

EIXO TEMÁTICO 5 - POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO FUNDEB: AVANÇOS E TENSÕES DE UMA PRIMEIRA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO PARA O ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS DE 0 ATÉ 6 ANOS

**MARIA APARECIDA FREIRE DE OLIVEIRA COUTO
MESTRANDA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

RESUMO

Neste artigo abordaremos o contexto histórico de criação e operacionalização do Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e as expectativas geradas com relação as mudanças nas políticas para a educação infantil dentro desse novo Fundo. Apesar dos três anos de implantação da Lei 11.494/07, lei do Fundeb, a destinação de recursos próprios para a primeira etapa da educação básica parece ser mais uma *maldição de Sísifo na educação infantil brasileira*¹. Os principais aspectos de reflexão e debate sobre a atual conjuntura política que envolve o tema, vão desde o direito constitucional das crianças de 0 a 6 anos à educação infantil até a ausência de informações sobre os recursos, dentro dos conselhos de acompanhamento e controle deste financiamento.

Palavras-chave: Financiamento da Educação – Fundeb - Educação Infantil – Controle Social

¹ Termo evocado por Fúlvia Rosemberg evidenciando contrastes entre as intenções e ações nas políticas para a educação infantil

Em junho de 2005 chegava ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional –PEC 415 que instituiu o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, cinco anos se passaram e hoje, no processo de operacionalização da Lei 11.494, de 2007, Lei do Fundeb, ainda são muitos os desafios para a educação infantil.

Da exclusão das creches, no momento da entrada da PEC 415 no Congresso Nacional, passando pelos fatores de diferenciações para cada etapa e modalidade de ensino que configura hoje a lógica dos aportes, a sociedade tem enfrentado diferentes embates políticos para garantir um financiamento que respeite, antes de tudo, o direito constitucional das crianças de 0 até 6 anos à educação infantil.

Pretende-se discutir as mudanças ocasionadas nas políticas públicas para educação infantil a partir da implantação do Fundeb. Destacando que, dentro do financiamento da educação básica, é a primeira vez que a educação infantil tem destinado para si recursos específicos.

A abordagem do tema também se reveste de importância, tendo em vista que no campo das pesquisas dos programas de pós-graduação, o financiamento parece ser um campo árido não só para a educação infantil. Os estudos do tipo estado da arte indicam essa aridez no campo das pesquisas acadêmicas a partir de um número incipiente de teses, segundo dados da CAPES² (2010), conforme apresentação do Quadro 1.

Quadro 1: Teses e dissertações que abordam o financiamento nos programas de pós-graduação no Brasil

Temas	Totais de teses e dissertações
Financiamento	3 683
Financiamento da Educação	619
Financiamento da educação básica	144
Financiamento da educação infantil	47
FUNDEB	32
Fundeb e educação infantil	7

² CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Sobre esse fenômeno, Santos e Azevedo (2009), em artigo sobre a pós-graduação no Brasil, realizaram um levantamento do percurso, da ampliação das pesquisas na educação e do *status* da política educacional enquanto linha de pesquisa, colaborando na compreensão do caminho percorrido e das influências sofridas pelo programa. O artigo apresenta esse caminho apontando ainda a relevância que no decorrer dos anos a estrutura curricular deu a determinadas linhas de pesquisas em detrimento de outras.

A pouca tradição de pesquisa da área influenciou a organização inicial dos cursos. Nesse sentido, principiaram por se estruturar em áreas de concentração com base no currículo do curso de pedagogia, daí o surgimento de áreas como filosofia e história da educação, psicologia da educação, didática e metodologia do ensino, dentre outras. Esse formato, ao delimitar uma perspectiva altamente fragmentada das subáreas de investigação, favorecia uma abordagem parcial dos fenômenos com base em uma visão segmentada e mecânica da realidade. Tal situação veio a mudar com as transformações que ocorreram na sociedade brasileira.

As autoras ainda evidenciam que a expansão do ensino superior e da pós-graduação gerou uma ampliação e modificação nos programas, com a abertura para linhas de pesquisa que respondessem aos novos desafios da conjuntura nacional

A década de 90 e o início do século XXI nos mostram que, acompanhando o movimento da redemocratização brasileira e as mudanças ocorridas no campo educacional, os programas de pós-graduação em educação, ao se defrontarem com novas demandas, redefiniram seus modelos muito em função da problemática da sociedade brasileira.

Rodrigues argumenta que toda essa nova direção nos programas de pós-graduação no Brasil tentava dar respostas aquilo que se instalava no mundo com a crise econômica capitalista e de sua entrada no Estado com práticas neoliberais nas políticas sociais, entre elas a educação.

