

# Municípios no pacto federativo

## *Fragilidades sobrepostas*

DANIEL CARA\*

**RESUMO:** Este artigo busca mostrar como a frágil situação dos municípios no âmbito da Federação brasileira prejudica a oferta de educação infantil. Para tanto, apresenta um panorama histórico do federalismo como sistema de organização administrativa, discorre sobre as características do federalismo brasileiro, para, depois, analisar a situação da educação infantil no país e propor, fazendo uso de uma deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae), uma alternativa de equilíbrio federativo com real capacidade de fortalecimento da primeira etapa da educação básica.

*Palavras-chave:* Brasil. Federalismo. Educação Infantil. Fundeb.

### Introdução

O objetivo deste artigo é discutir os efeitos do pacto federativo sobre a oferta e a qualidade da educação infantil no Brasil, buscando apresentar alternativas para a resolução dos problemas encontrados pelo conjunto do Estado brasileiro para a garantia dos direitos educacionais às crianças de zero a seis anos de idade. O argumento central é que o pacto federativo, ao sobrecarregar a esfera municipal, causa um prejuízo sobreposto à educação infantil, atribuição prioritária dos municípios brasileiros.

Para debater o pacto federativo, é preciso primeiramente caracterizar o federalismo, em especial, o federalismo brasileiro. Como modelo institucional e organizacional do Estado Nacional, o federalismo emergiu nos Estados Unidos da América (EUA).

---

\* Mestre em Ciência Política. Coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.  
E-mail: <daniel@campanhaeducacao.org.br>

Grosso modo, ele foi estabelecido pela necessidade de substituir a débil Confederação das 13 ex-colônias britânicas, constituída no Congresso Continental de 1777, pela Federação, aprovada na Convenção Constitucional de Filadélfia, em 1787, e ratificada em 1788.

Basicamente, a primeira e única Constituição dos EUA exprime uma tentativa de equilíbrio entre a visão autonomista e a posição federalista, preponderante e, claramente, vitoriosa. A primeira corrente defendia grande autonomia política para os estados que compunham originalmente a Confederação, enquanto a segunda acreditava na necessidade de um poder central mais forte, capaz de estabelecer um governo efetivo e único, garantidor da defesa nacional e das responsabilidades governamentais, além da promoção e da preservação das liberdades civis.

Os esforços para a ratificação da Constituição Federal Estadunidense estimularam a organização de um dos mais importantes clássicos da ciência política: *O federalista*. Redigido por Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829), e originalmente publicado em uma série de ensaios divulgados na imprensa de Nova Iorque em 1788, o conjunto de 85 artigos que compõem a obra não foi redigido sem tensões e divergências entre seus autores, mas conseguiu cumprir seu objetivo primordial: atacar de modo convincente a fraqueza do governo central instituído pelos Artigos da Confederação. Em termos de desafio intelectual, o programa federalista de Hamilton, Madison e Jay pretendia se impor ao prestígio alcançado no debate estadunidense pelas “conjecturas de Montesquieu, que via no sistema confederado a possibilidade de compartilhar as qualidades positivas dos Estados grandes – a força – com a dos pequenos – a liberdade.” (LIMONGI, 2006, p. 248)<sup>1</sup>.

Embora o federalismo dos EUA tenha sido posto algumas vezes à prova, especialmente com a eclosão da violenta Guerra Civil Americana (Guerra da Secessão – 1861-1865), o sistema perseverou como substituição a um processo político nascido em uma Confederação frágil, que dava ao governo central baixíssimo poder de governo efetivo, atuando quase somente em tempos de guerra e urgências.

## O regime federalista no Brasil

Se a aventura federalista dos EUA foi marcada por um efetivo processo de reflexão e debate sobre o caráter republicano e democrático do Estado, cuja melhor expressão encontra-se nos 85 ensaios que compõem *O federalista* – afora a própria legitimação política alcançada pela Constituição Estadunidense, até hoje em vigor –, o federalismo brasileiro surgiu como resposta a um Estado unitário, nascido de curiosa e inédita experiência monárquica e imperial nos trópicos, que, como principal mérito, teve a inegável capacidade de manter sob seu mando vasta extensão territorial, em

uma América do Sul marcada por divisões e disputas territoriais entre elites econômicas que queriam estabelecer países independentes sob seu jugo.

Em processo contrário ao estadunidense, que reivindicava como programa federalista a concentração de poder no governo central, a Federação brasileira nasceu com a Proclamação da República, cujo principal mote “era o repasse do poder de autogoverno para os estados.” (ABRUCIO, 2010, p. 43). Como sistema de organização política, o federalismo brasileiro alternou momentos de menor autonomia política dos entes subnacionais, como na Era Vargas (1930-1945) e durante o Regime Militar (1964-1985), com períodos de maior autonomia, estes coincidindo sempre com um maior vigor democrático, em especial, o período de 1946 a 1964 e o atual, iniciado após a redemocratização do Brasil.

