

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 965

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL: DESAFIOS E CENÁRIOS
PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

**Jorge Abrahão de Castro
Ângela Rabelo Barreto**

Brasília, julho de 2003

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 965

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DESAFIOS E CENÁRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*

Jorge Abrahão de Castro**

Ângela Rabelo Barreto***

Brasília, julho de 2003

* Notas da apresentação em mesa redonda do Simpósio “Educação infantil: construindo o presente”, realizado no Senado Federal, em Brasília, de 23 a 25 de abril de 2002.

** Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

*** Consultora da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Ricardo Varsano

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Pellano

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 ALGUMAS METAS E OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL **8**

3 ESTIMATIVAS DA DEMANDA POR EDUCAÇÃO INFANTIL
SEGUNDO AS METAS DO PNE **9**

4 A DEMANDA POR MATRÍCULAS NOS DIVERSOS NÍVEIS
E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA **10**

5 ESTIMATIVAS DE RECURSOS FINANCEIROS NECESSÁRIOS
À IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO PNE **12**

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS **19**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **20**

SINOPSE

O presente texto tem como objetivo tratar a questão do financiamento e das estimativas de gastos públicos para a expansão e o aperfeiçoamento da educação infantil. O estudo aborda inicialmente as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para a Educação Infantil, especialmente aquelas relativas ao financiamento, uma vez que estas metas serviram de base para o desenvolvimento da pesquisa. O texto faz um estudo aprofundado das estimativas da demanda por Educação Infantil e da demanda por matrículas nos diversos níveis e modalidades da educação básica, segundo as metas do PNE. Analisa, ainda, os recursos financeiros necessários para implementar tais metas. Para o objetivo do presente trabalho – construção de cenários sobre o impacto das metas do PNE relativas à cobertura em educação infantil no financiamento da área –, a análise de toda a educação básica se impõe, visto que os vários níveis e modalidades freqüentemente concorrem por recursos das mesmas fontes.

ABSTRACT

The present text has as objective to deal with the question of the financing and the estimates of public expenses for the expansion and perfectioning of the infantile education. The study approaches initially the goals of the National Plan of Education (PNE) for the infantile education, especially those relative ones to the question of the financing, since these goals had served as the base to develop the research. The text makes a study deepened on the estimates of the demand for infantile education and the demand for school registrations in the diverse levels and modalities of the basic education, according to goals of the PNE and analyzes still, the financial resources necessary to implement these goals. The objective of the present work is the construction of scenes on the impact of the goals of the relative PNE to the covering in infantile education in the financing area, the analysis of all the basic education it imposes, a time that at some levels and modalities frequently concur for resources of the same sources

1 INTRODUÇÃO

O Simpósio “Educação infantil: construindo o presente” reuniu, no Senado Federal, legisladores, estudiosos, dirigentes públicos, professores e outros interessados na educação e no bem-estar da criança em seus primeiros anos de vida, com o objetivo de discutir e propor soluções para os principais entraves ao alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) referentes à expansão e ao aperfeiçoamento da Educação Infantil. Entre esses entraves, destaca-se a questão do financiamento e de estimativas de gastos públicos decorrentes das referidas metas, tema que pretendemos aqui abordar.

Não é demais lembrar que o PNE, aprovado pela Lei nº 10.172, de janeiro de 2001, resultou de um processo de discussão que envolveu vários segmentos da sociedade, especialmente da área educacional, promovido no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo. No que tange à educação infantil, fica evidente, na análise das várias propostas que foram sendo gestadas, o amadurecimento de concepções e compromissos. Nesse sentido, o PNE reafirma a educação infantil como um direito da criança e uma obrigação do Estado e realça a co-responsabilidade das três esferas de governo – União, estados e municípios – com essa etapa da educação básica, fundamentando-se no artigo 30 da Constituição Federal.

Nossa proposta aqui é, com base nas metas do PNE relativas à cobertura educacional, estimar as matrículas nos dois pontos do tempo nele definidos (cinco e dez anos após sua promulgação, ou seja, os anos 2006 e 2011), que passaremos a tratar como “demanda futura por educação” ou simplesmente “demanda”, bem como elaborar alguns cenários sobre os recursos financeiros públicos necessários para cumprir tais metas.

Para estimar essa demanda, tomamos todos os níveis e modalidades de ensino da educação básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial –, considerando as informações sobre as matrículas do ano 2000, levantadas pelo Censo Educacional realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), do Ministério da Educação,¹ e os dados de população levantados no Censo Demográfico de 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na estimativa dos recursos financeiros necessários, partimos do cálculo do gasto *per capita* estimado para o ano 2000, tomando como base as vinculações de recursos mínimos para a educação exigidas na legislação e as matrículas ocorridas no mesmo ano. O uso dessas estimativas torna-se necessário em virtude da inexistência tanto de informações confiáveis sobre o gasto real por aluno nos vários níveis e modalidades da educação básica, quanto de estudos sobre os custos necessários para o atendimento.

Antes, porém, de realizar tais simulações, retomamos algumas metas do PNE para a Educação Infantil, especialmente aquelas relativas à questão do financiamento.

1. Futuramente, quando mais dados sobre escolaridade pesquisados no Censo Demográfico estiverem disponíveis, essas hipóteses poderão ser aperfeiçoadas.

