

## Expansão, qualidade e financiamento da educação infantil: avanços, retrocessos e desafios

1Dr. Joedson Brito dos Santos

1(Pós-Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), Professor Adjunto da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Departamento de Educação, Universidade Federal do Tocantins, Tocantins, Brasil)

---

### Resumo

O texto objetiva apresentar um panorama da educação infantil (EI) e de seu Financiamento, entre os anos 2007 e 2018, considerando os avanços, limites e desafios para expansão da EI com qualidade e equidade. Trata-se de um estudo de natureza bibliográfica e documental a partir de dados coletados em relatórios oficiais do Inep/MEC e Pnad/IBGE, como também de relatórios de execução orçamentária disponíveis no Siopre/FNDE. Constatou-se, uma elevação nos indicadores de atendimento e no investimento público na EI. Contudo, percebemos que ainda há muito que avançar, para incluir as crianças que estão fora da EI, sobretudo, as de 0 a 3 anos, das mais pobres e as não brancas, como também em termos de melhoria da qualidade e equidade no atendimento. Nas condições de atendimento, de formação e valorização dos profissionais que atuam nesse segmento. Conclui-se que a expansão da EI com qualidade e equidade, demanda maior aporte de recursos para seu provimento, bem como apresenta inúmeros desafios para gestão da e na EI, seja no âmbito das instituições de EI, seja para a gestão municipal.

**Palavras chave:** Educação infantil; Financiamento da Educação Infantil; Expansão com qualidade e equidade; Avanços, limites e desafios.

---

Date of Submission: 25-11-2020

Date of acceptance: 09-12-2020

---

### I. Introdução

Nos últimos 30 anos, a Educação Infantil (EI) vinha ganhando espaço significativo na agenda governamental brasileira, tanto no que se refere à definição ou redefinição do que sejam a importância e as especificidades dessa faixa etária, quanto às elaborações de ações, programas e políticas articuladas com o atendimento à EI. Nesse percurso a EI registrou alguns avanços, seja no crescimento do número de matrículas, de instituições e profissionais que atendem a esse nível de ensino, seja na elevação de políticas, programas, projetos e diretrizes com fins de melhorar a qualidade da oferta de EI. Esse crescimento vem se acentuando nos últimos anos, com destaque especial para o atendimento da criança de 0 a 3 anos de idade.

Tais aspectos refletem alterações e demandas dispostas a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, que reconheceu a EI como um direito da criança, na Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), que elevou a EI à categoria de primeira etapa da Educação Básica (EB) e a Lei nº 11.270, de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2011) e definiu 25 metas para expansão do atendimento da EI. Esses dispositivos foram acompanhados por desdobramentos legais, como a Lei nº 11.274/2006, que criou e estabeleceu diretrizes para o ensino fundamental de nove anos; e a Emenda Constitucional (EC) 53/2006 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007. A EC nº 59, de 2009, e a Lei nº 12.796 de 2013 dispõe, entre outros aspectos, sobre a ampliação da obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos de idade; e a Lei nº 13.005, de 2014, que criou o Novo PNE (2014 - 2024).

Essas alterações, articuladas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) começaram a se intensificar a partir da criação do Fundeb, que passou a distribuir os recursos para todas as etapas da EB incluindo a EI. O referido Fundo também induziu a ampliação da aplicação de recursos do Salário-Educação (SE), de programas Suplementares, e de outros projetos e ações do Governo Federal para todos os segmentos da EB e, particularmente, para a EI. Todo esse processo não se deu de forma automática, nem linear. É repleto de avanços, retrocessos e contradições e, tanto recebeu influências internacionais, quanto é resultado de um conjunto de correlação de forças e da forte pressão dos movimentos sociais, dos Fóruns de EI e das associações organizadas do campo educacional.

Porém, o país precisa avançar, tanto em termos da ampliação do acesso, pois ainda existe quase 2 milhões de crianças fora das escolas, sobretudo, as de 0 a 3 anos, quanto em termos da melhoria da qualidade e equidade no atendimento. Em infraestrutura e instalações sanitárias, elétricas bibliotecas e parques infantis. Nas

condições de atendimento, de formação e valorização dos profissionais que atuam nesse segmento, considerando melhores condições de trabalho e salário justo, dentre outros aspectos.

O presente manuscrito apresenta um panorama da EI, entre os anos 2007 e 2018, considerando os avanços e desafios para expansão, qualidade e financiamento da EI. Trata-se de um estudo de natureza bibliográfica e documental com dados coletados em relatórios e documentos oficiais do Inep/MEC e Pnad/IBGE, como também de relatórios de execução orçamentária disponíveis no Sistema de Informação sobre Siope do FNDE. O capítulo está estruturado em três momentos incluindo essa introdução. No próximo trataremos sobre os avanços e desafios para expansão e gestão da EI.

## **II. Educação Infantil: avanços e desafios para expansão com qualidade e equidade**

O Censo Escolar apontou que existiam em 2018, 181.039 escolas espalhadas pelo país, 141.289 públicas e 40.642 privadas. Elas atendiam a 48.455.867 de alunos com um auxílio de 2.226.423 de profissionais docentes. Desse quantitativo de estabelecimentos 115.195 eram de EI, sendo que 81.520 pertenciam a rede municipal, 32.810 a rede privada, 842 a rede estadual e 23 a rede federal. 60,5% dessas unidades ofertaram vagas para crianças de 0 a 3 anos de idade e 89,6% de 4 e 5 anos. O país registou, um total de 8.745.148 de matrículas de EI, em 2018, sendo 3.587.292 na creche e 5.157.892 na pré-escola. Os municípios são responsáveis por mais de 71% das matrículas e as redes privadas por cerca de 27,7%. Das matrículas da rede privada, 32,4% estavam em instituições privadas, confessionais e filantrópicas conveniadas com o poder público. Pouco mais de 1,3% estavam sob responsabilidades das redes estaduais e federais. (BRASIL, 2019;2020); (SANTOS, 2020).