Para superar o Estado autoritário e centralizador emergido no golpe ditatorial de 1964, a Constituição Federal (CF) de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, teve a descentralização como seu principal mote de organização política e administrativa. Entendida, neste caso, como um modelo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, a descentralização acabou por ter “como palavra de ordem” a municipalização. “Nessa linha o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações no mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios.” (ABRUCIO, 2010, p. 46).

O Brasil construiu, portanto, um modelo federativo próprio, denominado por Araújo (2005) “federalismo tridimensional”, composto pela “União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, tal como reza um trecho do *caput* do art. 1º da CF.

Em resumo, e independentemente das peculiaridades de cada país, o federalismo é um sistema político caracterizado por um Estado soberano, composto por diversas entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio. Por autonomia compreende-se um conjunto de competências ou prerrogativas determinadas e garantidas por uma Constituição, que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central. Entretanto, apenas o Estado federal, ou a União, é considerado soberano, inclusive, para fins de direito internacional. Desse modo, cabe à União o monopólio da personalidade política perante outros Estados Nacionais.

## O federalismo, as políticas sociais e a educação

Ao longo da história, o debate educacional brasileiro tem dado crescente destaque à questão federativa. O motivo é simples: o pacto federativo é um dos fatores mais relevantes para o resultado das políticas educacionais (CURY, 2006), pois acaba determinando a organização e a gestão territorial do Estado, gerando enorme impacto na estruturação administrativa e política dos governos e na forma como eles respondem aos cidadãos (ABRUCIO, 2010).

Para analisar os resultados do federalismo como sistema político na implementação e gestão de políticas sociais no Brasil, Arretche (2004) realiza interessante levantamento bibliográfico de política internacional comparada. Segundo as pesquisas sistematizadas pela autora, os estados federativos são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Tendem, ainda, a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre a dispersão da autoridade política e a consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, em estados federativos, as políticas nacionais tendem a se caracterizar por um mínimo denominador comum.

É ocioso frisar que qualquer semelhança com a realidade brasileira não é mera coincidência. As conclusões listadas por Arretche (2004) acabam por compor o elenco de desafios a serem considerados e tratados por todos os estados federados, ainda que em graus diferentes.

As heterogeneidades, as trajetórias históricas e o legado cultural de cada país federativo impedem a elaboração de uma fórmula específica que oriente as federações (ABRUCIO, 2010). Contudo, se não é possível implementar um desenho institucional ótimo para as federações, ao menos é conhecido o fator determinante do sucesso ou insucesso de qualquer modelo federativo: a capacidade de coordenação entre os entes federados para a realização de políticas públicas que visem à superação de desigualdades diversas e à correção de assimetrias intrafederativas. Em outras palavras, a qualidade de uma Federação depende de sua capacidade de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados.

No caso da educação, há três mecanismos constitucionais que, adequadamente regulamentados e bem articulados entre si, podem garantir uma profícua coordenação federativa, colaborando para o estabelecimento de um modelo de “federalismo cooperativo” no Brasil, tal como propõe Abrucio (2010).

A primeira tarefa para a emergência de um pacto cooperativo seria regulamentar o *caput* do parágrafo único do art. 23 da CF, que trata da cooperação entre os entes federados.

Art. 23

[...]

Parágrafo único. **Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (grifo nosso).

A segunda tarefa seria a regulamentação do art. 211 da CF, que, aliás, integra o Capítulo da Educação da Carta Magna.

**Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.**

§ 1º **A União** organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e **exercerá, em matéria educacional, 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;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (grifo nosso).

A terceira e última tarefa seria estabelecer o Sistema Nacional de Educação (SNE), disposto no caput do art. 214 da CF. O SNE deve ser fruto da síntese da cooperação federativa entre os entes federados (art. 23, parágrafo único) e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino (art. 211). Reza a CF que o instrumento legal que articula o SNE é, precisamente, o Plano Nacional de Educação (PNE).

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (grifo nosso).

