iguais. (TRIPODI, 2016)

Talvez essa etapa da educação básica, por ter sido tardiamente incorporada como direito da criança e dever do Estado, seja a mais atingida no contexto de fragilização dos limites entre o público e privado. (TRIPODI, 2016)

## CONCLUSÃO

Frequentemente o tema do acesso e qualidade do serviço de creche é posto, equivocadamente, como tema de interesse de grupos particulares, sejam dos pais - ou somente das mães, mais frequentemente - ou das crianças apenas. Entretanto, a questão do direito à educação básica como um todo - e da creche em particular - é um assunto de extrema relevância para o desenvolvimento e a formação dos cidadãos brasileiros, assim como para a independência pessoal, profissional e política de uma enorme parcela da população, e por isso o debate deve ser apropriado pelo país como um todo, com a relevância e destaque que lhe é devido.

Conforme exposto, o pacto federativo nacional evoluiu no sentido de transferir aos municípios crescentes responsabilidades e autonomia política, processo que ganhou nova força e nova voz a partir da redemocratização pós-ditadura militar, precisamente por contrapor práticas autoritárias e favorecer a participação e fiscalização social durante a tomada de decisão por parte do poder público.

Ainda que esforços tenham sido empreendidos para adequar a estrutura de financiamento dos municípios para que correspondesse às suas recém-adquiridas responsabilidades para com a educação básica, esses esforços parecem ter sido tardios e insuficientes. Como consequência, os municípios brasileiros, de maneira geral, foram desafiados tanto pela enorme pressão para expansão de sua rede de creches, quanto pela sufocante restrição orçamentária.

Tal restrição orçamentária não se resume à questão da escassez de recursos de maneira geral, mas diz respeito também à restrições específicas, em especial ao teto imposto pela LRF na proporção do orçamento público que pode ser empregada no pagamento de folha salarial, dessa forma as modalidades de oferta do serviço de creches através de atores não estatais ganha apelo não só pelo barateamento dos custos totais, mas também pela existência de arranjos onde essas despesas não serão consideradas como pagamento de salários, possibilitando a expansão da oferta de vagas na rede de creches que não seriam possíveis de outra forma.

Entretanto, nota-se como ausente nas comparações dos custos relativos entre a oferta direta e outros arranjos possíveis, as considerações acerca dos custos necessários para garantir que a delegação desse serviço para atores não estatais não resulte em uma deterioração da

qualidade desse serviço. Dentre esses custos inclui-se a necessidade de uma estrutura de fiscalização e controle que invariavelmente incide na ampliação de folha salarial, na medida em que a contratação de pessoal se faz necessária para a devida regulação de um serviço tão complexo e essencial como este.

Neste ponto cabe colocar que a LRF só é um entrave para a expansão das vagas em creches na medida em que os municípios já beiram o limite do pagamento de folha salarial, o que não significa, contudo, dizer que esses recursos estão sendo atualmente empregados com eficiência por estas municipalidades. A opção da oferta não direta do serviço não seria necessária na ocasião de uma reestruturação de pessoal nas administrações municipais que priorizasse serviços realmente indispensáveis como as creches em suas folhas salariais, em detrimento de outras contratações nem sempre tão afetas à garantia de direitos fundamentais, como é o caso da educação.

A despeito desse cenário, a oferta de vagas em creche no Brasil vem se expandindo nos últimos anos, especialmente *vis-à-vis* outras etapas do sistema educacional brasileiro. Entretanto argumenta-se que isso representa um avanço bastante insuficiente.

Para avaliação dos méritos da expansão observada na trajetória recente da expansão deste serviço se faz indispensável considerar o longo histórico de negligenciamento dessa etapa do ensino básico como uma etapa da educação e formação dos indivíduos, e não uma questão puramente assistencialista, que deveria ficar a cargo da própria família sempre que possível, o que culminou no acúmulo de um enorme déficit no atendimento adequado da primeiríssima infância (0-3 anos).

Em adição ao ponto de partida do quadro de creches ser bastante atrasado para que o avanço no número de matrículas seja considerado um bom referencial, a base de comparação da trajetória da oferta de vagas na educação básica como um todo é pífia, uma vez que seu número de vagas vem sofrendo sucessivas retrações no passado recente, totalizando o fechamento líquido de 1,3 milhões de vagas nos últimos quatro anos - uma retração de 2,6% no total da oferta.

Por fim, o ponto mais crítico do debate reside na compreensão do modelo que vem sendo predominantemente escolhido para suprir as carências e ampliar o atendimento, eleito fundamentalmente por questões fiscais, políticas e orçamentárias, justamente por possibilitar a ampliação das vagas em um contexto de agressiva redução dos custos por aluno/ano.

Chama a atenção, entretanto, o fato dessa opção estar sendo levada a cabo em um país cuja legislação recentemente incorporou parâmetros mínimos de recursos mais elevados do que os vigentes anteriormente por aluno para cada etapa e subetapa da educação pública. Tais determinações apontam explicitamente que os valores atualmente destinados ao atendimento a cada criança na creche é consideravelmente menor do que o necessário.

Exatamente nesse contexto a opção de se recorrer ao setor público não estatal na oferta de creches vem sendo opção prioritária - em grande medida - justamente por cortar pela metade os custos aluno/ano dessa etapa da educação básica. Tal opção denota um descumprimento consciente dos parâmetros mínimos estipulados em lei e legitima a oferta de um serviço público de baixa qualidade para uma parcela dos cidadãos, indo de encontro à consolidação de valores públicos como igualdade e cidadania.