Essa expansão do atendimento na EI aconteceu em todas as regiões do Brasil. No país, percentual de atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade, que em 2006 foi de 19,6%, atingiu em 2017, 34,1%, o que representou uma elevação de 14,5% e uma variação positiva de 1,7. A região que mais cresceu, nos últimos anos, foi a região Sul que apresentou crescimento absoluto de 20,7% e a que teve o menor crescimento foi a região Norte com 7,0%. O Sudeste cresceu em 17,0%, o Centro-Oeste, em 12,4% e o Nordeste também teve uma taxa de crescimento absoluto de 12% pontos percentuais. Em relação ao atendimento das crianças de 4 e 5 anos de idade, os percentuais de atendimento nacional passaram de 76,7%, para 93,0%, entre 2006 e 2017. Uma elevação de 16,3%, representando uma variação positiva de 21,2%. A região Sul foi a que mais cresceu apresentando um aumento de 25,4%. A região Sudeste cresceu 12,5% e, por isso, teve o menor crescimento. Já região Norte cresceu 22,5%, o Centro-Oeste 22,2% e o Nordeste 13,6%. (BRASIL, 2018a).

Entre os anos de 1997 a 2018, o número de matrículas na EI cresceu 88,5%. Se considerarmos os anos de 2007 a 2018, esse crescimento foi de 34,5%, alcançando 8,7 milhões. Esse crescimento continua tendo como grande protagonista o aumento das matrículas em creche. As matrículas da pré-escola vêm se mantendo estável com alta de 3,7%, entre os anos de 2014 e 2018, enquanto as matrículas em creche aumentaram em 23,8% no mesmo período. Os dados revelam um expressivo crescimento do atendimento, mesmo com a não inclusão da EI no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que indicava a tendência de decréscimo demográfico com impacto também na redução da população em idade escolar.

Em 2018, a cobertura em creche chegou a 36%. Entretanto, faltou incluir quase 2 milhões de crianças com idade de 0 a 5 anos que estavam fora da escola. A expansão do atendimento tem ocorrido de forma desigual penalizando as crianças mais novas, a população negra, indígena, famílias de baixa renda e as que vivem no meio rural. Das crianças atendidas, apenas 26% pertenciam aos domicílios que estão no quartil mais baixo de renda. (BRASIL, 2020).

Os três relatórios do Ciclo de Monitoramento do PNE (2014-2024) apontaram que crianças pobres, negras e que residem no meio rural tem os menores percentuais de frequência nas escolas de EI. Que as crianças brancas, residentes em áreas urbanas e o grupo dos mais ricos da população têm os maiores percentuais de frequência. (BRASIL, 2015; 2018b,2019, 2020). “Essa desigualdade, em 2018, é de cerca de 25 p.p. A análise tendencial da cobertura de 0 a 3 anos sugere que, até 2024, o Brasil não deve ultrapassar o índice de 45% de cobertura de 0 a 3 anos, ficando aquém do que estabelece a Meta 1 do PNE”. (BRASIL, 2020, p. 13). Dados, também, evidenciados na Pnad de 2018, ao apontar que, do total das crianças atendidas, 26% pertenciam aos domicílios que estão no quartil mais baixo de renda e 55% pertencem aos domicílios mais ricos. Essa desigualdade na expansão tem aumentado, tanto no que se refere à taxa de atendimento por região, por localidade/área urbana ou rural, quanto por raça/cor e renda (BRASIL, 2018a; 2018b, 2019).

Em relação às crianças atendidas na pré-escola, a Pnad de 2018, revelou que a taxa de frequência foi 92,4%, totalizando pouco mais de 5 milhões de crianças. Trata-se de um percentual expressivo, mas o número está aquém do proposto na Meta 1 do PNE (2014/2024), que dispôs sobre o atendimento de 100% das matrículas na faixa etária de 4 e 5. Entretanto, apesar de não ter cumprindo a meta de universalizar até 2016, os dados indicam a quase universalização do acesso dessa faixa etária, mesmo que essa elevação na taxa tem se

beneficiado das “tendências demográficas, com redução do número absoluto de crianças” (BRASIL, 2018b, p. 28). Mas, ainda, falta incluir 330 mil crianças na pré-escola, para que essa meta seja atingida.

No atendimento de 0 a 4 anos de idade a desigualdade no crescimento tem diminuído, mas, segundo Gomes (2017) entre os quase 10% da população nacional de 4 e 5 anos de idade que ainda estava fora da escola, estão “aqueles que vivem nas zonas rurais – incluindo indígenas e quilombolas” e os 25% mais pobres, [...] “muitos com domicílio nas periferias dos grandes centros urbanos” (GOMES, 2017, p. 22). Além disso, cabe ressaltar que, “as crianças brancas, residentes em regiões mais abastadas, nas áreas urbanas, pertencentes a famílias de perfil socioeconômico mais elevado, em grande medida já eram atendidas quando da sanção do PNE” (BRASIL, 2018b, p. 28).