2 ALGUMAS METAS E OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

O PNE estabelece um conjunto de 25 objetivos e metas para a Educação Infantil.² Esses objetivos/metad tratam da ampliação da oferta de creches e pré-escolas; da elaboração de padrões mínimos de qualidade de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de Educação Infantil; da autorização de funcionamento dessas instituições; da formação dos profissionais da área; da garantia da alimentação escolar para as crianças atendidas nos estabelecimentos públicos e conveniados; do fornecimento de materiais adequados às faixas etárias; do estabelecimento de padrões de qualidade como referência para a supervisão, o controle, a avaliação e o aperfeiçoamento da Educação Infantil; entre outros aspectos. Todos esses objetivos e metas têm custo e, portanto, reflexos sobre o financiamento da área. O PNE explicita ainda objetivos e metas específicos ao financiamento da Educação Infantil. São eles:

- Assegurar que, em todos os municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sejam aplicados, prioritariamente, na Educação Infantil.
- Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no artigo 7º, inciso XXV, da Constituição Federal, e encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo.
- Exercer a ação supletiva da União e do estado juntamente com municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos artigos 30, inciso VI, e 211, § 1º, da Constituição Federal.
- Realizar estudos sobre o custo da Educação Infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e a garantir a generalização da qualidade do atendimento.

Dos objetivos e metas do PNE para a Educação Infantil, devemos aqui destacar o que trata da ampliação da oferta em razão de seu impacto sobre os demais objetivos, especialmente sobre a questão do financiamento. O plano estabelece em seu primeiro objetivo/meta:

- Ampliação da oferta de Educação Infantil de forma que esta atenda, em cinco anos, a 30% da população de até três anos de idade e 60% da população de quatro a seis anos (ou quatro e cinco anos) e, até o fim da década, alcance a meta de 50% das crianças de zero a três anos e 80% das de quatro e cinco anos.

2. Eram 26 metas/objetivos. Porém, uma foi vetada pelo Presidente da República. Também sofreu veto a meta do capítulo sobre financiamento da educação que elevava os gastos públicos com educação de 5% para 7% do Produto Interno Bruto (PIB). O argumento utilizado pelo Executivo para o veto foi de que a meta contrariaria a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A definição de metas específicas para as duas faixas de idade (zero a três e quatro a seis) é justificada no plano pela história do atendimento a essas faixas etárias no Brasil, com o predomínio da área de assistência social para as crianças menores. O que essas metas de cobertura significam em termos de expansão de matrícula?

3 ESTIMATIVAS DA DEMANDA POR EDUCAÇÃO INFANTIL SEGUNDO AS METAS DO PNE

Dados da cobertura do atendimento em Educação Infantil podem ser derivados de duas fontes: as pesquisas domiciliares do IBGE e os censos escolares do MEC. Fúlvia Rosenberg vem analisando com profundidade os problemas com esses dados e aconselhando, para a análise da cobertura, o uso dos dados do IBGE. Neste trabalho, analisamos os dados das duas fontes. Utilizamos, entretanto, para a estimação da demanda, os dados sobre a população do Censo Demográfico de 2000, por serem os mais confiáveis e atuais, e as matrículas do Censo Escolar do mesmo ano, em razão da necessidade de construirmos cenários que considerem o número de matrículas por dependência administrativa do estabelecimento (estadual e municipal).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, de 1999 aponta uma taxa de frequência à creche/pré-escola das crianças de zero a três anos, no Brasil, de cerca de 9,2%. Para a faixa de quatro a seis anos, a frequência à creche/pré-escola é de 52,1%, além de 8,1% das crianças que já se encontram no Ensino Fundamental. Somadas as faixas de frequência, observa-se que 60,2% das crianças de quatro a seis anos já freqüentavam a escola em 1999. É importante lembrar que os dados da Pnad não abrangem a zona rural da Região Norte, à exceção do estado de Tocantins. Certamente, a frequência à escola na zona rural da Região Norte é baixa, o que deveria diminuir esse percentual.

À luz desses dados, pode-se afirmar que a meta do PNE para 2006 relativa à faixa de quatro a seis anos, tomando-se o Brasil como um todo, já foi alcançada ou se encontra próxima de ser atingida. Para a faixa de zero a três anos, cuja meta para 2006 é de 30%, há um enorme caminho a ser percorrido, pois a taxa de cobertura, segundo dados da Pnad, não atinge 10%.

Entretanto, a média nacional encobre uma pronunciada heterogeneidade nas taxas de atendimento nas diferentes unidades da Federação e nas regiões. Ora, é também explicitado no PNE, em sua introdução, o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública. Evidentemente, esse objetivo também se aplica à Educação Infantil, na qual a desigualdade de acesso é fortemente sentida, especialmente quando se considera a renda familiar das crianças atendidas. Se na classe de maior renda (acima de cinco salários mínimos *per capita*), conforme os dados da Pnad 1999, 32,5% das crianças de zero a três anos já freqüentam creche, na de menor renda (menos de meio salário mínimo), a cobertura não chega a 6%. Das crianças de quatro a seis anos de famílias de maior renda, cerca de 90% já freqüentam pré-escola ou Ensino Fundamental; nas famílias de menor renda, esse percentual é de apenas 50%.