O estudo contribuirá com subsídios teóricos para incidência política nacional e local, principalmente junto aos gestores municipais de educação. A falta de financiamento para a educação infantil tem sido apontada como o principal fator de entrave na ampliação da oferta desta etapa da educação básica, principalmente do quase abandono quando se refere ao atendimento as crianças de 0 a 3 anos. Segundo o PNE³, as metas estabelecidas para o atendimento à educação infantil no decênio têm como objetivo

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 6 anos.

Entretanto, segundo os dados do Censo Escolar do ano de 2008, o atendimento para as crianças de 0 até 3 anos alcançava apenas 17,1%.

Em 2007 o Governo Federal apresentou a sociedade brasileira o Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE, tendo como parte integrante o PROINFÂNCIA- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil. Entretanto, o Programa, que tem como objetivo ampliar, adequar e construir instituições de educação infantil contemplava menos de mil municípios, com uma unidade educacional, até o final de 2009, com poucas perspectivas de maiores expansões para os próximos dois anos. Em Pernambuco, dos quase 170 municípios, apenas nove receberam o apoio do programa federal (Paulista, Olinda, Pesqueira, Salgueiro, Santa Cruz do Capibaribe, São José do Egito, Surubim, Tabira e Tuparetama) remetendo toda ação de ampliação da rede de educação infantil aos Programas de Ações Articuladas – PAR, o que significa dizer, muitas vezes, que a ampliação de políticas de construção de espaços, de formação de professores, de aquisição de brinquedos, de livros e de outros aspectos necessários para qualidade desta etapa da educação no Estado, depende das vontades políticas.

Em relação aos valores do financiamento destinados a esta etapa da educação, definidos a cada ano e para cada estado, esses não projetam muitas mudanças na garantia de princípios básicos de qualidade. Sobre qualidade, Luciana Rosa Marques,

³ Plano Nacional de Educação- 2001

em palestra proferida na Fundação Joaquim Nabuco, em maio de 2008, destacou “ser um conceito que depende de quem fala.” Com isso, justificam-se as contradições entre políticas públicas e ações educativas, e muitas vezes determinando uma política pobre para os pobres.

Após grande articulação e mobilização da sociedade civil organizada e com o apoio e sensibilização de alguns legisladores foi possível vislumbrar um Fundeb de fato sistêmico, considerando a educação infantil desde a mais tenra idade. A euforia inicial causada por esta vitória deu lugar a preocupação do continuísmo das políticas públicas. Sabemos que no Brasil as orientações dos organismos multilaterais, entre eles a UNESCO, a UNICEF e o Banco Mundial, são seguidas a risca, são esses organismos que orientam as políticas de educação brasileira definindo que o objetivo da infância é “torna-se um adulto plenamente produtivo, o ‘capital humano’ do futuro”(PENN,2002,P10) ou ainda baseando-se numa lógica de investimentos que revelam princípios de empobrecimento das políticas para esta etapa da educação.

Fúlvia Rosemberg, em palestra proferida no I Encontro Educação para uma outra São Paulo, no ano de 2007, destacou três tensões com a educação infantil no FUNDEB.

1. a relutância persistente, de certos setores, em se integrar as crianças de 0 a 3 anos nas políticas públicas de educação que consideram o espaço privado, e não o público, como o mais adequado para elas;
2. pela primeira vez a EI disputou publicamente recursos públicos;
3. tais recursos serão partilhados pelo atendimento público e conveniado. Isto é novo: isto requer reflexão e novas aprendizagens.

Outra preocupação dos movimentos sociais que estão na articulação e mobilização da sociedade para incidir sobre o Fundeb diz respeito à inclusão das instituições privadas sem fins lucrativos, cujos embates políticos, mesmo em tempo de operacionalização, ainda são ferrenhos. Uma situação emblemática dessa questão diz respeito aos encaminhamentos de congelamento e extinção do convênio, deliberados na CONAE- Conferência Nacional de Educação, realizada entre março e abril deste ano.

O atendimento das crianças de 0 a 3 anos é o maior desafio para o Governo e, com a inclusão das matrículas da rede comunitária, filantrópica e confessional conveniadas poderemos assistir a uma desobrigação do poder público, consolidando um modelo

comunitário de atendimento desta faixa etária. Trata-se da vigilância, caso se estabeleça um conveniamento pelo tempo de vigência do Fundeb, a fim de garantir que essa parceira guarde os princípios de uma educação de qualidade, levando em consideração o documento das orientações do Ministério da Educação, que regula esse convenio, uma vez que os critérios mínimos de qualidade não estão especificados dentro da própria LDB, deixando livre a compreensão do que é qualidade.

Considerando as três décadas de mobilização da sociedade na defesa da indissociabilidade entre o cuidar e educar e, portanto a mobilização e luta por um financiamento que garantisse direitos já promulgados pelas bases legais referendados nas bases epistemológicas também iremos discutir as transformações demográficas, econômicas, sociais, políticas e culturais com o Fundeb.