Apesar da evolução na expansão do atendimento da EI estamos distantes para o alcance da meta 1 do PNE 2014-2024, sobretudo, para o segmento de 0 a 3 anos de idade. O Relatório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação sobre os 5 primeiros anos do PNE, apontou, que a taxa de escolarização de 4 e 5 anos cresceu apenas 4%, mas precisaria crescer 11% para alcançar a meta esperada. Em relação às crianças até 3 anos para o alcance da meta de 50% seria necessário ampliar o investimento.

Outros aspectos que é preciso problematizar são as condições inadequadas de infraestrutura de muitas instituições de EI, espalhados pelo país. O relatório da Campanha apontou, por exemplo, graves problemas quanto a qualidade na oferta pois, apenas 40,4% das escolas de EI tinham biblioteca ou sala de leitura, somente 46,9% contavam com banheiros adaptados, 87,1% tinham água potável e apenas 44,6% possuíam parque infantil (CAMPANHA, 2019). Fato, também, constatado, no Censo Escolar de 2018 ao evidenciar que, apenas 40% das creches e 28,6% das pré-escolas do Brasil possuíam parque infantil, 15,4% das creches e 15,7% das pré-escolas tinham salas de leituras, 51,6% das creches e 34,3% das pré-escolas tinham banheiros adequados para a EI. Tais fatos sinalizam um distanciamento no cumprimento da meta 1 e das 17 estratégias, dentre elas, a 1.2 e a 1.5.

Além disso, com nos alertou Faria (2007, p. 70) “As instituições de EI deve ser espaço que garantam o imprevisto (e não a improvisação) e que possibilita o convívio das mais variadas diferenças, apontando para a arbitrariedade as regras (daí o jogo e a brincadeira serem tão importantes, iniciando o exercício da contradição, da provisoriidade e da necessidade de transformações) ”.

A configuração desse espaço de EI pressupõe infraestrutura que garanta as dimensões espaciais, e outras tantas dimensões, para que, o cotidiano escolar deve ser organizado de forma que a criança se sinta inserida dentro do contexto educacional, pois nessa faixa etária a vivência é o alicerce da construção da personalidade do indivíduo. Que seja significativo enquanto espaço educativo, de cuidado, de imaginação, que favoreça as linguagens, e as múltiplas inteligências. Que assegure o desenvolvimento cognitivo, afetivo, social e moral da criança a partir da interação desses sujeitos com espaço que os plasma.

Diante dessas prerrogativas, a questão do espaço, da infraestrutura precisa ser compreendido com grande relevância dentro das políticas públicas, bem como, pela gestão da educação. “O Espaço físico, é, portanto, o “plano de fundo”, a moldura, como afirma Lima[...]” Para criança existe o espaço-alegria, o espaço-medo, o espaço proteção, o espaço místico, o espaço descoberta” [...] LIMA,1989, p.30 apud FARIA, 2007, p.70). Além, disso, as condições adequadas de trabalho das professoras devem ser garantidas pelos governos.

Outro aspecto importante para pensar a expansão da EI é a variável docente. Em 2007, por exemplo, o país tinha 324.248 professoras na EI. Dessas, 95.643 atuavam na creche e 240.543 na pré-escola. Naquele ano, 82,2% dos professores que trabalhavam na creche tinham formação requerida para o exercício do magistério nos termos da legislação vigente na época: 45% possuíam o magistério na modalidade Normal e 37,2% tinham nível superior com licenciatura. Entre os demais, 4,9% possuíam nível superior sem licenciatura, 9,9% nível médio e 3,0% o fundamental. Na pré-escola, 45,5% dos docentes tinham escolaridade superior em licenciatura e 41,3 % o curso normal ou magistério. Os demais não apresentavam a formação adequada pois, 5,6% tinham ensino superior sem licenciatura e 7,5% estavam cursando o ensino médio ou o fundamental (BRASIL, 2009).

De acordo com o resumo técnico do Censo Escolar de 2018, o número de docentes da EB com ensino superior aumentou em 12,9%, mas existiam ainda 40% de professores que não possuíam titulação adequada à sua área de atuação. O relatório apontou também que, “desde 2014, tem sido observado um crescimento gradual no percentual de docentes com nível superior completo atuando na educação infantil, que passou de 62,5%, em 2014, para 69,3%, em 2018” (BRASIL, 2019, p.37). Em 2018, o país chegou a marca de 589,9 mil docentes atuando nessa etapa da educação. Desse total, 408.571 possuíam o ensino superior completo, sendo 68,4% licenciadas e 0,9%, bacharéis. Além disso, 8,1% dessas profissionais estavam cursando o nível superior, outros 15,8% tinham curso de ensino médio normal/magistério e foram identificados 6,9% com nível médio ou fundamental (BRASIL, 2019).

Rosemberg (2015), tratando desse tema demonstrou que, do total dos profissionais que atuavam como docente na creche em 2010, 40,8% eram auxiliares e, na pré-escola, esse número caiu para 11,7%. Em geral, essas profissionais atuavam na função docente sem ter formação adequada, nem condições contratuais de

trabalho compatíveis. Tal aspecto, funcionava como forma de barateamento de mão de obra, pois as mesmas ganhavam menos que as professoras com formação na área.