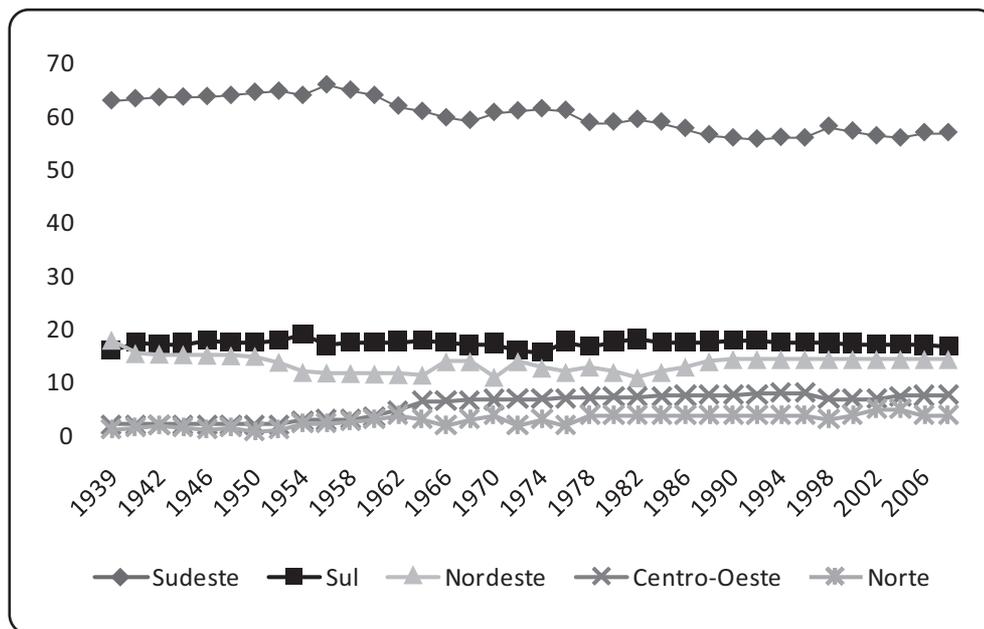
Embora o texto da CF apresente uma demanda clara, até o momento, nenhuma autoridade política, no geral, ou qualquer ministro da Educação, em particular, soube ou quis convocar e liderar a agenda para regulamentar a cooperação federativa e o regime de colaboração (CARA, 2012), condição obrigatória para o estabelecimento do SNE. Contudo, a importância do tema levou as comissões organizadoras das duas últimas conferências educacionais, Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb – 2008) e a primeira Conferência Nacional de Educação (Conae – 2010), a enfatizar a construção do SNE como principal desafio a ser superado para o sucesso das políticas públicas educacionais.

## **Desafios na implantação do SNE**

A necessidade de estabelecimento do SNE advém das inúmeras desigualdades na República brasileira, o que prejudica a realização das políticas sociais, tanto no

acesso quanto na qualidade. Dos fatores federativos, as desigualdades mais conhecidas no Brasil são as regionais. O Gráfico 1 mostra a desigualdade regional na participação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, retratando a flagrante concentração de atividade econômica no Sudeste, desde 1939.

**Gráfico 1 – Participação do PIB regional no PIB brasileiro.**



Fonte: Adaptado de Siafi (2008).

Além das desigualdades regionais, há as desigualdades entre os estados, inclusive aqueles localizados em uma mesma região, e entre os municípios, com forte assimetria, também, entre cidades de um mesmo estado. Essa realidade compõe uma espécie de desigualdade federativa horizontal, ou seja, expressa entre entes subnacionais do mesmo tipo.

Para dar um exemplo, recentemente, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) divulgou seu Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) 2012, ano-base 2010. Entre os 5.564 municípios brasileiros, 5.266 tiveram seus dados analisados. Desse conjunto, 2.302 municípios (44%) foram avaliados em situação de dificuldade fiscal, enquanto 1.045 (20%) apareceram em situação crítica. Outras 1.824 prefeituras (35%) apresentaram situação fiscal satisfatória, enquanto apenas 95 municípios (1%) tiveram boa capacidade de gestão fiscal, basicamente por possuírem receita própria (FIRJAN, 2012). Ou seja, há apenas 95 governos locais orçamentariamente autônomos no Brasil.

Por último, há a desigualdade vertical, menos conhecida, mas certamente a mais representativa em termos federativos.

Segundo dados de 2010 do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, a União retém 57,1% dos recursos disponíveis arrecadados, sobrando 24,6% para os 26 Estados e para o Distrito Federal e apenas 18,3% para os mais de 5.000 municípios. Contudo, conforme dados de 2009 do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), órgão vinculado ao MEC (Ministério da Educação), a cada R\$ 1 público investido em políticas educacionais naquele ano, Estados e o Distrito Federal despenderam R\$ 0,41, os municípios investiram R\$ 0,39 e a União colaborou com só R\$ 0,20. (CARA, 2012).

O aspecto dramático das desigualdades federativas brasileiras, em especial a vertical, é que as políticas sociais, como resultado da lógica de municipalização, ficam essencialmente a cargo dos municípios, seja por responsabilização constitucional ou devido à pressão do munícipe sobre o prefeito ou prefeita, o que é territorialmente facilitado. O lema do ex-governador paulista, André Montoro, pode ter se tornado lugar-comum, mas permanece verdadeiro: “Ninguém vive no Estado ou na União. Eles são figuras jurídicas. Nós vivemos nos municípios”.

Como os instrumentos para o federalismo cooperativo não foram, ainda, devidamente regulamentados e articulados, além do próprio fato de os municípios serem desiguais entre si e terem menor capacidade de investimento somada do que o conjunto dos estados e a União, as políticas sociais que dependem da ação dos governos locais tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior qualidade. No caso da educação, o prejuízo mais explícito é o da educação infantil, em especial o direito à creche. O motivo, como reza o supracitado § 2º do art. 211 da CF, é que cabe ao município atuar “prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.” Dito de outro modo, cabe ao ente federado mais frágil, em termos orçamentários, custear a etapa mais onerosa de toda a educação básica, como será visto a seguir.

