SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

MESTRADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA

LUCAS ALVES DE OLIVEIRA GOMES

A EFETIVIDADE DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DOS RECURSOS FINANCEIROS ORIUNDOS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA NOS ANOS DE 2013 A 2016

Salvador-Ba

2017

LUCAS ALVES DE OLIVEIRA GOMES

A EFETIVIDADE DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DOS RECURSOS FINANCEIROS ORIUNDOS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA NOS ANOS DE 2013 A 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais e Cidadania.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Kátia Siqueira de Freitas

Salvador - BA.

2017

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

G633 Gomes, Lucas Alves de Oliveira

A efetividade do direito constitucional à educação infantil a partir dos recursos financeiros oriundos do FUNDEB no município de Salvador/Ba nos anos de 2013 a 2016 / Lucas Alves de Oliveira Gomes. – Salvador, 2017.

97 f.

Orientadora: Profª. Dra. Kátia Siqueira de Freitas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Direito Constitucional Fundamental 2. Educação Infantil 3. FUNDEB 4. Financiamento Público da Educação I. Freitas, Kátia Siqueira de – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 342.733:372(813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCAS ALVES DE OLIVEIRA GOMES

"A EFETIVIDADE DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDEB PELO MUNICÍPIO DE SALVADOR NOS ANOS DE 2013 A 2016".

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 23 de agosto de 2017.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Kátia Siqueira de Freitas – Orientadora/UCSal

Prof. Dr. André Alves Portella – UCSal

Prof. Dr. Jean Mário Araújo Costa - Instituto Anísio Teixeira

Dedico este trabalho de pesquisa à minha Mãe Ana Alves de Oliveira (*in memoriam*).

Por você, com você e para você!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo conforto e serenidade.

Agradeço aos meus familiares pelo apoio e incentivo, me mantendo firme na busca pela realização desse sonho.

Aos amigos e amigas, que manifestaram durante todo o percurso o carinho por mim e a convicção de que conseguiria cumprir esta etapa.

À Prof.ª Dr.ª Kátia Siqueira de Freitas, alguém que transcendeu a condição de orientadora, procedendo sempre de forma ética, zelosa e motivadora. Muito obrigado!

Aos amigos do Grupo de Pesquisa de Gestão e Avaliação de Políticas Públicas Sociais (GAPPS/UCSal), juntamente com os discentes da Turma 2015 do Mestrado em Políticas Sociais, todos amigos e solidários durante o período mais difícil da minha vida.

Enfim, agradeço do fundo do meu coração a todos (as) que voltaram suas orações e energias para que eu encarrasse mais este ciclo em minha vida.

“Diz que, mesmo antes de um rio cair no oceano ele treme de medo. Olha pra trás, para toda a jornada, os cumes, as montanhas, o longo caminho sinuoso através das florestas, através dos povoados, e vê á sua frente um oceano tão vasto que entrar nele nada mais é do que desaparecer pra sempre.

Mas não há outra maneira.

O rio não pode voltar. Ninguém pode voltar. Voltar é impossível na existência. Você pode apenas ir em frente. O rio precisa se arriscar e entrar no oceano. E somente quando ele entra no oceano é que o medo desaparece. Porque apenas então o rio saberá que não se trata de desaparecer no oceano, mas tornar-se oceano. Por um lado é desaparecimento e por outro lado é renascimento. Assim como nós. Só podemos ir em frente e arriscar. Coragem!

Avance firme e torne-se Oceano!”

Osho

GOMES, Lucas Alves de Oliveira Gomes. **A EFETIVIDADE DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DOS RECURSOS FINANCEIROS ORIUNDOS DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA NOS ANOS DE 2013 A 2016.** 97f. 2017. (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) Universidade Católica do Salvador (UCSAL), 2016.

RESUMO

A realização desta pesquisa buscou analisar a efetividade do Direito Constitucional à Educação Infantil a partir dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no Município de Salvador/BA nos anos de 2013 a 2016. Considerando a evolução histórica do direito à Educação Infantil no Brasil, desde o período imperial até o advento da Constituição Federal, juntamente com as políticas de financiamento público para a Educação, notadamente o FUNDEB, esta pesquisa se presta investigar como os recursos do FUNDEB têm relação para a oferta da Educação Infantil em Salvador, tendo em vista que já está sedimentado a sua contribuição para o desenvolvimento da criança, inclusive como cidadão e para a sua inserção no mercado de trabalho. Para realização deste trabalho, são utilizados os métodos da pesquisa qualitativa com análise documental e revisão bibliográfica, além da coleta de dados dos recursos concernentes ao montante de recursos financeiros destinados à educação infantil e ao número de ofertas disponibilizadas pela Prefeitura de Salvador e as matriculas efetivadas nesse quadriênio. Os resultados encontrados na realização desta pesquisa permitirão compreender que os recursos do FUNDEB significaram uma nova reorganização das fontes de recursos para a Educação pública brasileira, só que no Município não se verificou a democratização do acesso à Educação Infantil pelas crianças soteropolitanas no período temporal de abrangência da pesquisa.

Palavras-chave: Direito Constitucional Fundamental. Educação Infantil. Financiamento Público da Educação. FUNDEB.

GOMES, Lucas Alves de Oliveira Gomes. **THE EFFECTIVENESS OF CONSTITUTIONAL LAW FOR CHILDREN EDUCATION FROM THE FINANCIAL RESOURCES OF FUNDEB IN THE MUNICIPALITY OF SALVADOR / BA IN THE YEARS OF 2013 TO 2016.** 97f. 2017. (Master in Social Policies and Citizenship) Universidade Católica do Salvador (UCSAL), 2016.

ABSTRACT

The purpose of this research was to analyze the effectiveness of Constitutional Law in Early Childhood Education from the financial resources of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB) in the Municipality of Salvador/BA from 2013 to 2016. Considering the historical evolution of the right to early childhood education in Brazil, from the imperial period up to the advent of the Federal Constitution, together with public funding policies for Education, notably FUNDEB, this research investigates how FUNDEB resources have Relation to the offer of Early Childhood Education in Salvador, considering that its contribution to the child's development, including as a citizen and to its insertion in the labor market, is already settled. In order to carry out this work, the methods of qualitative research with documentary analysis and bibliographic review are used, as well as data collection of resources concerning the amount of financial resources destined to early childhood education and the number of offers made available by the City of Salvador and the enrollments made In this four-year period. The results found in this research will allow us to understand that the resources of FUNDEB meant a new reorganization of the sources of resources for Brazilian public education, except that in the Municipality there was no democratization of access to Early Childhood Education by the soteropolitan children in the temporal period of comprehensiveness The research.

Keywords: Fundamental Constitutional Law. Child education. Public Financing of Education. FUNDEB.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Composição do FUNDEB..... 62
Quadro 2 – Parcelas que compõem o FUNDEB..... 63
Quadro 3 – Divisão das Coordenadorias Regionais de Educação Municipal..... 70

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DE SALVADOR 73
FIGURA 2 – TAXA DE FECUNIDADE EM SALVADOR..... 74
FIGURA 3 – NATALIDADE EM SALVADOR..... 75
FIGURA 4 – CAPACIDADE DA REDE PÚBLICA X TOTAL DE MATRÍCULAS REALIZADAS..... 77
FIGURA 5 – VALORES ORIUNDOS DO FUNDEB REPASSADOS PARA SALVADOR 78
FIGURA 6 – VARIAÇÃO DO VALOR ANUAL MÍNIMO..... 80
FIGURA 7 – RELAÇÃO VAGAS X MATRÍCULAS X RECURSOS FUNDEB..... 82
FIGURA 8 – REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE SALVADOR..... 91

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ART. – Artigo

CACS – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CAQi – Custo Aluno Qualidade inicial

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

CNE – Conselho Nacional de Educação

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EI – Educação Infantil

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotores

ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis

ITR – Imposto sobre Propriedade Rural

LC – Lei Complementar

LBA – Legião Brasileira Assistencialista

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOMS – Lei Orgânica do Município de Salvador

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

PEC – Proposta de Emenda à Constituição Federal

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

PADAC – Procedimento de Apuração de Dano Coletivo

PMS – Prefeitura Municipal de Salvador

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SMED – Secretária Municipal de Educação de Salvador

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS 9

LISTA DE FIGURAS 9

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS 10

1 INTRODUÇÃO 13

1.1 PROBLEMA DA PESQUISA E OS SEUS OBJETIVOS 16

1.2 RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA 17

1.3 METODOLOGIA 18

1.4 CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO 18

2 O DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO INFANTIL 21

2.1 OS ESTÁGIOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL 22

2.2 O REGRAMENTO SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL (EI) NO BRASIL 37

2.2.1 A Educação Infantil como Direito nas Constituições brasileiras ..... …37

2.2.2 O direito fundamental à Educação Infantil na Constituição Federal de 1988 47

2.2.3 A legislação infraconstitucional sobre a Educação Infantil 51

3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO (INFANTIL) NO BRASIL 56

3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRIA DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECEITAS PARA O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO 57

3.2 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB) 59

3.3 O PACTO FEDERATIVO E O FINANCIAMENTO CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO 64

4 A EDUCAÇÃO INFANTIL PELOS RECURSOS DO FUNDEB 68

4.1 O MUNICÍPIO DE SALVADOR E A EDUCAÇÃO PÚBLICA 68

4.2 A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL PELOS RECURSOS DO FUNDEB.. 75

5 PERCURSO METODOLÓGICO 82

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 87

7 REFERÊNCIAS 92

ANEXOS

Anexo I – Ofício de Solicitação de dados e a resposta da SMED/PMS..... 100

Anexo II – Carta de Apresentação do Pesquisador 105

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 definiu um marco nas realidades social, jurídica e política no Brasil: implantou um Estado Democrático de Direito. Essa Carta Cidadã resplandeceu após o período do regime militar, inaugurando uma realidade de direitos e liberdades em favor do povo brasileiro frente ao Estado, de modo a debelar todo e qualquer vestígio das repressões que foram insígnias da ditadura militar.

O Estado Democrático de Direito, conforme Lúcia (2008), destina-se a assegurar o exercício de valores supremos pelos seus titulares frente a soberania estatal, sendo o Estado e o povo submetidos à força cogente da lei, razão pela qual a efetividade dos direitos previstos na Constituição Federal é o cerne para o qual essa pesquisa se volta, principalmente quando a efetividade de direitos está condicionada às ações positivas adotadas pelo Poder Público.

Por instituir direitos individuais e coletivos, bem como exigir a respectiva efetividade é que a Constituição Federal de 1988 se notabiliza. Quem a lê infere que com o mesmo afinco com o qual ela assegurou direitos, de cunho individual e/ou coletivo, também estabeleceu obrigações e deveres ao Poder Público, ensejando, a um só tempo, o dever do Estado em promover as condições para o exercício dos direitos coletivos e individuais previstos em normas constitucionais, cuja eficácia está condicionada a um agir do Estado.

Neste sentido, portanto, a Constituição passou a desfrutar, além da sua supremacia formal que sempre lhe fora própria, do papel de referencial material e axiológico, servindo como um filtro mediante o qual se ler todo o ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo as diretrizes e os objetivos a serem perseguidos pelas normas infraconstitucionais.

Neste sentido, inclusive, a Constituição Federal estabeleceu direitos e impôs obrigações ao Estado para garantir o exercício destes pelos seus titulares, optamos por definir o objeto dessa pesquisa a relação entre o direito à Educação Infantil e a sua efetividade a partir do seu financiamento pelo Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A Educação Infantil (EI), com previsão no texto constitucional, é um direito social assegurado às crianças com até cinco anos de idade, sendo a primeira etapa da Educação Básica e dividida nos seguintes níveis: a creche (para crianças com até três anos de idade) e pré-escola (para crianças entre quatro e cinco anos de idade). Além de ser um direito, a EI também fora erigida pela Constituição Federal como um dever do Estado e da família, cabendo a ambos assegurar o exercício desse direito pelas crianças da faixa etária pertinente.

Este arcabouço normativo previsto no texto constitucional acerca da EI irradiou por todo o ordenamento jurídico, implicando no advento de normas infraconstitucionais que regulamentou a sua garantia, destacando-se **(i)** a Lei Federal nº 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; **(ii)** a Lei nº 9.394/96, definindo as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; **(iii)** as Leis nº 10.172/2001 e a nº 13.005/2014, que versaram sobre o Plano Nacional de Educação, ambos com vigência decenal, o primeiro entre os anos de 2001 até 2011 e o segundo compreendido entre o período de 2014 até 2024.

Uma vez previsto o direito constitucional à EI, compete ao Poder Público promover os meios que assegurem a sua efetividade, de modo que a Constituição Federal definiu que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à educação e a organização em regime de colaboração entre seus sistemas de ensino. Não obstante, ainda definiu critérios inicias para o investimento pelo Poder Público lastreado no volume de arrecadação de impostos.

> 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 (BRASIL, 1988).

Denominada de vinculação constitucional, essa previsão de repasse dos impostos arrecadados para a educação evidenciou a distinção da

educação diante das outras políticas públicas, tornando-se "*a expressão legal da prioridade estratégica que se atribui à educação, quando se pensa num projeto de desenvolvimento econômico e de construção da cidadania, numa perspectiva da universalização do saber, da cultura e da riqueza social*". (Oliveira, 1998).

Dispor que um percentual mínimo de impostos arrecadados será destinado à educação sinaliza a persecução do Estado na busca da efetividade dos direitos fundamentais previstos na sua norma fundamental, não sendo apenas uma mera previsão de cunho simbólico, sem efeito direto na realidade social.

Não obstante a vinculação constitucional desses percentuais mínimos para a educação, passou-se a adotar a política de fundos contábeis estaduais a partir de 1997. No período de 1998 a 2006, vigorou o Fundo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, sendo substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

Em face da sua aplicação ao ensino fundamental, o Fundef fora substituído pelo FUNDEB, passando a cobrir toda a educação básica, sendo os recursos financeiros que o constituem destinados ao Ensino Infantil, ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, além das modalidades de ensino voltadas à Educação Indígena Escolar; Educação Especial; Educação de Jovens e Adultos (EJA); Educação do Campo; e, por fim, a Educação Profissional[1].

Instituído a partir da Emenda Constitucional nº 53/2006, que alterou o Art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e com a sua vigência compreendida entre os anos de 2007 e 2020, o FUNDEB despontou como uma política de fundo que se notabilizou dentre as políticas de financiamento da educação pública até então concebidas no Brasil,

[1] Art. 21, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96.

principalmente quando democratiza a sua gestão ao conceber os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS)[2] nos três níveis de governo, dotados de maior representatividade, além de submetê-los a uma série de exigências relativas à composição desses Conselhos (PINTO, 2007).

1.1. PROBLEMA DA PESQUISA E OS SEUS OBJETIVOS.

Visando orientar a concepção desta pesquisa, fora levantada a seguinte questão, à luz do contexto que circunda a Educação Infantil e o financiamento público da educação a partir da política de fundos: como a política do FUNDEB se relaciona com a oferta do direito à Educação Infantil em Salvador/BA nos anos de 2013 a 2016?

Norteado pelos pontos levantados e tomando como referência a ideia de que os direitos fundamentais exigem, além da sua previsão normativa, a sua proteção pelo Estado (Bobbio, 1992), é que surgiu o objetivo geral dessa pesquisa, qual seja: **analisar a efetividade do direito à Educação Infantil no Município de Salvador/BA nos anos de 2013 a 2016 a partir dos recursos financeiros oriundos do FUNDEB.**

Para alcançar o objetivo geral, houve a necessidade de se percorrer os objetivos específicos atinentes em **(i)** abordar a evolução histórica da Educação Infantil no Brasil; **(ii)** apresentar o financiamento público da educação mediante a vinculação constitucional de impostos; e, por fim, **(iii)** explanar a política de fundos contábeis para a educação.

1.2. RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.

A relevância do objeto de estudo se atribui às duas categorias que o compõem: a Educação Infantil e os recursos financeiros do FUNDEB. De um pólo, está o direito consagrado pela Constituição Federal para a educação da criança com até cinco de idade, o qual deve ser ofertado de acordo com a perspectiva defendida por autores como Sônia Kramer, Fúlvia Rosemberg, José Marcelino de Rezende Pinto, Fúlvia Rosemberg e Moises Khullman Jr., segundo os quais a oferta da EI, a partir da Carta Cidadã de 1988, não se

[2] Art. 10, do Decreto nº 6.253/07 – Dispõe o FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494/07.

presta tão-somente à função assistencialista de cuidar da criança, mas tem de estar focada na formação de uma criança-cidadã, constituída, ainda que na tenra idade, por condições que viabilizem a sua emancipação social, inclusive a de sua família.

No outro pólo, tem-se a execução da política pública do FUNDEB, que em substituição ao Fundef, se destina a abranger todas as etapas da educação básica, notadamente uma significativa alteração na forma de financiar até então experimentada com o Fundef. Referenciando-se a partir dos conceitos e pesquisas acerca dessa política de fundo apresentados por Robert Verhine, Dermeval Saviani e Nicholas Davies, este trabalho é relevante porque apresenta as vicissitudes que a execução da política de financiamento da educação pública enfrenta, sendo submetida às alterações engendradas pelas medidas fiscais e econômicas de Governo que compromete diretamente as principais fontes de arrecadação dos impostos que compõem o fundo.

Quanto à justificativa para a realização deste trabalho, três enfoques que merecem destaque. Em primeiro lugar, a justificativa social própria da temática, já que a educação infantil pública é mecanismo que assegura, a um só tempo, tanto a formação da criança-educanda, superando o seu caráter assistencialista, bem como permite que os responsáveis pelas crianças, sobretudo a mãe, disponham de condições para encontrar locais para educar e cuidar do seu filho e, consequentemente, buscar condições de trabalho que viabilize a sua autonomia e contribuição no núcleo familiar. No segundo momento, a justificativa pessoal decorreu da experiência profissional por cinco anos mediante a consultoria jurídica à União dos Municípios da Bahia (UPB), prestando suporte jurídico no enfrentamento de questões perante o Tribunal de Contas do Município e em Ação Civil Pública e/ou de Improbidade Administrativa intentadas pelo Ministério Público do Estado. Por fim, no terceiro plano, teve a justificativa acadêmica, posto que os estudos realizados ao longo de Programa nitidamente interdisciplinar, propicia o trânsito por diversas áreas do conhecimento, sobretudo na compreensão das políticas públicas e sociais, os principais desafios que enfrentam e as dicotomias a serem superadas,

especialmente quando diante de um Estado que presta à perpetuação de uma lógica que propicia a reprodução sistemática e orgânica do capital.

1.3. METODOLOGIA.

Visando alcançar os objetivos geral e específicos, fez-se necessária a realização de uma pesquisa qualitativa acerca dos dados obtidos junto à Secretária Municipal de Educação de Salvador (SMED), disponíveis no sitio eletrônico da Secretária do Tesouro Nacional (STN) e no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A técnica de pesquisa utilizada foi a documental, mediante a consulta de leis, decretos, regimentos e portarias acerca do direito à educação e a execução das políticas de financiamento público da educação estatal.

Associando-se à pesquisa documental, realizou-se uma revisão bibliográfica dos principais conceitos e estudos já realizados sobre as políticas de financiamento e de fundos para a Educação, em especial Monlevade (2007), Davies (2012), Saviani (2011) e Verhine (2003). Tendo em vista que a política de financiamento e de fundos não é o único objeto de estudo, também fora realizado uma revisão bibliográfica em torno da educação infantil, tomando como referência os estudos feitos por Kramer (2012), Kuhlmann Jr (2008) e Rosemberg (2008). Também se realizou uma revisão bibliográfica sobre o direito fundamental à Educação e o Estado.

2. OS CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO.

Esta dissertação ficou estruturada em seis capítulos que estão imbricados entre si, abordando, em um primeiro momento, os aspectos conceituais, legais e contextuais das categorias que compõem o objeto de estudo (educação infantil e FUNDEB), para depois enveredar pela análise dos dados obtidos junto à Secretaria Municipal da Educação de Salvador e os dados disponibilizados eletronicamente pelo INEP e pela STN visando apurar

como se dar a efetividade da educação infantil no Município de Salvador/BA a partir dos recursos financeiros oriundos do FUNDEB entre os anos de 2013 a 2016, culminando, ao final, nas considerações finais.

Logo no primeiro capítulo, denominado de 'O Direito Constitucional à Educação Infantil', tem um levantamento histórico concernente à educação infantil desde a promulgação da primeira Constituição Federal em 1824. Expondo a forma embrionária por meio da qual surgiu a educação infantil, a participação da Legião Brasileira Assistencialista (LBA), o embate entre as concepções para a educação infantil (educação x assistência), o regramento diferenciado à educação infantil de acordo com o regime de Governo que promulgava a Lei Maior; a definição da educação infantil enquanto direito fundamental social, devendo ser ofertada de forma ampla e gratuita pelo Estado, o seu regramento pela legislação infraconstitucional, inclusive com os Planos Nacionais de Educação (PNE) e a sua atribuição de oferta e garantia principalmente pelos Entes Municipais.