Considerando também a parceria entre o Poder Público e as instituições privadas sem fins lucrativos no desafio do atendimento às crianças de 0 até 6 anos, este trabalho pretende verificar em que medida essa política influencia na desobrigação do Estado.

Para viabilizar este trabalho deverão fazer parte do campo desta pesquisa secretários de educação; integrantes de conselhos estadual e municipal de educação; equipes pedagógicas e instituições de educação infantil de dois municípios do estado de Pernambuco: um município com maior número de crianças atendidas em creches e pré-escolas e um município com menor número de crianças atendidas - segundo pesquisa realizada por recomendação do Fórum em Defesa da Educação Infantil em Pernambuco às professoras Ednar Cavalcanti e Marineide Costa (2005), além de pessoas ligadas aos movimentos sociais de luta por educação infantil.

Para fundamentar as inferências levantadas aqui, faremos uso de revisão da literatura que considera a educação infantil como direito das crianças de 0 até 6 anos. Sendo as concepções de criança, do papel do Estado e da função da Educação construídas em um contexto sociopolítico e econômico, justificam-se as recomendações dos estudiosos que colaboraram na concepção de educação infantil como direito.

Para contribuir na compreensão do problema aqui estudado serão destacados os conceitos de financiamento, regulamentação da educação infantil, política de conveniamento e controle social.

Sobre especificamente o Fundeb, Jamil Cury vai demonstrar que este atual formato resulta de um entrelaçamento de três vertentes ou elos que vieram se constituindo ao longo da história brasileira com uma concepção social de Estado tensionada a sua vertente liberal. Numa perspectiva problematizadora do movimento que é feito em relação aos investimentos em educação, José Marcelino de Rezende Pinto, denuncia a lógica cruel da distribuição dos recursos na educação, apresentando valores por aluno dentro de um quadro de insumos que deveria ser o padrão aceitável para garantir qualidade do atendimento. Ainda sobre financiamento, mas desta vez abordando a última etapa da educação básica, Ramon Oliveira contribuirá e contagiará o presente estudo na medida em que vai denunciando e perseguindo um perfil de educação vinculado a um projeto de sociedade e contrário as leis do capital.

A bibliografia sobre regulamentação da educação infantil no Brasil é exígua, tendo como agravante os movimentos neoliberais de tendências anti-regulação. A autorização para funcionamento tem como principal objetivo proteger as crianças de riscos, além da garantia da transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. O credenciamento, realizado pelos conselhos de educação, definem e exigem que critérios mínimos de qualidade sejam observados e respeitados quando da proposta de operação. Geralmente apenas as instituições privadas com ou sem fins lucrativos submetem-se ao credenciamento, uma vez que, pressupõem-se, que os espaços públicos já atendam a tais critérios.

De acordo com Campos (1998),

“a definição de padrões mínimos implica que serviços operando abaixo desse limite estão infringindo a lei e seus responsáveis podem sofrer sanções legais, inclusive com fechamento do estabelecimento. (...)”(p.42)

A autora supracitada afirma que a adoção desses padrões supõe fiscalização e punição sobre o risco de produzirem muito pouco ou nenhum impacto sobre a realidade.

Em relação a política de conveniamento e considerando que o Fundeb inclui as matrículas de crianças de instituições privadas sem fins lucrativos, torna-se pertinente a análise das políticas de conveniamento, bem como o papel do MEC na construção de uma política nacional que explicita e regule a parceria entre o poder público e estas

instituições, uma vez que no Brasil as formas para recebimento dessa autorização são variadas. O neoliberalismo é caracterizado pelo Estado mínimo, ou seja, a interferência mínima na economia e nas ações sociais, na privatização da rede estatal e na implementação de um processo de descentralização política e administrativa. Alguns estudiosos como Azevedo (2002) e Chauí (1997), alertam para o fato da desobrigação do poder público, que, para a educação infantil, pode ser compreendida como uma transferência de responsabilidades.

O papel e importância do controle social é compartilhado por diversos pesquisadores. A definição de mecanismos legais principalmente para avaliação dos recursos é fator crucial para a efetiva mudança na forma como até hoje os recursos tem sido distribuído. Sobre o papel dos Conselhos no controle social, Cury afirma que

“Os conselhos se descolados do princípio democrático e republicano, podem se perder na tecnocracia: quando ocupados por pessoas alheias aos e despreparados para os assuntos específicos, eles poderão se desviar do essencial, seja no conteúdo, seja na forma”.(2000,p49)

Os Conselhos do Fundeb tem como finalidade realizar o controle social da aplicação dos recursos públicos à educação, demandando dos conselheiros atualização e conhecimento.

Além da disponibilidade de aprender sempre, há de se buscar o diálogo entre o Estado e os setores representativos, o que qualificará as informações sobre os recursos disponíveis, dando visibilidade na aplicação dos recursos.