Conclui-se então que, sem uma ação firme, bem articulada e ponderada por parte do Estado brasileiro, provavelmente assistiremos à uma trajetória nacional do agravamento e perpetuação de desigualdades, consolidando um modelo de gestão social que incorpora e aceita que alguns indivíduos sejam mais cidadãos do que outros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**, Brasília, p. 39-70, 2010.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar?. **Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**, Brasília, 2011.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Quem acredita que o PNE e o CAQ vão ser implantados? Algumas reflexões sobre a conjuntura. **Gestão da política nacional de educação: desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação**. 1ed. Teresina: EDUEP, 2016, p.131-152.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões de Melo. Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil. **PNAD: Nota técnica, mercado de trabalho**, 62, 2017.

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

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 28 março de 2019

BRASIL. **Lei nº 8068, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 13 jul. 1990.

BRASIL. **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases. Brasília, 20 dez. 1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 12 set. 1996. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/EMC14\\_12.09.1996/EMC14.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/EMC14_12.09.1996/EMC14.asp). Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. **Lei nº 11494, de 20 de junho de 2007**. FUNDEB. Brasília, 20 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. Analisando a trajetória dos fatores de ponderação estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, 2017.

CARDOSO, W. Justiça manda SP encher uma sala de creche por dia com novas matrículas. Folha de S.Paulo, 28 jul. 2018.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: Trajetórias dos gastos e das matrículas. **IPEA: Texto para discussão**, Brasília, ed. 1352, 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: Evolução dos Gastos. **Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**, Brasília, 2011.

CONVIVA EDUCAÇÃO. Plataforma Conviva Educação. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: < <https://convivaeducacao.org.br/conteudos> > Acesso em: 15 de março de 2019.

CRAIDE, S. Vagas em creches predominam entre ações judiciais na área de educação. Agência Brasil, 18 abr. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBP AE**, Goiânia, v. 25, n. 1, p. p.13-30, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 68-200, 2002.

FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. **RBP AE**, Goiânia, v. 22, n. 1, p. 69-84, 2006.

FELDMAN, Marina. Demanda, financiamento e Ministério Público: conflitos em torno da oferta da educação infantil no município de Araucária. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 6, ed. 5, 2016.

FELSTINER, W. L. F.; ABEL, R. L.; SARAT, A. The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming . . . Law & Society Review, v. 15, n. 3/4, p. 631, 1980.

FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. IFGF 2017 - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. **Pesquisas e Estudos Socioeconômicos**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2017.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. A construção do direito à educação infantil: avanços e desafios no contexto dos 20 anos da LDBEN. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 206-225, 2017.

FREITAS, Anita Viudes C. de. A atenção pessoal aos bebês e às crianças bem pequenas nos Centros de Educação Infantil: contribuições da Abordagem Emmi Pikler. São Paulo, 2015.

GASPAR, Maria de Loudes Ribeiro. Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento. **Evidência**, Araxá, ano n.6, p. 121-136, 2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-66, 2015.

GOMES, Ana Valeska Amaral. Educação infantil: por que mais creches?. **Biblioteca digital da Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 3-22, 2011.

HAGUETTE, André. Da Municipalização à Ação Federativa Coordenada. **Em Aberto**, Brasília, ano 8, ed. 44, p. 22-31, 1989.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo Escolar. Brasília, 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade, 2015. **PNAD**, Rio de Janeiro, 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. 2017.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial - Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MACHADO, Marcelo da Silva. O (im)pacto federativo e financiamento da educação: algumas aproximações sobre o gasto em educação da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 8, 2017.

MELLO, Liliane Ribeiro de. **A educação infantil na produção científica: convencimento, financiamento e qualidade**. Orientador: Regiane Helena Bertagna. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) - Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2011.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 30, p. 149-163, 2008.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. Financiamento da educação básica: da receita de impostos ao FUNDEB. **Políticas públicas de educação**, Rio de Janeiro, ed. 1, p. 55-72, 2017.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de Educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil, Brasília, 2008. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2008/orientacoes\\_convenios.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2008/orientacoes_convenios.pdf) > Acesso em: 11 de abril de 2019.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Perguntas e Respostas sobre FUNDEB, Aplicação dos recursos. Brasília, 2009. Disponível em: < [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/aplicacao\\_dos\\_recursos.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/aplicacao_dos_recursos.pdf) > Acesso em: 8 de abril de 2019

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Perguntas e Respostas sobre FUNDEB; Definição, Composição, Caracterização e Vigência do FUNDEB. Brasília, 2009. Disponível em: < [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/definicao\\_comp\\_caract\\_vigencia.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/definicao_comp_caract_vigencia.pdf) > Acesso em: 8 de abril de 2019.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil. Brasília, 2010.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v. 5, n. 10, 2015.

OLIVEIRA, V. E. DE; SILVA, M. P. DA; MARCHETTI, V. Judiciário e políticas públicas : o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. *Educação & Sociedade*, 26 mar. 2018

ORTIZ, Cisele. Universalização da pré-escola não está distante, mas cumprimento da meta enfrenta desafios. Observatório do Plano Nacional de Educação, 2017. Disponível em: < <http://www.observatoriodopne.org.br/conteudo/universalizacao-preescola> > Acesso em: 11 de março de 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica: A divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-118, 2015.

RIANI, Flávio ; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. A lei complementar 87/96 (LEI KANDIR). *In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, IX*, Belo Horizonte. **Anais do IX Seminário sobre a Economia Mineira** [...]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

SORJ, Bila. Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 478-491, 2013.

SORJ, Bila. Socialização do cuidado e desigualdades sociais. **Tempo Social: revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 123-128, 2014.

TRIPODI, Zara Figueiredo. Educação infantil: da diversidade de oferta aos novos locais de governança. **Educação** : revista quadrimestral, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 383-392, 2016.

UNDIME - UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. Orientações ao Dirigente Municipal de Educação - Fundamentos, Políticas e Práticas. São Paulo: UNDIME, 2017.