Já no segundo capítulo definido: "A política de financiamento da Educação pública e o advento do FUNDEB", destacou a segunda categoria temática deste trabalho, expondo a evolução histórica que o financiamento público da Educação obteve no País, destacando as suas principais metas e os desafios encontrados, notadamente a sua submissão às medidas econômicas dos governos anteriores. Em seguida, chegou-se à criação de uma alternativa à vinculação constitucional representada pelos fundos de recursos de impostos para o financiamento da educação, enfatizando que esses fundos também padecem dos problemas que inviabilizam a sua eficácia e incremento de receita para a oferta da educação infantil pública, notadamente por privilegiar o ensino privado.

No terceiro capítulo: "A oferta da Educação Infantil no Município de Salvador" pretendeu-se compreender como a educação infantil é ofertada por esse Município entre os anos de 2013 a 2016, considerando a população nessa faixa etária; o número de vagas disponibilizadas pela rede pública municipal de ensino; o contingente de crianças matriculadas faixa etária; o

volume de recursos financeiros repassados para a Prefeitura de Salvador. Na análise dos dados de matrícula e financeiros, buscou-se identificar a existência de relação entre o volume de recursos financeiros oriundos do FUNDEB e o número de matrículas na educação infantil oferecida pelo Município nesses quatro anos.

Nas Considerações Finais é desenvolvida uma síntese do que se executou nessa dissertação, destacando-se a demanda por vagas na educação infantil da rede pública de ensino no Município de Salvador, os aportes de recursos financeiros e as medidas instituídas pelo Governo Municipal direcionadas a essa etapa do ensino básico.

2. O DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO INFANTIL.

A relação existente entre a efetividade dos direitos sociais no Brasil e o Estado Democrático de Direito, instituído a partir da Lei Maior de 1988, se perfaz na medida em que aqueles encontram o seu fundamento neste, pois ao passo em que o exercício dos direitos sociais é materializado através das políticas públicas[3], uma sociedade democrática e social se estabelece, sendo permeada por condições mínimas de dignidade[4] dos indivíduos que a compõe. Neste sentido, Ingo Sarlet (2012), referindo-se a Klaus Stern, ponderou que "*as ideias da Constituição e dos direitos fundamentais são manifestações paralelas e unidirecionadas da mesma atmosfera espiritual. Somente a síntese de ambas outorgou à Constituição a sua definitiva e autêntica dignidade fundamental*".

Os direitos fundamentais na Constituição Federal estão expostos da seguinte forma: de um lado, os direitos e garantias individuais e coletivos; do outro lado, os direitos sociais. Enquanto os primeiros compelem o Estado a garantir a liberdade e a de não interferir na autonomia dos indivíduos e da coletividade em suas relações, os direitos sociais opõem ao Estado a

[3] Tomada neste trabalho como sendo o conjunto de "*planos, ações e medidas governamentais cuja implementação objetiva garantir direitos sociais, bem como enfrentar problemas decorrentes do desenvolvimento econômico, sobretudo do capitalismo e de seus períodos de crise, como pauperização, pobreza, insalubridade, condições e regulação do trabalho, seguros previdenciários, etc.*" (Ivo, 2013).

[4] Entendimento tido como referência a partir de Fleury (1985), segundo o qual o Estado do Bem Estar Social tem de garantir a existência de um mínimo vital dos direitos sociais.

obrigatoriedade de agir, incumbindo-o de adotar uma postura ativa, de modo a disponibilizar, de forma ampla e indiscriminada, as prestações de natureza jurídica e material que assegurem o exercício desses direitos sociais[5].

O direito constitucional à Educação Infantil, enquanto direito social, tem a sua efetividade condicionada à atuação estatal, cujo tratamento dispensado pelo Poder Público ao longo dos anos foi marcado por avanços e retrocessos, notadamente no que diz respeito à forma de enxergar a criança enquanto sujeito educando; o caráter assistencial estritamente atribuído a esta etapa do ensino; diferenças de regramento nas Constituições pátrias anteriores e na atual; e a sua previsão em legislações infraconstitucionais.

Neste feixe de aspectos que circundam a efetividade do direito à Educação Infantil pública, recorte dessa pesquisa, importa em contextualizar os aspectos jurídicos, políticos e sociais atinentes à primeira etapa da educação básica, malgrado a realidade fática não se enquadra nos paradigmas estabelecidos pela lei.

2.1. Os estágios da Educação Infantil no Brasil.

Hoje, a Educação Infantil é ofertada num contexto da rede pública de ensino, sob o monitoramento e atuação a partir das diretrizes de uma Secretária institucional própria, dotada de recursos específicos, com autonomia administrativa e financeira, sendo da competência, em caráter prioritário pelos Municípios, embora haja a previsão de cooperação das demais esferas dos Entes Federados, conforme previsão do Art. 211, §2º, da Lei Maior[6] e o pacto federativo. Além disso, em conjunto com a rede pública, a EI, nos dias atuais, também é ofertada pelos estabelecimentos educacionais da iniciativa privada, através das escolas particulares, sem contar com aquelas instituições privadas

[5] Teoria concebida pelo jurista Georg Jellinek, segundo o qual há quatro status referentes à atuação estatal frente aos direitos fundamentais. São eles: status passivo (subjectionis); status negativo (status negativus ou status libertatis); status positivo (status positivus ou status civitatis); e, por fim, o status ativo (status activus).

[6] Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. **§ 2º** Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

que são conveniadas com a Administração Pública[7] para oferecer o serviço educacional.

Junto a isso, também se estabeleceu para a Educação Infantil um arcabouço jurídico próprio, notadamente após a promulgação da Carta Magna de 1988. Em decorrência do texto constitucional, a EI é abordada na LDB, no Estatuto da Criança e do Adolescente, nos Planos Nacionais de Educação. Não obstante, há ainda a obrigatoriedade da sua oferta para a faixa etária correspondente e a finalidade[8] na qual a oferta da EI deve mirar.

Ocorre que para a EI chegar ao patamar atual, ocorreram algumas mudanças significativas, de sorte que cumpre fazer referência a três delas para essa pesquisa: **(i)** a mudança de concepção acerca da criança, da infância e do seu desenvolvimento infantil; **(ii)** as fases de atendimento à infância, à maternidade e às funções da educação infantil (cuidar e educar); **(iii)** a reestruturação do Estado que se fez necessária para o atendimento às crianças e a oferta da educação infantil.

Esses pontos são aqui destacados, pois ilustram os fatores (jurídico, social e político) que ensejaram a evolução da Educação Infantil pública no Brasil, compreendendo as motivações sanitaristas e de controle social que inicialmente justificaram a sua oferta, sendo posteriormente debeladas, já que se uniu o educar ao cuidar da criança, bem como se estruturou a oferta da EI por meios de órgãos públicos (Departamento; Secretárias; Projeto; Ministérios) focados em atender a demanda social que clamava a atuação estatal nesse sentido.

Dentre os autores que versam sobre a Educação Infantil e os estágios percorridos por ela até os dias atuais, destacam-se, sobretudo como referencial teórico para a elaboração desta pesquisa, as concepções de Maria

[7] Em 2015, último ano registrado disponível pelo INEP, o número de matrículas nas instituições de ensino da educação infantil privadas foi de 34.734 crianças matriculadas, correspondendo a 11.192 nas creches privadas e 23.542 no nível pré-escolar também particular.
[8] Conforme dispõe o Art. 29, da LDB, a Educação Infantil tem como finalidade básica tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Malta Campos, Sônia Kramer, Vital Didonet, Moisés Kuhlman Jr. e Fúlvia Rosemberg.

Nesses autores se encontram as concepções referentes à trajetória da Educação Infantil no Brasil: as instituições primeiras que se prestaram a cuidar das crianças; a inclusão do educar também como responsabilidade e possibilidade no âmbito da EI; a necessidade de ver a criança como um ser social, além da dependência para o adulto; o papel social realizado pela educação infantil, notadamente pela alteração da mulher na sociedade e no mercado de trabalho e as transformações que alcançaram os arranjos familiares; as pesquisas científicas sobre o desenvolvimento infantil, definindo os efeitos na vida estudantil a partir da educação infantil.

De inicio, aborda-se a alteração no entendimento sobre a infância, a criança e o seu desenvolvimento. É possível verificar que houve uma evolução positiva quanto ao tratamento do educar e cuidar da criança, notadamente a partir das considerações feitas por Phillipe Àries (1979).

A pedagogia tradicional atribuía à criança a imagem de um ser essencialmente corrompido que precisava, através da educação, aprender como se comportar e agir no mundo, incumbindo à escola transmitir os valores e normas da sociedade. Em contraposição, surgiu a pedagogia moderna, focada em reabilitar a criança, considerando-a inocente, incumbindo à escola de manter os dons puros e inocentes, ainda que, posteriormente, sejam corrompidos gradualmente pela sociedade. (KRAMER, 2011).

Essa perspectiva evoluiu, na medida em que compreende-se hodiernamente que as crianças são seres sociais, têm história, ocupam um espaço geográfico e são valorizadas de acordo com os padrões do seu contexto familiar e com a sua própria inserção nesse contexto. A educação infantil deve compreender a criança para além de filhote ou semente, mas como cidadã criadora de cultura. (KRAMER, 1999).

Identificar as crianças, a partir dessa perspectiva, viabiliza a sua educação focada em propiciar o seu desenvolvimento e formação, de modo a alcançar alternativas de estímulos dentro da EI, capazes de reconhecer e

estimular o intelecto das crianças (adquirido no seu meio sócio-cultural de origem).

Supera-se a concepção anterior de que a criança era um adulto em miniatura, mediante a negativa de que, ainda que na pouca idade, para alcançar a ideia de que é possível que a criança reaja aos estímulos através da manifestação do que pensa e imagina no momento da realização da sua atividade. Conforme Fulgraf, fazendo alusão à Conferência Mundial de Educação para Todos, realizado em 1990, em Jomtien, Tailândia, "*a aprendizagem inicia-se desde o nascimento*".

Conforme Souza (2008), logo na infância já se constitui a necessidade da linguagem e, para penetrar na corrente viva da língua, a criança deve operar uma transformação radical, ou seja, transformar a experiência sensível (semiótica) em discurso humano (semântica). Ou seja, a infância é o momento em que a linguagem humana emerge como significação, pois é na fala da criança que acontece a passagem do signo lingüístico para a ordem do sentido — da semiótica para a semântica. Nessa abordagem, a infância não é apenas uma etapa cronológica na evolução do homem que possa ser estudada — quer seja por uma biologia quer por uma psicologia — como fato humano independente da linguagem.

Esse desenvolvimento da criança, capaz de compreender e se expressar através da própria linguagem, contribuiu significativamente para fazer com que fosse inserida a função pedagógica na formação da criança no âmbito da EI, não se limitando apenas a cuidar da criança. (Campos, 1999).

Associada à linguagem, a imaginação da criança, reconhecida notadamente por Vygotski, conforme Souza (2008), também contribui para que ela seja capaz de constituir a realidade, mesmo que a partir dos seus jogos e atividades lúdicas, tendo em vista que na experiência das crianças inexistem limites rígidos entre a imaginação e a realidade.

Na infância, a imaginação, a fantasia, o brinquedo não são atividades que podem se caracterizar apenas pelo prazer que proporcionam. Para a criança, o brinquedo preenche uma necessidade; portanto a imaginação

e a atividade criadora são para ela, efetivamente, constituidoras de regras de convívio com a realidade. Mas se em seus jogos as crianças reproduzem muito daquilo que experimentam na vida diária, as atividades infantis não se esgotam na mera reprodução. (Souza, 2008).

Isso porque as crianças não se limitam apenas a recordar e reviver experiências passadas quando brincam, mas as reelaboram criativamente, combinando-as entre si e edificando com elas novas possibilidades de interpretação e representação do real, de acordo com suas afeições, suas necessidades, seus desejos e suas paixões.

Partindo das ideias de Walter Benjamin, Solange Jobim e Souza aponta que o olhar da criança revela, também, com grande sensibilidade e beleza como os objetos se tornam para ela um reino de enigmas que podem ser decifrados em diversas direções. Invertendo a ótica daqueles que a cercam, apropria-se com interesse e paixão de tudo que é abandonado pelos mais velhos. Aprende a fazer história do lixo da história. (Souza, 2008).

Segundo a autora, as crianças se sentem irresistivelmente atraídas pelos destroços que surgem da construção, do trabalho no jardim ou em casa, da atividade do alfaiate ou do marceneiro. Nesses restos que sobram elas reconhecem o rosto que o mundo das coisas volta exatamente para elas, e só para elas. Nesses restos elas estão menos empenhadas em imitar as obras dos adultos do que em estabelecer entre os mais diferentes materiais, através daquilo que criam em suas brincadeiras, uma nova e incoerente relação. Com isso as crianças formam seu próprio mundo de coisas, mundo pequeno inserido em um maior. (Souza, 2008).

Citado por Kuhlman Jr., Anísio Teixeira enfatizou, durante a Conferência Nacional de Proteção à Infância em 1933, a importância de a criança pré-escolar ser vista não apenas sob o ângulo da saúde física, pois seu crescimento, seu desenvolvimento e a formação de seus hábitos envolveriam facetas pedagógicas como habilidades mentais, socialização e importância dos brinquedos. (Kuhlman Jr, 2000).

Sobre isso, Kuhlman Jr. apresenta a publicação feita pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr)[9] em 1952, cujo teor defendia a existência nas creches de material apropriado para a educação das crianças: "*caixa de areia, bolas, blocos de madeira, lápis, tesouras, livros, roupas de bonecas, pastas de modelos, brinquedos de animais, 'puzzles', carrinhos de bonecas, pianos etc.*".

Depreende-se, a partir desse reconhecimento à criança, que a educação infantil não se presta apenas a acolher a criança, com uma finalidade eminentemente assistencial. E aqui convém referenciar os estudos de Phillipe Àries, citado por Kuhlman Jr (2004) e Rocha (2012).

As concepções oriundas de Àries, em sua obra clássica *História Social da Criança e da Família* (1978), enunciam a evolução atribuída à imagem do ser criança e da infância, já que à época, conforme aponta, "*a infância era um período de transição, logo ultrapassado, e cuja lembrança também era logo perdida*" (Àries, p. 40, 1978). Remontando ao século XIII, Àries indica quando as crianças passaram a ser descritas nas obras de artes (esculturas, pinturas, quadros) com traços característicos próprios da infância, deixando de lado a retratação de imagens dos homens em tamanho menor para fazer referências às crianças.

Utilizando como exemplo as pinturas religiosas, só que agora além da infância do menino Jesus, mas também da infância da Virgem, Àries (1978) vai pontuando as alterações na imagem do ser criança a partir dos séculos XIV e XV. Utilizando também as histórias de contos, Àries demonstra, em seus escritos, que foram sendo criados conceitos e padrões retratando a infância, sobretudo para a infância localizada no seio da nobreza.

Identificando a tese central da obra de Àries (1978), Kuhlman Jr. (2012) indica a tese central da obra desse autor francês:

[9] O Departamento Nacional da Criança foi criado em 1940, no Governo Vargas, através do Decreto nº 2.024/40, funcionando até o ano de 1969, coordenando a assistência materno-infantil no Brasil até o ano de 1969, mediante o desenvolvimento de atividades dirigidas à infância, à maternidade e à adolescência, com o objetivo de normatizar o atendimento à dupla mãe-filho e combater a mortalidade infantil. (Gestões e gestores de políticas públicas de atenção à saúde da criança: 70 anos de história. 2011).

> A consciência da particularidade infantil era inexistente no período medieval, o que seria evidenciado, por exemplo, pela ausência da representação da infância nas artes plásticas, ou pela sua representação como pequenos adultos. (Kuhlman Jr., pag. 21, 2012).

Não obstante a relevância da obra de Àries, Kuhlman Jr. (2012) propõe que as alterações que se procederam em relação à compreender a infância e a criança não ocorreram de uma forma automática e gradual, desconsiderando o quão complexo é o processo histórico.

> Não se pretende afirmar, com isso, uma posição oposta e insensível às transformações que ocorrem ao longo do processo histórico. O capitalismo, o desenvolvimento do conhecimento científico e a constituição das instituições educacionais são fatores que estão associados à chamada infância moderna. O que se pretende é enfatizar a necessidade de se considerar que o processo histórico é bastante complexo e não pode ser simplificado. A transformação das mentalidades na longa duração histórica não pode ser entendida da mesma forma como se analisam as mudanças conjunturais, quando se identificam rupturas políticas e mudanças institucionais em períodos mais curtos. No lugar de postular uma sucessão de fatos que iriam da inexistência à existência de um sentimento da infância, acompanhado do progresso das concepções pedagógicas, a compreensão do passado precisa levar em conta as tensões existentes em torno das relações sociais que constituem os processos históricos. (Kuhlman Jr., pag. 22, 2012).

Neste sentido, ante as características próprias de um processo histórico, segundo Kuhlman Jr (2012), as pesquisas posteriores à obra de Àries apresentaram novos elementos capazes de esclarecer a condição das crianças no passado e as formas como os adultos se relacionaram com elas. Referenciando-se à própria pesquisa realizada com Rogério Fernandes, da Universidade de Lisboa, Kuhlman Jr. (2012) propõe uma reflexão crítica sobre a infância e a sua história, principalmente porque são influenciadas pelas desigualdades e diferenças entre diferentes grupos de crianças, inviabilizando, desta forma, o sentido unitário e uniforme atribuído ao conceito. (Kuhlman Jr., pag. 23, 2012).

> [o]s fatos relativos à evolução da infância, na pluralidade das suas configurações, inscrevem-se

> em contextos cujas variáveis delimitam perfis diferenciados. A infância é um discurso histórico cuja significação está consignada ao seu contexto e às variáveis de contexto que o definem. Semelhantes contextos são de natureza econômica, social, política, cultural, demográfica, pedagógica, etc. É indispensável discernir quais dessas variáveis são de fato atuantes em cada conjuntura e são, consequentemente, pertinentes na delimitação do território em causa. [...] A modernidade faz da denominação infância um guarda-chuva a abrigar um conjunto de distribuições sociais, relacionadas a diferentes condições: as classes sociais, os grupos etários, os grupos culturais, a raça, o gênero; bem como a diferentes situações: a deficiência, o abandono, a vida no lar, na escola (a criança e o aluno) e na rua (como espaço de sobrevivência e/ou de convivência/brincadeira). É nessa distribuição que as concepções de infância se amoldam às condições específicas que resultam na inclusão e na exclusão de sentimentos, valores e direitos (KUHLMANN JR.; FERNANDES, 2004).

Por fim, ainda advertindo acerca do referencial utilizado por Àries (1978) para descrever a infância no período medieval, Kuhlman Jr. (2012) sustenta que "*o uso de imagens pode ser um recurso interessante para se buscar evidências sobre a infância no passado, embora deva ser feito com precaução*". (Kuhlman Jr., pág. 24, 2012).

Isto porque, sustenta o autor, que a representação de crianças no passado traz indícios de seu lugar na sociedade, dos sentimentos e da relação entre pais e filhos, dos brinquedos e brincadeiras. (Kuhlman Jr., 2012).

Pontuando que "*a criança, ao nascer, necessariamente ingressa no mundo dos adultos, que na realidade é um mundo em que existem pessoas de diferentes idades*", Kuhlman Jr. (2012) indica que a educação infantil e a respectiva escola significam o caminho pelo qual a criança irá passar, de sorte que a alteração em sua imagem e infância repercute na sua condição de aluno e de criança-educanda, pois a transformação da criança em *aluno* seria, ao mesmo tempo, a definição do aluno como a *criança*, nesse processo em que o critério etário se torna ordenador da composição e da seriação do ensino nas classes escolares.

Assim, é essa imagem da criança que se alterou com nos últimos anos que também motivou a concepção da educação infantil e a sua forma de ser ofertada no Brasil, principalmente porque à criança fora reconhecida a sua capacidade de ser sujeito que se expressa mediante a sua imaginação, com a sua linguagem e por já ser dotada de condições que viabilizam o seu desenvolvimento físico e psicológico.

Um segundo ponto que foi destacado nessa pesquisa para explicar a evolução da Educação Infantil (EI) no Brasil diz respeito à superação do caráter exclusivamente assistencialista que por anos perdurou no atendimento das crianças. Conforme Didonet (2011), o assistencialismo impregnado por anos na educação infantil brasileira acarretou obstáculos para a evolução deste segmento educacional. (Didonet, pág. 13, 2011).