## **A educação infantil no Brasil**

A CF de 1988 foi o primeiro instrumento legal a garantir o direito das crianças e de suas famílias ao atendimento em creches e pré-escolas. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 1996) definiu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, direito da criança e dever do Estado. A matrícula na pré-escola é obrigatória, tal como determina a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009, devendo ser implementada progressivamente até 2016. Ou seja, desde 2009 até 2016, tanto os administradores públicos quanto os responsáveis

legais (familiares) deverão garantir e efetivar, respectivamente, a matrícula das crianças de quatro e cinco anos de idade na pré-escola (e de seis anos também, caso sejam completados após 31 de março). Já a matrícula em creche é um direito da criança e uma opção da família e, ainda que não tenha se tornado obrigatória, deve ser assegurada pelo Poder Público, desde que requisitada.

Contudo, embora existam mecanismos legais fortes, os números do acesso à educação infantil mostram que esse direito não está sendo garantido. Apenas 18,4% das crianças brasileiras de zero a três anos de idade e 81,3% das crianças de quatro a seis anos estão matriculadas na educação infantil<sup>2</sup>. Além de essa média ser baixa e estar aquém da meta colocada pelo PNE 2001-2010, recortes de renda, etnia, raça, território e regiões do Brasil revelam o quanto o índice global esconde desigualdades.

Cerca de 20,2% das crianças de zero a três anos que moram na zona urbana frequentam a creche, mas a taxa cai para 8,8% na zona rural. Entre as famílias mais pobres, apenas 11,8% das crianças são atendidas em creches. Já entre as famílias mais ricas, a taxa sobe para 34,9%. Enquanto, na região Sul, 24,1% das crianças de zero a três anos frequentam a creche, na região Norte, esse índice cai para 8,2%. Ainda, aproximadamente 19,9% das crianças brancas nessa faixa etária têm acesso à creche; entre as crianças negras, o acesso cai para 16,6%.

Na camada mais rica da população brasileira, 93,6% das crianças de quatro a seis anos estão na pré-escola. No entanto, a taxa cai para 75,2% na camada mais pobre. Por fim, cerca de 83,1% das crianças de quatro a seis anos da zona urbana têm acesso à educação; na zona rural, a taxa cai para 73,1%.

Se, no direito à pré-escola, há desigualdades, no caso das creches, a questão é sempre mais grave. Considerando a obrigatoriedade de universalização da oferta de atendimento em pré-escolas, a partir de 2016, e a demanda de 50% de cobertura em creches, até o último ano de vigência do novo PNE, estima-se a necessidade de construção de 39.000 unidades de educação infantil, cada uma atendendo a 120 crianças.

Nesse contexto, por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), o Ministério da Educação (MEC) prevê a construção de cerca de 6.000 unidades até 2014. Entretanto, é necessária uma estratégia muito mais audaciosa, que envolva todos os entes federados, para garantir atendimento a todas as crianças de quatro e cinco anos, assim como à demanda da faixa etária de zero a três anos<sup>3</sup>. Segundo dados do próprio MEC, veiculados pela imprensa, foram firmados mais de 1.500 convênios em 2011, mas as novas unidades ainda não estão prontas. Destas, menos de 500 creches estavam em funcionamento em junho de 2012, cerca de 8% da meta do programa.

Outro desafio premente é a adequação da infraestrutura das instituições de educação infantil já em funcionamento. A pesquisa *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa* (CAMPOS, 2010) avaliou 150 instituições de educação infantil

de seis capitais brasileiras e concluiu que quase metade das creches e 30,4% das turmas de pré-escola da amostra têm nível de atendimento inadequado. Infraestrutura, atividades e interação com as crianças, materiais e brinquedos disponíveis foram alguns dos aspectos considerados. O estudo foi realizado pela Fundação Carlos Chagas, em parceria com o MEC e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e publicado em julho de 2010. Em resumo, se é preciso construir 39.000 creches para cumprir a meta do próximo PNE, também é urgente a necessidade de investir nos estabelecimentos já em funcionamento.

### Subfinanciamento e o custo da educação infantil de qualidade

A vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entre 1998 e 2006, que financiou exclusivamente o ensino fundamental, e a própria fragilidade de receita dos municípios causaram forte concentração de receitas nessa etapa da educação básica, como pode ser visto no Gráfico 2.