É notório o crescimento no número de professores da EI com nível superior, em licenciatura, mas ainda há muito o que avançar, pois considerando os dados do Censo de 2017, 16,86% dos docentes da EI não possuíam formação adequada. Isso sem considerar como exigência mínima o nível superior em licenciatura. Caso fosse considerado esse índice chegaria a 36% (CAMPANHA, 2019). Além de muitas, vale destacar que as professoras da EI, em sua grande maioria, atuam em condições precárias de trabalho, em espaços adaptados e serem a faixa dos profissionais da EB que recebem os menores salários.

Esse último aspecto, já tinha sido evidenciado por Gatti e Barreto (2009), ao constatarem que as professoras da EI, eram, predominantemente, mulheres, em geral mais jovens, com pouco estudo, recebiam os salários mais baixos e tinham as piores jornadas de trabalhos. No Relatório de Avaliação do Plano Plurianual de (2008-2011), o MEC, também, destacou que o nível superior dos professores que atuavam na Educação Infantil era menor que nas demais etapas da escolarização básica. Aspectos que foram reafirmados, por Alves e Pinto (2011).

O tema docente da EI é um aspecto muito relevante para pensar a expansão e a consolidação desse segmento, pois repercute diretamente na qualidade e na necessidade de ampliação do investimento público. Afinal, quantidade de docente, condições de trabalho, formação e carreira adequadas implicam na necessidade de recursos suficientes.

Outro aspecto que devemos lembrar é que a EI é a etapa da EB que possui uma maior participação da rede privada, além disso, parte dessas matrículas são conveniadas. No Relatório Técnico do Censo Escolar de 2010, por exemplo, das 361.032 matrículas registradas na rede privada, 50,8% eram financiadas com recursos públicos. Em 2010, o percentual de alunos da EI na rede privada (34,4% em creches e 23,8% em pré-escolas) foi muito superior aos 12,7% do Ensino Fundamental e dos 11,8% no Ensino Médio, sendo que o percentual dos alunos em escolas privadas em toda a Educação Básica foi de 14,7%". (BRASIL, 2009). Já em 2018, as redes privadas foram responsáveis por cerca de 27,7% das matrículas e dessas 32,4% estavam em instituições privadas, confessionais e filantrópicas conveniadas com o poder público (BRASIL, 2019).

Por fim, a taxa de atendimento na EI, também sofre influência de outras variáveis como, as questões demográficas. Segundo o IBGE, por exemplo, desde 2002, vem ocorrendo no Brasil uma queda da fecundidade e, conseqüentemente, uma redução na taxa de crescimento populacional, aumento no índice de envelhecimento. Tais aspectos, por conseguinte, alteram a estrutura etária e atinge, principalmente, a base da pirâmide. Projeção populacional realizada, pelo IBGE, apontaram que a população de 0 a 19 anos, por exemplo, passaria de 29,22%, em 2018, para 19,95%, em 2060. Assim a elevação referida taxa, não necessariamente, representa o esforço do poder público em expandir.

A ampliação no atendimento da EI, considerando as diretrizes legais específicas, os parâmetros de qualidade é um grande desafio, pois requer elevação do investimento financeiro em infraestrutura, recursos materiais, pedagógicos e humanos, bem como de formação continuada dos profissionais que atuam nesse segmento. Além disso, a EI historicamente recebeu pouca atenção por parte do poder central, possui o maior custo-aluno e é de responsabilidade prioritária dos municípios, esfera da federação com menor capacidade arrecadatória. Nesse sentido, é importante compreender sobre o financiamento da EI no contexto da política de financiamento da EB, no Brasil, e os limites e possibilidades para o provimento da EI.

### **III. O Financiamento da Educação Infantil: avanços, limites edesafios**

Quando verificamos os indicadores de investimento público em educação, considerando os indicadores de investimento total e de investimento direto, bem como os indicadores de estimativa do valor do investimento público total em educação por nível e o investimento Direto por Estudante, disponíveis na página do FNDE, e analisamos neles o financiamento da educação infantil, também constatamos que o país tem aumentado o investimento público no atendimento educacional das crianças de 0 a 5 anos de idade. Para o relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das metas do PNE, por exemplo, a EI é uma das etapas da educação que mais apresentaram evolução no investimento educacional. Tendo uma década como recorte temporal, o documento aponta que a EI apresentou um crescimento real de cerca de 168,1% no período de 2004 a 2013, só perdendo para o ensino médio que, no mesmo período, teve crescimento de 272,6% (BRASIL, 2015).

No que se refere, ao percentual do investimento em educação, dados do FNDE/MEC e do Inep/MEC revelam que o investimento público total em EI que, desde o início dos anos 2000 estava a 0,3% do PIB, chega em 2015 ao valor de 0,7%, e o percentual do investimento direto nesse segmento alcançou, em 2016, 0,6%. Já a estimativa nacional do valor do investimento público total por aluno dessa etapa da educação passou de R\$ 1.950 para 6.443 em 2015. Vejamos a tabela 1 a seguir:

**Tabela 1 - Investimento em Educação Infantil no Brasil 2007 a 2015**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimento Total em Educação	5,1	5,3	5,6	5,6	5,8	5,9	6,0	6,0	6,2
Investimento Direto em Educação	4,4	4,6	4,8	4,9	5,0	5,0	5,1	5,0	5,1
Investimento Total em Educação Infantil	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
Investimento Direto em Educação Infantil	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
Estimativa do Investimento por aluno da educação infantil	1.950	2.206	2.305	2.998	3.778	4.714	5.434	5.878	6.443

**Fonte:** Elaborado com base nos dados do FNDE. Dados disponíveis até 2015.

O aumento de 0,4% para 0,7% é um acréscimo representativo em valores, uma vez que se trata de pontos percentuais relativos ao Produto Interno Bruto. Porém, no caso do Brasil o percentual de investimento é muito baixo considerando os custos reais desse segmento, as demandas de expansão para o alcance da Meta 1 do PNE 2014-2024 e os critérios de acesso, equidade e qualidade presentes nas 17 estratégias dessa Meta.