Para Kuhlman Jr., os efeitos do assistencialismo decorrem das práticas clientelistas e personalistas, em que os direitos sociais são encobertos por políticas que insinuam o valor da retribuição, situando as relações de ordem pública na esfera privada, ou seja, é uma forma preconceituosa de conceber o atendimento em EI, quando se trata do segmento mais pobre da população. (Kuhlman Jr., pág. 34, 2012).

No Brasil, a educação associada com o cuidar das crianças surge com o advento do Projeto Casulo em 1977. A partir desse Projeto, iniciou-se uma relativização da tendência que predominava no atendimento de crianças entre zero e seis anos de idade, passando a incorporar a educação dentre as atividades a serem disponibilizadas no âmbito do Casulo. (Didonet, pág. 24, 2011).

No entanto, integrar a educação no atendimento das crianças pequenas só veio após a ocorrência de um conjunto de fatores, que serão adiante explicados, pois as políticas voltadas para a infância brasileira, desde o século XIX até as primeiras décadas do século XX, estavam pautadas no foco médico-sanitário, principalmente pelos elevados índices da mortalidade infantil (Andrade, pág. 131, 2010).

Para Campos (2006), ampliar o direito à educação para as crianças pequenas é uma consequência dos movimentos sociais, ocorridos no final da década de 70 e na década de 80, somado às mudanças políticas e legais trazidas com a redemocratização do país.

Rosemberg (1999) remonta a um período mais anterior, sustentando que no Brasil a creche não foi pensada para a "produção" de qualquer ser humano, mas dos filhos dos recém-libertos de mães escravas. Aludindo ao primeiro texto publicado no Brasil sobre creche[10], a autora fundamenta que as creches só se tornaram necessárias após a abolição da escravidão, servindo-as para tão-somente "acomodar" os filhos das mulheres que eram escravas, permitindo que elas encontrem trabalho, pois não havia "*senhora alguma dona de casa, que ignore a extrema dificuldade senão impossibilidade que encontra uma criada em alugar-se quando traz consigo um filho a quem amamenta.*" (Civiletti apud Rosemberg, 1999).

Em seu trabalho acerca das instituições pré-escolares no Brasil[11], Kuhlman Jr. (1991) salientou que a criação dos estabelecimentos educacionais para crianças (creche e jardins da infância) foram frutos "*de uma articulação de forças jurídicas, empresariais, políticas, médicas, pedagógicas e religiosas, em torno de interesses sustentados por três influências básicas: médico-higienista; jurídico-policial e a religiosa*". (Kuhlman Jr., pag. 16, 1991).

Para Kuhlman Jr (1991), as creches representaram, no seu inicio, uma atividade "*assistencial científica*", pois compreendia um conjunto de medidas que conformaram uma nova concepção assistencial, não sendo as creches meramente um aperfeiçoamento da Roda dos Expostos[12], bem como não se poderia considerá-las uma iniciativa dissociada das propostas de jardins de infância. (Kuhlman Jr., pag. 18, 1991).

---

[10] Revista 'A Mãi de Família', em 1879.

[11] Moisés Kuhlman. Jr. In, *Instituições Pré-Escolares Assistencialistas no Brasil (1899-1922).* 1991. Disponível em http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1027. Acesso 25/07/2017, às 17h50min.

[12] A Roda dos Expostos consistia em um mecanismo instalado nos portões da frente da Santa Casa de Misericórdia para que pudessem ser colocadas as crianças que eram abandonadas pela mãe e passariam a ser cuidadas pelas freiras. Esse dispositivo foi uma alternativa para evitar que os bebês fossem abandonados na rua. Em Salvador, foi registrado a primeira Roda dos Expostos do Brasil na Santa Casa de Misericórdia da Bahia, em 1734.

Somado ao caráter assistencialista, Kuhlman Jr. (1991) aponta que a constituição das creches e asilos no Brasil sofreu os efeitos das ideias médico-higienista, presentes na sociedade durante as duas primeiras décadas do século XX, implantadas pelos médicos e mulheres burguesas, todavia, as creches também surgiram em decorrência das iniciativas empresariais, visando maior disponibilidade para a mão-de-obra feminina. (Kuhlman Jr., pag. 19, 1991).

Pautado na feição assistencialista, a educação instituía uma pedagogia de submissão, cuja finalidade estava voltada para preparar os pobres para aceitar a exploração social, ficando o Estado desincumbido de gerir as instituições, cabendo-lhe apenas repassar os recursos para as entidades. (Kuhlman Jr., 2000).

Só a partir da década de 20, com a criação do Departamento da Criança no Brasil, é que se inicia uma nova perspectiva de substituição da predominância do assistencialismo no atendimento à criança. Surgem os congressos e pesquisas focados em discutir sobre a situação da criança, fomentar a criação de leis de proteção e amparo para as crianças e propor iniciativas que viabilizassem o desenvolvimento infantil.

Um marco importante é a realização do I Congresso de Proteção à Infância, em 1922. De acordo com Didonet (2011), esse evento sinalizou a necessidade de ultrapassar a fase então vigente de confiar o trabalho da atenção às crianças às instituições privadas de caridade, e recomendou a aprovação de leis específicas relativas aos direitos das crianças, a abolição da roda dos expostos, estabelecimento nos locais de trabalho dos espaços reservados para que as mães, sem prejuízo do salário, pudessem amamentar os seus filhos. (Didonet, pag. 20, 2011).

Outro evento de igual relevância para mudança de paradigma concernente à criança e aos seus cuidados foi o Congresso Nacional de Proteção à Infância, realizado em 1933. Nele, Anísio Teixeira ressaltou a necessidade de incluir a educação no atendimento à infância brasileira, tendo em vista que o desenvolvimento não se limita ao aspecto físico e à saúde da

criança, mas também a formação de habilidades mentais e a socialização, alcançadas por meio da educação. (Didonet, 2011).

Durante a Era Vargas, a partir dos anos 30, é que o Estado se propõe em assumir o atendimento à criança, estabelecendo-o como de responsabilidade do poder público. Em 1934[13], surgiu a Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância, substituindo a antiga Inspetoria de Higiene Infantil. Já em 1937, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública tornou-se o Ministério da Educação e Saúde, sendo alterada também a Diretoria para Divisão de Amparo à Maternidade e à Infância. (Kuhlman Jr., 2000, p. 8).

A partir da década de 40, importa referenciar três importantes eventos no atendimento à criança e infância brasileiras e à maternidade nacional, sendo dois de cunho institucional e outro no aspecto normativo.

Em 1941, cria-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujo objetivo era coordenar os serviços sociais de governo, tendo em vista amparar as famílias daqueles soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Só a partir de 1946, conforme aponta Didonet (2011), é que a LBA voltou a sua atuação sobre a maternidade e infância, sendo a sua ação mais expressiva o Projeto Casulo (1977). (Didonet, 2011, p. 24).

O Projeto Casulo se destacou pelo **(i)** número de crianças atendidas e **(ii)** por sua capilaridade no território nacional. Em quatro anos, alcançou o total de 1,8 milhão de crianças, mas seu modelo seguia o discurso da época: atendimento de crianças em situação de pobreza, ampla cobertura, baixo custo e participação da comunidade (famílias e outros voluntários). Conquanto

[13] Dois anos antes, em 1932, surgiu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Capitaneado por Anísio Teixeira, Cecilia Meireles, Fernando de Azevedo, aquele documento expôs a manifestação de intelectuais pátrios de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Tendo sofrido resistência por parte da Igreja, talvez porque propusesse uma educação laica, esse Manifesto apresentava a ideia de um Estado que instituísse um plano geral de educação, defendendo a bandeira de uma escola única, pública, obrigatória e gratuita. "*Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de carater econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional*". Trecho retirado do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf. Acesso em 26/07/2017, às 14h50min.

focado na área da assistência, o Casulo apresentava um programa de cunho educacional, dotado de pressupostos técnicos visando convênio com entidades sociais e apresentando orientações no atendimento da criança. (Didonet, 2011, p. 25).

Para Rosemberg (1999), alguns fatores contribuíram para a expansão do atendimento à educação infantil alcançado pelo Projeto Casulo (da LBA), dentre eles: **(i)** repasse de recursos para as instituições privadas, instituições comunitárias e prefeituras; **(ii)** por ser órgão assistencial, desenvolvia um discurso e prática de participação na comunidade, dotado de uma rede capilar de serviços, dispensando a necessidade de intermediação das instancias administrativas estaduais e municipais; **(iii)** difundido, no Governo Geisel, mediante o discurso da prevenção à desordem social; (iv) diminuição do *per capita* mensal repassado às entidades beneficiadas. (Rosemberg, 1999, p. 19).

Com o avanço do Casulo, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) incrementou, em 1981, o vigente Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), então ameaçado de extinção, inserindo o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar dentre suas atribuições. Conquanto o MOBRAL estivesse voltado para a educação de jovens e adultos, passou a atuar na educação do âmbito pré-escolar, sobretudo nos parâmetros apresentados para esse segmento educacional pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). (Rosemberg, 1991, p. 19).

No entanto, para Kuhlman Jr. (2000), o Projeto Casulo se prestava a evitar que os pobres morressem de fome, vivessem em promiscuidade ou enveredasse pela vida marginal, abdicando de critérios de qualidades sofisticados dos países desenvolvidos, pois eram distantes da realidade brasileira, de modo que as propostas do regime militar era exclusivamente atender as crianças de forma barata, nas palavras do Supervisor do Casulo entre 1978 e 80, Ulisses Gonçalves Ferreira:

> Antes de pensarmos em padrão de atendimento, nós temos que oportunizar a todas as crianças brasileiras o atendimento às suas necessidades

> mais prementes, às suas necessidades físicas. (Vieira, 1986, p. 272 apud Kuhlman Jr., 2000, p. 11).

Tendo perdurado até 1995, após ser extinto no Governo FHC, o Projeto Casulo teve suas atividades e convênios referentes às creches atribuídas à competência da Secretária de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), sob o nome de Programa Creche Manutenção. (Didonet, 2011, p. 25).

Já outro importante marco da década de 40, sob o prisma das instituições voltadas à educação infantil, tem-se o Departamento Nacional da Criança (DNCr)[14] em 1942. Segundo Kuhlman Jr. (2000), o DNCr se encarregou de estabelecer as normas para o funcionamento das creches, promovendo a publicação de livros e artigos, além de ter instituído a Casa da Criança, que se prestava a concentrar todas as instâncias pertinentes à educação infantil e ao atendimento à infância, fazendo valer a presença da saúde e da educação, no mesmo Ministério: creche, escola maternal, jardim-de-infância, escola primária, parque infantil, posto de puericultura, até mesmo um clube agrícola. (Kuhlman Jr., 2000, p. 8).

Antes de ser transferido para o Ministério da Saúde em 1953, bem como anterior a sua substituição pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil, em 1970, o DNCr ainda se destacou na sua atuação acerca da educação infantil, promovendo a ideia de que as creches devem ser dotadas de materiais apropriados para a educação das crianças pequenas, culminando, em 1967, pelo lançamento do Plano de Assistência ao Pré-Escolar (Didonet, 2011, p. 21).

Conforme Rosemberg (1999), o Plano de Assistência ao Pré-Escolar instituído pelo DNCr, em caráter emergencial, perdurou durante toda a década de 70 até a metade da década seguinte, de modo a nortear as medidas instituídas no âmbito da educação infantil, ostentando uma feição eminentemente assistencial pré-escola, tornando-se um referencial a ser

[14] Era regido sob as regras do Decreto-Lei nº 2.024/40, de 17 de fevereiro, tendo instituído as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País.

alcançado, embora tivesse sido proposto diante da falta de recursos. (Rosemberg, 1999, p. 16).

Didonet (2011) também condena o Plano do DNCr, pois, ainda que seus os objetivos visassem promover o desenvolvimento integral da criança com até dois anos de idade, as ações públicas seguiam o modelo de simplicidade e baixo custo, o que o autor denominou de "*uma educação assistencial pobre para os pobres*". (Didonet, 2011, p. 21).

Evidencia-se, assim, que o Plano executou as suas ações voltadas à infância, educação infantil e maternidade de uma forma dicotômica: por um lado, apresentava estudos apropriados acerca da educação infantil, da criança e do seu desenvolvimento; por outro lado, no entanto, os executava de uma forma limitada, quer seja por estar vinculado ao Ministério da Saúde, bem como por focar nas crianças de baixa renda.

O terceiro fato ocorrido nos anos 40, concernente à educação infantil, maternidade e proteção da infância, foi a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituída a partir do Decreto-Lei nº 5.452/43. A CLT definiu para as empresas, que contêm mais de trinta mulheres (idade igual ou superior a dezesseis anos), a obrigação de disponibilizar um local apropriado para permitir às empregadas que mantenham "*sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação*"[15].

Ainda que a CLT não tenha contribuído para a incorporação definitiva das creches nas empresas/indústrias em favor das trabalhadoras, a sua relevância se deve ao fato de que, por força da previsão em lei, houve a formalização das creches no âmbito do trabalho, inserindo-as como direitos das trabalhadoras frente aos seus empregadores.

Havendo um contingente de mulheres trabalhadoras que precisavam das creches, as empresas cumpriram a obrigação da CLT por conta própria ou mediante convênios com a rede pública ou entidades privadas. Didonet (2011)

[15] Art. 389 - Toda empresa é obrigada: § 1º - Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação.

indica, ainda, o cumprimento "*através do regime comunitário, do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC), da Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão do Ministério da Previdência e Assistência Social, e de entidades sindicais*". (Didonet, 2011, p. 26).

Com arrimo na norma da CLT acerca das creches, o Ministério do Trabalho edita a Portaria nº 670/1997, referente ao Reembolso-Creche, alterando a redação do Art. 1º, inciso I, da Portaria nº 3.296/86[16].

A CLT enfrenta[17], desde a sua vigência, uma resistência significativa dos empregadores brasileiros, talvez porque estabeleça um padrão mínimo de direitos e garantias que sejam indispensáveis para os trabalhadores, frente às condições de trabalho e remuneração tão próprios do mercado de trabalho brasileiro.

Nos avanços e retrocessos que situam a histórica da educação infantil no Brasil, Rosemberg (1992) destaca a confluência entre assistencialismo e a educação na creche e pré-escola: de um lado, a pré-escola sucumbe ao assistencialismo; do outro lado, a creche incorpora a educação. Aponta a autora:

> [...] a pré-escola que incorpora a função de assistência e destinada às massas (portanto, pública) apóia sua expansão no setor privado, seja a comunidade dos anos 70, ou as Organizações Não-Governamentais (ONGs) do final da década de 80. A nova creche, concebe que a função educativa é melhor exercida quando financiada e gerida pelo Estado"(ROSEMBERG, 1992, p. 22).

A confluência entre a educação e o cuidado da criança ganhou relevo na década de 90, diante da sedimentação da defesa da criança, da infância, do seu direito à educação, expressamente materializadas na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA –

[16] Art. 1º, da Portaria Ministerial nº 670/97: Art. 1º. I - o reembolso-creche deverá cobrir, integralmente, as despesas efetuadas com o pagamento da creche de livre escolha da empregada-mãe, ou outra modalidade de prestação de serviço desta natureza, pelo menos até os seis meses de idade da criança, nas condições, prazos e valores estipulados em acordo ou convenção coletiva, sem prejuízo do cumprimento dos demais preceitos de prestação à maternidade.

Lei Federal nº 8.078/90) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei Federal nº 9.394/96).

Conforme Kuhlman Jr. (2000), com o advento da Constituição Federal de 188 tornam-se inseparáveis educar e cuidar da criança, uma vez que se o cuidar também faz parte da educação da criança na escola fundamental, na educação infantil, agora obrigatória pela Constituição Federal, esse aspecto ganha uma dimensão mais preponderante quanto menor a idade. (Kuhlman Jr., 2000, p. 13).

O que a Constituição Federal não foi suficiente para alterar diz respeito às condições de qualidade da oferta da educação infantil na década de 90. Para Campos (2014), a oferta da educação infantil nesse período se dava a partir de diversos órgãos oficiais atuando paralelamente, com preocupações predominantemente assistenciais, de forma descontínua no tempo, sendo as creches geralmente voltadas para as famílias mais pobres, administradas por entidades filantrópicas ou comunitárias conveniadas com diversos órgãos públicos, as crianças ali permanecendo até o ingresso no ensino primário, muitas vezes em condições precárias e sem nenhuma programação pedagógica. (Campos, 2014, p. 3).

A evolução na compreensão de que a criança, mesmo que antes dos 06 anos de idade[18], já é dotada de condições para o seu desenvolvimento, cabendo a oferta da EI capaz de educar e cuidar da criança, provocou o Estado a se reorganizar em sua atuação, visando disponibilizar um atendimento compatível com as modificações de paradigmas concernentes à instrução da criança, à proteção da infância e à oferta da educação infantil.

Assim, é que o último ponto concernente aos estágios da EI pertine à reestruturação que o Estado teve de realizar, principalmente em decorrência da urbanização intensa, da participação crescente da mulher no mercado de trabalho e da queda dos índices de mortalidade infantil e de fecundidade, instituindo-se, portanto, novas bases sociodemográficas que implicaram, ainda que indiretamente, à expansão da Educação Infantil. (Rosemberg, 1991, p. 14).

[18] A partir dos seis anos de idade, a educação da criança já se inicia no nível fundamental.

2.2. O Regramento sobre a Educação Infantil (EI) no Brasil

2.2.1. A Educação Infantil como Direito nas Constituição brasileiras

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF), através do voto do Ministro Celso de Mello, julgou procedente o Recurso Extraordinário nº 956.475[19] determinando que um Município fluminense disponibilizasse uma vaga na creche municipal para uma criança com três anos de idade. Em 2011, o STF reformou a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo para obrigar que a Capital paulista matriculasse as crianças nas creches e pré-escolas próximas de sua residência ou do endereço do trabalho de seus responsáveis legais[20].

Essas reiteradas decisões judiciais que o STF profere reconhece a exequibilidade do direito à educação infantil pelos seus titulares e a obrigação que o Poder Público tem de oferecer as condições que viabilizem o exercício desse direito. No Brasil de hoje, após a Constituição Federal de 88, a Educação Infantil ostenta uma posição deveras qualificada, sendo direito social, de natureza fundamental, que encontra regramento complementar quanto ao seu exercício e a forma de ofertada pelo Estado no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nos Planos Nacionais de Educação, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

Frente a esse panorama normativo, convém retomar a trajetória que o direito à Educação (incluindo aí a Educação Infantil) percorreu pelas Constituições brasileiras, remetendo desde a Brasil colonial, passando pelos períodos de governos totalitaristas, culminando na Carta Cidadã, que em seu texto desponta no tratamento a este direito.

"*Tenho promovido os estudos públicos, quanto é possível, porém, necessita-se de uma legislação específica*". Por essas palavras D. Pedro I,

[19] Número de ordem do Recurso Extraordinário dentro do STF, ante a matéria constitucional nele veiculada, relatado pelo Ministro Celso de Mello.
[20] Decisão proferida no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 639.337, da relatoria do Ministro Celso de Mello.

conforme aponta Favero (2014), em sua obra ‘A Educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988’, manifestou a ideia de proclamar a Constituição Federal tratando sobre a Educação no Brasil. Contudo, conforme Favero (2014), a Constituinte de 1823 produziu mais discursos do que diretrizes fundamentais para a educação nacional, estando dissociada dos interesses e conclames da sociedade. (Favero, 2014, p. 55).

Prova disso foi que a Constituição de 1824, quanto ao ensino, estabeleceu tão-somente a gratuidade do ensino primário e previu a criação de colégios e universidades.

Posteriormente, em 1891, a Constituição institui o ensino leigo, em decorrência da separação entre o Estado e a Igreja, passando a dispor que a educação ministrada nos estabelecimentos públicos será leiga. Comparando as duas Constituições, Cury (2014) salienta que a gratuidade nascida em 1824 não permaneceu com o advento da Constituição Republicana de 1891, por força de uma concepção liberal retratada no texto constitucional. (Cury, 2014, p. 572).

Em seguida, após a Constituição de 1891, foi promulgada a Constituição Federal de 1934, que fora precedida por importantes eventos no país referentes à Educação pública: a Criação do Ministério da Educação (1930); o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Assim, sob a atmosfera da Revolução de 30, o texto constitucional de 1934 retrata o incremento que essas ideias acarretaram no funcionamento do Estado brasileiro, pois trouxeram diversas inovações no âmbito educacional. Além de manter a gratuidade do ensino, estende para outros níveis do ensino. algumas novidades legislativas merecem um destaque.

Pela primeira vez, a Constituição Federal definiu que a educação é um direito de todos, insere a família como responsável para o exercício desse direito, juntamente com os órgãos públicos. De acordo com Fávero (2005, p.

13), o texto constitucional de 1934 expõe que o direito à educação será viabilizado por ação da família e do Estado[21]. (Favero, 2005, p. 13).