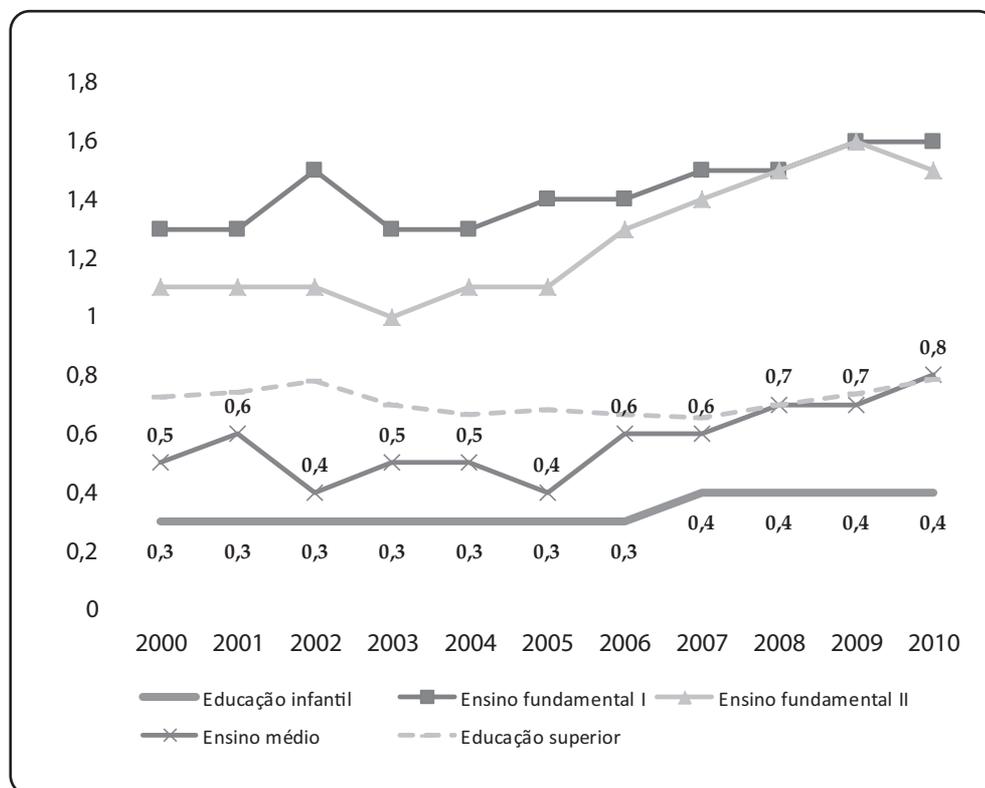
**Gráfico 2 – Investimento na educação por nível e etapa (2009).**



Fonte: Adaptado de Inep/MEC (2012a).

Mesmo após a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), construído com forte participação da sociedade civil, em especial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, determinante para a inclusão das creches no escopo de matrículas a serem financiadas pelo fundo<sup>4</sup> (MARTINS, 2011), a educação infantil não conseguiu, em comparação com as demais etapas da educação básica, avançar em termos de investimento, como pode ser observado no Gráfico 3, sendo, inclusive, a etapa que menos avançou entre todas.

**Gráfico 3 – Evolução do investimento em educação por percentual do PIB (2000-2010).**



Fonte: Adaptado de Inep/MEC (2012a).

Contraditoriamente, embora seja subfinanciada em comparação com as demais etapas, em grande parte devido à baixa capacidade orçamentária dos municípios, a educação infantil é a etapa mais onerosa da educação básica quando é considerado um padrão mínimo de qualidade. O motivo é simples: as turmas de educação infantil, especialmente na creche, exigem um número menor de crianças por turma. Ao mesmo tempo, é contraproducente ofertar creche em período parcial.

Para determinar uma referência de qualidade no investimento em educação, em 2007, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação concluiu uma de suas grandes contribuições para repensar o financiamento da educação no Brasil. Naquele ano, publicou o livro *Custo Aluno-Qualidade Inicial* (CARREIRA; PINTO, 2007), resultado de um estudo inédito conduzido desde 2002.

A partir de insumos, como remuneração digna de profissionais, número adequado de alunos/crianças por turma, equipamentos e materiais didáticos, entre outros, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) aponta quanto deve ser investido por

aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação com um patamar mínimo de qualidade para seus estudantes.

Assim, em 5 de maio de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o CAQi. O parecer resulta do Termo de Cooperação firmado entre a Câmara de Educação Básica do CNE e a campanha em 5 de novembro de 2008, o primeiro estabelecido entre o CNE e uma organização da sociedade civil. Ressalte-se que o parecer ainda aguarda homologação do MEC.

O CAQi propõe uma inversão da lógica que hoje rege a definição dos orçamentos públicos para a educação no país, pois parte do que é necessário para garantir a educação com um patamar inicial de qualidade e não do que está disponível em termos de orçamento. Além disso, o estudo do CAQi foi a base da *Nota Técnica “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”* (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011), principal documento produzido pela sociedade civil para questionar o patamar de investimento de 7% do PIB, proposto pelo MEC, como meta de financiamento do novo PNE. Essa Nota Técnica foi analisada pelo Ipea, em seu Comunicado nº 124 (2011), no livro *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (2012a) e no *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (2012b).

A Tabela 1 dispõe uma síntese do CAQi para o ano de 2009, sendo fácil observar a diferença entre o custo-aluno/ano da creche e o custo-aluno/ano do ensino fundamental, por exemplo.