Quando se utiliza, como taxa de atendimento, o percentual que as matrículas representam da população em cada faixa etária (Censo Demográfico e Censo Escolar de 2000), verificam-se valores inferiores àqueles da Pnad. Observa-se que as matrículas na faixa de zero a três anos representam menos de 6% do atendimento. Já na faixa de quatro a seis anos, as matrículas representam 51%. A heterogeneidade entre as unidades da Federação é também evidenciada. Na faixa de zero a três anos, as menores coberturas (menos de 4%) são as dos estados da Região Norte, além do Maranhão, de Alagoas e da Bahia; as maiores (acima de 8%) estão no Espírito Santo e em Santa Catarina. Os demais estados apresentam taxas entre 4% e 8%; todos, portanto, bastante distantes da meta para 2006.

Na faixa de quatro a seis anos, as taxas já se mostram bem mais próximas das metas do PNE para 2006. A cobertura de 60% já foi alcançada por Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Santa Catarina. Os estados de Rondônia, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo estão bem próximos da meta; os demais apresentam percentuais entre 30% e 50%.³

Partindo do princípio de equidade regional explicitado no PNE, aplicamos em nossas estimativas de demanda para 2006 e para 2011 as metas do plano para cada uma das unidades da Federação; no caso daquelas que já as alcançaram, mantivemos o mesmo percentual de atendimento do ano 2000. Essas taxas foram aplicadas sobre a população do ano 2000, uma vez que não se dispõe de projeções de população confiáveis para cada unidade da Federação, como é do interesse deste trabalho.

Esses cálculos mostram a necessidade de um aumento, na faixa de zero a três anos, de mais de 3 milhões de matrículas, tomado o total do país. Entre 2000 e 2011, devem ser acrescentadas 5,7 milhões de matrículas. Na faixa de quatro e cinco anos, teríamos para 2006 mais 1,4 milhão de matrículas e entre 2000 e 2011, cerca de 3,5 milhões.⁴ Para a faixa de seis anos, consideramos que, em 2006, 100% já estariam no sistema de ensino (hoje já são quase 80%): 80% estariam no Ensino Fundamental e 20% na pré-escola. Somando a faixa de quatro a seis anos, essas metas significariam um aumento de 1,4 milhão de matrículas até 2006 e de 3,6 milhões até 2011 em relação a 2000.⁵

4 A DEMANDA POR MATRÍCULAS NOS DIVERSOS NÍVEIS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Para o objetivo do presente trabalho – construção de cenários sobre o impacto das metas do PNE relativas à cobertura em Educação Infantil no financiamento da área –, a

3. É sabido que os dados de matrículas do Censo Escolar na Educação Infantil vinham se mostrando inferiores aos dados de frequência à creche/pré-escola da Pnad. No entanto, essas diferenças têm diminuído nos últimos anos com a incorporação das instituições de Educação Infantil aos cadastros educacionais. Assim, a Pnad 1999 apresenta um total de 5,6 milhões de crianças frequentando escola. Já o Censo Escolar de 2000 registrou um total de aproximadamente 5,2 milhões. A diferença nos dois registros é mais elevada na faixa de zero a três anos: 1 milhão pela Pnad e 758 mil pelo Inep. No Censo Escolar de 2001, as matrículas já estão sendo registradas em maior número (1,099 milhão em creches, sem considerar a faixa etária).

4. Aqui consideramos as populações de 2000, mas o valor não deverá ser muito diferente disso, talvez um pouco menor para 2011, em razão da queda das taxas de natalidade.

5. Para 2011, o aumento pode ser um pouco menor, dependendo da diminuição da população dessa faixa etária.

análise de toda a educação básica se impõe, uma vez que os vários níveis e modalidades freqüentemente concorrem por recursos das mesmas fontes.

O PNE define metas de expansão de matrículas para os vários níveis e modalidades de ensino, embora em alguns casos estas não estejam explicitadas em percentuais de população de uma faixa etária, ao contrário daquelas relativas à Educação Infantil. Na estimação de demanda por matrículas, entretanto, é necessário considerar taxas de cobertura para os diferentes grupos de idade. Utilizamos aqui as idades que correspondem aos diferentes níveis de ensino quando não há interrupção no fluxo escolar e calculamos as demandas a partir de nossa interpretação das metas do PNE.

São utilizadas as seguintes faixas etárias: *i)* 0 a 3 anos; *ii)* 4 a 6 anos, subdividida em 4 e 5 anos e 6 anos separadamente, em razão do que é explicitado no primeiro objetivo do PNE para Educação Infantil e no segundo objetivo para o Ensino Fundamental, no qual se afirma a meta de “ampliar para nove anos a duração do Ensino Fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos”; *iii)* 7 a 14 anos, correspondente ao Ensino Fundamental; *iv)* 15 a 17 anos, faixa adequada do Ensino Médio; *v)* 18 a 24 anos, faixa da Educação Superior. Dadas as dificuldades de calcular a demanda futura para o Ensino Superior e para a Educação de Jovens e Adultos (a partir dos 24 anos), foram considerados, para a montagem dos cenários, os mesmos números de matrículas existentes no ano 2000. Isto é uma restrição, pois se a demanda futura desses segmentos for maior ou menor do que a atualmente verificada, esta não estará sendo captada no presente estudo.