Cury (2014) sustenta que a Constituição de 1934 se moldou ao espírito de maior interveniência do Estado sobre o social, com o objetivo de tentar minimizar as desigualdades sociais e impedir a eclosão de movimentos contestatórios, dando maior ênfase ao direito da educação, inclusive por estender aos adultos o direito de acesso à escolarização. (Cury, 2014, p. 574).

De cunho material, a Constituição de 1934 merece um destaque em algumas das suas inovações acerca na educação pública.

Inicialmente, teve o primeiro Plano Nacional de Educação, compreendendo todos os graus e ramos do ensino, comuns e especializados, além de coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; definindo, de forma inédita, sobre o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensiva aos adultos; tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de torná-lo mais acessível.

Outro ponto destacável na Constituição de 1934 acerca da Educação foi a disposição sobre o financiamento público da Educação. De forma inédita, impôs à União e aos Municípios a obrigação de aplicar nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Para Davies (2000), a vinculação de recursos para a educação é “provavelmente o aspecto mais importante da discussão sobre o financiamento da educação estatal no Brasil”. (Davies, 2000, p. 160).

A esse desiderato, a Carta de 1934, além do determinado pelo artigo 156[22], determinará no artigo 157:

[21] Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (Constituição Federal da República dos Estados Unidos do Brasil em 1934).

A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte de seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas de doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

A vinculação de recursos para o ensino público será tratado no próximo capítulo, ante a sua relevância para a compreensão do objeto dessa pesquisa.

A Constituição de 1934 enveredou pela disputa entre ensino público *versus* ensino privado, pois dispôs sobre dois princípios, posteriormente reiterados nas Constituições supervenientes, os quais permitiram o repasse de recursos financeiros públicos em favor das entidades privadas de ensino. O art. 150, item “e”, definiu que à União competia exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. Além disso, o art. 154 previu a isenção de impostos para os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos.

Ocorre que as inovações deflagradas pela Constituição de 34 sucumbiram diante do texto constitucional de 1937, pois, enquanto aquela decorreu da Assembleia Constituinte de 1933, a Constituição de 37 se estabeleceu após um golpe de Estado, rompendo com as tendências

---

[22] Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos

democráticas que se apresentavam, em especial àquelas sobre a oferta da educação e ao seu financiamento.

Assim, após a Constituição de 1937, a Educação pública deixa de ser dever do Estado, expurga a vinculação de recursos públicos para a Educação anteriormente prevista, atenua a gratuidade ampla do ensino[23], dentre outras alterações perpetradas. Para Ghiraldelli Jr. (2009), o texto constitucional reconheceu a divisão entre pobres e ricos e, oficialmente, extinguiu a igualdade formal entre cidadãos, o que seria a lógica do Estado liberal-democrático. (Ghiraldelli Jr., 2009, p. 79).

Após a Constituição do Estado Novo (1937), é promulgada a Constituição de 1946, que reestabelece as previsões normativas que foram aplacadas pela Constituição vigente na Era Vargas, dentre elas: **(i)** a vinculação de recursos públicos para a Educação[24]; **(ii)** repôs a competência dos Estados para organizar seu sistema de ensino; **(iii)** definiu a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Inclusive, é no contexto da Constituição de 46 que surgiu, em 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)[25].

Essa lei manteve, conforme Cury (2007), a vinculação de recursos para a educação, bem como e ampliou ao definir metas quantitativas e qualitativas postas em execução no Plano Nacional de Educação.

Sobre a LDBEN, Ghiraldelli Jr. (2009) elenca as quatro conclusões que Dermeval Saviani (1997) apresentou sobre a disposição, ficando assim divididas:

Quanto ao tópico “Do Direito à Educação’. O que se estabeleceu no projeto original foi a “responsabilidade do poder público de instituir escolas de

[23] Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

[24] Art. 169, da Constituição Federal de 1946. Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

todos os graus, garantindo a gratuidade imediata do ensino primário e estendendo-a progressivamente aos graus ulteriores e mesmo às escolas privadas". O "substitutivo Lacerda" definiu que a educação deveria ser um direito da família, não passando a escola de prolongamento da própria instituição familiar". De modo que ao Estado caberia oferecer recursos para que a família pudesse "desobrigar-se do encargo da educação". A Lei nº 4.024/61 conciliou os dois projetos garantindo à família o direito de escolha sobre o tipo de educação que deveria ser ministrado aos seus filhos, e estabeleceu que o ensino era "*obrigação do poder público e livre à iniciativa privada*".

Em relação à "liberdade do ensino", Saviani (1997) indica não constava no projeto de 1948. Ele foi colocado pelo "substitutivo Lacerda" e "mantido, embora com redação alterada, no texto da lei". "*Em contrapartida o título 'Dos sistemas de ensino', que constava do projeto original, fora eliminado no substitutivo Lacerda, mas mantido no texto da lei*". Tratou-se de uma "*conciliação, uma vez que o título da liberdade de ensino era uma reivindicação da iniciativa privada, ao passo que o título referente aos sistemas de ensino implicava a precedência da iniciativa do poder público*".

No que tange à "Administração da Educação", no projeto anterior, havia estabelecido que a educação era "*matéria de competência do Estado, ao qual caberia garantir, nos termos da lei, o direito à educação*". No "substitutivo Lacerda" o que se estabelecia era que o que o competia ao Estado era dar, quando solicitado, "assistência técnica e material às escolas", e que lhe caberia "*fundar e manter escolas oficiais", apenas em "caráter supletivo nos estritos limites das deficiências locais*".

Por fim, a quarta conclusão enunciada por Dermeval Saviani acerca da LDBEN diz respeito aos recursos para a Educação. No projeto inicial de 1948, os recursos eram voltados "para o desenvolvimento do sistema público de ensino", enquanto que o "substitutivo Lacerda" estabeleceu "que além dos recursos destinados o ensino oficial, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o do Ensino Médio e o do Ensino Superior proporcionarão recursos, previamente

fixados, para a cooperação financeira da União com o ensino de iniciativa privada em seus diferentes graus". Instituiu, também na "cooperação financeira tanto da União como dos Estados e Municípios que passariam a financiar, com recursos públicos, a iniciativa privada em matéria de ensino". A Lei nº 4.024/61 estabeleceu que os recursos públicos deveriam ser "aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino". A lei regulamentou "a concessão de bolsas bem como a cooperação financeira da União com Estados, Municípios e iniciativa privada sob a forma de subvenção, assistência técnica e financeira 'para compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamento'". (Saviani apud Ghiraldelli Jr, 2009, p. 100)

Em plena vigência das proposições da Constituição de 46 e das regras advindas com a LDBEN de 1961, ocorreu no país o Golpe Militar de 64, instalando-se um regime totalitarista por vinte e um anos. Assim como na Constituição de 34, a Constituição de 1967 foi inspirada em objetivos alheios à democracia, colimando legitimar os atos de um governo autoritário.

Durante esse período, os recursos da educação pública foram aplacados assim como ocorrera na Constituição do Estado Novo, já que fora determinado o fim da vinculação de recursos financeiros para a educação pública, sob a justificativa de maior flexibilidade orçamentária (Cury, 2000, p. 574), sendo reinserida apenas em 1983, com a Emenda Calmon em 1983.

O regime da ditadura militar, quanto à educação, obteve opiniões divergentes entre os educadores (Saviani, 2006; Horta, 1998; Fávero, 2005) Fada época, destacando-se as duas reformas que foram realizadas durante esse período autoritário: a Reforma Universitária (mediante a Lei nº 5.540/68) e a (segunda) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 5.692/71).

Para Horta (1998), o debate educacional no Regime Militar travou-se em duas situações: a legislação (conclamada pelos educadores) e o planejamento da educação (defendida pelos tecnocratas). Enquanto que os educadores propunham que o direito à educação dependia, fundamentalmente,

do cumprimento da lei, os tecnocratas sustentavam que ele só seria efetivado através do planejamento. (Horta, 1998, p. 22).

Houve divergência também quanto à obrigatoriedade do ensino entre os educadores e os tecnocratas. Para esses, a oferta do ensino obrigatório tem nítida repercussão na ordem econômica, sendo um requisito indispensável para a qualificação da mão-de-obra[26]. Os educadores, por outro lado, entendiam que a obrigatoriedade na oferta do ensino viabiliza a emancipação do individuo, capacitando-o para ser um bom cidadão, exercendo os seus direitos políticos.

Para Saviani (2006), as características das reformas educacionais efetuadas durante do regime civil-militar no Brasil estavam voltadas à perspectiva tecnicista, cuja finalidade reside no aprimoramento técnico, com a eficiência e produtividade em busca do máximo de resultado com o mínimo de dispêndios. (SAVIANI, 2006, p. 122).

A dualidade travada sobre a educação pública no Brasil durante o regime militar evidencia que o exercício desse direito se prestou mais a conciliar com o crescimento econômico intentado durante o período, não havendo uma prioridade no aspecto de emancipação do educando.

Não a toa, após um ano da Constituição de 1967, é implantado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), perdurando a ditadura militar, agora lastreada na censura imposta aos meios de comunicação de massa, produzindo um conjunto articulado de ideias, enaltecendo a tecnocracia como uma forma mais conveniente para governar o país.

Sendo a educação pública subjugada à finalidade econômica pretendida pelo governo militar, o exercício do direito à educação era limitado à

[26] A teoria do capital humano não é abordada detalhadamente nessa pesquisa, conquanto seja importante a sua referência, ante a sua prevalência durante a oferta da educação pública no Brasil. Para Frigotto (2005), a educação, então, é o principal capital humano enquanto é concebida como produtora de capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção (FRIGOTTO, 2006, p. 40).

sua condição de preparar exclusivamente para o trabalho, dispensando-se o seu caráter de instrução, da autonomia e para a sua emancipação, deixando para segundo plano a validade da educação enquanto mecanismo de qualificação subjetiva e de formação de uma visão social e política.

Só então com a promulgação da Constituição de 1988 é que se retoma a compreensão da educação pública, para além de um dever do Estado, mas um direito público subjetivo do cidadão, a ser exercido sem limitação à racionalidade sistêmica. (Habermas apud Mülh, 2009).

Verifica-se que as Constituições Federais antecessoras da Carta Magna de 1988 não mencionou expressamente acerca da Educação Infantil, por mais que, no âmbito da Administração Pública, já havia um regramento infraconstitucional sobre as creches e pré-escolas para as crianças, à época ofertada para atender as crianças com até seis anos de idade.

2.2.2. O direito fundamental à Educação Infantil na Constituição Federal de 1988.

De acordo com Cury (2000), a convocação de uma Constituinte pode ser considerada o patamar básico para a desconstrução do regime autoritário e a busca de caminhos novos em vista de uma construção da democracia. (Cury, 2000, p. 575).

Nessa Assembleia Nacional Constituinte de 1986, dedicada a tratar sobre as diretrizes que norteariam a nova Constituição Federal do Brasil após o período do regime militar, houve uma atenção especial aos direitos e garantias individuais; também sobre a reestruturação do pacto federativo, com a atribuição constitucional das competências dos Entes Públicos, bem como a definição de normas programáticas que seriam realizadas pelo Estado, a fim de materializar os ideais da democracia que ganharam forças após vinte e um anos de repressão estatal contra a manifestação e/ou organização social.

No que pertine à Educação pública, o seu regramento pelas Constituições anteriores foi marcado por tentativas em instituir o direito à educação no Brasil em favor de todos e um dever do Estado, porém não

lograram resultados perenes, já que a universalização do ensino permanece um mito e, como apresentado, a cada novo texto constitucional o direito à educação era regrado de forma distinta, por vezes limitando, por vezes restabelecendo-o, quando não suprimindo do texto constitucional o seu caráter gratuito e de amplo acesso. (Ferreira, 1986, p. 172).

Frente a isso, a Constituição Federal de 88 expõe os aspectos da educação pública que seria ofertada a partir da vigência do Estado Democrático de Direito, ora instituído pela promulgação de um texto constitucional que definiu a dignidade da pessoa humana e a cidadania como fundamentos desse Estado constituído.

Para além dos fundamentos que a Lei Maior previu, houve a definição de direitos individuais e coletivas, além das garantias sociais, cujo exercício são condicionantes para se alcançar os objetivos da República brasileira que se estabelecia após o período militar.

Nesta senda, não houve timidez dos Constituintes, a Carta de Outubro se notabiliza por ser a mais extensa já promulgada no país, nitidamente analítica[27], já que estabeleceu normas para além do texto constitucional, tal como deveria na redemocratização do país.

Em matéria do direito à educação pública, a Lei Maior o detalhou dez artigos específicos (arts. 205 a 214) e figurando em quatro outros dispositivos (arts. 22, XXIV, 23, V, 30, VI, e arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

A educação foi tratada em seus diferentes níveis e modalidades, abordando diversos conteúdos sobre a educação estatal. Coadunada com a reabertura do Governo para a atividade política, o texto constitucional ostenta uma feição de “Constituição Cidadã”, inaugurando a legitimidade daqueles marginalizados pelos textos anteriores ao acesso à educação, definindo-a em igualdade de acesso e permanência na escola para todos. (art. 206, I).

[27] O constitucionalista José Afonso da Silva apresentou, a fim de facilitar o estudo das Constituições, formulou uma classificação sobre a Constituição Federal, considerando aspectos diversos relativos ao conteúdo, forma, modo de elaboração, origem e estabilidade.

Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III).

O espírito da Carta de 1988 está expresso, sobretudo, nos artigos que tratam da concepção, dos princípios e dos deveres do Estado no campo da educação. A noção de educação como direito, que começa a se materializar na Constituição de 1934 (art. 149) e é reafirmada em 1946 e 1967, é reeditada de forma ampla através da afirmação de que “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” (art. 205).

Os princípios norteadores do ensino são tratados em um mesmo artigo (art. 206). Além daqueles já mencionados antes (art. 206, I e VI), outros cinco assim se expressam: a "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber"; o "pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino"; a "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais"; a "valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União"; e a "garantia de padrão de qualidade" (art. 206, II, III, IV, V e VII).

Outras constituições haviam estabelecido deveres do Estado para com a educação, mas nenhuma avançaria tanto quanto a "Constituição Cidadã". Além daqueles já mencionados, cabe acrescentar: a "progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio"; o "acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a

capacidade de cada um"; o "atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (art. 208, II, VI e VII, respectivamente).

O mesmo artigo dispõe que o "não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente" (art. 208, § 2º). Atribui ainda a este a tarefa de "recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola" (art. 208, § 3º).

Esta é a primeira Carta Magna a tratar da autonomia universitária, estabelecendo que "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (art. 207).

A Constituição de 1988 mantém a competência privativa da União para "legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional" (art. 22, XXIV) e compartilhada com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (art. 23, V).

Aos municípios é atribuída a manutenção, "com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental" (art. 30, VI) e a orientação reforçada na determinação de sua atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º).

A articulação entre as esferas do Poder Público é expressa na afirmação de que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (art. 211). Nesta perspectiva, cabe à União organizar e financiar "o sistema federal de ensino e o dos Territórios" e prestar "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" (art. 211, § 1º).

A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria “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" (art. 212). O mesmo artigo assegura como prioritário na distribuição de recursos públicos o “atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (art. 212, § 3º).

Mantém-se como fonte adicional de financiamento a este nível de ensino público “a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” (art. 212, § 5º).

Ainda sobre a matéria cabe assinalar que o financiamento dos “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde” seria advindo de “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (art. 212, § 4º).

A “liberdade de ensino”, tema predominante em constituições anteriores, é colocada em novos termos na Carta de 1988, que chega a ser módica em relação ao assunto. A ambígua expressão do passado é substituída por outra mais próxima do papel reservado ao ensino particular no sistema de ensino brasileiro contemporâneo.

Diz-se que “o ensino é livre à iniciativa privada”, observando-se o “cumprimento das normas gerais da educação nacional” e a “autorização e avaliação de qualidade pelo poder público” (art. 209, I e II). Mantém-se a abertura de transferir recursos públicos ao ensino privado.

As instituições passíveis de recebê-los são “escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”, as quais devem comprovar “finalidade não lucrativa” e aplicação de “excedentes financeiros em educação”, assim como assegurar “a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades” (art. 212, I e II).

A concessão de tais benefícios pode ser feita por meio de "bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade" (art. 212, § 1º). São também possíveis beneficiárias de apoio financeiro do Poder Público, as "atividades universitárias de pesquisa e extensão" (art. 212, § 2º).

Toda essa complexidade concernente ao direito à educação pública e as correlatas obrigações do Estado para a sua efetividade têm desencadeado, desde 1988, um conjunto de normas infraconstitucionais que venham a complementar as previsões constitucionais em abstrato, além de serem decompostas em políticas públicas educacionais dos Entes Federados.

No que tange à educação infantil, a Constituição Federal estabelece que a sua oferta é dever do Estado, prioritariamente pelos Municípios, podendo contar com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado; se destina às crianças com até cinco anos de idade, dividida em creche (crianças com até três anos de idade) e pré-escola (para crianças com idade entre quatro e cinco anos). Ainda mais, a Carta de Outubro definiu que a educação infantil, por ser uma obrigação do Estado, a sua oferta irregular (não-oferecimento) enseja a responsabilidade da autoridade competente.

Essa sedimentação no texto Constitucional do direito à educação infantil pública se difundiu pelo ordenamento jurídico brasileiro, ensejando, a um só tempo, o advento de legislações infraconstitucionais a dispor sobre o tema, bem como legitimando a sociedade para cobrar do Estado a oferta desse direito perante o Poder judiciário e/ou mediante denúncias perante o Ministério Público dos Estados e o Federal, além de conclamar a Defensoria Pública dos Estados[28] e da União para assegurar o exercício desse direito.

[28] Em Julho/2016, a Defensoria Pública do Estado da Bahia notificou a Prefeitura Municipal de Salvador, através do Processo para Apuração de Dano Coletivos (PADAC) – nº 002/2016, visando apurar a omissão do Município na oferta da Educação Infantil, no segmento creche, em dois bairros da cidade: Pernambués e Saramandaia.

Uma vez que a educação (infantil) fora erigida ao status de direito fundamental pela Lei Maior, coube ao Estado garantir a sua oferta, de forma gratuita e a todos, assegurando seu acesso e permanência, com qualidade e que esteja voltada ao desenvolvimento do educando para o mercado de trabalho e a sua cidadania.

E para tanto, fez-se necessário o surgimento de novos diplomas normativos tratando sobre a oferta da EI pela atuação estatal, seu financiamento, surgiram legislações esparsas pelo ordenamento jurídico nacional, dispondo sobre importantes aspectos consectários à educação infantil: financiamento público da sua oferta.

2.2.3. A legislação infraconstitucional sobre a Educação Infantil

Em 1990, surgiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990), cujo teor suprime o caráter assistencialista corretivo e repressivo das ações que voltadas à Educação pública, desvelando uma concepção de proteção integral às crianças e aos adolescentes. Norteado pela Lei Maior, o Estatuto se presta ratificar a condição de sujeitos de direitos das crianças e dos adolescentes, em face das nuances do seu desenvolvimento, tornando-se referencial absoluta na agenda das políticas públicas.

Segundo Davies (2001), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) contribui para uma nova organização dessas políticas, que podem ser agrupadas em políticas sociais básicas, políticas assistenciais e programas de proteção especial para crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis. Os artigos 3º e 4º enfatizam a concepção de proteção integral e estabelecem as responsabilidades das famílias, da sociedade e do Estado na garantia dos direitos para a infância e a adolescência. (Davies, 2001, p. 39).

> Art. 3º – A criança e o adolescente 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.

> Art. 4º – É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

No artigo 53, o ECA referencia a contribuição da educação ao desenvolvimento pleno da pessoa, à conquista da cidadania e à qualificação para o trabalho, destacando, ainda, aspectos fundamentais da educação como política pública quanto à necessidade de igualdade de condições para o acesso à escola pública. O artigo 54 enfatiza a obrigatoriedade do Estado no atendimento às crianças de até seis anos em creches e pré-escolas e o artigo 11 estabelece a incumbência do município em oferecer a EI, porém ressaltando a prioridade dele no ensino fundamental.

O Estatuto estabelece, ainda, a criação de instrumentos na defesa do atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes, que são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, vem complementar e reafirmar o papel do Estado na atenção à infância em seu artigo 2º:

> A assistência social tem por objetivos: I) proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II) o amparo às crianças e adolescentes carentes.

Em seu artigo 4º, enfatiza a universalização dos direitos sociais e a importância da integração das políticas de educação, saúde e assistência. No ano de 1994, o Ministério da Educação e do Desporto, norteado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, formulou diretrizes para uma Política Nacional de Educação Infantil, publicando e divulgando uma série de documentos científicos acerca do compromisso das creches e pré-escolas com a defesa da cidadania das crianças de 0 a 6 anos.