### **A educação infantil no contexto do Fundeb: avanços e retrocessos**

A introdução das matrículas da EI para o recebimento de recursos do Fundeb assegurou, ainda que, de forma limitada, a possibilidade da expansão do atendimento para essa etapa da educação, seja via matrícula, seja via indução de políticas e ações para assegurar a ampliação do acesso. Contudo, o Fundeb sozinho não seria suficiente para ajudar os municípios na expansão da EI, por isso, a partir de 2007 é possível perceber algumas ações do Governo Federal, implantados durante os governos de Lula e Dilma que, mesmo com suas contradições, representaram passos na ampliação dos recursos para esse segmento. Três das principais modalidades de ações do Governo Federal que podemos observar são: Ações e programas destinados à EI; Ações e programas que contemplar a EI por serem direcionados à EB; e Consultorias, mediante contratação e pagamento a técnicos e organizamos internacionais.

Na primeira modalidade, há o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); e as três ações de repasses financeiros da União executadas para EI com o objetivo de ampliar e melhorar o atendimento nessa etapa. Essas ações recebem recursos pelo FNDE em parceria com a SEB/MEC e sob a responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal. São elas: o Programa de apoio a novos estabelecimentos de EI; o Programa de apoio a novas turmas de EI; e o Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da EI, também chamado de Brasil Carinhoso. Na segunda modalidade, a União assegura recursos para EI por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e PNBE/Professor) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Além disso, desenvolve, desde 2005, uma Política Nacional de Formação Continuada de Professores com foco na Educação Infantil.

Uma terceira modalidade de transferência de recursos para a educação e, particularmente da EI, é a contratação de consultores portadores de conhecimento técnico especializado para realizar trabalho com objetivos de desenvolver a educação e conhecimento técnico-especializados, a partir de projetos de cooperação técnica com organismos multilaterais ou agências financeiras internacionais. A exemplo, do Projeto OEI/BRA/09/001 que visa o “Fortalecimento institucional das secretarias municipais de educação na formulação e implementação da política municipal de educação infantil”, executado no pelo MEC a partir da contratação de especialistas para elaborar diagnóstico e planejamento técnico-pedagógico, e trabalho de adequação, construção de propostas ou de assessoramento técnico-pedagógico para algumas instituições de EI participantes do Proinfância. Esse projeto envolveu R\$ 3.205.232,07, de 2009, até 2015. Segundo Barbosa e Momma-Bardela (2017, p. 67) só em 2015 foram contratados 13 consultores e gasto de R\$ 331.841,76, com esse projeto, sendo R\$ 4260.000,00, com remunerações e R\$ 71.841,76 com passagens e diárias.

Cabe destacar, ainda, o Programa Criança Feliz que foi criado em 2016, e tem como objetivo levar orientação a respeito de saúde, educação, direitos e superação da pobreza para crianças de até 3 anos de idade, beneficiárias do Bolsa Família e para crianças de até 6 anos que recebem o Benefício da Prestação Continuada. Esse Programa recebeu, em 2017, R\$ 300 milhões e, em 2018, o valor de investimento saltou para mais de 1 bilhão de reais. No seu lançamento, o programa tinha aspiração de contratação de 80 mil profissionais com Ensino Médio completo, para fazer visitas domiciliares às crianças de famílias de baixa renda.

Contudo, esse programa apresenta características muito distintas em relação às ações tratadas anteriormente bases conservadoras, resgatou características do higienismo e a utilização da primeira dama como

referência de cuidado assistencial e filantrópico. Predomina uma concepção puramente assistencialista e positivista de desenvolvimento infantil, com foco na redução do estado e atenção aos pobres, fortalecimento do discurso do papel da mãe em detrimento do espaço educativo para o desenvolvimento infantil. Tais características se inserem num contexto de avanço da perspectiva ultra neoliberal que desmonta o Estado e ameaça o marco civilizatório dos direitos humanos fundamentais.

É importante observar que o Programa Criança Feliz tem recebido ampliação expressiva de recursos, enquanto que o Proinfância, o Programa Brasil Carinhoso e Próprio Bolsa Família têm recebido redução e cortes de recursos. Na tabela a seguir apresentamos a dotação orçamentária das ações do Governo Federal para a Manutenção da EI: o Proinfância, as ações de Apoio a novos estabelecimentos e novas matrículas, o Apoio Suplementar pelo Brasil Carinhoso e a ação de Desenvolvimento da Primeira Infância. Nela é possível verificar: que os valores planejados para investimento na EI são consideráveis; mas, que existem uma grande diferença entre os valores planejados, autorizados e liquidados; que os valores vêm sendo reduzidos ano após ano, sobretudo, pós golpe de 2016; e, por fim, que os recursos do Programa Criança Feliz tem apresentado aumento.