QUADRO 1

Metas a partir do Plano Nacional de Educação

(Em %)

Faixas etárias	Nível de ensino	2006	2011
0 a 3 anos	Creche	30	50
	Educação Especial	1	1
4 a 5 anos	Pré-Escola	60	80
	Educação Especial	1	1
6 anos anos	Pré-Escola	19	0
	Ensino Fundamental	80	99
	Educação Especial	1	1
7 a 14 anos	Ensino Fundamental	98	98
	Ensino Médio	1	1
	Educação de Jovens e Adultos	0	0
	Educação Especial	1	1
15 a 17 anos	Ensino Fundamental	30	10
	Ensino Médio	50	85
	Educação de Jovens e Adultos	5	2
	Educação Especial	1	1
18 a 24 anos	Ensino Fundamental	07	5
	Ensino Médio	25	30
	Educação de Jovens e Adultos	12	15
	Educação Especial	01	01

Fonte: Plano Nacional de Educação. Elaboração dos autores.

No quadro 1 são apresentados os índices utilizados para os diferentes níveis e modalidades de ensino, a partir de nossa interpretação do PNE. Para a estimação das ma-

trículas para 2006 e 2011, foram aplicados esses percentuais sobre a população do ano 2000. As matrículas do ano 2000, nos diversos níveis e modalidades de ensino, também foram agrupadas segundo essas faixas etárias, para cada unidade da Federação.

Uma vez que o interesse deste estudo recai sobre o financiamento público, consideramos, para nossas estimativas da demanda por matrículas e recursos, a hipótese de que a rede privada permanecerá com o mesmo número de alunos que tinha no ano 2000. Assim, esses valores são subtraídos dos totais obtidos pela aplicação das taxas de cobertura. Outra hipótese de trabalho, necessária à simplificação do estudo, é a de que a distribuição da oferta pública entre estados e municípios permaneceria inalterada, mesmo sabendo que o sistema educacional está realizando um ajustamento da oferta por níveis e modalidades, principalmente após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Fundef. A tabela 1 apresenta as estimativas de matrículas na educação básica obtidas pela aplicação dos critérios descritos.

TABELA 1

Estimativas de matrículas no ensino público, segundo os níveis e as modalidades da educação básica

Faixas etárias	Nível de ensino	2000	2006	2011
Educação Infantil	Creche	581.743	3.571.439	6.175.482
	Pré-Escola	3.757.186	3.307.698	4.037.097
	Educação Especial	33.758	148.980	148.980
Ensino Fundamental	Ensino Fundamental	33.695.735	30.881.201	28.914.028
	Educação Especial	91.038	211.035	244.236
Ensino Médio	Ensino Médio	6.927.186	10.288.577	15.185.748
	Educação Especial	6.547	318.547	318.547
Educação de Jovens e Adultos		3.023.722	2.962.529	3.344.331

Fonte: Inep/MEC, Censo Escolar de 2000. Estimativas elaboradas pelos autores.

5 ESTIMATIVAS DE RECURSOS FINANCEIROS NECESSÁRIOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO PNE

Não existem dados sobre o gasto *per capita* real por aluno, nem sobre custos de atendimento, como seria desejável para um estudo sobre recursos necessários à implementação do PNE. Para contornar tal situação e tornar possível a montagem dos cenários, buscou-se construir um estimador que pudesse se aproximar desses valores reais. É o aqui denominado “gasto mínimo *per capita* para a educação básica”, que é o resultado da divisão que tem como numerador o que nomeamos “financiamento público mínimo” esperado para a educação no ano 2000 (cujo cálculo é mostrado a seguir), e como denominador o total das matrículas na educação básica no mesmo ano. Esse cálculo foi feito para cada unidade da Federação, o que permitiu obter estimativas dos gastos *per capita* para a educação básica por UF. Estas serviram de base para a montagem dos cenários de gastos nos níveis e modalidades da educação básica, com foco na Educação Infantil, para os anos 2006 e 2011.

5.1 FINANCIAMENTO PÚBLICO MÍNIMO PARA A EDUCAÇÃO DE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS, SEGUNDO A LEGISLAÇÃO NO ANO 2000

O termo “financiamento público mínimo” aqui utilizado diz respeito àquelas parcelas das receitas públicas (impostos e contribuições sociais) arrecadadas pelas três esferas de governo, que, na legislação brasileira, representam os valores mínimos que devem ser destinados à área educacional. Essas determinações já foram objeto de regulamentação ordinária (LDB e regulamentações do salário-educação).

Assim, para calcular o valor desse financiamento público mínimo associado à área de educação no Brasil, admite-se, como hipótese, que os diversos níveis de governo respeitem as imposições legais decorrentes da Constituição Federal e de regulamentações ordinárias relativas à aplicação de recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE):

- a União aplica, já descontados os 20% da Desvinculação das Receitas da União (DRU),⁶ 18% dos recursos oriundos das receitas de impostos federais a ela destinados, de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal;
- os estados aplicam 25% das receitas de impostos que arrecadam, como também daquelas que lhes são transferidas, de acordo com o artigo 212 da CF;
- os municípios aplicam 25% das receitas de impostos que lhes são transferidas, de acordo com o artigo 212 da CF;
- União e estados aplicam os recursos da Contribuição Social do Salário-Educação (quotas estadual e federal) segundo a regulamentação.⁷

Utilizando os resultados da arrecadação das receitas de impostos e do salário-educação para o ano 2000 e supondo que as disposições constitucionais estão sendo respeitadas por todas as esferas de governo, o financiamento público mínimo, que permite estimar a capacidade de gasto esperada para a área educacional, é apresentado na tabela 2.