A formulação da política de educação infantil reconhece o direito das crianças pequenas à educação, valorizando o papel da infância no

desenvolvimento do ser humano e, sobretudo, a importância da educação na construção da cidadania. As diretrizes propostas pela Política Nacional de Educação Infantil baseiam-se nos seguintes princípios:

> 1) A educação é a primeira etapa da educação básica e destina-se à criança de zero a seis anos de idade, não sendo obrigatória, mas um direito que o Estado tem obrigação de atender;
>
> 2) As instituições que oferecem educação infantil, integrantes dos sistemas de ensino, são as creches e pré-escolas, dividindo- -se a clientela entre elas pelo critério exclusivo da faixa etária (zero a três anos na creche e quatro a seis anos na pré-escola);
>
> 3) A educação infantil é oferecida para, em complementação à ação da família, proporcionar condições adequadas de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social da criança e promover a ampliação de suas experiências e conhecimentos, estimulando seu interesse pelo processo de transformação da natureza e pela convivência em sociedade;
>
> 4) As ações de educação, na creche e na pré-escola, devem ser complementadas pelas de saúde e assistência, realizadas de forma articulada com os setores competentes;
>
> 5) O currículo de educação infantil deve levar em conta, na sua concepção e administração, o grau de desenvolvimento da criança, a diversidade social e cultural das populações infantis e os conhecimentos que se pretendam universalizar;
>
> 6) Os profissionais de educação infantil devem ser formados em curso de nível médio ou superior, que contemplem conteúdos específicos relativos a essa etapa da educação;
>
> 7) As crianças com necessidades especiais devem sempre que possível, ser atendidas na rede regular de creches e pré-escolas. (Brasil, 1994, p.15)

O referido documento estabelece as diretrizes pedagógicas para as instituições creches e pré-escolas, apresentando como funções complementares e indissociáveis da educação infantil o cuidar e o educar, em complementação à ação da família.

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, deu início

a todo o processo para promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996.

O projeto da Lei percorreu os bastidores da Assembleia Constituinte durante oito anos. Segundo Saviani (2000), ocorreram sucessivas versões do Projeto, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, neste último apresentado pelo senador Darcy Ribeiro. Muitos estudos, análises e críticas foram tecidas ao texto da atual LDB, por expressar a adequação da legislação educacional à política educacional neoliberal, implantada no Brasil a partir dos anos 1980.

Segundo Pereira & Teixeira (1997), apesar das limitações ainda presentes, o texto da lei traz uma opção conceitual de educação que projeta uma nova dimensão à formação do homem:

> Art. 1o – A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Quanto à educação infantil, os autores enfatizam:

> A manutenção da educação infantil como primeira etapa da educação básica representa uma grande vitória das forças democráticas, haja vista que foi intenso e polêmico o debate em torno dessa questão, durante o processo de elaboração da lei, ressaltando que, em algumas versões do relatório do Senado Federal, chegou a ser retirada a educação infantil do âmbito da educação básica. (Pereira & Teixeira, 1997, p.92)

No artigo 2º, a LDB estabelece que a educação é entendida como dever da família e do Estado, devendo inspirar-se nos princípios de liberdade e nas ideias de solidariedade humana, visar ao desenvolvimento pleno do educando, ao seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Propõe uma nova organização para a educação básica, apresentando uma concepção unificada de educação que abrange a formação do indivíduo desde zero ano de idade até o final do ensino médio.

A educação básica passa a ser composta de três níveis: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O artigo 4º da referida Lei situa a educação infantil como obrigação do poder público, apesar de não se constituir em um nível obrigatório de ensino, ou seja, não há obrigatoriedade da matrícula das crianças até cinco anos e onze meses em creches e pré-escolas; em contrapartida, há obrigatoriedade de o poder público oferecer esse atendimento.

Segundo o inciso V do artigo 11 da referida Lei, compete ao município a responsabilidade pelo oferecimento da educação infantil e do ensino fundamental:

> Art. 11 – V – 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.

A esse respeito, Davies (2001) alerta sobre a ausência da previsão de fontes dos recursos financeiros para a educação infantil, o que tem comprometido a efetivação do direito das crianças à educação. A educação infantil é reconhecida como primeira etapa da educação básica, devendo ocorrer, segundo o artigo 30, nas modalidades creche (atendimento às crianças de até 3 anos de idade) e pré-escola (atendimento às crianças de 4 a 6 anos de idade). De acordo com esse artigo, as creches passaram a integrar o sistema nacional de educação. (Davies, 2001, p. 39).

Os dispositivos legais trazem, ainda, subsídios para a elaboração de uma nova política para educação infantil, até então marcada pelo assistencialismo e por programas de educação compensatória. A legitimidade da creche como instituição de educação infantil é reafirmada pela LDB, a qual reitera o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos expressos na Constituição (1988) e no ECA (1990).

Segundo o artigo 29, a educação infantil deverá favorecer o pleno desenvolvimento das crianças, sendo oferecida como complemento, e não em substituição à educação da família:

> Art. 29 – A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, complementando a ação da família e da comunidade.

Para Davies (2014), o artigo 29 revela as prerrogativas de uma educação infantil que anuncia o direito da criança ao seu desenvolvimento, "porém não se poderá prescindir de uma ação integrada entre diferentes perspectivas advindas de políticas outras, tais como de ação social, de saúde, de cultura". O artigo 31 da Lei estabelece que a avaliação na educação infantil aconteça através do acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança, sem objetivar a promoção ao ensino fundamental. Nesse artigo, rompe-se com os propósitos da educação infantil preparatória, suscitando novas práticas à pedagogia da infância. (Davies, 2014, p.183-205).

3. O Financiamento público da Educação (infantil) no Brasil

Importa dizer que o financiamento da educação pública no Brasil ganhou tratamento diferenciado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, salientando os contornos criados pelas constituições anteriores, as quais, em virtude dos governos totalitários que se estabeleceram ao longo do século XX no Brasil, não conseguiram manter um fluxo normal do repasse de recursos financeiros entre os Entes Públicos nas três esferas.

Conforme Pinto (2006), a revolução de 1930 cria um contexto sociopolítico que permite a reestruturação do arcabouço jurídico brasileiro, com forte impacto sobre a organização da educação, já que na Constituição de 1934 é inaugurado um procedimento, o qual perdura até os dias atuais, qual seja: a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos para ser aplicado em educação – vinculação constitucional de recursos – que expressa, no contexto das políticas governamentais, certa priorização na educação. Em que pese a vinculação constitucional de recursos em favor da educação

assegurado pela Constituição de 1934, houve a supressão na Constituição do Estado Novo (1937).

Na Constituição de 1946, a vinculação de recursos para a educação é reintroduzida, sendo mantido os mesmos percentuais estabelecidos pela Constituição de 1934. Destaca-se que, à época, admitia-se a alteração do texto constitucional por mera disposição normativa da lei federal, dispensando o rito da Emenda Constitucional, ao passo que em 1961, a Lei nº 4.024/61 elevou o percentual da União, de 10% estabelecido pela Constituição, para 12% de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, preferencialmente o público. Só que foi na Constituição Federal de 1967, em pleno Regime Militar, que se deu o alijamento no financiamento da educação pública, pois retirou do texto constitucional a previsão de vinculação dos recursos financeiros para o financiamento da educação.

Neste sentido, comenta Loureiro (2001), que a partir do golpe de 1964 é revelado o tratamento do Estado dispensado para o financiamento da educação pública, pois suprimiu os percentuais a serem aplicados em educação pelos Entes públicos, exceto os Municípios.

No contexto deste regime, em 1970 é retomado o debate sobre a vinculação de parte da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, que culmina posteriormente, após a abertura política, com a proposta da Emenda Constitucional nº 24/83, ficando conhecida como emenda Calmon[29].

Ao passo que com o advento da Constituição Federal vigente, houve a definição de novos percentuais de vinculação das receitas dos Entes Políticos para a educação, estabelecendo o mínimo de dezoito por cento da arrecadação da União, e nunca menos de vinte e cinco por cento da receita dos demais Entes Públicos.

[29] Referência ao Senador João Calmon. Essa Emenda Constitucional restabelecia a vinculação de recursos resultantes da receita de impostos e que deverão ser aplicados na Educação.

3.1. A evolução histórica da vinculação constitucional de receitas para o financiamento público da educação.

O financiamento pública da educação no Brasil ganhou tratamento diferenciado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, salientando os contornos criados pelas constituições anteriores, as quais, em virtude dos governos totalitários que se estabeleceram ao longo do século XX no Brasil, não conseguiram manter um fluxo normal do repasse de recursos financeiros entre os Entes Públicos nas três esferas.

Conforme PINTO (2006), a revolução de 1930 cria um contexto sociopolítico que permite a reestruturação do arcabouço jurídico brasileiro, com forte impacto sobre a organização da educação, já que na Constituição de 1934[30] é inaugurado um procedimento, o qual perdura até os dias atuais, qual seja: a vinculação de um percentual mínimo da receita dos impostos municipais, estaduais e federais para ser aplicado em educação – vinculação constitucional de recursos – que expressa, no contexto das políticas governamentais, certa priorização na educação.

Em que pese a vinculação constitucional de recursos em favor da educação assegurado pela Constituição de 1934, o financiamento público da educação sucumbiu após a deflagração do Estado Novo, que tratou de ignorá-lo. Na Constituição de 1946[31], a vinculação de recursos para a educação é reintroduzida, sendo mantido os mesmos percentuais estabelecidos pela Constituição de 1934.

Destaca-se que, à época, admitia-se a alteração do texto constitucional por mera disposição normativa da lei federal, dispensando o rito da Emenda Constitucional, ao passo que em 1961, a Lei nº 4.024/61 elevou o percentual da União, de 10% estabelecido pela Constituição, para 12% de

[30] Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.
[31] Art. 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, preferencialmente o público.

Só que foi na Constituição Federal de 1967, em pleno Regime Militar, que se deu o alijamento no financiamento da educação pública, pois retirou do texto constitucional a previsão de vinculação dos recursos financeiros para o financiamento da educação.

Neste sentido, comenta LOUREIRO (2001), que a partir do golpe de 1964 é revelado o tratamento do Estado dispensado para o financiamento da educação pública, pois suprimiu os percentuais a serem aplicados em educação pelos Entes públicos, exceto os Municípios.

No contexto deste regime, em 1970 é retomado o debate sobre a vinculação de parte da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, que culmina posteriormente, após a abertura política, com a proposta da Emenda Constitucional nº 24/83[32], ficando conhecida como emenda Calmon, em virtude da idealização do Senador João Calmon. Salientando, outrossim, que esta Emenda só passou a vigorar em 1986.

Ao passo que com o advento da Constituição Federal vigente, promulgada em 1988[33], houve a definição de novos percentuais de vinculação das receitas dos Entes Políticos para a educação, sendo que o mínimo de dezoito por cento da arrecadação da União, e nunca menos de vinte e cinco por cento da receita dos demais Entes Públicos.

---

[32] As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Artigo único - O artigo 176 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo: § 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[33] 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.

3.2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB.

De acordo com DAVIES (2004), o Governo Lula, no inicio do seu primeiro mandato, se dignificou apenas em alegar a “herança maldita” deixada pelo Governo FHC como justificativa pelo atraso no seu programa para a educação utilizado na campanha presidencial do ano de 2002, denominado “Universidade para Todos”. DAVIES (2004) adverte ainda para o fato de que o retardo na implementação das políticas públicas educacionais pelo Governo Lula privilegiou as Universidades privadas em detrimento das instituições da rede pública.

À época, o FUNDEB era ainda o objeto de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 112, pelo que representava uma forma de financiamento público que exigiria um volume de recursos muito maior do que já era dispendido sob a égide do FUNDEF, o que desacreditava a possibilidade de vingar e estabelecer novas fontes de recursos para a educação básica, em substituição ao FUNDEF.

A história evidencia, no entanto, que o FUNDEB fora concebido e aprovado sob a égide da Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, constituindo-se em um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, sendo um fundo para cada Estado da Federação e o do Distrito Federal, perfazendo, portanto, o total de vinte e sete fundos.

A sua vigência iniciada em 2007, concluída em 2009, está limitada no tempo, desde a promulgação da Emenda Constituição nº 53/2006. Isto porque, na forma do estabelecido pelo Art. 60[34], do Ato das Disposições Constituições Transitórias (ADCT), o FUNDEB perde a sua eficácia em 2020.

[34] Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições [...]

Por se constituir em fundo monetário a ser repartidos entre os entes participantes, os valores que compõem o seu montante são oriundos, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação por força do disposto no Art. 212, da Carga Magna[35]. Não obstante os recursos provenientes de cada Estado, Distrito Federal e Municípios, a União também ficou encarregada de fazer aporte de recursos no FUNDEB, na hipótese de que cada Estado não conseguir alcançar o valor que é definido nacionalmente para cada estudante.

Ademais, o Governo Federal fez transferências a este Fundo em valores distintos, que variam desde 2007 até 2009, de R$ 2 bilhões de reais até R$ 5,1 bilhões de reais, respectivamente. Em 2010, contudo, a contribuição do governo federal ficou limitada ao percentual de 10% apurado sobre a contribuição total dos Estados e Municípios do país.

Assim, as parcelas que compõem o FUNDEB são as seguintes:

[35] 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.

Tabela 03 – Composição do FUNDEB.

PERCENTUAL	FONTE DE RECURSOS
20%	Fundo de Participação dos Estados (FPE)
	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
	Imposto sobre circulação de Mercadorias e serviços (ICMS)
	Imposto sobre produto Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp)
	Desoneração das Exportações (Lei Complementar nº 87/96)
	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD)
	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Cota parte de 50% sobre o Imposto Territorial Rural-ITR devido aos Municípios

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Importa destacar que este percentual de 20% só fora utilizado a partir do ano de 2010. Desde a vigência do Fundo, no ano de 2007 até a vigência em 2009, o percentual das fontes de recursos variaram, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 04 – Parcelas que compõem FUNDEB e a variação do percentual de cada parcela, desde a criação em 2007.

Receita/Ano	2007	2008	2009	2010-2020
FPE	16,6%	18,33%	20%	20%
FPM	16,6%	18,33%	20%	20%
ICMS	16,6%	18,33%	20%	20%
IPIexp	16,6%	18,33%	20%	20%
Desoneração Exportações	16,6%	18,33%	20%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	6,66,%	13,33%	20%	20%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	R$ 2 bilhões	R$ 3,2 bilhões	R$ 5,1 bilhões	10% da contribuição dos Estados e Municípios.

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Financiamento/FUNDEB/Funcionamento.

A Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabeleceu que o repasse das receitas vinculadas da arrecadação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ocorrerá imediatamente ao órgão local responsável pela educação no décimo e vigésimo dias de cada mês.

Com efeito, a vinculação constitucional de repasse dos recursos dos entes públicos para a educação não se mostrou suficiente para permitir a oferta de forma gratuita e adequada. Os percentuais que são destacados da receita pública destinados ao investimento na educação não propiciaram a concretude plena do direito à educação. Para PINTO (2005), esses índices são considerados insuficientes para a manutenção de uma educação de qualidade.

Pelo que faz surgir já em 1996, o Fundo de Manutenção Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –

FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº2.264/97. Vigorando a partir de 1998, o Fundef estabeleceu uma criação de uma subvinculação de uma parcela dos recursos da educação para o ensino fundamental, de forma automática, cujo montante a ser transferido é apurado a partir do numero de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, tanto do Governo do Estado, quanto da rede municipal.

É possível perceber, pelo critério utilizado pelo Fundef, que o direito à educação priorizou o ensino fundamental, em flagrante detrimento dos demais segmentos de ensino, motivo que contribuiu para a concepção de um novo fundo que considerasse as três etapas da educação básica.

Neste contexto, emerge Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Professores – FUNDEB, o qual foi criado a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006, sendo regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007, de natureza contábil e de âmbito estadual, com a sua vigência previamente definida entre os anos de 2007 até 2020. Surgiu no Brasil como uma forma de corrigir os equívocos perpetrados na educação básica durante os 10 anos de vigência do Fundef, pois este considerava apenas a etapa do ensino fundamental como destinatário dos recursos arrecadados, a despeito das outras etapas da educação básica previstas na Constituição Federal[36] e na Lei Federal Nº 9.394/96, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)[37].

[36] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

[37] Art. 24º. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns. Art. 29º. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 35º. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos.

Com efeito, segundo DAVIES (2002), a partir da vigência do FUNDEB surgiram algumas inovações constatadas na forma de composição e da execução do financiamento público da educação no Brasil:

> O governo federal faz uma suplementação para garantir um padrão mínimo de qualidade na educação de estados, municípios e Distrito Federal cujos 25% dos impostos não sejam suficientes para os custos-aluno-qualidade (diferenciados segundo o nível e modalidade de ensino), a serem definidos em lei complementar; 80% do FUNDEB se destinam à valorização de todos os profissionais da educação básica, ao contrário do Fundef, que prevê, na Lei 9.424, pelo menos 60% desses 15% de alguns impostos para os profissionais do magistério no ensino fundamental, instituição de Conselhos Gestores com representação do Poder executivo estadual e municipal e da sociedade civil, a serem definidos em lei complementar.

É possível compreender um tratamento abrangente sobre as etapas da educação básica a partir da criação do FUNDEB, uma vez que a etapa de ensino na educação básica e os seus profissionais são tratados como partes integrantes de um todo indivisível que é o processo educacional, ainda que presentes as propriedades inerentes à cada nível do ensino básico.

E, dentre as etapas da educação básica, a educação infantil foi abordada como um direito reconhecido pela Constituição Federal[38] e como a primeira etapa da educação básica[39].

A educação infantil, por força de disposição constitucional, fora outorgada à responsabilidade e competência dos Municípios[40], ante o federalismo vigente no Brasil. Este federalismo, que segundo SILVA (2003) foi desencadeado a partir da Constituição de 1988, modificou profundamente a

[38] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: V - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

[39] Art. 29º. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

[40] Art. 30. Compete aos Municípios: VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

posição dos Municípios na Federação, tornando-os componentes na estrutura federativa, agregando, para além do governo próprio e das competências exclusivas, o poder de auto-regulação.

3.4. O Pacto Federativo e o Financiamento Constitucional da Educação.

O Federalismo tal como se impõe no Brasil surgiu nos ditames da Constituição Federal de 1988. Conforme consta em seu art. 1º, caput, "*a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito* [...]."

A partir deste dispositivo, é possível captar a característica primária do Federalismo, qual seja: forma de Estado, constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício da sua capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência. Para SILVA (2003, p. 101), é um equívoco incluir os Municípios como componente da Federação, pois, segundo leciona, "*Município é divisão política do Estado-membro.*"

Outra menção que merece reparos para este Jurista é a expressão 'indissolúvel' constante no caput do referido artigo 1º, da Constituição. Ainda que enuncie um importante princípio inerente ao Federalismo – princípio da indissociabilidade – para o autor a expressão é desnecessária, já que a indissociabilidade faz parte do próprio conceito de Federação.

Esta composição de Entes Públicos da Federação é marcada por pela autonomia e soberania dos Entes integrantes do Estado federal, sendo auspiciosa a distinção destes dois elementos que presentes na Federação, sobretudo quanto aos seus respectivos titulares. Enquanto a soberania é afeta exclusivamente à União, como pessoa reconhecida nas relações internacionais, que representa o poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação, a autonomia é de titularidade dos Estados federados, compreendida como a ideia de governo próprio de acordo com as competências traçadas pela Constituição Federal.

Essa autonomia dos Estados-membros, segundo MORAIS (2005, p. 250), também se caracteriza pelo autogoverno, uma vez que é o próprio povo do Estado, quem escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo locais, sem que haja qualquer vinculação de subordinação ou tutela por parte da União.

Neste diapasão, a Federação advém de um pacto que implica a igualdade de autonomias de seus membros e a mesma possibilidade de participação para a construção da vontade política do Estado federal. No que pertine à vontade política do Estado federal sobre a educação. De logo, a Constituição Federal estabelece a competência comum de todos os entes federativos para legislar, de forma concorrente, sobre a educação.

Assim, é possível assimilar o porquê de a gestão do sistema de educação ser atualmente descentralizada com grande importância dada ao governo federal, principalmente pela sua capacidade de arrecadação. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa.

Deste modo, visto como se dar a vinculação entre os Entes que constituem a Federação adotada pela Carta Magna de 1988, em especial à sua vinculação ao preceito constitucional de legislar sobre a educação, já é possível identificar como o ajuste do governo no orçamento impacta diretamente no investimento público na educação, de uma forma para além do corte de recursos.

Sendo a educação um índice social que demonstra o quão avançado se encontra uma sociedade, o Brasil, ainda que tenha investido aproximadamente a media dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em educação, ainda gasta muito pouco quando comparado o custo aluno. De acordo com a pesquisa divulgada pela OCDE em 2012, o relatório apresentado demonstra que o Brasil, caso atenda a Meta 20 do PNE, de investir 10% (dez por cento) do PIB em educação,

passaria a ser o primeiro colocado na classificação geral dos países que investem educação.

