



Audiência Pública  
Câmara dos Deputados  
Plenário 13 do Anexo II da Câmara dos Deputados

Assunto: Comissão Especial para proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15/15 que “Torna Permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb”.

Brasília, 28 de maio de 2019.

Jaqueline Pasuch

Agradecer a oportunidade de participar da Audiência Pública da Comissão Especial que pretende proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15/15 e “Torna Permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Cumprimentar e agradecer o convite do Presidente desta Comissão, Deputado Bacelar, demais componentes desta mesa de palestrantes, a Relatora da Comissão, Deputada Professora Dorinha, que apresentou a proposta de Minuta de Substitutivo, demais parlamentares e pessoas aqui presentes, destacando colegas do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil que, junto comigo, representam a voz das crianças de 0 até 6 anos de idade, os bebês e as crianças pequenas da primeira etapa da educação brasileira, a educação infantil.

O MIEIB é uma rede articulada em 26 Fóruns Estaduais de Educação Infantil e o Fórum do Distrito Federal e caracteriza-se por ser uma organização autônoma, de caráter interinstitucional e suprapartidário, comprometida com a educação infantil, tanto no que se refere a defender a garantia do acesso a um atendimento de qualidade para todas as crianças de 0 a 6 anos, quanto em fortalecer esse campo de conhecimentos e de atuação profissional no Brasil.

O atendimento às crianças de 0 até 6 anos em instituições de educação infantil enfrenta inúmeros desafios à sua concretização em nosso país. A cada vez mais nítida delimitação do campo e a consequente identificação das contradições e demandas nele presentes,

mobiliza a atuação de profissionais e militantes envolvidos. Trata-se da necessidade de ampliação das redes, da melhoria da qualidade dos serviços, da efetiva integração aos sistemas de ensino, do direcionamento dos recursos financeiros, da definição de normas para credenciamento e regularização do funcionamento dessas instituições, bem como da exigência de formação adequada de seus profissionais e do respectivo embasamento conceitual consistente.

Nossas históricas conquistas, ao longo dos já 20 anos de existência, nos permitem afirmar que a educação infantil existe e reexiste, e nos convocam para inúmeros e específicos desafios no que se refere ao direito das crianças brasileiras à educação infantil. No contexto de cumprimento do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, as nossas defesas pela equidade no atendimento ao direito à Educação Infantil de qualidade precisam estar presentes nos espaços estruturantes da Educação Pública. Nesse sentido, há que se considerar a importância desses espaços de audiências públicas, no fortalecimento do nosso regime democrático, destacando o esforço desta participação, no âmbito da Proposta de Emenda à Constituição nº 15/15 que “Torna Permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb”.

Na perspectiva da equidade, com a experiência de 10 anos de FUNDEF, quase 14 do FUNDEB existente, faremos a defesa de que se torne permanente, com a força constitucional, para que possamos garantir nas políticas educacionais a universalização do direito à educação para todas as crianças brasileiras.

### **Estabelecer relações e fortalecer continuidades**

Muitos autores afirmam que a ausência de **continuidade** nas políticas públicas é um dos grandes problemas para a qualificação e a expansão dos serviços ofertados pelo Estado para a população. No Brasil desde a Constituição de 1988 temos procurado construir um projeto de Educação Infantil para as crianças brasileiras de 0 a 6 anos. Este projeto vem cercado de disputas externas relacionadas a projetos de sociedade, de modelo de desenvolvimento econômico, de concepções de educação e preenhe em contradições internas como pontos de vista diversos sobre temas como: função política, social e educacional da creche e da pré-escola, obrigatoriedade, oferta pública x oferta conveniada e privada, financiamento, formação de profissionais, condições de infraestrutura, condições de trabalho e atendimento, valorização, dentre outras.

Não é possível dissociar a formação dos profissionais da educação infantil da história da oferta de vagas para crianças de zero a seis anos em instituições educacionais. O processo de reconhecimento de que a área deve ter organização com características próprias ainda está em construção na sociedade como um todo e entre os próprios educadores. A conquista de uma formação qualificada para todos os professores da educação infantil depende da superação do padrão persistente de desigualdade social

da oferta que ainda revela trajetórias escolares paralelas, desiguais e piores para os mais pobres. Assegurar um profissional qualificado para o trabalho em todas as creches e pré-escolas do país é condição para organização institucional e curricular que articule as funções de cuidar e de educar, respondendo às múltiplas necessidades das crianças. Para que isso ocorra, é preciso romper com a concepção de que quanto menor a criança menor pode ser a qualificação do profissional que dela se ocupa, garantindo formação inicial e continuada específica para quem trabalha ou deseja trabalhar na educação infantil.

