



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

9401 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos

Repercussões do novo Fundeb para a avaliação da Educação Infantil

Bruno Tovar Falciano - UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Agência e/ou Instituição Financiadora: FAPERJ

REPERCUSSÕES DO NOVO FUNDEB PARA A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Resumo

Com o novo Fundeb, uma parcela relevante do financiamento da educação infantil passa a ser garantida constitucionalmente, há um aumento da complementação da União e surge um novo sistema de redistribuição dos recursos. Além desses avanços, este novo modelo de financiamento também inova ao colocar em evidência a qualidade da oferta ao tratar do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e ao vincular parte do investimento ao desempenho de resultados educacionais. Neste ensaio, discutimos algumas das repercussões dessas mudanças para a avaliação da educação infantil questionando quais seriam esses parâmetros e ratificando a necessidade de delinear os objetivos almejados para a primeira etapa da educação básica.

Palavras-chave: financiamento; avaliação educacional; custo aluno qualidade (CAQ); educação infantil.

De modo a alcançar as metas do Plano Nacional de Educação em vigor (BRASIL, 2014), previa-se que o investimento público em educação pública no Brasil chegasse ao patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final de 2024. Entretanto, segundo o último relatório de acompanhamento deste plano (BRASIL, 2020), os dados apontam que o investimento permanecia estagnado em 5% do PIB no ano de 2018, sendo necessário, portanto, aumentar em 50% para atingir ainda em 2019 o primeiro patamar de 7% e dobrar este valor para chegar na meta de 10%. A disputa por recursos públicos é grande, estes são escassos e a preocupação de assegurar um amparo legal para o financiamento da educação infantil vem de longa data. Apesar de ser a primeira etapa da educação básica desde 1996, só com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2006 que a educação infantil conquistou recursos específicos para o seu financiamento.

Apesar dessa conquista, Pinto (2018) analisou a estrutura de financiamento da educação dos últimos 30 anos, com atenção especial para os fundos de financiamento da educação básica, e suas constatações não foram animadoras. Os dados apresentados em seu trabalho indicam

de um lado, um avanço na equalização do gasto por aluno com a política de fundos, em especial com o Fundeb, mas, de outro, ficam também evidentes os limites desse processo, caso se mantenha o desenho atual desse fundo. Eles ressaltam ainda o baixo valor disponível por aluno, mesmo em um cenário de queda de matrículas, quando seria necessária a sua expansão, em especial nas creches, no Ensino Médio e na EJA. (PINTO, 2018, p. 865).

Para o autor, a criação do Fundeb seria “fruto do sonho de muitos educadores” de garantir educação básica de qualidade para todos os brasileiros. Mesmo que com limitações, pode-se verificar que este fundo teve a sua contribuição ao contemplar toda a educação básica em suas diferentes modalidades, onde destacamos a inclusão das creches, e ao determinar a complementação da União em, no mínimo, 10% dos aportes feitos por estados, distrito federal e municípios a este fundo (PINTO, 2018, p. 858).

O modelo inicial de financiamento do Fundeb encerrou-se em 2020 e, com o novo texto, aprovado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, abre-se uma janela de oportunidade de revisão do financiamento para a educação infantil ao mesmo tempo em que a garantia constitucional de uma parcela relevante dos recursos resolve parte da fragilidade institucional da política vigente até então. Tivemos um aumento de 10% para 23% da complementação da União, que virá integralmente a partir de novos recursos, bem como será implementado um novo sistema de redistribuição. Além desses pontos, o novo texto também inova ao colocar em evidência as discussões sobre a qualidade da oferta educacional ao incluir o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e ao vincular parte do investimento ao desempenho de resultados educacionais.

O aumento de aporte de recursos e a revisão da redistribuição são avanços importantes, pois conseguem ampliar os valores disponíveis e corrigir parte das distorções do modelo anterior. Entretanto, mais recursos para educação infantil, por si só, não garante qualidade, bem como os detalhes referentes ao CAQ e a distribuição por resultados educacionais ainda não foram amplamente discutidos.

No CAQ, metodologia que estima o valor mínimo a ser gasto por aluno de modo a propiciar uma oferta educacional de qualidade, ainda precisamos definir quais insumos incluir, quais as suas características e seus valores de referência o que, essencialmente, é determinar um referencial de qualidade. Assim vejamos: a educação infantil terá um prédio próprio e adequado às suas especificidades? Quantas crianças teremos por professor? A regência dos professores será em duplas? Qual a formação mínima exigida e qual remuneração pagaremos aos educadores? Que materiais haverá na sala de aula e quais equipamentos educativos estarão disponíveis?

Há ganhos com o CAQ, pois a definição dos recursos financeiros é realizada a partir das necessidades de investimento por aluno ao invés da disponibilidade orçamentária, como é o caso da proporção do PIB. Entretanto, antes da discussão sobre disponibilidade de recursos, faz-se necessário definir quais as demandas, em outras palavras, é a qualidade almejada para a educação infantil que deverá pautar as discussões sobre financiamento e não o contrário.

Outra questão que merece atenção especial é a vinculação de investimentos ao

desempenho de resultados educacionais. Dos 23% a serem adicionados pela União aos recursos levantados pelo Fundeb, 10% seguem as mesmas regras atuais de redistribuição pelo valor anual por aluno, 10,5% passarão a ser redistribuídos sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente e 2,5% serão destinados às redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancem evolução de indicadores de atendimento e aprimorem a aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Ocorre que até o momento, ainda não temos definido no Saeb indicadores de qualidade de atendimento para a educação infantil, portanto, temos um aumento de aporte dos recursos, mas ainda desconhecemos os seus parâmetros de redistribuição.