Conforme os dados revelados pela pesquisa, o Brasil é o 15º que mais investe o Produto Interno Bruto na educação, ficando a frente de países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Alemanha, dentre outros. No entanto, até de modo anacrônico, o Brasil ocupa no ranking do Programa de Avaliação de Aluno (PISA) a posição 55ª, com base no valor gasto por aluno, apurado a partir do gasto total a partir dos números.

Como se não bastasse, no ano de 2015, o Governo Federal tem feito ajustes no orçamento destinado à educação, a pretexto de equilibro fiscal. Alcançando cifras vultosas, os ajustes aplacaram os gastos discricionários, aqueles não-obrigatórias, perfazendo o montante de aproximadamente 07 (sete) bilhões de reais no custeio do Ministério da Educação. Obviamente que este corte é também sobre o custeio deste Ministério, mas acomete principalmente as fontes de investimento e projetos educacionais.

É sabido que estes ajustes feitos pelo Governo Federal são uma reação a diversos fatos que impactaram na economia brasileira, em especial: a competitividade com o mercado internacional e os efeitos do desvio de recursos públicos e causados pela corrupção na Petrobrás e Receita Federal. Assim, é oportuno relembrar o já concebido por MÉSZAROS (2004), para quem é impossível negar hoje "*que a educação e os processos de reprodução mais amplos estão intimamente ligados.*"

Percebe-se, desta forma, que o Governo Federal optou por ajustar o orçamento do governo sem sopesar as vicissitudes do sistema educacional brasileiro, marcado pela demanda do ensino e pela defasagem na qualidade da educação pública oferecida nas etapas e modalidade do ensino.

Talvez seja sim o momento histórico para a realização de ajustes nas contas públicas para promover o equilíbrio da economia interna, no entanto aplacar as verbas destinadas à educação enuncia o anacronismo do Governo Federal. Na medida em que se referenciava como 'Pátria Educadora', é

justamente na pasta da Educação que houve o maior impacto no corte feito nas contas públicas.

4. A Educação Infantil pelos Recursos do FUNDEB.

4.1. O Município de Salvador e a educação pública.

A rede de ensino pública na educação infantil, foco deste trabalho, é ofertada em Salvador a partir da atuação da Secretária Municipal de Educação (SMED), dividida em onze Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), que cuida de 1.222 (um mil, duzentos e vinte e dois reais) estabelecimentos educacionais[41], compreendendo desde as creches (428) até as pré-escolas (794) em período integral e parcial, além das instituições conveniadas, atendendo ao total de 23.679 (vinte e três mil, seiscentos e setenta e nove) crianças.

Tabela 05: Divisão das Coordenadorias Regionais de Educação Municipal.

REGIÃO	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
Centro	39	72
Cidade Baixa	31	49
São Caetano	33	57
Liberdade	44	44
Orla	35	73
Itapuã	65	111
Cabula	35	97
Pirajá	31	69
Subúrbio I	36	74
Cajazeiras	45	80
Subúrbio II	34	68
Total	**428**	**794**

Fonte: SMED

Essas onze CRES são responsáveis por articular a administração central da Educação Municipal e os estabelecimentos educacionais que se voltam a atender a população na faixa etária.

[41] Dados retirados do sítio eletrônico da Secretária Municipal de Educação (SMED) – Educação em números referente ao ano de 2017.

Além disso, a SMED executa programas e projetos educacionais que são voltados á EI, dentre eles:

PROJETO CRECHE E ESCOLAS CONVENIADAS – De 09 de setembro de 2016: Os convênios celebrados entre a SMED e as Instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas se dão por meio de Chamamento Público, instrumento utilizado desde 2012. O objetivo do Chamamento Público é aumentar o número de Instituições conveniadas com o Município, preservando os princípios[42] da publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência que regem a atuação da Administração Pública. Uma vez realizado o Chamamento Público, a SMED repassa o valor para as Instituições Conveniadas, cujo importe é variável a cada ano, de acordo com os critérios definidos em ato administrativo próprio (Portaria)[43].

Ressalta-se que os recursos para pagamento às Instituições Conveniadas são provenientes do próprio FUNDEB, consoante minuta de Ofício expedido pela SMED (Anexo I).

CRECHE E PRÉ-ESCOLA PRIMEIRO PASSO (Iniciado em 19 de novembro de 2015): Esse programa tem o objetivo de dobrar o número de vagas na Educação Infantil. Essa ampliação do número de vagas conta com a consrucao de 40 novas unidades exclusivas de EI, além da elevação de 49 das 278 unidades de ensino que já oferecem educação para crianças com até cinco anos. No total, serão 40.379 vagas, sendo que 25% delas estão destinadas à região do Subúrbio Ferroviário.

CARTÃO PRIMEIRO PASSO (19 de novembro de 2015): A partir desse Cartão, pretende-se beneficiar em idade de creche e pré-escola, para as quais não haja vagas disponíveis na rede pública de ensino. As famílias que fazem parte da iniciativa têm um apoio financeiro de R$ 50 mensais, que é

[42] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

[43] Em 2017, vigora a Portaria nº 08/2016, que estabeleceu os seguintes valores para cada etapa da EI: R$ 2.300,00 (para creche em tempo parcial); R$ 3.162,53 (para creche em tempo integral); R$ 2.875,03 (para pré-escola em tempo parcial); R$ 3.737,54 (para pré-escolar em tempo integral).

condicionado à participação em atividades envolvendo as áreas de educação, saúde e assistência social e em ao menos uma consulta médica por semestre de acompanhamento e desenvolvimento.

A inclusão da família da criança-educanda nesse programa está condicionada a um conjunto de regras estabelecidas previamente pelas Prefeituras, que visam coibir a prática de fraudes. Estão impedidos (as) de participar[44]:

a) Crianças matriculadas em creches e pré-escolas da rede pública ou conveniada com a Prefeitura;
b) Crianças que morem em locais onde há vagas em creches e pré-escolas públicas ou conveniadas disponíveis;
c) Pais ou responsáveis que já recebem dos seus empregos o auxílio-creche;
d) Pais ou responsáveis que retirarem as crianças já matriculadas nas creches ou pré-escolas públicas ou conveniadas;
e) Crianças que fizerem seis anos entre 1º de janeiro e 31 de março do ano de pagamento do benefício não são elegíveis.

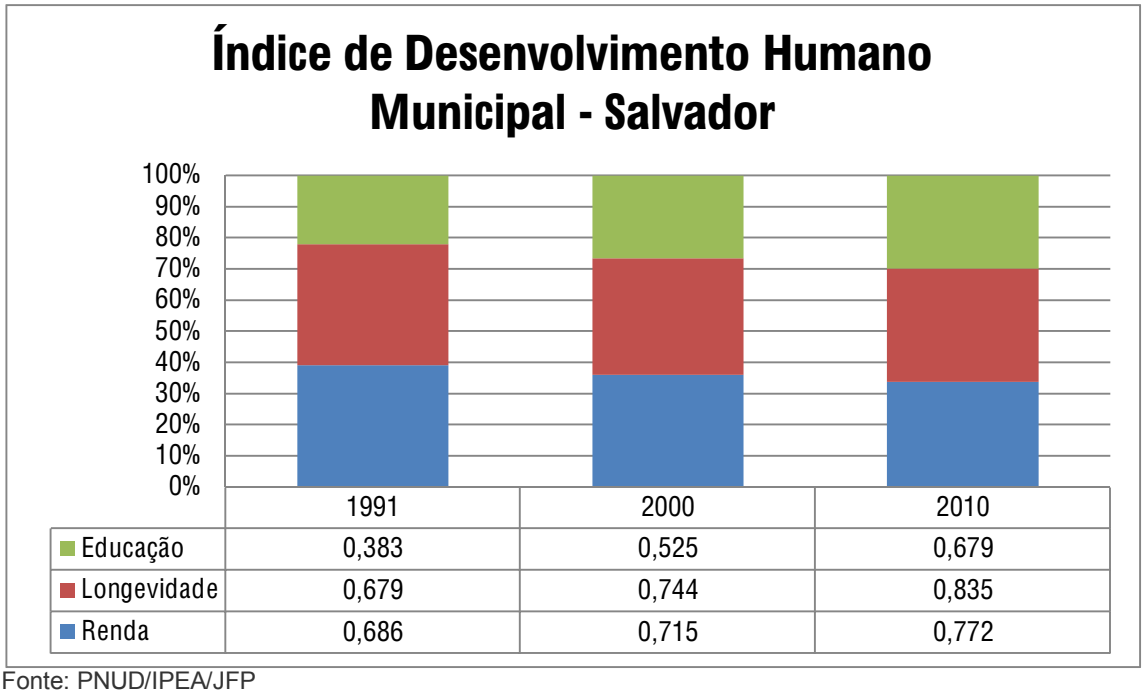
O Programa Primeiro Passo evidencia uma compensação engendrada pela Municipalidade para suprir o baixo número na disponibilidade de estabelecimentos educacionais da para a educação infantil. Optou o Governo local por incentivar a matrícula em instituições privadas, em detrimento de potencializar a rede pública, canalizando os recursos que são despendidos para o custeio desse Programa.

De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)[45], Salvador apresenta 0,759, total composto pelas dimensões da Educação

[44] Há o limite de três crianças por família que podem participar do Programa Primeiro Passo, exceto se for o caso de gêmeos.

[45] O **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil** engloba o Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios e o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas. O Atlas é, uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF), 20 Regiões Metropolitanas (RM) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). O Atlas traz, além do

(0,679), da Longevidade (0,835) e da Renda (0,772). A evolução da cidade no nesse Índice apresenta um salto positivo, que foi impulsionado principalmente pela Longevidade (expectativa de vida ao nascer), seguida pela Educação e, ao final, a Renda.



	1991	2000	2010
Educação	0,383	0,525	0,679
Longevidade	0,679	0,744	0,835
Renda	0,686	0,715	0,772

Fonte: PNUD/IPEA/JFP

O IDHM passou de 0,654 em 2000 para 0,759 em 2010 - uma taxa de crescimento de 16,06%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 69,65% entre 2000 e 2010. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,154), seguida por Longevidade e por Renda.

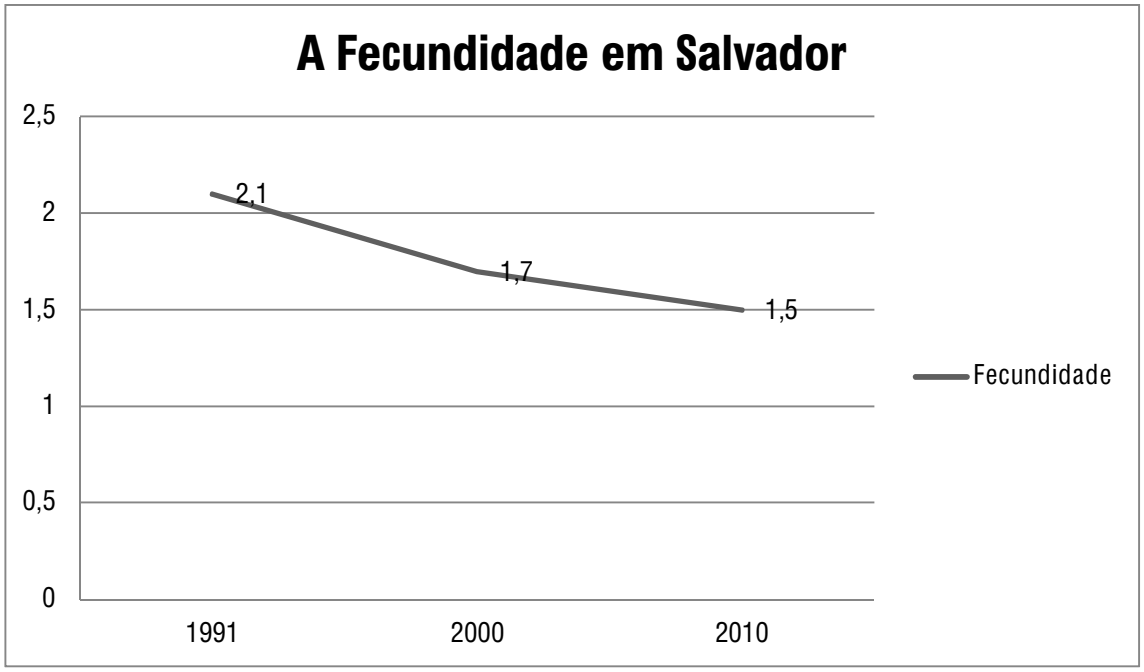
O IDHM passou de 0,563 em 1991 para 0,654 em 2000 - uma taxa de crescimento de 16,16%. O hiato de desenvolvimento humano foi reduzido em 79,18% entre 1991 e 2000. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,142), seguida por Longevidade e por Renda.

IDHM, mais de 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

De 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,563, em 1991, para 0,759, em 2010, enquanto o IDHM da Unidade Federativa (UF) passou de 0,493 para 0,727. Isso implica em uma taxa de crescimento de 34,81% para o município e 47% para a UF; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 55,15% para o município e 53,85% para a UF. No município, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,296), seguida por Longevidade e por Renda. Na UF, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda.

Embora o Altas de Desenvolvimento Humano avalie a Educação Pública a partir do ensino fundamental, um dado apresentado nos três Censos (1991, 2000 e 2010) é de relevância para a oferta da Educação Infantil na rede pública de ensino. A taxa de fecundidade registrada nessas três décadas revela uma diminuição no número de crianças que compõem a demanda potencial que a rede pública de ensino deve cobrir.

Em resumo, a taxa de fecundidade variou para menos no intervalo desses vinte anos.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013[46].

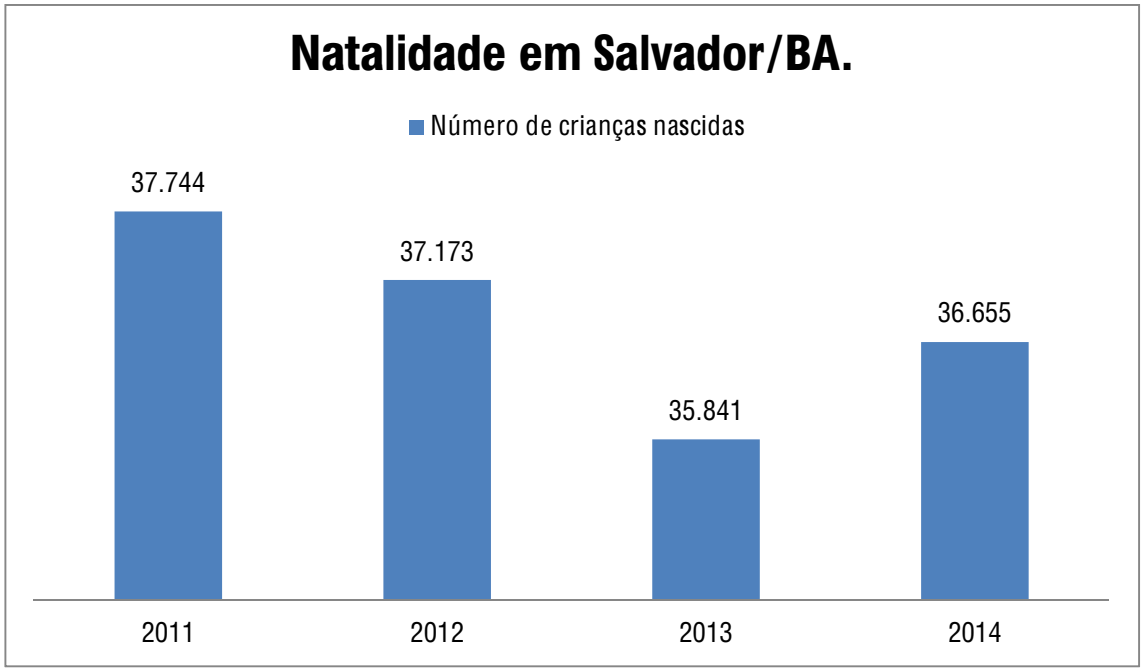
Essa redução gradual na taxa de fecundidade evidencia que a demanda por estabelecimentos educacionais para as crianças com até cinco anos de idade também acompanha essa retração, de uma forma proporcional, a despeito do déficit da oferta de estabelecimentos educacionais ainda ser baixo.

Esses parâmetros (taxa de fecundidade; população na faixa etária para a EI) têm de ser observados na propositura de políticas públicas voltadas à Educação Infantil, sobretudo para assegurar a sua efetividade e eficácia enquanto política pública.

Conforme dados disponíveis pelo Sistema de Informação Municipal de Salvador[47], a taxa de natalidade em Salvador vem diminuindo desde 2011, sendo os dados disponíveis limitados até o ano de 2014. Vejamos:

[46] Levantamento apontado pelo Núcleo de Estudo em Saúde Pública da Universidade de Brasília (NESPE/UNB) referente a Salvador ano de 2016. Disponível em http://www.nesp.unb.br/saudelgbt/images/arquivos/Perfil_Salvador.pdf. Acesso em 02/08/2017, às 15h50min.

[47] Informações extraída do Sim. Acessado por: http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php.



Fonte: Sistema de Informação Municipal de Salvador – SIM.

Nesta senda em que os dados demográficos e educacionais de Salvador se vinculam à Educação Infantil, cumpre adentrar ao objeto da pesquisa, que se refere à relação e, adentra-se ao objeto desta pesquisa referente à relação existente entre a efetividade do direito à Educação Infantil no Município de Salvador/BA nos anos de 2013 a 2016 a partir dos recursos financeiros oriundos do FUNDEB.

4.2. A efetividade do direito à Educação Infantil pelos recursos financeiros do FUNDEB.

O direito se justifica para além da sua previsão no texto legal. A sua preponderância surge quando ele é materializado, exercido pelo seu titular, sem causar prejuízos a terceiros e nos limites que a lei dispõe em favor do seu titular. A garantia fundamental da educação, assegurada pela Constituição Federal, se perfaz quando o Estado assegura em favor da coletividade o acesso democraticamente, livre e gratuito à educação pública.

Deriva desse contexto a ideia da efetividade, quer dizer: o exercício do direito, a eficácia do comando enunciado pelo texto legal. Quando a Lei Maior definiu que a oferta da educação infantil, compreendida até os cinco

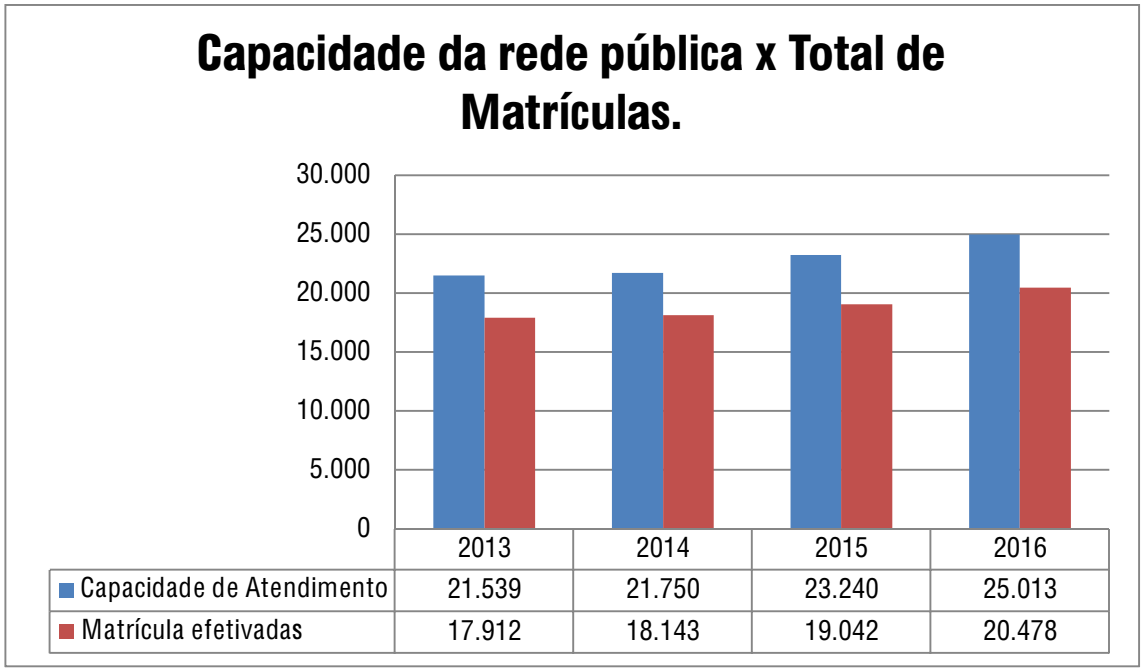
anos de idade, é dever do Estado, emergiu daí o dever da sua efetividade pelos Municípios.