Só conseguiremos garantir educação de qualidade para todos/as com formação excelente de professores. Nesse movimento duplo, é fundamental assegurar: qualidade da oferta educacional para todos; fim da dualidade dos sistemas, que mantém privilégios e não assegura a educação como direito; investimentos públicos nas políticas de formação e de valorização dos professores; diálogo com o movimento dos educadores, traçando os contornos da identidade da docência e da pedagogia.

O reconhecimento do direito à Educação Infantil configura-se como compromisso do Estado somente a partir da Constituição Federal de 1988. Na redação da Carta Magna, o dever do Estado é garantir “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade” (art. 208, inciso IV, modificado pela Emenda Constitucional nº 53/2006). Dever este reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990, art. 54, IV). Após a promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -LDBEN nº 9.394/96, a Educação Infantil foi reconhecida como primeira etapa da educação básica e com a Emenda Constitucional nº 59/2009 a obrigatoriedade da Educação Básica dos quatro aos dezessete anos.

O PNE que possui vigência até 2024 traça diretrizes, metas e estratégias para a educação nacional, no âmbito da educação básica e superior. Suas 20 metas revelam os principais desafios para as políticas públicas brasileiras e servem como direção para ações dos entes federativos. Sua primeira meta destina-se a “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014, meta 1). E para alcançar esta meta definiram-se dezessete estratégias, as quais visam a uma série de ações, a saber: expandir o número de vagas; melhorar a estrutura física e a qualidade do ensino; otimizar o atendimento a crianças com necessidades especiais, indígenas, quilombolas e do campo; avaliar as condições físicas e humanas da educação infantil, com base nos parâmetros nacionais de qualidade; promover a formação continuada dos professores atuantes; monitorar o acesso e permanência das crianças na educação infantil e estimular o acesso a essa etapa em tempo integral.

## **Balanço realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação denota estagnação em maioria dos dispositivos**

Em 2019, o Plano Nacional de Educação, previsto pela Lei 13.005/2014, completa cinco anos de vigência - e também de descumprimento. Das 20 metas elaboradas para aprimorar a qualidade da educação no país, apenas 4 tiveram avanços parciais. O restante caminha a passos lentos, o que torna a efetivação do PNE ao fim de 2024 uma realidade cada vez mais improvável.

### **O descumprimento do PNE em números**

Entre os destaques do relatório está a estagnação das metas 1, 2 e 3, referentes à universalização do acesso à educação básica. O lento avanço dos indicadores evidencia que, todos os anos, milhares de crianças continuam fora da creche, da pré-escola e dos ensinos fundamental e médio.

Em 2017, de acordo com a PNAD Contínua, apenas 34,1% das crianças de até 3 anos estavam matriculadas, bem abaixo da meta, de 50%. Em 2017, o aumento havia sido de apenas 2,2% em relação ao ano anterior. Já o dispositivo da meta 1 que prevê a universalização da educação infantil na pré-escola até 2016 encontra-se em atraso, pois 7% das crianças brasileiras ainda estavam fora da escola em 2017.

Muito se avançou no Brasil nos últimos anos para que a educação infantil pudesse ser ofertada com qualidade, sob a ótica da educação, em espaços institucionais públicos não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais organizados para atender crianças de até seis anos de idade no período diurno, preferencialmente em jornada integral.

### **Recursos públicos destinados a instituições privadas sem fins lucrativos na educação infantil**

Dada a incorporação tardia da faixa etária de zero a três anos de idade (creche) como integrante da educação básica, sua taxa de atendimento sempre foi baixa e com grande presença de instituições privadas sem fins lucrativos na sua oferta. Essa tendência histórica contribuiu para que a oferta em creche ficasse vinculada durante muitos anos às associações filantrópicas e comunitárias, assim como nos órgãos de assistência social e não na educação.

A educação infantil, como direito de todos e como dever no Estado pela CF/88, sendo a responsabilidade de sua oferta pelos municípios, com colaboração dos Estados e da União, traz um novo marco para a educação infantil, assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de 2007, com a incorporação da educação infantil na redistribuição dos recursos para a educação. Todavia, este mesmo Fundo permitiu que as matrículas efetivadas em educação especial feitas por essas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público fossem computadas para redistribuição dos recursos do Fundo. Na versão original da Lei

em 2007 era previsto um prazo de quatro anos para o computo das matrículas em pré-escola, das crianças de quatro e cinco anos, sendo esta regra editada duas vezes atualmente pela redação da Lei nº 13.348, de 2016, admitindo essas matrículas até a universalização da pré-escola (BRASIL, 2016, art. 8º).