Como será esta definição então? Redistribuiremos mais recursos para as redes que já possuem um determinado parâmetro de qualidade ou apoiaremos as redes que ainda precisam avançar mais para atingir os parâmetros mínimos nacionais? Será possível estabelecer indicadores universais para toda a educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio, e ainda contemplar toda a diversidade e as diferentes propostas pedagógicas das mais de 180mil escolas de educação básica distribuídas nos 5.570 municípios brasileiros?

Sem a pretensão de buscar respostas definitivas, mas na direção de ampliar essa discussão, entendemos que estas questões trazem repercussões importantes para o campo da avaliação. Não há como estabelecermos uma proposta de avaliação sem antes termos clareza dos objetivos e do referencial de qualidade a partir do qual construiremos o processo de avaliação. Isso porque só avaliamos o que consideramos mais importante e essa escolha não é meramente técnica, como aponta Sousa (2018), visto que ela está ancorada sobretudo na dimensão política da avaliação. O que privilegiaremos como indicadores definirá o que apreciamos por qualidade. Bauer (2019) afirmaria ainda que esse direcionamento político não é neutro ou livre da subjetividade humana, pois “os programas educacionais carregam pressupostos e intencionalidades que precisam ser analisados criticamente” (BAUER, 2019, p. 40). Avaliar a educação infantil requer enunciarmos de antemão o que esperamos desta etapa, quais são os seus objetivos e porque apostamos em uma determinada forma de educar. Isso seria o esperado justamente quando estão em disputa recursos de complementação da União da ordem de R\$32 bilhões¹.

A demanda por qualidade da educação infantil não é nova. Ela vem sendo pleiteada por diferentes segmentos sociais, desde os anos 1970, como registrado no histórico apresentado por Rosemberg (2010). Entretanto, apesar dessa discussão ocorrer há bastante tempo, o que se entende por qualidade e a construção de seus parâmetros requer constante revisão e negociação, frustrando aqueles que almejam um conceito universal, claro, objetivo e perene. Isso porque a “qualidade nos serviços dedicados à primeira infância é um conceito construído, subjetivo em sua natureza e baseado em valores, crenças e interesses, em vez de uma realidade objetiva e universal. O cuidado infantil de qualidade está, em grande parte, no olhar do observador” (MOSS; PENCE, 1994, p. 172). Não para menos, há uma busca constante por políticas educacionais que permitam ganhos de qualidade na educação infantil, como realçam Campos et al (2011) na pesquisa de avaliação da qualidade de creches e pré-escolas no Brasil.

Cabe ainda destacar que a distribuição dos recursos do Fundeb deveria se pautar por um princípio de justiça como aquele tratado por Ribeiro (2014) quando a autora analisa os objetivos de equidade para a escola de educação básica. Esta equidade estaria

no centro dos conflitos de interesses, nas diferenças de distribuição de bens socioeconômicos, nos modos de fazer a gestão dessa distribuição e nas práticas escolares sobre as

quais agem também os interesses dos diversos grupos, com seus distintos princípios de justiça. Portanto, ainda que o foco na equidade já esteja pautado na agenda política (o que já é fruto de disputas entre grupos diversos), não há porto seguro. No ato da consecução da política, renovam-se os conflitos entre os diversos princípios de justiça que expressam os interesses de diversos grupos de pais, professores, etc. E então poderá haver novamente ganhadores e perdedores, razão pela qual, nas sociedades democráticas, diante do objetivo de equidade, a implementação de políticas exige vigilância sobre insumos, processos e suas consequências (resultados). (RIBEIRO, 2014, p. 1107)

Entendemos que avaliar a educação infantil requer, portanto, um exercício constante de reafirmação dos consensos mínimos sobre os objetivos almejados para esta primeira etapa da educação básica e uma atenção contínua na aplicação de políticas públicas de distribuição e alocação de recursos financeiros como o Fundeb. Foi inaugurada uma nova fase de financiamento para educação infantil, mas ainda há um caminho longo a ser percorrido até que possamos avaliar os impactos dessa nova política e a sua capacidade de promover a qualidade da educação infantil.

Referências

- BAUER, A. **“Quão ‘bom’ é suficiente?” Definição de critérios avaliativos de valor e mérito.** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, SP, v. 30, n^o 73, p. 14–43, 2019.
- BRASIL. Casa Civil. PNE 2014-2024 (Lei no 13.005 de 25 de junho de 2014). **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** 2014.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3^o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020** [recurso eletrônico]. Brasília: Inep, 2020.
- CAMPOS, Maria Malta et al. **A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais Brasileiras.** Cadernos de Pesquisa, [s.l.], v. 41, no 142, p. 20–54, 2011.
- MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Valuing Quality in Early Childhood Services: New Approaches to Defining Quality.** London: SAGE Publications Ltd, 1994.
- PINTO, J. M. de R. **O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social.** Educação & Sociedade, [s.l.], v. 39, no 145, p. 846–869, 2018.
- RIBEIRO, V. M. **Que princípio de justiça para a educação básica?** Cadernos de Pesquisa, [s.l.], v. 44, n^o 154, p. 1094–1109, 2014.
- ROSEMBERG, Fulvia. **Um passo adiante na longa marcha por uma educação infantil brasileira democrática.** Palestra no Seminário Avaliação da Qualidade da Educação Infantil. 2010. Disponível em . Acesso em 16/jun/2014.
- SOUSA, S. M. Z. L. **Avaliação da Educação Infantil: questões controversas e suas implicações educacionais e sociais.** Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, SP, v.

23, nº 1, p. 65–78, 2018.

1Valor estimado a partir dos dados de complementação da União de acordo com a Portaria Interministerial nº 2, de 14 de agosto de 2020. Disponível em Acesso em 27/nov/20.