**Tabela 2:** Dotação orçamentária do Governo Federal de Apoio a Manutenção da EI

AÇÕES	DOTAÇÕES	2014	2015	2016	2017	2018
Proinfância (Ação 12KU)*	Projetado	3.500.000,0	3.882.610,0	550.000,0	707.000,0	200.000,0
	Autorizado	3.500.000,0	3.771.283,6	402.557,8	81.059,1	170.552,3
	Liquidado 1 /	94.381,3	10.116,4	40.989,2	9.894,2	-
Apoio a novos estabelecimentos e novas vagas (Ação 00OW**	Projetado	146.250,0	20.000,0	30.000,0	80.000,0	60.000,0
	Autorizado	144.917,0	54.000,0	110.000,0	96.000,0	60.000,0
	Liquidado 1 /	34.875,7	39.503,0	38.998,4	94.650,5	59.308,7
Brasil Carinhoso (Ação 20TR)***	Projetado	448.400,0	673.400,0	472.203,3	140.000,0	7.320,0
	Autorizado	808.080,0	921.310,2	142.955,5	67.644,3	6.521,4
	Liquidado 1 /	808.062,0	13.148,8	140.006,2	39.920,1	-
Criança Feliz (ação 217)****	Projetado	-	-	-	285.000,0	600.000,0
	Autorizado	-	-	-	239.993,1	527.299,9
	Liquidado 1 /	-	-	-	174.483,7	165.111,9

Fonte: Brasil (2018).

\*Ação 12KU - Dotação orçamentária consignada para Apoio à Implantação de Escola para Educação Infantil.

\*\*Ação 00OW - Apoio a novos estabelecimentos de Educação Infantil e Apoio a novas vagas de Educação Infantil

\*\*\*Ação 20TR)-Dotação orçamentária consignada para Apoio Suplementar à Manutenção da Educação Infantil.

\*\*\*\*Ação 217-Dotação orçamentária consignada para a ação Desenvolvimento Integral na Primeira Infância.

Nesse cenário, programas como o Proinfância, Mais Educação e Brasil Carinhoso, elaborados e em andamento antes de 2016, estão em processo de paralisação, desmonte e como dito, redução ou extinção sistemática.

### **Financiamento da EI e gestão municipal: entre os custos elevados e os poucos recursos.**

Existem, ainda, mais dois aspectos ou dimensões que, necessariamente, deve ser colocado em pauta ao pensarmos os avanços e desafios para a expansão do direito a EI com qualidade, bem como os processos e mecanismos de gestão desse segmento, são eles: e, a compreensão sobre os custos educacionais, por meio, dos quais, é necessário ter a ciência de que a EI possui o custo mais elevado dentro dos segmentos da EB; a compreensão de que a EI é de responsabilidade dos entes municipais. Por fim, é necessário compreender que sem o financiamento público adequado é impossível assegurar o direito à EI com equidade e qualidade.

Há muito que avançar, tanto em termos da ampliação do acesso quanto em termos da melhoria da qualidade e equidade no atendimento. É preciso reconhecer que o processo de expansão de uma etapa educativa requer investimentos, por exemplo, em prédios, salas e carteiras suficientes e adequadas, em professores com qualificação e salários condizentes, bem como em material didático de qualidade mínima e quantidade suficiente. É necessário, repensar a política de expansão da EI, sobre até que ponto ela está dando conta de garantir o direito a EI com de qualidade e equidade. Haja vista o Estado, ainda, defende e promove uma forte política de convênio, dispõe de poucos recursos para essa etapa educativa e, além disso, prioriza a atenção e o investimento na educação para as crianças de 4 e 5 anos de idade em detrimento daquelas com 0 a 3.

Nesse sentido, é difícil pensar e promover uma oferta da EI, no Brasil, sem debater o financiamento público. É fundamental que o Estado possa dispor de recursos financeiros suficientes e necessários para acionar e assegurar mecanismos capazes de assegurar uma EI de fato e de direito. Esse direcionamento e ampliação de recursos, deve ter como referência o custo-aluno-qualidade e a necessidade da efetivação e regulamentação do Regime de Colaboração. Vale destacar que, a aprovação do Fundeb representou um passo significativo para a

indução de mais aporte financeiro para EI, para a sobreposição do caráter educacional em relação ao assistencial e para a construção de EB como direito de todos

Segundo os estudos de custos educacionais, a EI é o segmento que tem o custo mais elevado dentro da EB, uma vez que essa etapa da educação requer oferta em tempo integral, sobretudo, na creche, e uma preocupação com relação ao número de profissionais e o número de alunos ser mais reduzida. Uma EI de qualidade exige infraestrutura, espaços apropriados, profissionais qualificados, formados e bem remunerados. Recursos materiais, equipamentos e condições de trabalho adequadas. Além disso, é imperativo a observância do fator razão criança/adulto, da razão alunos/turma e da oferta em tempo integral. Como assegura Pinto (2013) a qualidade é um conceito objetivo, e “passa pela existência de escolas com infraestrutura e equipamentos adequados, professores bem formados e remunerados, razão alunos/turma e alunos/professor que viabilizem o ensino e a aprendizagem [...]” (PINTO, 2013, p.293).