A incorporação desta norma de repasse para as instituições privadas de educação infantil foi discutida amplamente no período de tramitação da Lei do Fundeb e obteve sua aprovação em virtude do grande número e organização das entidades privadas que atuavam na educação infantil e especial e da pressão dos governos municipais que mantinham alta oferta por esta forma de conveniamento. Analisando os dados de matrículas na educação infantil no Brasil, no período de 2013 a 2016, por dependência administrativa, detalhando o atendimento privado, podemos observar que há um crescimento de 9% nas matrículas da rede direta municipal, 4% na rede privada conveniada com o poder público e 6% nas instituições privadas com fins lucrativos (Tabela 1). Ainda que um crescimento seja apresentado no setor privado, há maior expansão do setor público neste período.

**Tabela 1**–Número de matrículas em creche e pré-escola por dependência administrativa – Brasil 2013-2016.

Dependência Administrativa Detalhada	2013	2014	2015	2016
Federal	2.695	2.619	2.599	3.022
Estadual	56.468	57.163	54.751	55.193
Municipal	5.317.981	5.476.638	5.567.651	5.837.389
Privada conveniada	758.977	778.379	763.978	789.926
Privada não conveniada sem fins lucrativos	92.380	103.769	128.230	119.786
Privada não conveniada com fins lucrativos	1.379.076	1.451.301	1.455.021	1.473.788
Total	7.607.577	7.869.869	7.972.230	8.279.104

**Fonte:** Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais /UFPR a partir dos microdados do Censo Escolar / INEP 2013 a 2016.

Pela análise do curto período (2013 a 2016), conforme estudo de Coutinho, a tendência de expansão do atendimento em educação infantil tem sido a de oferta pública, com redução da oferta em instituições conveniadas. Todavia, esta tendência de diminuição do conveniamento é uma estratégia de contextos específicos, mas a privatização tem sido usada com frequência pelos municípios dado o histórico da oferta, assim como baixo fator de ponderação para as creches do Fundeb, o que implica em um valor muito abaixo do custo real, não podendo também desconsiderar os limites sobre os gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em um contexto de ampla demanda não atendida, tanto na creche e como na pré-escola que tinha como prazo 2016 para a universalização do atendimento de quatro e cinco anos.

Ainda que não se mostre expressivo o crescimento de oferta conveniada para o Brasil (Tabela 6), 4%, as metas do PNE para a ampliação do atendimento em educação infantil

fazem acender uma luz alerta sobre a possibilidade de grande expansão desses convênios em um contexto do Novo Regime Fiscal, Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, com restrição de recursos do governo federal. Tais recursos são essenciais no exercício da função da União de complementar recursos para que municípios, que são entes federativos responsáveis por este atendimento, mas com mais frágil arrecadação tributária, possam fazer a expansão com qualidade.

Com ampliação da disputa pelo fundo público, como afirma Pinto (2016), o cenário que se desenha para o período de implementação do PNE é muito pouco promissor. De um lado, as políticas recessivas, tomadas como um fim em si mesmo, têm derrubado a receita da União, dos Estados, do DF e dos municípios. Com a recessão, e o desemprego que lhe segue, aumenta a demanda das diferentes áreas sobre o fundo público, um fundo que se reduz a cada dia e que, cada vez mais, é disputado com avidez pelos segmentos privados com forte poder de pressão no Executivo e Legislativo (PINTO, 2016, p. 150).

Entendemos que a forma de conveniamento e/ou contratos com as instituições sem fins lucrativos (filantrópicas, confessionais ou comunitárias) para o atendimento da educação infantil é uma forma de privatização da educação infantil, pois esta oferta, ainda que mantida pelo poder público, seja por repasse de valores por criança, contratação de professores e/ou funcionários, não é oferta uma pública, sendo a mesma orientada pelos princípios que regem essas instituições nos diferentes aspectos que envolvem a gestão, o currículo e as práticas pedagógicas.