O conceito de efetividade apropriado neste trabalho contempla, na esteira do preconizado por Barroso (1996), é a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social, sendo a efetividade a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

De modo que, o direito à educação infantil, uma vez sedimento nas normas constitucionais, tem eficácia jurídica de forma imperativa, cuja inobservância enseja aplicação coativa, além da responsabilidade política, já que o direito constitucional não institui uma pena especifica diante do caso concreto de inadimplemento de quem ela obrigou a cumprir determinada obrigação.

Assim, analisar a efetividade do direito constitucional à educação infantil em Salvador nos desafiou a obtenção de alguns dados relativos à rede municipal de ensino, em especial: quantitativo de alunos matriculados no período de 2013 a 2016; número de vagas que foram disponibilizadas pela SMED nesse período; montante do volume de recursos financeiros que a Prefeitura de Salvador recebeu oriundos exclusivamente do FUNDEB para a educação infantil. Essa solicitação se deu mediante encaminhamento de ofício à SMED, conforme Anexo II.

Da SMED, só fora possível obter a informação parcial, referente ao número de crianças matriculadas e a capacidade da rede municipal para atendimento das crianças na faixa etária pertinente.



Fonte: SMED/PMS.

Em 2013, a capacidade de atendimento na rede municipal era de 21.539 crianças, sendo matriculado apenas o contingente de 17.912 crianças. Em 2014, essa diferença é minorada um pouco, sendo a capacidade para 21.750 e o número de crianças matriculadas foi de 18.143. Já para 2015, a diferença diminui para 4.378, entre o número de capacidade de atendimento (23.240) e o número de crianças matriculadas na rede municipal (19.042). Em 2016, essa diferença aumentou para 4.535, já que foram matriculadas 20.478 crianças para uma capacidade de atendimento de 25.013 na rede municipal de ensino.

O recorte para esse período se justifica por centralizar em uma gestão municipal apenas, evitando as variações de dados que são próprias da alternância de governo. Por isso, optou-se por relacionar os dados da gestão do atual Prefeito[48].

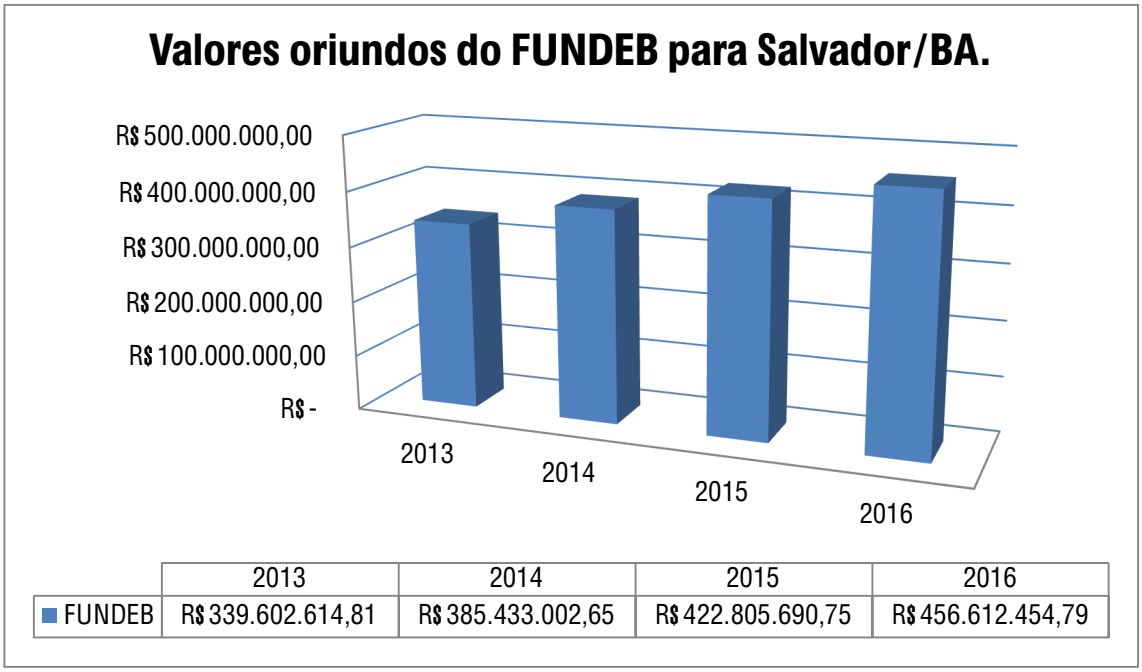
Os dados fornecidos pela SMED o foram de forma parcial, já que houve a solicitação referente ao montante financeiro global que a Prefeitura de Salvador recebera do FUNDEB nesse período. Além de não terem sido

[48] Atualmente, Salvador é gerida pelo Prefeito ACM Neto, do Partido Democratas, eleito em 2012, reeleito em 2016.

apresentados, não apresentaram qualquer justificativa, respondendo a solicitação de pesquisa com apenas os dados do número de matrículas e da capacidade de atendimento.

Conquanto os recursos financeiros sejam públicos, é auspicioso obtê-los pelo próprio Gestor dos recursos, a fim de garantir a fidedignidade do seu conteúdo. Não sendo possível obter as informações quanto ao FUNDEB pela Municipalidade, fomos buscar junto ao Tesouro Nacional os valores que recebera para aplicação na sua educação básica.

O foco está voltado para a Educação Infantil, de modo que será necessária fazer uma construção para se identificar o quanto de FUNDEB é aplicado na EI e daí verificarmos a relação entre o número de matrículas e o volume de recursos.



	2013	2014	2015	2016
FUNDEB	R$ 339.602.614,81	R$ 385.433.002,65	R$ 422.805.690,75	R$ 456.612.454,79

Fonte: Transferências Constitucionais – Tesouro Nacional.

O montante global que a Prefeitura de Salvador recebera do FUNDEB, ao longo dos quatro anos, perfaz o total de R$ 1.604.453.763,00 (um bilhão, seiscentos e quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil e setecentos e sessenta e três reais). Considerando este montante,

Em 2013, Salvador recebeu o valor de R$ 339.602.614,81 (trezentos e trinta e nove milhões, seiscentos e dois mil, seiscentos e catorze reais e oitenta e um centavos) para toda a Educação básica de competência. Naquele ano, foram matriculadas 17.912 crianças no segmento da educação infantil. Já em 2014, o valor foi no total de R$ 385.433.002,65 (trezentos e oitenta e cinco milhões, quatrocentos e trinta e três mil, dois reais e sessenta e cinco centavos) para 18.143 crianças matriculadas nas creches e pré-escolas municipais.

Em 2015, foram matriculadas 19.042 crianças na rede pública infantil, tendo recebido naquele ano o total de R$ 422.805.690,75 (quatrocentos e vinte e dois milhões, oitocentos e cinco mil, seiscentos e noventa reais e setenta e cinco centavos). No último, em 2016, o valor oriundo do FUNDEB foi no total de R$ 456.612.454,79 (quatrocentos e cinquenta e seis milhões, seiscentos e doze mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e setenta e nove centavos), sendo matriculadas na educação infantil municipal 20.478 crianças.

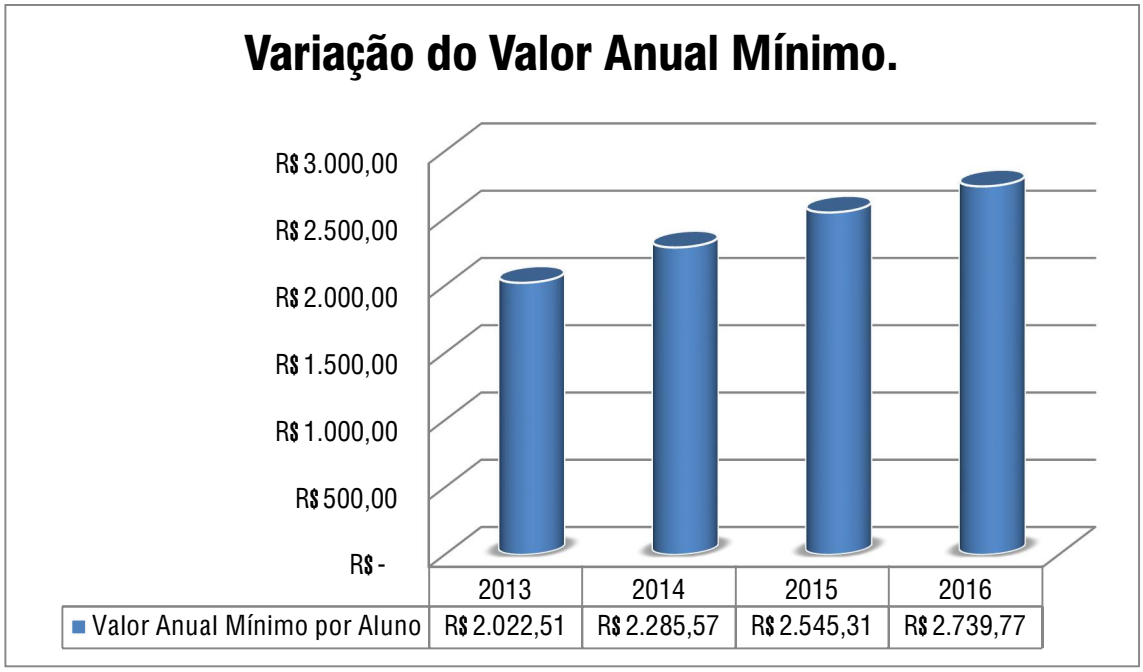
Diante desses valores, torna-se viável propor uma relação entre a oferta da educação infantil pelo Município de Salvador e os recursos do FUNDEB que recera ao longo do período.

O FUNDEB, instituído na forma da Emenda Constitucional nº 53/2006, cujo regramento se deu pela Lei nº 11.494/2007, definiu que o Poder Executivo Federal terá de publicar o valor mínimo por aluno (Art. 15, IV), com abrangência nacional a vigorar no ano subsequente[49].

Através desse valor mínimo por aluno será possível verificar a relação objeto dessa pesquisa, a despeito da omissão de informações pela SMED. Vejamos:

---

[49] Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subseqüente: I - a estimativa da receita total dos Fundos; II - a estimativa do valor da complementação da União; III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado; **IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.**



Fonte: Portarias Interministeriais dos Ministérios da Educação e da Fazenda. Portarias nº 16/2013 – exercício 2013; nº 19/2013 – exercício 2014; nº 8/2015 – exercício 2015; nº 7/2016 – exercício 2016.

Infere-se que a evolução nos valores anuais mínimos por aluno, sobre o qual o valor de repasse do FUNDEB é baseado em cada ano, variou em no mínimo de 7% e no máximo de 12% (dez por cento) de um ano para o outro. De R$ 339.602.614,81 (2013) para 385.433.002,65 (2014), houve uma diferença de aproximadamente 12% (doze por cento) de acréscimo entre os exercícios. Já de 2016 para 2015, houve uma diferença de R$ 33.806.764,04 (trinta e três milhões, oitocentos e seis mil, setecentos e sessenta e quatro reais e quatro centavos) entre os dois exercícios. Causa dessa diferença se associa ao baixo período de arrecadação dos impostos que são bases do Fundo por conta quadro de estagnação econômica vivido no País.

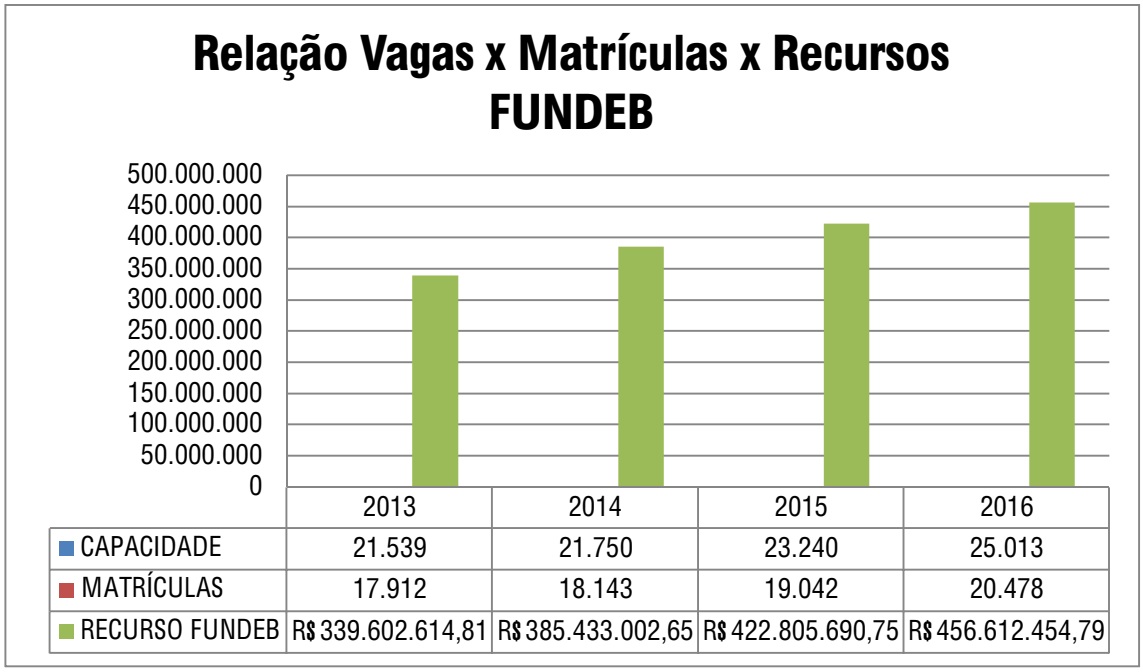
Quanto às matrículas na rede pública municipal da EI, o número de crianças matriculadas também não apresentou uma variação significativa, embora o déficit entre o número de crianças matriculadas para a capacidade de atendimento dos estabelecimentos educacionais públicos seja significativo, uma vez que em 2015, no ano de lançamento do Programa Primeiro Passo, a associação de professores municipais apresentou que a carência de crianças sem acesso à EI é no total de aproximadamente 20.000 (vinte e mil crianças).

Outra comprovação da carência da oferta de vagas na rede pública municipal é denunciada pela Defensoria Pública do Estado da Bahia, que através da instauração de um Procedimento para Apuração de Dano Coletivo – PADAC nº 002/2016, em face da omissão da Municipalidade em ofertar vagas para crianças com até cinco anos de idade no bairro de Pernambués. De acordo com a própria Defensoria, o bairro conta com a população de aproximadamente 180 mil habitantes, dispondo apenas de um único Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), cuja capacidade é para 56 (cinquenta e seis).

Por uma relação entre o número de crianças matriculadas na rede pública municipal, a capacidade de atendimento e o volume de recursos financeiros do FUNDEB que a Prefeitura recebeu ao longo do período, verifica-se que a oferta da EI em Salvador pela rede pública é deficitária, principalmente quando se verifica que a disponibilidade de recursos apresenta um crescimento proporcional entre cada exercício, mas que não repercute na oferta de vagas.

É verdade que os recursos do FUNDEB contemplam toda a educação básica para além da EI, contudo a relação direta entre o valor recebido e o número de matrículas que a Prefeitura concretiza demonstra a insuficiência da rede municipal, notadamente porque a população na faixa etária pertinente sem acesso à EI é significativa, aproximadamente 145.000 (cento e quarenta e cinco mil) crianças sem acesso à creche/pré-escola[50].

[50] Dados apresentados pela Central das Creches do Brasil.



	2013	2014	2015	2016
CAPACIDADE	21.539	21.750	23.240	25.013
MATRÍCULAS	17.912	18.143	19.042	20.478
RECURSO FUNDEB	R$ 339.602.614,81	R$ 385.433.002,65	R$ 422.805.690,75	R$ 456.612.454,79

Fonte: SMED/PMS; Tesouro Nacional. Elaboração própria.

O quadro acima aponta o descompasso entre o volume de recursos que são recebidos pelo FUNDEB e as matrículas que a Prefeitura realiza em sua rede pública de Educação Infantil, associado ainda à capacidade de atendimento nos estabelecimentos educacionais que não insuficientes para o serviço público da EI.

De modo que, respondendo ao problema dessa pesquisa, verifica-se que o efeito do FUNDEB na oferta da Educação Infantil em Salvador, nos anos de 2013 a 2016, tem sido limitado, não refletindo no acesso das crianças na faixa etária correspondente às creches e pré-escola.

Conquanto não seja o objeto dessa pesquisa, convém apresentar algumas causas que possam ocasionar essa situação, além de propor algumas medidas que incrementariam no aumento de vagas na rede pública da Educação Infantil, o que será apresentado no último capítulo deste trabalho.

5. Percurso Metodológico desta pesquisa.

De acordo com Minayo (1994), metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade, incluindo o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador. (Minayo, 1994, p. 16).

A presente pesquisa é voltada à efetividade do direito da educação infantil, considerando a sua possibilidade a partir da política pública de financiamento pelo FUNDEB, em um período específico e no Município de Salvador.

Para tanto, fez-se necessária a realização de uma abordagem qualitativa sobre os dados oficiais acerca da matrícula na rede pública de ensino, considerando a demanda por vagas pela população local e o volume de recursos financeiros oriundos do FUNDEB.

A pesquisa qualitativa é um mecanismo apto que permite ao pesquisador o desenvolvimento do seu objeto de pesquisa a partir das compreensões dos fatos que o cercam. A importância da pesquisa qualitativa é expressada por CHIZZOTI (2008):

> O termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que semente são perceptíveis a uma atenção sensível. Após este tirocínio, o autor interpreta e traduz um texto, zelosamente escrito, com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa.

A abordagem sobre o objeto de estudo feita de forma qualitativa está dissociada do modelo positivista que é aplicado ao estudo da vida social, já que neste parâmetro o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus conceitos e crenças contaminem a pesquisa (GOLDENBERG, 1997).

Na pesquisa qualitativa, o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas, tornando o desenvolvimento da pesquisa imprevisível. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações (DESLAURIERS, 1991, p. 58).

Quanto aos objetivos, baseado em GIL (2007), esta pesquisa é de cunho exploratório, pois pretende desvelar o tema sob o estudo mais explicito,

para permitir o aprimoramento das ideias e aprofundar o conhecimento crítico referente ao financiamento da educação infantil pública a partir dos recursos do FUNDEB.

De acordo com FONSECA (2002), a pesquisa possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a ser investigada, como um processo permanentemente inacabado, uma vez que se perfaz mediante constantes aproximações da realidade, fornecendo subsídios para uma intervenção no real. Assim, os procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental são os mais adequados para a consecução de uma pesquisa qualitativa.

A pesquisa bibliográfica, conforme GIL (2007), se destina a permitir a compreensão das análises que já foram produzidas sobre o tema, de forma que o pesquisador que lança mão deste procedimento de pesquisa estará apto a compreender o que já se pensou e produziu sobre o tema e terá subsídios para construir o seu trabalho, inclusive podendo se propor a realizar uma discussão teórica com base na produção cientifica pesquisada.

Nesta senda, cabe compreender o que FONSECA (2002) concebe a respeito da pesquisa bibliográfica:

> A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

Deste modo, a pesquisa bibliográfica constitui mecanismo para a consecução dos objetivos deste trabalho, pois, diante da complexidade própria do financiamento público, se fez necessário a assimilação dos conceitos e posicionamentos teóricos referentes a algumas categorias. A educação infantil com os trabalhos científicos de Sônia Kramer; Fúlvia Rosemberg; José Marcelino de Rezende Pinto; Moises Khullman Jr. Já a categoria do

financiamento público da educação importou conhecer os trabalhos feitos por Nicholas Davies; Dermeval Saviani; Robert Verhine; João Monlevade.

No que toca à pesquisa bibliográfica, GIL (2007) leciona que:

> A pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Já no que diz respeito à modalidade de pesquisa documental, a sua implementação para o desenvolvimento deste trabalho está sedimentada na importância do conteúdo dos documentos (Leis, Decretos, Portarias, relatórios contábeis, decisões administrativas e judiciais, etc.).

Por se tratar de estudo sobre dados pertinentes a recursos financeiros, o seu fluxo entre a origem e o destino está pautado integralmente em documentos institucionais da administração pública, desde os atos administrativos que dizem respeito à utilização dos recursos, perpassando pelo cotejo das atas de reuniões do Conselho Municipal de Educação, em específico o que diz respeito ao FUNDEB, e as Portarias divulgadas anualmente pelo MEC que estabelecem o novo valor de custo aluno FUNDEB.

A utilização da pesquisa documental se justifica ainda pela sua significativa vantagem para a consecução dos objetivos definidos para este trabalho. De acordo com Gil (2007), a pesquisa documental não implica em altos custos, permite uma leitura aprofundada das fontes e, principalmente, se constitui em uma base robusta e estável de dados.

Segundo PÁDUA (1997):

> Pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências.