Em relação ao controle social dentro do Fundeb, José Marcelino de Rezende Pinto aborda em artigo da revista Sociedade e Educação que houve avanços em relação ao Fundef. A atual organização dos representantes e segmentos da sociedade que integram o Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb garante a participação de dois representantes de pais e dois representantes de estudantes, além de um representante do Conselho Tutelar do município.

Pretendemos verificar em que medida o financiamento, agora específico para a educação infantil, contribuiu para o rompimento de práticas assistencialistas e de guarda de crianças.

Os procedimentos investigativos serão encaminhados através de uma pesquisa qualitativa que, segundo Triviños, considera o contexto do fenômeno em estudo, identificar as causas e conseqüências dos problemas, suas relações, suas qualidades, suas múltiplas dimensões e, através da ação, promover um processo de transformação da realidade que interessa.

O campo empírico será dois municípios do Estado: o que apresentou o maior número de crianças atendidas, segundo a Pesquisa sobre o atendimento da educação infantil em Pernambuco, e o que apresentou o menor número de crianças atendidas, segundo a mesma Pesquisa.

Levando em conta o objetivo do presente estudo que visa analisar avanços e tensões da política de financiamento para a educação infantil, pretendem-se realizar os seguintes procedimentos de investigação:

- **Fase exploratória** – Inicialmente pretende-se realizar uma coleta de documentos sobre a operacionalização do Fundeb e a educação infantil junto às Secretarias de Educação, aos Conselhos de Educação e aos participantes de movimentos sociais de luta pela educação infantil.
- **Entrada no campo** – Após a coleta de dados, a proposta deste trabalho será oferecer 80 horas-aula quando serão desenvolvidas entrevistas com secretários de educação; integrantes de conselhos estadual e municipal de educação; equipes pedagógicas e instituições de educação infantil de dois municípios, além de ativistas de movimentos sociais.
- **Análise dos dados** – as entrevistas serão transcritas e analisadas juntamente com os documentos coletados, permitindo identificar temas que se destacam e outras variáveis.

Concluindo, a educação infantil no Fundeb marca avanços nas políticas educacionais, mas requer atenção para que na operacionalização do financiamento não haja embates políticos e continuidade de práticas que vão desde a escassez de subsídios orientadores passando pela falta de compromisso e responsabilidade no direcionamento de ações na área.

As intervenções da sociedade nas políticas de educação infantil, incidindo sobre proposições e formulações são aspectos fundamentais para a efetivação de verdadeiras mudanças.

Ter recursos definidos dentro do novo Fundo para a educação infantil é um indicador de uma nova forma de pensar educação, mas também pode ser uma forma do governo responder aos anseios da sociedade, sem que para isso nada seja modificado. A falta de compreensão da importância desta etapa da educação para as crianças de 0 até 6 anos e a necessidade de maior incidência sobre como vem sendo aplicados esses recursos são ainda pontos cruciais para que, uma vez implantado, o Fundeb represente condições melhores para a educação infantil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Janete M.L. *Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal*. In: Educação & Sociedade. Campinas, v.23, n.80, p.49-71, setembro 2002.

BRASIL, *Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2001.

CAMPOS, Maria M. *A Regulamentação da Educação Infantil*. In: BRASIL. MEC.SEF.DPE.COEDI. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil. V. II. Brasília, 1998.

CAVALCANTI, Ednar. & COSTA, Marineide *A educação infantil em Pernambuco: acesso e funções docentes*, Recife: Fórum em Defesa da Educação Infantil em Pernambuco, 2005.

CHAUÍ, Marilena. *Ideologia neoliberal e universidade*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, Pró-reitoria de graduação, 1997.

CURY, Carlos R. J. *Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas*. In: FERREIRA. N.S.

CURY, Carlos R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol.28, n 100 – especial, p 831 -855, out. 2007

C. e AGUIAR. M. A. da S. (Orgs), **Gestão da Educação**: Impasses, Perspectivas e Compromissos 5.ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

LUCIANA, Rosa M. *Seminário Qualidade Social d EducaçãoBásica – Fórum de Gestão em Políticas Públicas da Educação*. Recife: FUNDAJ, 2008.

OLIVEIRA, Ramon de. Possibilidades do Ensino Médio Integrado diante do financiamento público da educação. Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, v.35, n1, p. 051 -066

PENN, Helen. *Primeira infância: a visão do Banco Mundial*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.115,p.7-24, mar.2002

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol.28, n 100 – especial, p 877-897, out. 2007

RODRIGUES, D. A *Estudo individualizado em andamento*

ROSEMBERG, Fúlvia. *I Encontro Educação para uma outra São Paulo*. São Paulo, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

SANTOS, Ana Lúcia Félix & AZEVEDO, Janete A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional. *Revista Brasileira de Educação* v. 14 n. 42 set/dez. 2009