A prática da terceirização que tem se fortalecido no Brasil a partir de uma forte concepção de administração pública pautada num modelo de Estado mínimo, com maior abertura aos interesses do mercado e forte tendência para que a sociedade civil, incentivada pelo Estado, assuma as políticas sociais. (PERONI, 2013). A terceirização traz consigo, a autonomia das organizações contratadas pelo poder público e com esta autonomia, práticas de precarização na oferta dos serviços, tanto na contratação de pessoal não qualificado, comprometendo direitos já conquistados pelas categorias profissionais das respectivas áreas (SISMUC, 2017), assim como na utilização de insumos de baixa qualidade.

A qualidade do serviço ofertado no âmbito da educação infantil tem sido, historicamente, muito inferior àquela observada em instituições mantidas e administradas diretamente pelo poder público. Aspectos como infraestrutura, formação de profissionais, condições de trabalho e garantia de direitos trabalhistas têm sido indicadores dessa baixa qualidade (BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009; CAMPOS; FÜLGRAFF; WIGGERS, 2006). Também não podemos deixar de considerar que esses convênios/contratos com as instituições privadas para a oferta da educação devem ser supervisionados pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Conselho Municipal de Educação, que geralmente não possuem condições objetivas para essa fiscalização e acompanhamento.

Os valores repassados pelo poder público às instituições privadas geralmente ficam abaixo das estimativas para o CAQi. Essa diferenciação gera segmentação da oferta, com aumento da desigualdade no atendimento. Sendo que as crianças que não conseguem vagas na rede pública, geralmente as mais pobres, negras e residentes nas áreas rurais, são direcionadas para a rede conveniada ou são excluídas do acesso ao seu direito constitucional à vaga em IEI próximas às suas residências. Muitas instituições, considerando o recurso insuficiente repassado pelo poder público, solicitam o pagamento de taxas às famílias, o que as oneram em seu direito à educação gratuita.

Esse movimento de incorporação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), como as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ao conjunto das tradicionais instituições filantrópicas ou comunitárias, compõe num novo quadro de disputa pelo fundo público e fortalece a tendência de desresponsabilização do Estado pela oferta de serviços públicos e, conseqüentemente, da garantia dos direitos sociais a todos e todas.

Desse modo, o MIEIB tem atuado na defesa da educação infantil de oferta gratuita e pública, sendo contrário a toda e qualquer forma de privatização da educação, por entender que é dever do Estado brasileiro garantir a todas as crianças brasileiras, independentemente da sua localização de moradia, de sua situação socioeconômica, de sua raça ou gênero, o acesso ao direito à educação infantil. Tal atuação se dá em diferentes frentes, destacando-se a mobilização de distintos atores sociais envolvidos direta ou indiretamente com a defesa pela garantia da oferta de educação infantil, a articulação com instituições, entidades e redes que atuam na defesa e ou no atendimento à educação infantil e a incidência junto aos poderes legislativo e executivo, ao sistema de justiça e a conselhos e fóruns de educação e de direitos. Ações que visam fortalecer a continuidade de políticas educacionais já consolidadas - curriculares, de formação, de financiamento para expansão do atendimento - e que busquem a efetiva qualidade da oferta, assim como, a formulação e execução de políticas que corroborem com a legislação e diretrizes já definidas, no sentido de se ofertar uma educação infantil pública, gratuita, laica e de qualidade social para todas as crianças brasileiras.

Para finalizar, gostaria de destacar a importância do relatório da Deputada Dorinha, e chamar a atenção para alguns aspectos e avanços nele propostos, o cuidado com palavras que denotavam polissemia de conceitos, o alinhamento às legislações específicas, no caso da educação infantil das crianças brasileiras, o fortalecimento do Art. 9 do PNE em relação a gestão democrática e a necessária criação de leis subsequentes, a possibilidade de continuidade do FUNDEB permanente na CF fortalece o sentido de continuidades nas políticas de Estado e não se tornam reféns dos governos, o caráter solidário desde a CF88 e do PNE na ampliação de financiamentos para o atendimento a demanda educacional brasileira, respeitando-se os critérios e subsídios do CAQi para a EI, a valorização de professores/as e demais profissionais da educação.

Destacar, ainda, a necessária vinculação das receitas na arrecadação de petróleo e gás na Educação, a referência ao CAQI e ao PNE em seu total cumprimento.

É preciso que a sociedade brasileira comprometa-se com a educação das crianças brasileiras, participe de seus planejamentos, execução e monitoramento das políticas públicas, fazendo o controle social dos recursos para que promovam o direito universal a cada bebê cidadão de direitos do nosso país.

Muito obrigada!

Jaqueline Pasuch