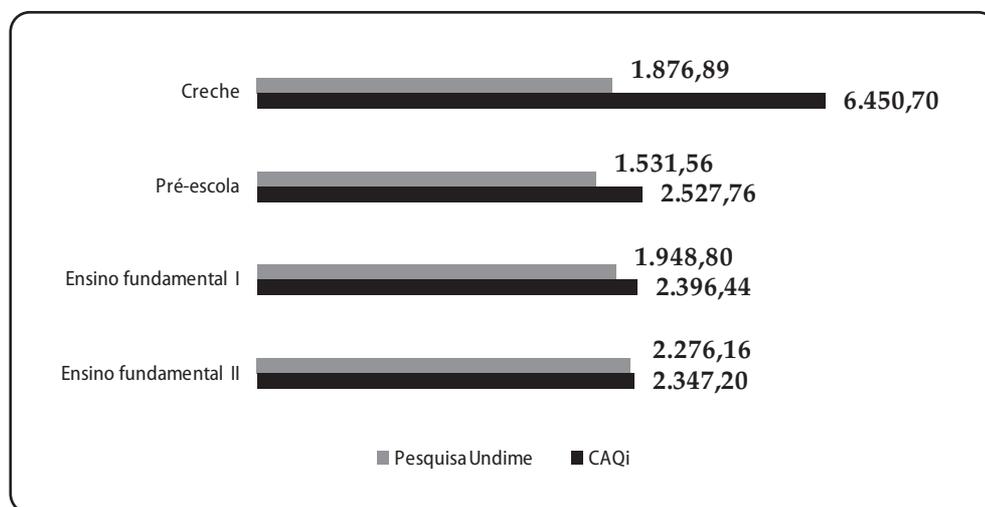
**Tabela 1 – Síntese do CAQi de 2009, por etapa da educação básica.**

Tipo de unidade	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental – anos iniciais	Ensino fundamental – anos finais	Ensino médio
Tamanho médio (alunos)	130	264	480	600	900
Jornada diária dos alunos (horas)	10	5	5	5	5
Média de alunos por turma	13	22	24	30	30
Pessoal + encargos (%)	81,60%	76,80%	76,10%	75,50%	76,50%
<b>Custo total (R\$)</b>	<b>6.450,70</b>	<b>2.527,76</b>	<b>2.396,44</b>	<b>2.347,20</b>	<b>2.429,27</b>

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

Em 2012, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) lançou o estudo *Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros Ano Base 2009*, com o cálculo do custo real de cada etapa da educação básica empreendida pelos municípios brasileiros. No Gráfico 4, a comparação entre o CAQi e o custo-aluno/ano praticado na região Nordeste, segundo o estudo mencionado, mostra o quanto essa região está distante de alcançar um padrão mínimo de qualidade na educação infantil em termos de investimento.

**Gráfico 4 – Comparação do custo-aluno/ano da região Nordeste e o CAQi (2009).**



Fonte: Adaptado de Undime (2012) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

## Os riscos da precarização

Diante da necessidade de expansão da educação infantil, da baixa cooperação federativa, do pálido esforço da União em colaborar com os estados e – principalmente – com os municípios no tocante às políticas sociais e dos custos mais onerosos dessa etapa da educação básica, a alternativa que vem sendo trilhada é, infelizmente, a mais tradicional: a expansão com precarização, por meio da política de convênio com organizações sociais de caráter comunitário, assistencial, filantrópico e/ou confessional.

Afora a permissão para computar matrículas em creches conveniadas no Fundeb, no dia 20 de março de 2012, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº 562, que modifica a redação do § 3º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007. A MP prorroga a contabilização das matrículas conveniadas em pré-escolas para efeitos

redistributivos do Fundeb, estendendo a alternativa da precarização. O objetivo é facilitar o cumprimento da obrigatoriedade da matrícula em pré-escola, estabelecida pela EC nº 59, de 2009.

Em 2007, a decisão do Legislativo, a partir das pressões da sociedade civil, estabeleceu um prazo de quatro anos para essa medida e determinou que o contingente de matrículas ficasse congelado nos dados do Censo Escolar de 2006. Portanto, de acordo com a MP nº 562, de 2012, as matrículas não somente voltarão a ser contabilizadas, como serão descongeladas no Fundeb.

Nesse sentido, a evolução das vagas na educação infantil, sistematizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2012), mostra que o número de creches e pré-escolas conveniadas tem aumentado. Em 2009, o número de matrículas de creches em tempo integral conveniadas que receberam recursos do Fundeb foi de 186.550 e, em apenas quatro anos, passou para 303.135. As matrículas de creches em tempo parcial conveniadas que receberam repasses do fundo passaram de 27.765 (2009) para 39.773 (2012). Se compararmos a taxa de crescimento nos últimos quatro anos entre a oferta pública e a oferta conveniada, o resultado também é preocupante: a creche integral pública cresceu 26%, enquanto a conveniada cresceu 62%; a oferta de creche pública em tempo parcial cresceu 35% e a de conveniada, 43%.

Com a edição dessa MP, estendeu-se o modelo para a pré-escola. Nada menos que 27,2% das matrículas privadas no segundo momento da educação infantil foram subvencionadas pelo Poder Público em 2011, incluindo instituições que sequer se enquadram como sem fins lucrativos. Mantida a MP, as matrículas de pré-escolas conveniadas subvencionadas pelo Fundeb cresceriam, no mínimo, 28,5%.