Torna-se necessária também para a realização desta pesquisa a adoção da técnica de pesquisa de campo, que se dará através da coleta de dados por meio de pesquisa documental e da análise dos dados que será feita sob a perspectiva sócio-histórica, com a finalidade de auxiliar na interpretação dos documentos pertinentes ao problema deste trabalho.

Por ser uma pesquisa que se debruça sobre os recursos públicos do FUNDEB destinados à educação infantil, é indispensável a coleta de dados a ser realizado, *v.g.*, nos relatórios anuais fornecidos pela Secretária do Tesouro Nacional; nos dados estatísticos divulgados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); no relatório anual de prestação de contas apresentados pelo Município de Salvador nos anos de 2013 a 2016; dados estatísticos apresentados pelo IPEA e no CENSO.

Para a execução da pesquisa não houve a adoção do estudo de caso, tendo em vista que, conforme Gil (2009), essa técnica de pesquisa enseja a consecução das providências: **(i)** explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; **(ii)** preservar o caráter unitário do objeto estudado; **(iii)** descrever a situação do contexto em que está sendo feita uma determinada investigação; **(iv)** formular hipóteses ou desenvolver teorias e **(v)** explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações complexas que não permitam o uso de levantamentos e experimentos.

Sendo a pesquisa voltada a analisar a efetividade do direito à educação infantil no Município de Salvador a partir dos recursos do FUNDEB, optou-se por fazê-lo mediante o acesso aos dados de registros referentes às matrículas na rede pública de ensino, os dados de volume de recursos financeiros repassados ao Município, o que fora possível através de dados na rede mundial de computadores, notadamente nos sítios eletrônicos do INEP e do FNDE e na SMED.

Quanto à SMED, é conveniente pontuar a trilha percorrida naquele órgão para a obtenção dos dados. Inicialmente, a intenção era obter os dados no sítio eletrônico da SMED, no campos referente à ‘Rede de Ensino - Educação em números’, uma aba que fica acessível no site.

Essa aba (Rede de Ensino - Educação em números) dispõe sobre um rol quantitativo referente à rede pública municipal, separada em escolas, alunos e classes. Cada uma dessas divisões ainda é subdividida. Por exemplo, a categoria alunos é subdividida em regional, cor/raça, deficiência, segmento, série, sexo, turno, quilombolas e tempo integral.

Optando por segmento, acessa-se o contingente de crianças matriculadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, porém é limitada ao ano vigente (2017), não sendo possível acessar os anos anteriores. Por conta disso, optou-se por enviar o Ofício à Diretoria Pedagógico para acessar as informações pretendidas no período recortada para essa pesquisa.

Cogitou-se solicitar com fundamento na Lei de Acesso à Informação, porém fizemos mediante um Ofício formal, expedido pela Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania, Profa. Dra. Ângela Maria Carvalho Borges, nos termos do Anexo III, através do qual fui apresentado como discente do Mestrado e exposto a justificativa para apresentação dos dados, que era a comparação com as informações oficiais do INEP e da Secretária do Tesouro Nacional (STN), a partir do FNDE.

A solicitação por Ofício se deu no dia 28/04/2017, conforme protocolo de recebimento constante no rodapé do Ofício, porém a resposta só fora disponibilizada em 17 de julho de 2017, de forma parcial, pois apenas dois itens foram respondidos, não havendo a disponibilidade relativa ao volume de recursos financeiros que a Prefeitura de Salvador recebera no período de 2013 a 2016 provenientes do FUNDEB e aplicados na Educação Infantil.

Neste cenário, aproveitamos as informações que foram disponibilizadas e nos guiamos a partir dos dados da STN relativos aos recursos do FUNDEB, de forma a obter definitivamente os dados para a sua análise nesta pesquisa, visando suprir as informações negas pela SMED.

6. Considerações Finais.

O Brasil apresenta a sua história marcada por mudanças significativas de ofertar a educação, de considerar a criança e de financiar a

educação na rede pública de ensino. As características são consequências do contexto político, econômico, social e jurídico.

O que se percebeu na análise do objeto de estudo dessa pesquisa foi principalmente que as mesmas agruras que a educação pública teve de enfrentar até ser prevista na Constituição Federal como um direito fundamental, também terão de ser suplantadas para viabilizar o exercício desse direito, ainda que esteja vigorando o Estado Democrático de Direito, após a Lei Maior de 1988.

Hoje, o direito à educação infantil pública está previsto na Constituição, a criança ostenta uma posição de significativa tutela pelo Estado, estão sedimentadas em lei as fontes financeiras para o seu custeio, porém a educação infantil ainda não é ofertada na proporção da necessidade das crianças, sobretudo as das camadas sociais mais desfavorecidas. Quando ofertado, esse direito não alcança a qualidade do ensino capaz de propiciar "*o desenvolvimento humano e a preparação para o mercado de trabalho*".

No entanto, algumas providências têm sido concebidas e outras realizadas para assegurar que as previsões legais, sobretudo de índole constitucional, sejam efetivadas.

De um lado, merece destaque a atuação do Poder Judiciário reconhecer o direito fundamental da criança que não tenha conseguido vaga na rede pública de ensino, compelindo o Município a disponibilizar vagas e/ou adotar medidas alternativas que viabilizem o exercício desse direito pela criança-educanda, vide o julgamento do Recurso Extraordinário nº 956.475-RE, no qual o Min. Celso de Mello determinou que o Município de Volta Redonda/RJ matriculasse uma criança de quatro anos na pré-escola da rede pública. Tal medida representa manifesta providência por parte do Poder Judiciário, sobretudo por ser oriunda da sua última instância, órgão responsável pela defesa da Constituição Federal e das suas normas.

Merece destaque também os movimentos sociais voltados para a efetividade da Educação Infantil, em especial a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que através da campanha iniciada em 2002, concebeu dois

elementos atinentes à qualidade do ensino na educação pública: o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ)[51].

Esses dois índices foram propostos para servir como parâmetro de apuração do quanto se gasta por aluno e do quanto tem de ser investido para propiciar uma educação de qualidade, considerando as peculiaridades de cada etapa e modalidade de ensino na educação básica. Ambos mecanismos já estão incorporados à legislação nacional acerca da educação, notadamente no que diz respeito ao financiamento.

A Lei 11.494/07 (regulamentou o FUNDEB), em seu art. 38, bem como a própria Lei nº 13.005/14, que instituiu o atual Plano Nacional de Educação, vigente até 2024, define, em suas metas 20.6 e 20.7, o CAQ e o CAQi como referenciais para a apuração do custo de cada educando, e a definição de critérios objetivos que assegurem a manutenção e desenvolvimento do ensino de forma a assegurar a qualidade na oferta da educação pelo Ente Público.

> Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.
>
> 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;
>
> 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da

[51] Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Plataforma digital com acesso através do endereço: http://www.custoalunoqualidade.org.br/o-que-e-caqi-e-o-caq. Acesso em 06/08/2017, às 10h20min.

> educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

Inclusive, em 2010, o Conselho Nacional de Educação, nos termos do Parecer nº 8/2010, entendeu pela "*adoção do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), como referência para a construção de matriz de padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica pública no Brasil.*[52]"

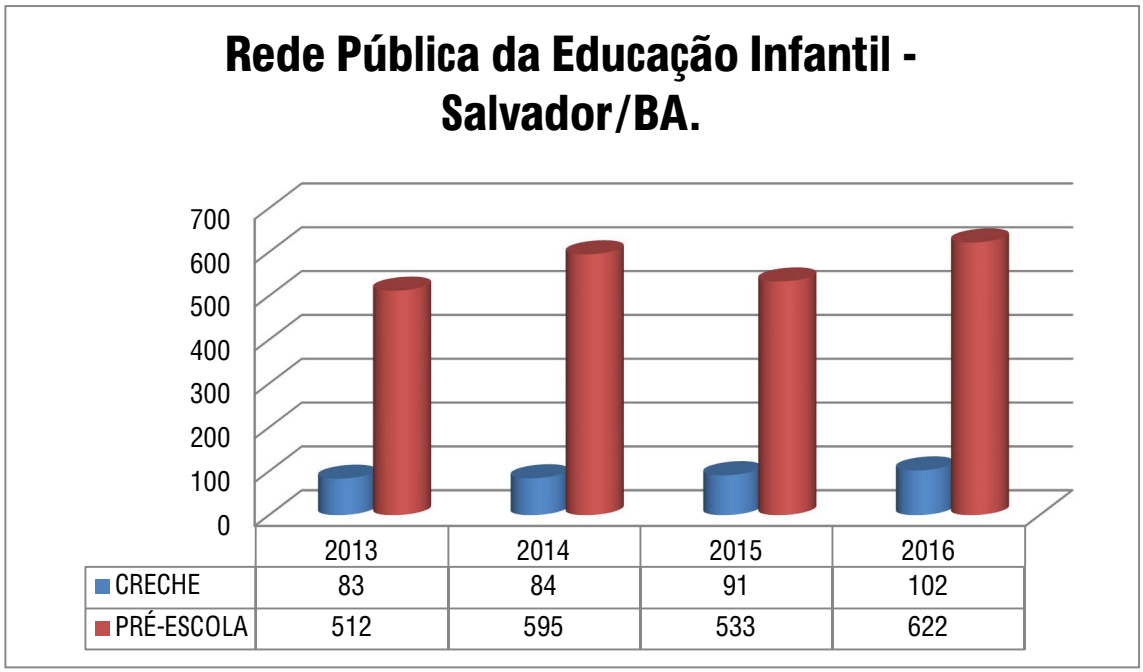
Infere-se que o advento desses dois mecanismos e a sua incorporação no financiamento da educação pública implica incremento na receita destinada aos alunos. Em levantamento feito pelos responsáveis pela Campanha Nacional, foi demonstrado há diferença existente entre o valor atualmente definido como custo mínimo por aluno e o aquele defendido pelo CAQ e CAQi.

A legislação própria do FUNDEB associada com as previsões da Constituição Federal, em especial a vinculação de receitas para o financiamento da educação representaram uma mudança de paradigma na forma de sustentar a educação pública infantil, sendo possível estabelecer metas alcançáveis para a ampla cobertura desse serviço público.

O Município de Salvador apresentou nesses quatro anos um comportamento retraído na oferta da educação infantil. Ainda que seja a Meta 1 do atual Plano Nacional de Educação, os registros feitos na rede pública municipal evidenciam a necessidade de esforço estatal nesse sentido.

[52] Conclusão do Parecer nº 8/2010, sendo favorável à utilização do CAQi para a definição de padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.

Vejamos:



Fonte: MEC/INEP/Deed/Censo Escolar. Observatório – Plano Nacional de Educação (PNE).

Observa-se a característica marcante da Municipalidade em desprestigiar as creches em sua rede pública, dispondo de uma quantidade ínfima de estabelecimentos para atender a demanda da faixa etária local.

De acordo com o CENSO 2010, a porcentagem de crianças na faixa etária da EI que frequentava estabelecimento educacionais da rede pública em Salvador era de 88,5% (oitenta e oito vírgula cinco por cento) na pré-escola, e de 29,5% (vinte e nove vírgula cinco por cento) nas creches, para um número de 59.566 e 39.116 crianças em cada segmento, respectivamente.

É provável que a opção da Municipalidade em priorizar a pré-escola se deva à sua proximidade com o ensino fundamental e/ou ao preconceito das famílias em utilizar esse serviço público para com seus filhos em tenra idade, todavia a baixíssima quantidade de creches acomete enseja a adoção de medidas que viabilizem a mudança desse quadro, já que a EI tem de contemplar todas as crianças, ante os seus efeitos positivos na formação e desenvolvimento da criança mesmo na primeira infância.

Portanto, as circunstancias aqui discutidas ocorrem na medida em que o Município se propõe a ofertar a Educação Infantil, lhe cabendo adotar

medidas que otimizem a utilização dos recursos financeiros provenientes do FUNDEB, permitindo que haja o incremento também nas creches, já que reside neste segmento a maior carência no número de estabelecimentos públicos.

A efetividade do direito à EI pelas crianças soteropolitanas está comprometida, haja vista que o Poder Público, no exercício da sua competência, tem se voltado para ofertar apenas um dos segmentos dessa primeira etapa educacional, carecendo de mudança imediata de postura, de forma a equilibrar o número de matrículas e atendimento às crianças em idades para frequentar as creches.

7. Referências

A BRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Artigo disponível em: http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S003476122007000700005&pid=S0034-76122007000700005&pdf_path=rap/v41nspe/a05v41sp.pdf. Acesso em 25/05/15, às 16:30;

ADRIÃO, Theresa; Pinto, José Marcelino de Rezende. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. I, p. 23-46. 2006;

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores;

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Revista Atualidades Jurídicas – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB. Ed. 4. Janeiro/Fevereiro 2009. Disponível em: < http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf.pdf>. Acesso em: 17/06/14;

_____.Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013;

_____. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidade da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BENJAMIN, Walter. Reflexões sobre a criança, o brinquedo e a educação. Tradução e notas de Marcus Vinicius Mazzari. 2ª ed. São Paulo: Duas cidades; Editora 34, 2009;

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 8a ed. Campus, Rio de Janeiro, 1992;

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 26/10/15, às 13h40m;

_____. Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em < http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em 27/10/2015, às 13:40;

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anisio Teixeira. Relatório do 1º Ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio-2014-2016. Brasília: INEP, 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil. Brasília,DF: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – Introdução. Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. Plano Nacional de Educação. 2001.

_____. MEC, SEB, DPE, COEDI. Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC/ Secretaria de Educação Básica/DPE/COEDI, 2006a.

_____. Lei 11.274, de fevereiro de 2006. Ensino Fundamental de nove anos, antecipando para seis anos o ensino fundamental, e levando a Pré-Escola para quatro e cinco anos e outra questão. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2006b.

_____.Emenda Constitucional n. 53, de 20 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206,208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, D. F. 9 mar. 2006c.

_____. Lei 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 – Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 2007.

_____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Brasília0,1 DF, 11 nov. 2009a.

BOLZON, José. Habermas e educação: uma contribuição crítica à formação científica. Disponível em http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/23748/000742319.pdf?sequence=1&locale-attribute=pt_BR. Acesso em: 20/07/17, às 15h10min;

BULHÕES, Raquel Recker Rabello. A Educação nas Constituições Brasileira. Lex Humanas. Petrópolis, nº 1. 2009. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/33904/1/LH1-1_artigo8.pdf?ln=pt-pt. Acessado em 28/06/17, às 10h30min;

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Forense, 2014;

CAMPOS, Maria Malta, ROSEMBERG, Fúlvia, FERREIRA, Isabel Morsoletto. A Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas. São Paulo: FDE, 1989.

_____. Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 2009.

CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010;

CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. Petrópolis: Vozes, 2008;

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos sociais. 8ª ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2008;

CUNHA JR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2014;

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. Educ. Soc., vol. 28, nº100. Campinas, 2007, p. 831-855;

_____. O Papel social da educação infantil. Disponível em < http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista7-mat8.pdf>. Acesso em 27/10/2015, às 19h30min;

_____. O Governo Lula e a Educação: A deserção do Estado continua? In. Educ. Soc. vol. 25, n. 86, p. 245-252. Campinas: 2004;

_____. A Educação Básica no Brasil. Educ. Soc. Campinas: setembro/2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf. Acessado em 07/07/17, às 13h40min;

DAVIES, Nicholas. O financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? Revista educação On-line PUC-Rio. Nº 10. 2012. p. 31-63;

_____. A Educação nas Constituições Federais e em suas Emendas de 1824 a 2010. Revista HISTEDBR On-line. Março/2010. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/37/doc01-37.pdf. Acessado em 03/07/2017, às 19h40min.

_____. Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia. Fase final: Foco no Fundef. Relatório Geral. Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público – ISP. Salvador: 2003.

_____. O financiamento da Educação Estatal no Brasil: Velhos e Novos Desafios. Simpósio Luso-brasileiro de Política e Administração da Educação. Janeiro/2001. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/25795/15068. Acessado em: 04/07/17, às 10h20min;

_____. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. Universidade e Sociedade, São Paulo, v. 11, n. 25, p. 29-39, dez. 2001

_____. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação: 10% do PIB são a salvação? In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela. Maria. (Org.). Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 183-205.

_____. Recursos financeiros na LDB. 1997. Disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic3.htm#_ftn1. Acesso em 03/07/2017, às 08h30min;

FERREIRA JR., Amarilioa; BITTAR, Marisa. Educação e Ideologia Tecnocrática na Ditadura Militar. Caderno Cades. Vol. 28. p. 333-355. Disponivel em HTTP://www.cedes.unicamp.br. Acessado em 28/07/17, às 10h20min.

FERREIRA, Pinto. Educação e Constituinte. Revista Informativa Legislativa. Nº 92. Brasília: 1986;

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila;

FREITAS, Kátia Siqueira de. Programa de Gestão Participativa: uma experiência de apoio às escolas públicas. In: Bahia Análise e Dados, Vol. 1, Salvador: superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 1999, p. 34-43.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de Pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. História da Educação Brasileira. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009;

GIL, Antônio Carlos. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999;

_____. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007;

GOLDENBERG, M. A arte de pesquisar. Rio de Janeiro: Record, 1997;

HAMZE, Amélia. Educação como desenvolvimento global. Disponível em http://educador.brasilescola.com/trabalho-docente/educacao-como-desenvolvimento-global.htm. Acesso em 16.11.2015, às 19h40min.

HORTA, José Silvério Baía. O Planejamento Educacional na Pós-Graduação em Educação no Brasil.

IVO, Anete Brito Leal. Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas. Salvador: Fapesb, 2013.

KRAMER, Sônia. CARVALHO, Maria Cristina; Nunes, Maria Fernanda. Educação Infantil: Formação e responsabilidade. Campinas, São Paulo: Papirus, 2012;

KUHLMANN JR., Moisés. Histórias da educação infantil brasileira. Revista Brasileira de educação. Nº 14. 2008.

LOPES, Eliane Marta Teixeira; Faria Filho, Luciano Mendes do; Veiga, Cynthia Greive. 500 anos da educação no Brasil. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

LOUREIRO, Walderês Nunes. O financiamento da Educação no Brasil: Contextualização. Disponível em <

https://anaisdosimposio.fe.ufg.br/up/248/o/3_LOUREIRO__Walderes_Nunes.pdf> Acesso em 08/10/15, às 20h00min;

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014;

_____. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2005.

MONLEVADE, João Antonio. Para entender o FUNDEB/ João Antonio Monlevade. Ceilândia, Idéa, 2007. 144p.

PÁDUA, Elisabeth M. M. de. Metodologia da Pesquisa. Abordagem Técnica. Campinas - SP: Papirus, 2004;

PASCHOAL, Jaqueline Delgado; MACHADO, Maria Cristina Gomes. A história da Educação Infantil: Avanços, retrocessos e desafio dessa modalidade educacional. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.33, p. 78-95, mar.2009;

PINTO, José Marcelino de Rezende Pinto. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no Pacto Federativo. Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. Acesso em 01/11/2015, às 11h30min;

PRATAS, Helena. Cidadania Global e Solidariedade. Propostas e Percursos Educativos. Artigo publicado no Colóquio Cidadania e Sociedade do Conhecimento, realizado nos dias 3 e 4 de dezembro de 2012, na Universidade de Lisboa-Portugal;

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa: Gadiva, 2005.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. Acesso em: http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Educa%C3%A7%C3%A3o%20infantil%20p%C3%B3s-FUNDEB%20avan%C3%A7os%20e%20tens%C3%B5es%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>. Disponível em 20/09/2015, às 19h00min;

SALVADOR. Secretária de Educação no Município de Salvador. Disponível em < http://educacao.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em 30/10/2015, às 17h40min;

_____. Secretária Municipal de Educação. Salvador, BA. 2015;

SAVIANI, Dermeval. Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2011;

SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 34;

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Aliomar Baleeiro: Uma Introdução à Ciência das Finanças. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas. Aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. (Org.) Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2008, Tomo 8;

SCHOOR, Roberto Nicolau. A municipalização do ensino e o financiamento da educação infantil. in: MATINS, Angela Maria, OLIVEIRA, Cleiton de Oliveira; BUENO, Maria Sylvia Simões Bueno (Orgs.). Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004;

SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). Conversas sobre financiamento da educação no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 89-115;

TROSA, Silvye. Gestão Pública por resultados: quando o Estado se compromete. Tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília: ENAP, 2001.

VERHINE, Robert E.; MAGALHÃES, Ana Lúcia. Custo-aluno-ano em escolas de qualidade: uma análise por contexto e oferta de ensino. 2000.

VIEIRA, Sofia Leche. A educação nas constituições brasileira: texto e contexto. Brasília, v. 88, nº 219, p. 291-309. 2007. Disponível em: file:///C:/Users/lucas.alves/Downloads/6%20a%20educ%20nas%20const%20brasileiras.pdf