Por tudo isso, a presença de mais recursos para a EI, considerando os insumos necessários é condição imprescindível para garantia da EI como direito, principalmente, para as camadas mais vulneráveis. Faz-se necessário repensar os fatores de ponderação, da creche e da pré-escola, do Fundeb, que termina em dezembro de 2020, e a ampliação dos recursos para a EI. Objetivamente, considerando o aumento dos recursos para esse segmento no Novo Fundeb, o Custo Aluno Qualidade CAQ como parâmetro para assegurar o padrão mínimo de qualidade das condições de oferta educacional. Bem como a defesa de que a organização e distribuição dos recursos, além de observar os fatores de ponderações deverá considerar as especificidades e os insumos necessários para a garantia de qualidade (SANTOS, 2020).

A maior parte da EI, está no setor público e na rede municipal. Ou seja, é de responsabilidade, constitucional, do ente federado que possui menor capacidade arrecadatória e financeira. A grande maioria não tem receita própria e, praticamente, 80% dos municípios do país tem no Fundeb uma de suas principais fontes de receitas. A elevação das responsabilidades e demandas para os municípios, bem como o processo de municipalização da educação, não foram seguidos de recursos suficientes ou adequados, e a cooperação técnica e financeira da parte do Estado e da União não parece se materializar de forma esperada na educação pública.

Segundo Pinto (2014), 90% do total dos municípios possui até 50 mil habitantes e a grande maioria não tem receita própria. Em 89% desses, “a receita própria representa somente 15,5% da receita total” (p.629) e tem entre suas principais receitas as transferências vinculadas aos programas de saúde – especificamente do Sistema Único de Saúde (SUS) – e educação – Fundeb e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tal como já havia sido dito por Guimarães e Pinto (2001, p.103), “não é possível discutir financiamento da EI sem levar em conta as finanças dos municípios[...]” e os valores disponíveis por aluno para esses entes federados não atingem patamares que “propiciam a consolidação de uma rede de educação infantil de qualidade”[...]. Além dos baixos valores per capita, há que considerar a acentuada discrepância inter-regional, que o Fundeb pouco corrigiu.

Por isso, Pinto (2014) reafirma que o aspecto central no debate do federalismo e da educação é o tema dos recursos que os municípios dispõem e o quanto precisariam dispor para gerir suas escolas. O autor mostra que, a cada R\$ 100 arrecadados em tributos no país, o Governo Federal arrecada R\$ 70; os estados R\$ 25; e os municípios apenas R\$ 5. Quando se consideram as transferências constitucionais, a União fica com cerca de 56%, os estados com 26% e os municípios com 18%.

Segundo Sena (2004), a disposição do artigo 211 da CF/88, inciso 2º, de que a EI é responsabilidade dos municípios, se trata de uma armadilha pois, a CF não deve ser lida fragmentada. Em seu conjunto, é possível afirmar que os municípios são responsáveis pelo financiamento da EI (como função própria), mas devem contar necessariamente com o apoio financeiro e técnicos da União e dos Estados que, em relação a essa etapa da educação, possuem a função supletiva. No artigo 8º da CF, por exemplo, a União tem as funções normativa, redistributiva e supletiva (art. 8º, §1º), devendo prestar assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e municípios (art. 9º, III) para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (BRASIL, 1988).

Desse modo, evidenciamos que, a EI possui déficit histórico em relação à infraestrutura, espaços adequados, recursos humanos e pedagógicos; é o segmento que tem os custos mais elevados na EB; e, além disso, os municípios são os entes federados com menor capacidade de arrecadação e de financiar a educação. Esses, dentre outros aspectos, indicam a amplitude do tema e sugerem a necessidade de estudo e proposições políticas quanto ao financiamento da EI. É preciso ampliar os recursos para o provimento dessa etapa da educação, haja vista que para assegurar ampliação da taxa de atendimento, será necessário provimento de infraestrutura, valorização dos profissionais, conformação da razão adulto-criança e condições pedagógicas adequadas. A garantia do direito a EI, de expansão e melhoria da qualidade desse atendimento está diretamente ligada à quantidade de recursos públicos que são direcionados para seu financiamento.

#### **IV. Considerações.**

No conjunto deste artigo, foi possível constatar uma ampliação da atenção, uma expansão do atendimento da EI e uma elevação dos recursos públicos direcionados para EI, mesmo que parcos. Por um lado, esse aspecto pode ser observado a partir da ampliação das matrículas, do número de estabelecimento e de docentes nesse segmento. Por outro, percebemos que o percentual do PIB aplicado na EI, além de ínfimo, pouco se alterou durante 10 anos. Além disso, os indicadores taxa de atendimento sofre influência de outros fatores como o demográfico e ainda a elevação da matrícula no setor privado. Esse fato nos conduz a fazer duas assertivas: a EI é o segmento em que menos se investe no Brasil; o investimento persiste baixo, constante e sofreu pouca alteração significativa mesmo com o Fundeb, o Proinfância e outros investimentos em nível nacional.

Notamos que esse processo de ampliação da atenção e de recursos para EI acontece a partir dos governos de Lula e Dilma e tem no Fundeb o salto mais importante, pois a partir dessa política a EI passou a ser assistida financeiramente a cada nova matrícula. Contudo, o Fundeb sozinho não consegue estimular a expansão do atendimento da EI, pois os fatores de distribuição dos recursos para esse segmento foram baixos, os custos para garantir o atendimento são elevados e as fragilidades históricas do atendimento educacional da infância dificulta a ampliação da matrícula. Nesse contexto, apresentamos um conjunto de ações do Governo Federal que objetiva apoiar a Manutenção e Desenvolvimento da EI, como o Proinfância e o Brasil Carinhoso.