Cabe ainda ressaltar que um entre tantos outros aspectos da precarização na educação infantil é a desvalorização do profissional dessa etapa. Segundo a *Sinopse do Professor 2009*, do Inep, dos quase dois milhões de docentes na educação básica, 369.000 trabalham na educação infantil, sendo que, destes, 97% são mulheres. Além disso, menos da metade dos docentes possui nível superior (48,1%), outra quantidade praticamente igual possui apenas o nível médio (41,3%) e 10,7% são leigos (CAM-PANHA..., 2012).

A LDB estabelece para os professores da educação infantil os mesmos direitos dos outros docentes da educação básica, como a valorização nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos, formação continuada, piso salarial profissional, progressão funcional, período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluídos na carga horária e condições adequadas de trabalho. No entanto, mais de dez anos depois do prazo para a transição da educação infantil da assistência social para a educação, persistem, sobretudo nas creches, cargos com nomenclaturas herdadas da assistência social (educador infantil, monitor, recreador, agente e auxiliar de creche, pajem etc.). O

mecanismo é utilizado com dois objetivos: dispensar a formação adequada prevista na lei e fugir da obrigação de pagamento do piso salarial nacional para o magistério, bem como dos demais direitos dos profissionais de educação.

## Alternativas para o problema

A sobreposição entre a fragilidade orçamentária do município perante os demais entes federados, a falta de regulamentação dos mecanismos de equilíbrio do pacto federativo no tocante à educação e a situação precária em que se encontra a educação infantil, especialmente diante de seus custos, mostram que é preciso estabelecer mecanismos urgentes de coordenação federativa.

Considerando que a CF estabelece um caminho correto, mas difícil de ser percorrido, que parte de uma regulamentação articulada da cooperação federativa (art. 23, parágrafo único), do regime de colaboração (art. 211) e do estabelecimento do SNE (art. 214), é necessário que os atores políticos da educação nacional busquem alternativas urgentes, também difíceis de ser implementadas, mas mais plausíveis.

Embora considerado um programa insuficiente de coordenação federativa, caso o Fundeb seja aperfeiçoado à luz das contribuições da Conae, o Brasil daria um grande passo rumo ao fortalecimento da educação básica como um todo e da educação infantil em especial.

Nesse sentido, uma emenda da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, aprovada no documento final da Conae, propõe:

b) Alterar a lei do Fundeb no sentido de retirar o sistema de balizas que limitam os fatores de ponderação do fundo a uma escala de 0,7 a 1,3. Esta medida é imprescindível para substituir a atual perspectiva do gasto-aluno/a/ano ou custo-aluno/a/ano existente no fundo, por uma política de custo-aluno/a-qualidade. Concomitantemente, a complementação da União ao Fundeb deve avançar imediatamente para uma transferência equivalente a 1% do PIB/ano. (BRASIL, 2010b, p. 114).

Ao propor a retirada do sistema de balizas, o objetivo é viabilizar o correto investimento em creches – que, segundo o estudo do CAQi, custa duas vezes mais do que o investimento no ensino fundamental –, uma vez que elas impõem um teto de diferenciação de apenas 30% para o valor da matrícula. Contudo, apenas a retirada do sistema de balizas não resolve o problema. É preciso incluir um novo volume de recursos no conjunto do fundo. Desse modo, a emenda propõe que a contribuição da União avance de cerca de R\$ 10 bilhões para R\$ 40 bilhões. Com isso e com as balizas retiradas, quem mais receberá recursos serão os municípios.

Em termos práticos, além de obrigar alguma justiça federativa, essa medida atenderia a uma parte importante da demanda calculada pela Campanha Nacional pelo Direito

à Educação em sua Nota Técnica (2011), que aponta o custo do novo PNE – considerando apenas os custos das etapas da educação básica, só a educação infantil precisaria de mais de R\$ 20 bilhões por ano, como pode ser visto na Tabela 2.

**Tabela 2 – Custo adicional do novo PNE.**

Categoria	Campanha Nacional pelo Direito à Educação (R\$)	MEC (R\$)	Diferença (A-B)
	(A)	(B)	
Educação infantil	23.656.775.160,00	9.683.635.930,00	13.973.139.230,00
Ensino médio	3.643.905.000,00	0	3.643.905.000,00
Educação especial	3.589.867.120,00	0	3.589.867.120,00
Educação em tempo integral	23.964.400.000,00	3.766.240.130,06	20.198.159.869,94
Educação de jovens e adultos (EJA)	21.256.661.768,20	0	21.256.661.768,20
Educação profissionalizante	5.927.954.879,12	4.456.014.000,00	1.471.940.879,12
Educação superior	45.266.181.400,00	15.203.801.874,83	30.062.379.525,17
Formação docente	9.258.894.000,00	923.023.365,76	8.335.870.634,24
Remuneração docente	33.265.961.706,57	27.025.805.706,30	6.240.156.000,27
<b>TOTAL</b>	<b>169.830.601.033,89</b>	<b>61.058.521.006,95</b>	<b>108.772.080.026,94</b>

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

De fato, alterar o Fundeb não é o caminho mais correto para resolver os problemas da educação infantil, nem para auxiliar os municípios, porém pode ser um importante primeiro passo para resolver as fragilidades sobrepostas verificadas neste artigo.