Os dados mostram que o esforço público dirigido à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público chegaria, no fim do ano 2000, a aproximadamente R\$ 48,8 bilhões, no mínimo. Cabe ressaltar que essa cifra abrange apenas duas fontes de financiamento – vinculações e salário-educação. Existem outras fontes não consideradas aqui por seus valores dependerem de negociações políticas anuais, o que torna difícil estimá-las para momentos futuros. No ano 2000, por exemplo, os recursos das fontes da seguridade social⁸ para o Ministério da Educação somaram cerca de R\$ 2,7 bilhões.

6. A DRU desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Determina, ainda, que não haverá redução na base de cálculo para as transferências de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste.

7. É importante ressaltar que não estão sendo considerados neste montante os recursos provenientes das contribuições sociais que financiam os programas de Assistência ao Educando, as operações de crédito realizadas com organismos internacionais, os recursos próprios que são arrecadados por algumas instituições, principalmente as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), entre outros.

8. Inclui Cofins, CSLLPJ e Renda de Concursos e Prognósticos.

TABELA 2

Financiamento público mínimo para a educação – 2000

(Em R\$ milhões)

Receita	Esfera governamental	Próprios ¹	Transferências			Total
			União	Estados	Total	
Impostos/vinculações	União	7.777	-	-	-	7.777
	Estados	18.729	6.163	-	6.163	24.892
	Municípios	3.245	4.403	5.804	10.208	13.452
	Total	29.750	10.567	5.804	16.371	46.121
Salário-Educação	União	905	-	-	-	905
	Estados	1.819	-	-	-	1.819
	Total	2.725	-	-	-	2.725
Total	União	8.682	-	-	-	8.682
	Estados	20.548	6.163	-	6.163	26.712
	Municípios	3.245	4.403	5.804	10.208	13.452
	Total	32.475	10.567	5.804	16.371	48.846

Fonte: Comissão Técnica Permanente do Conselho Nacional de Política Fazendária (Cotepé) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (Minfaz).

Elaboração: Jorge Abrahão de Castro e Francisco Sadeck.

Nota: ¹O valor da Devolução do ICMS foi computado como recurso arrecadado pela União e transferido para estados e municípios.

Observa-se a importância que têm as receitas de responsabilidade dos estados, as quais representam cerca de 52% na composição do financiamento público mínimo global da educação. Os municípios constituem a instância governamental que tem a menor capacidade de financiamento da área; seriam aproximadamente R\$ 13,5 bilhões, o que representa em torno de 30% do esforço público total.

O financiamento mínimo da educação por parte do governo federal é estimado em R\$ 8,6 bilhões, ou seja, apenas 20% do esforço público brasileiro na área.⁹ Os recursos federais, em sua maior parte, são destinados a financiar ações de Ensino Superior, principalmente nas Ifes, o que limita a capacidade dessa instância governamental para corrigir desigualdades ou introduzir inovações na educação básica.

5.2 ESTIMATIVA DE GASTO PÚBLICO MÍNIMO PER CAPITA COM EDUCAÇÃO BÁSICA NO ANO 2000

As estimativas apresentadas na subseção anterior incluem as receitas para financiamento de todos os níveis e modalidades de ensino. Para estimar o gasto público mínimo *per capita* com a educação básica, que será utilizado também como referência para a Educação Infantil, foram considerados os dados do ano 2000, tratando-se separadamente, para cada UF, a instância estadual e a instância municipal (soma de todos os municípios). Tomou-se como numerador, para cada uma das instâncias, o valor apurado para as receitas mínimas para educação, provenientes da vinculação de impostos e do salário-educação (quotas federal e estadual), dele subtraídos os gastos com o Ensino Superior realizados pela respectiva instância, conforme dados levantados no Balanço Geral da União de 2000; como denominador, utilizou-se o total de matrículas na educação básica daquela instância, também no ano 2000. Com isso, obteve-se um valor para o gasto *per capita* para a educação básica em cada unidade fe-

9. Comparando-se este valor com os gastos reais do ano 2000, observou-se que ele é bem próximo dos recursos destinados ao Ministério da Educação, os quais não incluem aqueles repassados ao Governo do Distrito Federal, a ex-territórios e a alguns outros ministérios que desenvolvem ações de educação, como o Ministério da Ciência e Tecnologia e os ministérios militares.

derada. Ou seja, é como se estivéssemos calculando o valor do gasto *per capita* para distribuição de recursos de um Fundo para a Educação Básica.¹⁰ Esse resultado foi então adotado como valor básico para as estimativas dos gastos futuros.

5.3 CENÁRIOS PARA O GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO INFANTIL NOS ANOS 2000, 2006 E 2011

São aqui elaboradas estimativas de gastos para os anos 2006 e 2011, considerando-se duas hipóteses relativas aos gastos em educação básica. A primeira hipótese, mais conservadora, seria de que o gasto *per capita* nos dois pontos do tempo terá o mesmo valor daquele estimado para o ano 2000, conforme descrito na subseção anterior. Este cenário é aqui denominado Cenário A. A segunda hipótese (Cenário B) seria de utilização de um mecanismo de equalização do tipo do valor mínimo previsto no Fundef, que aqui seria para toda a educação básica. Para ambos os cenários, consideram-se as mesmas estimativas de demanda de matrículas apresentadas na seção 4.