Contudo, percebemos que ainda há muito que avançar, para incluir as muitas crianças que estão fora da escola de EI, sobretudo, as de 0 a 3 anos, das mais pobres e as não brancas. Verificamos ainda que, é preciso expandir com qualidade e melhores condições de atendimento. Para isso, deve-se ampliar o investimento em infraestrutura, melhorar valorização, formação e condições de trabalho dos docentes da EI e capacitação. Há muitas crianças de famílias mais pobres que estão fora das escolas e são as que mais precisam das vagas, tanto na creche quanto na pré-escola.

O investimento na EI via financiamento público é imperativo, necessário e estratégico se o país pretende crescer e se desenvolver economicamente e socialmente; e se pretende superar ou enfrentar as desigualdades (sociais, educacionais, de cor-raça-renda). Por isso, é urgente (re) pensar a política de financiamento da EI. Aproveitando o contexto, demográfico e as experiências de programas, políticas e projetos em andamento, as articulações intergovernamentais e intersetoriais, as particularidades e especificidades do segmento. Ouvir gestores, educadores e, sobretudo, considerar as pesquisas e os estudos sobre EI.

Os municípios são responsáveis por mais de 71% do atendimento da educação infantil no Brasil e a União e os estados se responsabilizam por apenas 1,3% das matrículas. As demais matrículas ficam na rede privada. Nesse sentido, a União e os estados devem cumprir suas funções de auxílio técnico e financeiro aos municípios e por isso, é imprescindível repensar o papel do Pacto Federativo na garantia do direito à educação da criança pequena. Nesse sentido, é necessário atuar fortemente no processo de regulamento do Novo Fundeb para garantir mais recursos para EI, maior complementação da União ao Fundeb e a presença do CAQ como parâmetro para o financiamento.

### Referências

- [1]. ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 41, n.143, mai./jun. 2011.
- [2]. BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro; BARDELA, Adriana Missae Momma- Educação infantil e governo federal: reflexões sobre programas e ações do MEC a partir do plano plurianual (2012 a 2015). **Laplage em Revista** (Sorocaba), vol.3, n.1.2017
- [3]. GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, E. S. S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO. 2009.
- [4]. BRASIL. Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: Inep, 2009. 63 p.
- [5]. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.
- [6]. BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil) (FNDE) **Relatório de gestão do FNDE 2017 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. – Brasília: FNDE, 2018. p.248
- [7]. BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico: Censo da Educação Básica 2018** [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. 66 p.
- [8]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial** da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- [9]. BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.
- [10]. BRASIL. 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.
- [11]. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. – Brasília, DF: Inep, 2015. 404 p.
- [12]. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório de Monitoramento do 1º Ciclo das Metas no Plano Nacional de Educação: biênio 2014-2016**. Brasília, DF: Inep, 2016.
- [13]. BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 80 Implantação de Escolas para Educação Infantil**. Brasília, 2017.
- [14]. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2018**. Brasília, Inep, 2018.



- [15]. BRASIL, A Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Educação Infantil). **Relatório de Avaliação de Políticas Públicas. Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal**. Brasília - DF. 2018.
- [16]. BRASIL, INEP. **Censos Educacionais. Sinopses Estatísticas da Educação Básica**.
- [17]. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Plano Nacional de Educação: 5 anos de Descumprimento. Análise da execução dos artigos, metas e estratégias da Lei nº 13.005/2014. **Relatório metas e estratégias do Plano Nacional de Educação**. 2019.
- [18]. FÁRIA, Ana Lúcia Goulart de. O espaço físico como um dos elementos fundamentais para uma pedagogia da educação infantil. In: Faria, Ana Lúcia Goulart & Palhares, Marina S. **Educação infantil pós LDB: rumos e desafios**. São Paulo, Autores Associados, 2007.
- [19]. GOMES, Ana Valeska Amaral. Educação infantil no PNE 2014-2024: acesso, equidade e qualidade. In: **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**, p. 17-50 / Ana Valeska Amaral Gomes (Org.) – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.
- [20]. GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. **Em Aberto**, Brasília: v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.
- [21]. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. População brasileira envelhece em ritmo acelerado, 2008.
- [22]. PINTO, J. M. R. Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade. In ABMP/TPE (orgs.) **Justiça pela qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, p. 288-311, 2013.
- [23]. PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa** v.44 n.153 p.624-644 jul. /set. 2014.
- [24]. ROSEMBERG, F. Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do Inep e O IBGE: sugestões e subsídios para uma maior e mais eficiente divulgação dos dados. In: ARTES, A.; UNBEHAUM, S. (Org.) **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. São Paulo: Cortez. Editora, 2015.
- [25]. SANTOS, Joedson Brito dos. O financiamento da educação infantil no novo Fundeb e o enfrentamento das desigualdades no contexto pandêmico. **Revista Educação Básica em Foco**, v.1, n.2, julho a setembro de 2020.
- [26]. SENA, Paulo. Financiamento da educação infantil: o FUNDEB é a solução? . In: COELHO, Rita de Cássia e BARRETO, Ângela Rabelo (Orgs.). **Financiamento da Educação Infantil: Perspectivas em Debate**. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

Subhodh Kumar. "Expansão, Qualidade E Financiamento Da Educação Infantil: Avanços, Retrocesso E Desafios." *IOSR Journal of Research & Method in Education (IOSR-JRME)* , vol. 10, no. 6, 2020, pp. 03-11.