*Recebido e aprovado em agosto de 2012*

## Notas

- 1 *O espírito das leis* (1748), de Montesquieu, e *O federalista* (1788), de Hamilton, Madison e Jay, foram as duas obras que mais decisivamente determinaram a estrutura das instituições políticas modernas.

- 2 Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2009. Os dados a seguir, sobre educação infantil, são da mesma pesquisa.
- 3 Dados do dossiê da Semana de Ação Mundial (SAM) 2012, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A SAM teve como tema “Educação infantil de qualidade: direito da criança, dever do Estado, justiça social”, com dados e subsídios relevantes disponíveis no *blog*: <http://semanaacaomundial2012.wordpress.com>.
- 4 Por sua incidência na criação e regulamentação do Fundeb, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi laureada com o Prêmio Darcy Ribeiro 2007, concedido pela Câmara dos Deputados.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010, p. 39-70.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 14 maio 2012.

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. FNDE, 2007a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes-2007/695-res00624042007/download>>. Acesso em: ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007b.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova

redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. **Ministério da Educação**, 2010a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=5368&Itemid=>](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>). Acesso em: ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; documento final. Brasília, DF: MEC, 2010b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas, altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar. 2012.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica** – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Dossiê Semana de Ação Mundial 2012**. “Educação infantil de qualidade: direito da criança, dever do Estado, justiça social”. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://semanaacaomundial2012.wordpress.com>>. Acesso em: 1 ago. 2012.

CAMPOS, Maria Malta (Org.). **Educação infantil no Brasil**: avaliação qualitativa e quantitativa – relatório final. Brasília, DF: FCC/BID/MEC, 2010.

CARA, Daniel. Mais dinheiro federal na educação básica. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 3 fev. 2012. Sessão Tendências e Debates. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/23707-mais-dinheiro-federal-na-educacao-basica.shtml>>. Acesso em: 1 ago. 2012

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende Pinto. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1789). **Constituição dos Estados Unidos da América**. Washington, D.C.: Convenção Constitucional, 1978.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/IFGF/>>. Acesso em: 1 maio 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1984.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 2006. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. **Indicadores financeiros educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais/>>. Acesso em: ago. 2012a.

\_\_\_\_\_. Sinopse do professor 2009. **Todos pela educação**, 2012b. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1381/sinopse-do-professor-2009-do-ministerio-da-educacao/>>. Acesso em: ago. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nº 124 – Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, Brasília, DF, 14 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214\\_comunicadoipea124.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf)>. Acesso em: 1 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n. 20. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf)>. Acesso em: 1 maio 2012b.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 243-287.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **O espírito das leis**. Genebra: Barrillot, 1750.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Relatório de pesquisa** – perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base: 2009. Brasília, DF, 2012.

## **Municipalities in the federative pact** *Overlapping weaknesses*

**ABSTRACT:** This article aims to show how the fragility of the situation of the municipalities within the Brazilian Federation affects the provision of early childhood education. It presents a historical overview of federalism as a system of administrative organization, then discusses the characteristics of Brazilian federalism and goes on to analyze the situation of early childhood education throughout the country. Using a resolution of the National Conference on Education (Conae), it proposes an alternative federative balance with real capacity for invigorating the early stages of basic education.

*Keywords:* Brazil. Federalism. Early Childhood Education. Fundeb.

## **Municipalités dans le pacte fédératif** *Fragilités superposées*

**RÉSUMÉ:** cet article cherche à montrer comment la situation fragile des municipalités dans le cadre de la Fédération brésilienne porte tort à l'offre d'éducation des enfants. Dans ce but, elle présente un panorama historique du fédéralisme comme un système d'organisation administrative, elle énumère les caractéristiques du fédéralisme brésilien, pour, ensuite, analyser la situation de l'éducation des enfants dans le pays et proposer, en faisant usage d'une délibération de la Conférence Nationale de l'Éducation (Conae), une alternative d'équilibre fédératif avec une réelle capacité de fortification de la première étape de l'éducation de base.

*Mots-clés:* Brésil. Fédéralisme. Éducation des enfants. Fundeb.

## **Municipios en el pacto federativo** *Debilidades superpuestas*

**RESUMEN:** Este artículo busca mostrar, como la débil situación de los municipios en el ámbito de la Federación brasileña, perjudica la oferta de educación infantil. Para eso, presenta un panorama histórico del federalismo como sistema de organización administrativa, abordando las características del federalismo brasileño, para después analizar la situación de la educación infantil en el país y proponer, haciendo uso de una deliberación de la Conferencia Nacional de Educación (Conae), una alternativa de equilibrio federativo con capacidad real de fortalecer a primera etapa da educación básica.

*Palabras clave:* Brasil. Federalismo. Educación Infantil. Fundeb.