5.3.1 Cenário conservador (A)

Os resultados das estimativas dos gastos na Educação Infantil e nos outros níveis e modalidades de ensino relativos aos anos 2000, 2006 e 2011 para este cenário são apresentados na tabela 3. Observa-se que os gastos com a Educação Infantil saltariam de R\$ 3,2 bilhões no início da década de 2000 para R\$ 7,7 bilhões no fim deste decênio. Nas estimativas deste trabalho, a aplicação em Educação Infantil teria representado, no ano 2000, cerca de 7% do total de recursos para a educação como um todo. Em 2006, essa porcentagem deve passar para aproximadamente 10% e, em 2011, para cerca de 14%. Em outras palavras, de um cenário para o outro, ou seja, a cada cinco anos, será necessário acrescentar cerca de 50% nos recursos destinados à Educação Infantil.

TABELA 3
Cenários para os gastos públicos em Educação Infantil
(Em R\$ milhões)

Cenários	Educação Infantil (y)	Outros níveis e modalidades (x)	Total (z = y+x)	(y/z)	(x/z)
2000 (A)	3.270,8	45.575,1	48.845,9	6,7	93,3
2006 (B)	5.247,9	46.763,8	52.011,7	10,1	89,9
2011 (C)	7.746,0	49.300,4	57.046,4	13,6	86,4
(B-A)	1.977,1	1.188,7	3.165,8	62,5	37,5
(C-A)	4.475,2	3.725,3	8.200,5	54,6	45,4
B/A	1,6	1,0	1,1	1,5	1,0
C/A	2,4	1,1	1,2	2,0	0,9

Fonte: Cotepe, STN/Minfaz, IBGE e PNE.

Elaboração: Jorge Abrahão de Castro, Francisco Sadeck e Ângela Rabelo Barreto.

Os demais níveis e modalidades de ensino, em conjunto, apresentam um crescimento esperado de R\$ 45,5 bilhões, no ano 2000, para R\$ 49,3 bilhões, em 2011. Ou seja,

10. Além disso, no cálculo do valor mínimo, não foram considerados os demais recursos de outras fontes de financiamento da educação, como já foi mencionado.

dos R\$ 8,2 bilhões a serem investidos adicionalmente na educação até 2011, 54% devem ser destinados à Educação Infantil e 45% aos demais níveis e modalidades de ensino.

Procurando medir o tamanho do gasto público na educação *vis-à-vis* o produto interno brasileiro, observa-se, na tabela 4, que os gastos públicos com educação, neste cenário, estimados em 4,5% no ano 2000, devem se elevar paulatinamente até atingir no fim da década o valor de 5,3% do PIB, o que representa, um crescimento de apenas 0,8 ponto percentual.

TABELA 4

Cenários para os gastos públicos em educação infantil em relação ao PIB

(Em % do PIB)

Cenários	Educação Infantil	Outros níveis e modalidades	Total educação
2000 (A)	0,3	4,2	4,5
2006 (B)	0,5	4,3	4,8
2011 (C)	0,7	4,6	5,3
(B-A)	0,2	0,1	0,3
(C-A)	0,4	0,3	0,8

Fonte: Cotepe, STN/Minfaz, IBGE e PNE.

Obs.: Adotou-se o valor do PIB de R\$1.081,0 milhões.

Elaboração: Jorge Abrahão de Castro, Francisco Sadeck e Ângela Rabelo Barreto.

De acordo com as metas do PNE, a metade do crescimento dos recursos para área educacional caberá à Educação Infantil. Ou seja, os gastos públicos que, no ano 2000, seriam de 0,3% do PIB, atingiriam, no fim da década, o valor de 0,7%.

Analisando-se os gastos públicos previstos para a Educação Infantil conforme o segmento (creche ou pré-escola), observa-se a concentração de grande parte do esforço público no primeiro segmento (ver tabela 5). Os recursos para creche, para cumprir as metas do PNE, devem crescer cerca de dez vezes até o fim da década, passando de R\$ 445 milhões em 2000 para R\$ 4,5 bilhões em 2011.

TABELA 5

Cenários para os gastos públicos em Educação Infantil

(Em R\$ milhões)

Cenários	Creche (a)	Pré-escola (b)	Educação Especial (c)	Total (d-a+b+c)	(a/d)	(b/d)
2000 (A)	437,4	2.808,7	24,7	3.270,8	13	86
2006 (B)	2.645,9	2.493,7	108,3	5.247,9	50	48
2011 (C)	4.599,6	3.038,2	108,2	7.746,0	59	39
B/A	505	(11)	340	60		
C/A	952	8	340	137		

Fonte: Cotepe, STN/Minfaz, IBGE e PNE.

Elaboração: Jorge Abrahão de Castro, Francisco Sadeck e Ângela Rabelo Barreto.

Nota-se também uma inversão na Educação Infantil quanto à prioridade de investimentos no cenário projetado. No ano 2000, os recursos estimados para creche representariam 13% do total, enquanto os recursos para pré-escola somariam 86%. Em 2011, em razão da meta do PNE de atender 50% das crianças de até três anos de idade na educação infantil, os recursos para este segmento passariam a representar

59% do total, enquanto os previstos para a pré-escola passariam a somar 39% do total. Observa-se, pelas projeções, um crescimento de apenas 8% na década de 2000 a ser gasto na pré-escola.

Como se considerou constante a participação das instâncias na oferta dos diferentes níveis e modalidades de ensino nos anos 2000, 2006 e 2011, o que significa que 90% da oferta de Educação Infantil estaria a cargo dos municípios e 10% a cargo dos estados, o volume de recursos deverá aumentar mais na instância municipal (ver tabela 6). Em 2006, os municípios deverão providenciar R\$ 1,8 bilhão de recursos a mais que os de 2000 para serem gastos na Educação Infantil. Já em 2011, esse acréscimo em relação a 2006 deverá ser de R\$ 2,2 bilhões, ou seja, mais que o dobro dos recursos (139%). Esses números demonstram o grande desafio que está colocado para esse ente federado, o que certamente implicará a necessidade da participação efetiva das instâncias federal e estaduais no financiamento da área, conforme previsto no PNE.

TABELA 6

Cenários para os gastos com Educação Infantil – estados e municípios

(Em R\$ milhões)

Cenários	Estados (y)	Municípios (x)	Total (z=y+x)	(y/z)	(x/z)
2000 (A)	310,0	2.960,8	3.270,8	9	91
2006 (B)	496,3	4.751,6	5.247,9	9	91
2011 (C)	655,7	7.090,3	7.746,0	8	92
(B-A)	186,2	1.790,9	1.977,1		
(C-A)	345,7	4.129,5	4.475,2		
B/A	60	60	60		
C/A	111	139	137		

Fonte: Cotepe, STN/Minfaz, IBGE e PNE.

Elaboração: Jorge Abrahão de Castro, Francisco Sadeck e Ângela Rabelo Barreto.

Analisando-se a distribuição desses gastos segundo as macrorregiões, observa-se (ver tabela 7) que o Sudeste concentra a maior parte dos recursos, sendo que sua participação terá, conforme este cenário, uma pequena queda ao longo da década (de 47% em 2000 para 43% em 2011). O Nordeste ocupa a segunda posição no volume de recursos necessários para o gasto em Educação Infantil, com 26% do gasto necessário para 2011. Destaca-se também a Região Sul, em terceiro lugar na necessidade projetada de gastos, que deverá apresentar, neste cenário, um crescimento de 13% para 16% dos investimentos para a área ao longo da década.

TABELA 7

Cenários para os gastos com Educação Infantil – por regiões

(Em R\$ milhões)

Regiões	2000		2005		2010			
	(a)	(%)	(b)	(%)	(c)	(%)	(b/a)	(c/a)
Brasil	3.270,8	100,0	5.247,9	100,0	7.746,0	100,0	1,6	2,4
Região Norte	205,5	6,3	416,9	7,9	596,6	7,7	2,0	2,9
Região Nordeste	590,7	18,1	887,4	16,9	1.318,6	17,0	1,5	2,2
Região Sudeste	1.768,1	54,1	2.560,3	48,8	3.820,9	49,3	1,4	2,2
Região Sul	505,4	15,5	974,1	18,6	1.406,1	18,2	1,9	2,8
Região Centro-Oeste	201,2	6,2	409,2	7,8	603,8	7,8	2,0	3,0

Fonte: Cotepe e STN/Minfaz

Elaboração: Jorge Abrahão de Castro, Francisco Sadeck e Ângela Rabelo Barreto.

5.3.2 Cenário de gasto público equalizado para a Educação Infantil

Neste cenário, consideramos um valor de equalização mínima para os gastos com a educação básica, tal como prevê a lei do Fundef para o Ensino Fundamental. Tomamos o valor do gasto *per capita* médio na educação básica para o Brasil como sendo o valor mínimo, ou seja, aquelas unidades federadas que apresentam valor *per capita* menor que a média teriam seus recursos complementados pelo governo federal.

TABELA 8

Cenário para o gasto público equalizado com Educação Infantil – estados e municípios

(Em R\$ milhões)

Cenários	Estados (y)	Municípios (x)	Total (z=y+x)	(y/z)	(x/z)
2000 (A)	310,0	2.960,8	3.270,8	9,5	90,5
2006 (B)	575,2	5.562,6	6.137,8	9,4	90,6
2011 (C)	874,3	8.181,0	9.055,3	9,7	90,3
(B-A)	265,2	2.601,8	2.867,0		
(C-A)	564,3	5.220,2	5.784,5		
B/A	1,9	1,9	1,9		
C/A	2,8	2,8	2,8		

Fonte: Cotepe, STN/Minfaz, IBGE e PNE.

Elaboração: Jorge Abrahão de Castro, Francisco Sadeck e Ângela Rabelo Barreto.

Os resultados das estimativas, segundo este cenário, dos gastos em Educação Infantil nos anos 2006 e 2011 são apresentados na tabela 8. Observa-se que tais gastos passariam de R\$ 3,2 bilhões no início da década para cerca de R\$ 9,0 bilhões no fim deste decênio. A necessidade de recursos seria de mais R\$ 5,7 bilhões, ou seja, quase três vezes (2,8) o valor previsto para 2000. Além disso, esse grande esforço recai sobre os municípios, daí a necessidade de a equalização ser feita pelos governos federal e estaduais.

Comparando-se esses dois cenários dos gastos na Educação Infantil (ver tabela 9), observa-se que o cenário de equalização implica R\$ 890 milhões a mais em 2006 e R\$ 1.309,3 milhões a mais em 2011, o que significaria um aumento de recursos 17% no fim do período.

TABELA 9

Comparação dos cenários para os gastos com Educação Infantil

(Em R\$ milhões)

Cenários	Estados (y)	Municípios (x)	Total (z=y+x)
A - Cenário de gasto público mínimo com Educação Infantil			
2000	310,0	2.960,8	3.270,8
2006	496,3	4.751,6	5.247,9
2011	655,7	7.090,3	7.746,0
B - Cenário de gasto público mínimo equalizado com Educação Infantil			
2000	310,0	2.960,8	3.270,8
2006	575,2	5.562,6	6.137,8
2011	874,3	8.181,0	9.055,3
B/A (em %)			
2000	-	-	-
2006	15,9	17,1	17,0
2011	33,3	15,4	16,9

Fonte: Cotepe, STN/Minfaz, IBGE e PNE.

Elaboração: Jorge Abrahão de Castro, Francisco Sadeck e Ângela Rabelo Barreto.

Se em 2000 os gastos estimados em Educação Infantil teriam representado cerca de 6,7% do total de recursos destinados à área de educação, neste cenário de equalização eles passariam a aproximadamente 15% do total (no cenário conservador este valor chegou a 13,6%). Quanto à participação no PIB, no cenário B, os gastos com Educação Infantil representariam 0,8%, enquanto no cenário A seriam de 0,7%.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inexistência de estudos abrangentes e confiáveis sobre os custos do atendimento educacional de qualidade representa um obstáculo de monta para a formulação das políticas para o setor. O reconhecimento dessa dificuldade motivou a introdução desses estudos nos objetivos e metas definidos pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para os diferentes níveis e modalidades de ensino, em especial para a Educação Infantil.

Por outro lado, também são deficientes as informações sobre os gastos públicos nos diversos segmentos educacionais. Assim, estudos como o aqui apresentado representam aproximações que podem ser úteis ao planejamento governamental.

Os cenários construídos no presente trabalho evidenciam o grande desafio que deverá representar a implementação das metas do PNE no que tange à Educação Infantil. Mostram ainda que, em termos da proporção do PIB a ser investida, o valor não é tão dramático, especialmente se considerados os benefícios da educação de qualidade nos primeiros anos de vida.

Este estudo, embora represente um esforço razoável de aproximação, apresenta limitações decorrentes da ausência de dados reais. Ressalte-se também a impossibilidade de tratar o gasto *per capita* diferentemente, ou seja, segundo os níveis e as modalidades da educação básica, o que levou à utilização de um valor médio. Espera-se, entretanto, que, consideradas essas limitações, o trabalho possa ser útil à formulação de políticas para a Educação Infantil.

Os cenários aqui mostrados reafirmam a necessidade da efetiva implementação do Regime de Colaboração entre a União, os estados e os municípios, conforme previsto na Constituição Federal e na LDB e reafirmado no Plano Nacional de Educação. Sem essa colaboração solidária, as metas e objetivos do PNE tornar-se-ão letra morta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. e ARAUJO, E. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros:** arrecadação própria e receita disponível. Rio de Janeiro: BNDES, junho de 2001.

ARAUJO, E. Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente. Banco Federativo (<http://www.federativo.bndes.gov.br>). **Informe-se**, n. 29, BNDES, julho de 2001.

ARAUJO, E. e OLIVEIRA, P. Tributação municipal – desigualdades na carga tributária local (1996). Banco Federativo (<http://www.federativo.bndes.gov.br>). **Informe-se**, n. 15, BNDES, julho de 2000.

CASTRO, J. e SADECK, F. **Capacidade de financiamento do gasto público em educação no Brasil.** Brasília, 2002 (mimeo).

COTEPE/CONFAZ. Ministério da Fazenda. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/confaz/Cotepe/index.html>. Rosemberg.

IBGE. **Dados do Censo Demográfico.** Disponível em: www.ibge.gov.br. Acessado em: 2000.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).** Notas Metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

INEP/MEC. Censo Escolar 2000. Disponível em: www.inep.gov.br. IPEA. **Boletim Conjuntural Trimestral.** Ipea, n. 52, janeiro de 2001.

PNE. **Plano Nacional de Educação.** Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/cibec/1998/serie_documental/pne.pdf. Brasília, 1998.

EDITORIAL

Coordenação
(vago)

Produção

Supervisão
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Ana Flávia Magalhães Pinto
Constança de Almeida Lazzarin (estagiária)
Fábio Marques Rezende (estagiário)
Luciana Soares Sargio

Editoração
Iranilde Rego
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Roberto Astorino

Reprodução Gráfica
Antônio Lucena de Oliveira
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo
Tânia Oliveira de Freitas
Wagner da Silva Oliveira

Divulgação

Edinaldo dos Santos
Geraldo Nogueira Luiz
José Carlos Tofetti
Luiz Gonçalves Bezerra
Marcos Cristóvão
Mauro Ferreira
Orcilei de Fátima da Silva

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editbrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares