

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**

**RAQUEL ZANETTI MINUSSI**

**QUANDO OS RECURSOS NÃO ALCANÇAM O DIREITO: O FINANCIAMENTO  
DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CIDADES DO INTERIOR PAULISTA**

**CAMPINAS -SP**

**2025**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS  
ESCOLA DE CIÊNCIAS HUMANAS, JURÍDICAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO  
RAQUEL ZANETTI MINUSSI**

**QUANDO OS RECURSOS NÃO ALCANÇAM O DIREITO: O FINANCIAMENTO  
DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CIDADES DO INTERIOR PAULISTA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como exigência para obtenção do título de Doutor em EDUCAÇÃO.

Orientadora: Prof. (a) Dr. (a) Andreza Barbosa

**CAMPINAS**

**2025**

M668q	<p>Minussi, Raquel Zanetti</p> <p>QUANDO OS RECURSOS NÃO ALCANÇAM O DIREITO : O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CIDADES DO INTERIOR PAULISTA / Raquel Zanetti Minussi. - Campinas: PUC-Campinas, 2025.</p> <p>293 f.</p> <p>Orientador: Andreza Barbosa.</p> <p>Tese (Doutorado em Educação) - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO, Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2025. Inclui bibliografia.</p> <p>1. Financiamento da Educação. 2. Educação Infantil. 3. Políticas Públicas.</p>
-------	---



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS  
 ESCOLA DE CIÊNCIAS HUMANAS, JURÍDICAS E SOCIAIS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO  
 SENSU EM EDUCAÇÃO

**RAQUEL ZANETTI MINUSSI**

**QUANDO OS RECURSOS NÃO ALCANÇAM O  
 DIREITO: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO  
 INFANTIL EM CIDADES DO INTERIOR PAULISTA**

Este exemplar corresponde à redação final da Tese de  
 Doutorado em Educação da PUC-Campinas, e  
 aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 15 de dezembro de 2025.

DR(A) ANDREZA BARBOSA  
 Presidente (PUC-CAMPINAS)

DR(A) LUCIANA HADDAD FERREIRA  
 PUC-CAMPINAS

DR(A) MARIA SILVIA PINTO DE MOURA LIBRANDI DA ROCHA  
 PUC-CAMPINAS



Documento assinado digitalmente

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO  
 Data: 13/02/2026 09:35:54 -0300  
 Verifique em: <https://validar.jbr.gov.br>

DR(A) JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO  
 USP- RIBEIRÃO PRETO

DR(A) JOEDSON BRITO DOS SANTOS  
 UFCG

*Dedico esta tese de Doutorado a todos que, de alguma maneira, trilharam comigo esses caminhos, e acreditam que a Educação é a luz que ofusca a escuridão da ignorância.*

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é o ato de reconhecer o bem-feito por alguém. Nessa minha trajetória de vida, eu agradeceria infinitamente, pois muitas foram as pessoas que por mim passaram e me fizeram melhor, mais forte, mais corajosa, mais feliz.

A realização desta tese não seria possível sem o apoio, incentivo e dedicação de muitas pessoas que caminharam ao meu lado ao longo desta jornada.

Agradeço primeiramente a Deus, pela força, pela vida e pela oportunidade de chegar até aqui.

À minha família, base de tudo o que sou. Aos meus pais, pelos valores transmitidos e pelo exemplo de perseverança e coragem. Ao meu marido e filhos, pelo apoio constante e pelas palavras de incentivo nos momentos de ausência.

À minha orientadora, Andreza Barbosa, por ter me escolhido, acolhido meu tema, pela orientação competente, pela confiança depositada em meu trabalho, pela inspiração acadêmica que me guiou durante todo o percurso e principalmente pela maneira leve e humana que conduziu todo esse processo. Sua disponibilidade em compartilhar conhecimentos, suas orientações precisas e seu exemplo de seriedade acadêmica foram fontes de inspiração e aprendizado.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação, pelos debates enriquecedores, pelas contribuições teóricas e metodológicas e pela amizade construída ao longo desses anos.

Aos meus amigos, que compreenderam minhas ausências, celebraram minhas conquistas e me ofereceram subsídios para muitos debates que se encontram escritos nas linhas desta tese, eles foram fonte de energia e inspiração.

Expresso minha sincera gratidão à Prefeitura Municipal de São Sebastião da Gramma, cuja concessão da licença de afastamento permitiu que eu me dedicasse de maneira plena a este estudo, tornando possível a realização desta etapa tão significativa da minha trajetória

A professora Luciana Haddad Ferreira por fazer parte da minha banca e aguçar minhas memórias, minhas lutas e meu lugar dentro da educação.

A professora Maria Silvia Pinto de Moura L da Rocha por aceitar o convite de compartilhar comigo esse texto, fazer da minha história parte da sua, contribuindo para meu entendimento da Educação Infantil.

Ao José Marcelino de Rezende Pinto por me incentivar, dividir comigo seu conhecimento, olhar de forma cuidadosa para meu trabalho, sua generosidade, dedicação e saber foram fundamentais para a construção deste trabalho.

Ao Joedson Brito dos Santos por fazer parte desse momento, suas pesquisas foram fontes para a construção deste trabalho, me inspiraram a trilhar caminhos investigativos mais críticos e me serviram como guia de reflexão ao longo dessa trajetória.

E, por fim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para que esta tese fosse concluída: meu mais sincero muito obrigada.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## RESUMO

Este estudo, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, na linha de pesquisa Políticas Públicas em Educação, analisa o financiamento da educação infantil em pequenos municípios do interior paulista, com população compreendida entre 10 e 11 mil habitantes. A investigação ressalta as contradições do pacto federativo brasileiro e as nuances que emergem do entrelaçamento entre indicadores econômicos e educacionais, revelando como a dependência direta das transferências constitucionais, associada às escolhas político-administrativas locais, produzem realidades distintas de oferta e qualidade no atendimento, evidenciando que municípios de porte populacional semelhante, apresentam diferentes arranjos de financiamento e gestão produzindo realidades distintas no atendimento às crianças de 0 a 5 anos, dessa maneira, o financiamento da educação infantil torna-se um desafio ainda maior para esses municípios que, apesar da receita reduzida de impostos, são responsáveis pelo atendimento educacional dessa faixa etária. De abordagem qualitativa, a pesquisa fundamenta-se no materialismo histórico-dialético, compreendendo o financiamento educacional como resultado de disputas políticas e econômicas. A análise de documentos oficiais e dados públicos possibilitou o cruzamento entre população de 0 a 5 anos, matrículas em creches e pré-escolas e a composição das receitas educacionais, com destaque para receitas próprias, transferências constitucionais, Fundeb e repasses federais específicos. Os resultados revelam que, nos municípios estudados, a educação infantil é majoritariamente financiada por transferências constitucionais, sendo reduzida a capacidade de investimento com recursos próprios. Embora o Fundeb represente a principal fonte de sustentação do gasto educacional, seu desenho e seus mecanismos de redistribuição mostram-se insuficientes para induzir a expansão e a qualificação do atendimento à educação infantil. Nesse viés, observou-se que o financiamento da educação estabelece uma relação entre as receitas e o fundo, que se delimita em perdas estruturas e municipalização. Essas diferenças parecem associar-se não apenas à disponibilidade de recursos, mas também a decisões político-administrativas que orientam o planejamento educacional e a priorização orçamentária. Ademais, constatou-se baixa adesão a programas federais voltados à primeira infância, o que evidencia limites da União enquanto indutora de políticas, seja pela insuficiência dos recursos ofertados, seja pelas exigências técnico-administrativas impostas aos municípios. Observou-se que as decisões político-administrativas locais tendem a priorizar o ensino fundamental, reforçando a hierarquização das etapas da educação básica e relegando a educação infantil a uma posição residual no planejamento orçamentário. Tal dinâmica expressa um arranjo federativo que transfere responsabilidades aos municípios sem assegurar financiamento compatível, comprometendo a efetivação do direito à educação das crianças pequenas e bem pequenas. Conclui-se que a superação do subfinanciamento da educação infantil exige o fortalecimento do papel redistributivo da União, a revisão do Fundeb enquanto instrumento indutor dessa política e a vinculação de recursos específicos para a educação infantil, especialmente nos municípios cuja sobrevivência financeira depende diretamente das transferências constitucionais.

**Palavras-chave:** Financiamento da educação. Direito à educação. Educação infantil. Políticas educacionais

## ABSTRACT

This study, developed within the scope of the *Stricto Sensu* Postgraduate Program in Education at the Pontifical Catholic University of Campinas, in the research line of Public Policies in Education, analyzes the financing of early childhood education in small municipalities in the interior of São Paulo state, with populations between 10,000 and 11,000 inhabitants. The investigation highlights the contradictions of the Brazilian federal pact and the nuances that emerge from the intertwining of economic and educational indicators, revealing how the direct dependence on constitutional transfers, associated with local political-administrative choices, produces distinct realities of supply and quality of service. It shows that municipalities of similar population size present different financing and management arrangements, producing distinct realities in the care of children aged 0 to 5 years. Therefore, the financing of early childhood education becomes an even greater challenge for these municipalities which, despite reduced tax revenue, are responsible for providing educational services to this age group. Using a qualitative approach, this research is based on historical-dialectical materialism, understanding educational funding as a result of political and economic disputes. The analysis of official documents and public data allowed for the correlation between the population aged 0 to 5 years, enrollments in daycare centers and preschools, and the composition of educational revenues, highlighting own revenues, constitutional transfers, Fundeb (National Fund for the Development of Basic Education), and specific federal transfers. The results reveal that, in the municipalities studied, early childhood education is mostly financed by constitutional transfers, with limited capacity for investment using their own resources. Although Fundeb (National Fund for the Development of Basic Education) represents the main source of funding for educational spending, its design and redistribution mechanisms prove insufficient to induce the expansion and improvement of early childhood education services. In this context, it was observed that education funding establishes a relationship between revenues and the fund, which is delimited by structural losses and municipalization. These differences seem to be associated not only with the availability of resources, but also with political-administrative decisions that guide educational planning and budgetary prioritization. Furthermore, low participation in federal programs focused on early childhood was observed, highlighting the limitations of the Union as a policy inducer, whether due to insufficient resources offered or the technical-administrative requirements imposed on municipalities. It was observed that local political-administrative decisions tend to prioritize elementary education, reinforcing the hierarchical structure of basic education stages and relegating early childhood education to a residual position in budgetary planning. This dynamic expresses a federative arrangement that transfers responsibilities to municipalities without ensuring compatible funding, compromising the realization of the right to education for young and very young children. It is concluded that overcoming the underfunding of early childhood education requires strengthening the redistributive role of the Union, revising Fundeb as an instrument to induce this policy, and allocating specific resources to early childhood education, especially in municipalities whose financial survival depends directly on constitutional transfers.

**Keywords:** Education financing. Right to education. Early childhood education. Educational policies

## LISTA DE IMAGENS

### IMAGENS

**Figura 1.** Representação dos autores clássicos mais utilizados pelas pesquisas analisadas

**Figura 2.** Representação dos autores contemporâneos mais utilizados pelas pesquisas analisadas

**Figura 3-** População residente e número de municípios de acordo com a faixa populacional

**Figura 4-** Municípios por porte populacional de acordo com o Censo 2022

**Figura 5-** Municípios com população entre 10 e 11 mil habitantes no estado de São Paulo

### GRÁFICOS

**Gráfico 1-** Comparação acesso a creche e renda

**Gráfico 2-** Distribuição nacional das matrículas de acordo com a dependência administrativa no ano de 2023

**Gráfico 3-** Municípios do Estado de São Paulo de acordo com número populacional

**Gráfico 4-** Média da participação das fontes de receita dos municípios no ano de 2022

**Gráfico 5-** Composição da receita com base em recurso próprio, ICMS e FPM

**Gráfico 6-** Número de matrículas por escola no atendimento em creche

**Gráfico 7-** Número de matrículas em pré-escola

### QUADROS

**Quadro 1-** Procedimentos metodológicos

**Quadro 2-** Teses e dissertações selecionadas para análise

**Quadro 3-** Organização dos artigos dos periódicos

**Quadro 4-** Eixos de análise, autores e ano de publicação de teses, dissertações e artigos publicados em periódicos

**Quadro 5-** Trajetória do Financiamento da Educação

**Quadro 6-** Constituição da receita por Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Fundeb dos estados, Distrito Federal e municípios por origem

**Quadro 7-** Indicadores econômicos e educacionais

**Quadro 8-** Produto Interno Bruto (PIB) e sua composição

**Quadro 9-** Origem dos impostos para composição da receita e sua base legal

**Quadro 10-** Estrutura do financiamento da educação por ente federado

**Quadro 11-** Receitas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e do Fundeb, dos estados, Distrito Federal e municípios, por origem.

**Quadro 12-** Indicadores Valor Aluno Ano Resultado

**Quadro 13-** Indicadores econômicos e educacionais

**Quadro 14-** Indicadores Valor Aluno Ano Resultado

**Quadro 15-** Indicadores econômicos e educacionais para análise comparativa

## **TABELAS**

**Tabela 1-** Etapa de Ensino e Dependência Administrativa

**Tabela 2-** Percentual de crianças que frequentam creche e pré-escola

**Tabela 3-** Ponderação por etapa e modalidade e valor aluno ano para o exercício de 2020

**Tabela 4-** Evolução de fatores de ponderação do primeiro ao último ano do Fundeb

**Tabela 5-** Recursos recebidos pelos entes federados municipais do Governo Federal no exercício de 2022

**Tabela 6-** Situação econômica dos municípios compreendidos entre 10 e 11 mil habitantes

**Tabela 7-** Famílias conviventes, residentes em domicílios particulares, por classes de rendimento nominal mensal familiar per capita, segundo a situação do domicílio e o tipo de composição familiar

**Tabela 8-** Distribuição de famílias em sua composição de acordo com a renda

**Tabela 9-** Razão entre receita líquida, receitas de transferências e receita própria municipal

**Tabela 10-** Receita líquida e receita líquida per capita

**Tabela 11-** Capacidade municipal considerando destinado e recebido do Fundeb e MDE

**Tabela 12-** Total populacional e quantitativo pela faixa etária de 0 a 5 anos

**Tabela 13-** Quantitativo de matrículas em creches e pré-escolas

**Tabela 14-** Número populacional e de matrículas na faixa etária de 0 a 5 anos em cumprimento de meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024)

**Tabela 15-** Matrículas de acordo com a dependência administrativa

**Tabela 16-** Número de escolas de Educação Infantil e sua localização

**Tabela 17-** Infraestrutura das Unidades Escolares de Educação Infantil (%)

**Tabela 18-** Repasses da União aos entes municipais Fundeb 2020 ao Novo Fundeb 2022

**Tabela 19-** Remuneração dos profissionais do Magistério observando carga horária e remuneração média

**Tabela 20-** Indicadores de investimento por aluno e aplicação de receitas na MDE

**Tabela 21-** Valores reais e valores considerados para uma educação de qualidade.

## LISTA DE SIGLAS

- ADI-** Agente de Desenvolvimento Infantil
- AEE-** Atendimento Educacional Especializado
- ANPAE-** Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPED-** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
- AS-** Companhia
- AVCB-** Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros
- BH-** Belo Horizonte
- BDTD-** Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
- BNCC-** Base Nacional Comum Curricular
- CACS-** Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
- CAE-** Conselho da Alimentação Escolar
- CAQ-** Custo Aluno Qualidade
- CAQi-** Custo Aluno Qualidade Inicial
- CAPES-** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAUC-** Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais
- CEFAM-** Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério
- CEB-** Câmara de Educação Básica
- CEPIS-** Centro de Educação da Primeira Infância
- CF-** Constituição Federal
- CNE-** Conselho Nacional de Educação
- COFINS-** Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- COVID-** Corona Vírus Disease
- CSLL-** Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
- DCNEI-** Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil
- DRU-** Desvinculação de Receitas da União
- EC-** Emenda Constitucional
- ECA-** Estatuto da Criança e do Adolescente
- EMEB-** Escola Municipal de Educação Básica
- EMEF-** Escola Municipal de Ensino Fundamental
- EMEI-** Escola Municipal de Educação Infantil
- EI-** Educação Infantil
- EJA-** Educação de Jovens e Adultos

**FDE-** Fundação para o Desenvolvimento da Educação  
**FINEDUCA-** Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação  
**FNDE-**Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
**FPE-** Fundo de Participação dos Estados  
**FPM-** Fundo de Participação dos Municípios  
**FPR-** Fundo de Participação Regional  
**FUNDEB-**Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
**FUNDEF-**Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
**GAECO-** Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado  
**IBGE-** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**ICMS-** Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  
**IDEB-** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
**IDH-** Índice de Desenvolvimento Humano  
**INEP-** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
**IOF-** Imposto sobre Operações Financeiras  
**IPI-** Imposto sobre Produtos Industrializados  
**IPM-** Índice de Pobreza Multidimensional  
**IPVA-** Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
**IPTU-** Imposto Predial e Territorial Urbano  
**IR-**Imposto de Renda  
**IRRF-** Imposto de Renda Retido na Fonte  
**ISS-** Imposto Sobre Serviços  
**ITBI-** Imposto de Transmissão de Bens Imóveis  
**ITCMD-** Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação  
**LDB-** Lei de Diretrizes e Bases  
**LDBEN-** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
**LOA-** Lei Orçamentária Anual  
**LRF -** Lei de Responsabilidade Fiscal  
**MDE-** Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
**MDS-** Ministério do Desenvolvimento Social  
**MEC-** Ministério da Educação  
**MDE-** Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
**MG-** Minas Gerais  
**MT-** Mato Grosso

**NRF-** Novo Regime Fiscal

**ONU-** Organização das Nações Unidas

**OSC-** Organização da Sociedade Civil

**PA-** Pará

**PAC-** Programa de Aceleração do Crescimento

**PAR-** Plano de Ações Articuladas

**PAT-** Programa de Trabalho Anual

**PB-** Paraíba

**PDDE-** Programa Dinheiro Direto na Escola

**PDE-** Plano de Desenvolvimento da Educação

**PI-** Piauí

**PIB-** Produto Interno Bruto

**PIM-** Primeira Infância Melhor

**PME-** Plano Municipal de Educação

**PNAD-** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNAE-** Plano Nacional de Alimentação Escolar

**PNATE-** Plano Nacional de Transporte Escolar

**PNE-** Plano Nacional de Educação

**PNLD-** Programa Nacional do Livro Didático

**PPP-** Parceria Público Privado

**PR-** Paraná

**PROINFÂNCIA-** Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil

**PUC-** Pontifícia Universidade Católica

**RCNEI-** Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil

**RJ-** Rio de Janeiro

**RMBH-** Região Metropolitana de Belo Horizonte

**RREO-** Relatório Resumido do Orçamento Executado

**RS-** Rio Grande do Sul

**SEADE-** Sistema Estadual de Análise de Dados

**SC-** Santa Catarina

**SICONFI-** Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

**SIGPC-** Sistema de Gestão de Prestação de Contas

**SIMCAQ-** Simulador do Custo Aluno Qualidade

**SIMEC**-Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

**SINAEB**- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

**SIOPE**-Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

**SP**- São Paulo

**STN**- Secretaria do Tesouro Nacional

**TCE**- Tribunal de Contas do Estado

**TDAH**- Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade

**TGD**- Transtornos Globais do Desenvolvimento

**UNESCO**-Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UNESP**- Universidade Estadual Paulista

**VAAF**- Valor Anual por Aluno

**VAAR**- Valor Aluno Ano Resultado

**VAAT**-Valor Aluno Ano Total

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
Memorial: Quando ensinar é resistir: fragmentos de uma vida pela educação pública.....	17
Justificativa, origem da pesquisa e percurso metodológico.....	27
<b>1. FINANCIAMENTO DA PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA.....</b>	<b>36</b>
<b>2. PEQUENAS INFÂNCIAS, GRANDES LUTAS: A EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA DO MATERIALISMO HISTÓRICO-DIALÉTICO.....</b>	<b>92</b>
2.1 A ampliação da base legal da Educação Infantil: entre a universalização formal e a contradição estrutural.....	96
<b>3. EDUCAÇÃO E RECURSOS PÚBLICOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL.....</b>	<b>106</b>
<b>4. O PREÇO DA INFÂNCIA: CONTRADIÇÕES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>122</b>
4.1. As políticas de financiamento da Educação disponibilizados pela União aos municípios para subsidiar a Educação Infantil.....	141
<b>5. DA GARANTIA LEGAL AO DESCOMPASSO FINANCEIRO: A EDUCAÇÃO INFANTIL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DE SÃO PAULO.....</b>	<b>150</b>
5.1 O que muda do Fundeb para o Fundeb Permanente nos pequenos municípios paulistas....	208
5.2 Um olhar detalhado para quatro realidades municipais.....	235
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>255</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>268</b>

## INTRODUÇÃO

“Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram [...]” (MARX, 2011, p. 25)

### QUANDO ENSINAR É RESISTIR: FRAGMENTOS DE UMA HISTÓRIA PELA EDUCAÇÃO PÚBLICA.

Minha<sup>1</sup> história não é heroica, mas é uma história de superação, lutas e glórias. Eu me tornei mulher sendo mãe e uma lutadora sendo professora.

Quando nos encontramos diante do desafio de escrever um memorial, nos deparamos com a importância dessa escrita, escrever é um ato político. Dessa maneira, um ato de representatividade nas linhas dessa história, muitas outras podem se desenhar, mulheres, mães, professoras podem ter seus medos, anseios, desejos, lutas, representadas nessas páginas. Por isso, faço questão de costurar com linhas coloridas os vieses dessa minha trajetória, que pode ser a de muitas outras pessoas que não tiveram a mesma oportunidade que me foi dada.

O aroma do café e o aconchego da casa materna nos remetem a tempos que valem a pena serem lembrados e compartilhados. Esse final de semana, o café matinal de sábado na casa da minha mãe teve um sabor diferente, concordo quando escuto que as minhas memórias são incentivadas pela memória do outro, sob o cheiro do café relembramos minha primeira ida à escola, minha resistência, birras, trocas que meus pais faziam para que eu permanecesse lá, eu tinha de 3 para 4 anos, conforme ela falava eu lembrava do uniforme que eu usava, shortinho azul marinho bordado o nome da escola de linha branca, camiseta branca de punho azul marinho, o cheiro do café deu lugar ao cheiro de amaciante que a roupa trazia com ela.

Nos trilhos das lembranças, veio a lousa que meu pai instalou na lavanderia de casa, forma de me impedir de rabiscar a casa toda, ela foi um dos meus melhores presentes. No decorrer do tempo, os rabiscos ganharam forma e as formas ganharam escritas convencionais. Eu me recordo com precisão do dia que descobri que quando as letras juntam as mãos se transformam em um fonema, e que os fonemas podem nos permitir escrever qualquer palavra.

A primeira série me assustou, o prédio era enorme, tradicional e frio, em todos os seus aspectos, o primário era alocado em um local separado do central, mas o calor de Dona Cidinha nos fazia mais confiantes. A imposição de uma das escolas mais tradicionais de São José do

---

<sup>1</sup> O memorial e a conclusão estão escritos na primeira pessoa.

Rio Pardo se misturava entre as enormes escadarias de mármore e os corredores infinitos da eterna Escola Estadual “Euclides da Cunha”.

Com a alfabetização, a lousa tomou outras funções, as bonecas se tornaram os alunos e eu reproduzia de forma fiel todas as palavras da doce Dona Cidinha. Entre uma passagem e outra, minha avó materna adoeceu e veio morar conosco, dei a ela o lugar que antes era ocupado pelas bonecas, Dona Carmem era analfabeta, me lembro da alegria de comprarmos para ela um caderno, um lápis, uma borracha e uma caixa de lápis de cor, no mercadinho perto de casa.

Diariamente, minha rotina era constituída por chegar da escola, almoçar e me tornar a professora. Não consigo descrever quanto tempo essa rotina perdurou, mas vou descrever no que tanta insistência resultou, minha avó realizando seu maior sonho: ler os salmos no microfone da igreja.

A juventude veio chegando, suave como a brisa, as bonecas deram lugar ao rádio, a lousa foi retirada da lavanderia, para ser instalado um armário, onde eu guardava meus tênis, joelheiras e uniforme de vôlei, meu esporte favorito. A vida seguia seu curso, minha avó lia nas missas semanalmente e escrevia sua própria lista de compras, o fato de termos nos alfabetizado juntas, para mim era algo natural, mas esse fato mudou o dia que eu a presenciei respondendo a um questionário para o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Quando o recenseador perguntou se ela sabia ler e escrever, a resposta foi automática, surpreendente e cheia de orgulho: “sei sim, muito bem, foi essa menina aqui que me ensinou”, apontando para mim com os olhos marejados de lágrimas. O orgulho da minha avó talvez tenha sido o que desencadeou o meu orgulho em ser uma educadora. A vitória dela hoje eu percebo que foi a minha, mas de forma potencializada. Esse episódio confirmou uma vontade que eu já tinha, a de cursar o magistério.

Aos 14 anos, pedi ao meu pai que me levasse até a cidade vizinha de Casa Branca para que eu pudesse me inscrever para o processo seletivo do Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefam) ele se negou a me levar e a me deixar a ir, sob protestos de uma adolescente resolvida, ele me deu as costas, percebi que para ele o assunto estava encerrado, mas se a história para ele tinha acabado, para mim a aventura estava apenas por começar.

Com o dinheiro do cofrinho e a cobertura da minha mãe, peguei um ônibus escondida rumo a Casa Branca, trinta quilômetros distantes de São José do Rio Pardo. Ao descer na rodoviária, perguntava para as pessoas onde ficava a Escola Estadual “Francisco Thomaz de Carvalho”, fiz minha inscrição e voltei, ainda de forma sorrateira, para fazer a prova. Passei bem colocada, em um processo seletivo concorrido, porém a felicidade da vitória se misturava

com o medo de ter que contar e enfrentar um problema que para meu pai nem existia mais. Foi uma luta sem fim, entre lágrimas e explicações acaloradas, em fevereiro de 1998, eu adentrava a escola que eu queria, para cursar o que eu sonhava.

O curso durava quatro anos e era oferecido em período integral. Foi uma das melhores experiências que eu já vivi. Naquele lugar, eu aprendi a trabalhar em grupo, aprendi que fazer estágio requer bem mais do que um simples observar do fundo da sala de aula, foram nesses quatro anos que confeccionamos jogos, refletimos sobre aprendizagem, estudamos estratégias que podem ser importantes para o desenvolvimento das crianças e nos deparamos com Piaget e sua teoria. Estudando o “construtivismo” desconstruímos tudo que tínhamos aprendido na escola, descobrimos que a memorização era desnecessária e que a verdadeira aprendizagem se dá por meio da construção do conhecimento. Escrevendo essas linhas, ainda me lembro da letra do professor Zé Batata escrita na lousa de forma desorganizada, mas o que as letras tinham de desordenadas, ele tinha de sábio, ele nos fazia refletir sobre o que é a escola e o que ela significa, desta maneira nos fazia pensar qual o nosso verdadeiro papel do educador. As letras e as discussões me fazem lembrar do cheiro que subia com o vapor dos marmiteiros, nossos almoços dentro da sala, as discussões que se estendiam entre a hora do almoço e o início da próxima aula. Eram nesses horários que organizávamos as nossas intervenções de estágio, pensávamos nos agrupamentos das crianças que a nós eram encaminhadas, pois ajudávamos nas aulas de reforço. Entre uma metodologia e outra, íamos construindo o nosso “ser professor”.

No último ano do Cefam, passei em meu primeiro concurso público, na cidade de São Sebastião da Gramma, me lembro do incentivo da Diretora da Escola, Dona Dulce, para que prestássemos o concurso, deixando que montássemos um grupo de estudo para nos prepararmos para a prova no período da tarde, em uma das salas vazias do prédio que o curso funcionava, o resultado não poderia ser diferente, várias pessoas da minha turma foram aprovadas.

Assim começou a minha carreira de professora. É impressionante como a memória ativa nossos sentidos, me lembro do cheiro da poeira do caminho para a escola, meus primeiros anos lecionando na zona rural, a precariedade de estrutura, infraestrutura, material e até merenda, além dos desafios que as estradas de terra batida nos traziam, principalmente em dias de chuva. Por diversas vezes, precisei de ajuda para desatolar o carro que não era preparado para esse tipo de estrada. A dificuldade se estendia pelas salas multisseriadas, problemas de aprendizagem e a carência de coisas tão simples, me fizeram mais humana, me forçaram a refletir desde cedo que a aprendizagem se faz diante do que temos para oferecer, vinculado ao que eles têm condições de aprender, diante dos conhecimentos que o seu meio lhe permitiu interiorizar.

Entre o trabalho escolar e a vida de dona de casa, com jornada dupla, fui cursando minha pedagogia, semipresencial, era o que o tempo e os recursos financeiros conseguiam ofertar.

O tempo passa despercebido quando fazemos o que amamos, desde meu primeiro concurso público já se passaram dezesseis anos, hoje sou professora na Rede Municipal de Ensino de São Sebastião da Gramma e na Rede Municipal de Ensino de Mococa, meu segundo cargo público, em Gramma como professora de Educação Básica, e em Mococa professora de Educação Infantil.

No início deste memorial, citei que me tornei mulher sendo mãe e lutadora sendo professora, nessa perspectiva vale a pena narrar o que me fez pensar dessa maneira. Meu primeiro filho, hoje com vinte e um anos, foi um dos meus indutores a estudar sobre e para a educação. Aos 6 anos, foi diagnosticado com Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), tinha dificuldade de ser alfabetizado, me tornei psicopedagoga graças a ele, minhas incessantes tentativas de alfabetizá-lo por meios alternativos, me fez buscar na literatura fundamentos teóricos que me auxiliassem a embasar o que eu estava tentando lhe oferecer, inicialmente de forma totalmente intuitiva. Em meio ao processo de tratamento do TDAH e tentativas de alfabetização, atrelados aos conhecimentos adquiridos na pós-graduação, posso concluir que fomos agraciados pela alfabetização e pelo diploma de psicopedagoga.

Foram dezesseis anos até a chegada do meu segundo filho, nesse espaço cronológico do tempo, muitos fatos na Educação desses pequenos municípios me fizeram repensar a maneira como a educação estava sendo conduzida.

Em São Sebastião da Gramma, me tornei Conselheira do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), fui presidente desse Conselho por vários mandatos. Na posição de fiscalizadora, travei muitas batalhas, levantei muitas irregularidades, tive força e coragem para enfrentar políticos, que nesses pequenos municípios ainda exercem seus papéis de coronéis. Muitas foram as denúncias ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao Ministério Público da Municipalidade e a Corregedoria Geral da União, entre meus protestos estavam a merenda, transporte, as irregularidades nas prestações de contas dos recursos do Fundo, no dinheiro investido pela prioridade da política e não pela necessidade das crianças. Hoje quando olho para trás, percebo que as lutas por mais genuínas que tenham sido, me tornaram um alvo, muitas represálias eu sofri, na tentativa de um silêncio que eles nunca iriam conseguir, diante de tanta omissão, de tanta negligência, eu nunca me calaria.

São Sebastião da Gramma, uma cidade de pouco mais de 10 mil habitantes, em que 60 % da população reside e trabalha na zona rural, grande produtora e exportadora de café, sua

população é carente e para muitos a escola é a única opção para uma boa alimentação e para a tentativa de um futuro diferente do de seus pais. No entanto, durante 8 anos, quando as panelas eram destampadas para o almoço ser servido às crianças o que víamos era arroz e salsicha e arroz e frango desfiado. Esse fato me alertava sobre os recursos da Educação, as prioridades nos investimentos do dinheiro público precisam passar por um crivo democrático, mas isso não acontecia, na conferência das prestações de contas do Programa Nacional do Transporte Escolar (Pnate), descobrimos que os ônibus rodavam um quilômetro com seis litros de diesel, fatos que nos impossibilitaram de ficarmos caladas, organizei um verdadeiro dossiê de informações, comprovadas através de dezenas de documentos e fotos. Em visita ao Promotor da cidade, apresentei-lhe toda a documentação que tinha em mãos, para minha surpresa o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) foi acionado e os indícios que eram primeiramente com irregularidades na Educação do Município, estavam sendo estendidos por toda a administração pública da cidade, o prefeito e o contador foram presos e, nós, meros cidadãos, tivemos a nossa contribuição na luta contra a corrupção e a impunidade.

Eu me tornei uma lutadora sendo professora, quando eu assumi a responsabilidade de lutar por aqueles que não são ouvidos, de lutar pelos direitos de quem não sabe reclamar por eles, de reivindicar o que essas pessoas humildes não têm condições e nem discernimento para fazer, porque lhes faltou a Educação, os conhecimentos adquiridos dentro da escola nos possibilitam argumentar, nos permitem ser ativos na cobrança dos nossos direitos, não somente passivos no cumprimento dos nossos deveres.

Devido a minha licença maternidade, fui afastada das minhas atividades do Conselho em São Sebastião da Grama, foi um período que me dediquei única e exclusivamente a ser mãe. Na volta da licença, fui matricular meu filho de seis meses na única creche da cidade de São Sebastião da Grama. Meu maior desconforto aconteceu quando me deparei com um número excessivo de crianças, um grande cercado que separava as crianças que andavam das que ainda não o faziam, e uma televisão que ficava ligada grande parte do tempo de permanência dessas crianças na escola. Dentro do cercado, muitas disputas por poucos brinquedos, mordidas, choro, tempo ocioso. Fora dele, crianças bem pequenas em carrinhos enfileirados olhando para a televisão. Os adultos se revezando para que ninguém se machucasse.

Durante o período de adaptação de meu filho, que negocie para que fosse realizado, pois não era procedimento da unidade, percebi a ausência da compreensão da necessidade de um período estruturado/planejado de adaptação para as crianças, família e docente. Nesse período, pude acompanhar parte das atividades que ali eram desenvolvidas. A inexistência de

propostas pedagógicas e o excesso de músicas e televisão deixavam o ambiente inapropriado para o que podemos considerar como ambiente escolar.

Essas observações me fizeram refletir de forma crítica acerca dos procedimentos que presenciei. Nas poucas experiências de brincadeiras e de uso coletivo dos limitados espaços apropriados para desenvolver propostas em grupo, era nítida a falta de planejamento e consequentemente a falta de intencionalidade das propostas. Os brinquedos, muitas vezes, eram impróprios para a faixa etária; não havia nenhum tipo de interação dos adultos durante esses momentos, raros eram os estímulos que oportunizassem a conversação entre os pares para as brincadeiras, nem procedimento para manuseio de brinquedos estruturados, ausência de brinquedos não estruturados que pudessem oportunizar a criatividade e autenticidade das diversas maneiras de serem utilizados para brincar. Esses momentos eram visivelmente utilizados para o “descanso” da rotina desgastante de banhos, trocas e alimentação de mais de trinta bebês, que tinham de quatro meses a um ano e onze meses.

Nessas minhas observações, levando-se em conta meu envolvimento como mãe e como docente, percebi que as crianças tinham um grande período ocioso e o choro dos menores era constante, o que acabava estressando as crianças maiores. Nesse cenário eu me pergunto: o que estamos oferecendo? Qual está sendo o nosso compromisso com o desenvolvimento?

Qual o nosso compromisso com a infância, considerando o tempo que essas crianças passam dentro da escola, com seus pares e adultos que não são seus parentes, levando-se em conta que as experiências, vivências e socializações levam a aprendizagem e acontecem por meio de interações. Nós estamos garantindo isso?

Essas perguntas inquietadoras me tiraram da zona de conforto, eu era professora dessa rede de Ensino há muitos anos e nunca havia me dado conta de como acreditávamos ser a Educação. Eu deixei de romantizar a Educação Infantil e, sem pensar duas vezes, adentrei o prédio do Departamento Municipal de Educação, nas minhas discussões sempre acaloradas expliquei o problema, apontei o que eu acreditava ser insuficiente, irregular e, para minha surpresa, a diretora do Departamento me disse que eu poderia arrumar o Berçário do meu jeito, porém os recursos eram quase inexistentes, teria que fazer muito com pouco, mas somos professores brasileiros e estamos acostumados com essa situação.

Saí em busca de patrocínio, pedi ajuda aos funcionários da prefeitura para contribuir na mão de obra, vendemos feijoada em pleno verão para angariar fundos, e assim fomos transformando o ambiente. Nesse contexto, vale lembrar que as ações para levantamento de fundos foram devido a prefeitura não dispor de recursos disponíveis. A boa vontade das pessoas envolvidas nesse processo, beneficiaram não somente os bebês que seriam atendidos naquele

ano, mas muitos outros que por ali passaram e passam, entretanto, essa organização da sociedade civil acabou desresponsabilizando o dever da Prefeitura Municipal. Mas, a transformação do ambiente não garantiria que ele fosse utilizado da maneira adequada, ainda éramos reféns do assistencialismo, ele ainda estava impregnado nas paredes da creche, no conceito de educação dos professores, gestores e da comunidade, que ainda acreditavam que a creche é um serviço que tem que ser oferecido para as mães trabalhadoras, esquecendo-se que a educação é um direito da criança.

Mas a demanda de conhecimentos para esse tipo de mudança era uma expectativa muito alta para uma professora solitária. E foi nesse momento que decidi procurar ajuda. Foi numa manhã de sexta-feira que me vi diante dos portões de uma Universidade na cidade de São Carlos localizada a duzentos quilômetros distantes de casa, inscrita como ouvinte de disciplinas de um curso de Mestrado. A roda de apresentação de todos os alunos me fez perceber que éramos de lugares diferentes, mas os problemas que nos trouxeram aquela sala eram os mesmos, uma luta incansável por uma educação de qualidade, laica, gratuita e para todos, percebi que os meus problemas avançavam fronteiras interestaduais e intermunicipais e se faziam presente nos mais diversos lugares.

Os textos oferecidos como referência para leitura e as discussões feitas em sala me fizeram perceber que a Educação precisa ser discutida de forma intensa e urgente, mas que antes disso é necessário que nos fortalecemos no referencial teórico, não há prática sem teoria, nem teoria sem prática. Foi durante essas discussões que descobri que ali era o meu lugar.

Em 2018, compareci à atribuição de salas em São Sebastião da Gramma, pela primeira vez escolhi uma sala de Berçário, acreditava que falar das práticas de outras professoras olhando pela janela era fácil, difícil era colocar em prática o que estudávamos na universidade diante de todos as adversidades de um sistema político, econômico e social totalmente desfavorável.

Foi ministrando aulas no Berçário, que professoras do Berçário, coordenadora pedagógica da escola e eu começamos a traçar os planejamentos, estudar rotinas, compreender a maneira como organizávamos o ambiente e qual a nossa intencionalidade, foram muitas horas de estudo intenso. Partindo de um pressuposto que fazia pouquíssimo tempo que a prefeitura havia destinado professores a salas de Berçário, que antes eram “cuidadas” pelas Agentes de Desenvolvimento Infantil<sup>2</sup> (ADI), estudar nossos próximos passos e planejá-los à luz de textos oferecidos pela Universidade era uma grande conquista.

---

<sup>2</sup> Agentes de Desenvolvimento Infantil (ADI) são profissionais que apoiam educadores em creches e outras instituições de educação infantil, geralmente contratados com exigência de escolaridade de nível médio, eles

Aprovada no Mestrado Profissional em Educação na Universidade Federal de São Carlos, me realizei como pesquisadora, a pesquisa que seria feita com as crianças e professoras do Berçário, mas foram sendo substituídas por estudos bibliográficos e documentais devido às dificuldades de contato como medida de enfrentamento do período pandêmico em decorrência da Covid-19.

Debrucei-me sobre materiais que me fizessem conhecer melhor sobre a história da Educação, a história da Infância, conceitos de crianças e infâncias, com um panorama geral pré-estabelecido, fui buscar referências para me aprofundar na história da cidade que era o foco da minha pesquisa, para minha surpresa quase nada tinha sido produzido de material escrito sobre a história da cidade, muito menos sobre a história da educação da municipalidade.

Em meio às minhas buscas, encontrei um livro antigo, de 1967, que conta a história de vida de uma das figuras mais ilustres da cidade, Dona Mathilde de Carvalho Dias, de família tradicional, seus pais ajudaram a fundar a cidade e foram os precursores das primeiras escolas rurais, primeiro construídas para oferecer estudos até a quarta série para os próprios filhos e depois para os filhos de todos que na fazenda trabalhavam.

Esse livro foi um disparador para as pesquisas sobre a história da Educação do município que nasceu na zona rural e foi se estendendo de acordo com as necessidades para a zona urbana. A história foi sendo construída sob várias perspectivas, primeiro através das entrevistas com pessoas da família dos Carvalho Dias, consegui conversar pelo Whatsapp com o filho de Dona Mathilde, de 93 anos de idade, residente atualmente no Rio de Janeiro, entre outros entrevistados que lembraram a escola da fazenda em todas as suas particularidades, depois através das visitas à Fazenda Cachoeira que ainda pertence à família. Em uma dessas visitas, fui apresentada à “escolinha” que atende crianças de diferentes faixas etárias, cujas famílias trabalham na “panha” do café, totalmente isoladas do poder público, e sem nenhuma condição de ser chamada de escola, o abandono dos olhos do poder público fazem do espaço um ambiente sem nenhum tipo de indício de que ali acontece a Educação formal, mas sim, um cuidado improvisado daqueles que não têm outra opção.

Os trilhos percorridos pela minha dissertação de mestrado, costurados em vieses históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais, me permitiram construir um lindo texto, onde a história contada por várias pessoas e análises de documentos passaram a ser a minha história também. Mas, em contrapartida, me mostraram que para que tenhamos a educação que

---

auxiliam nas atividades pedagógicas, sendo responsáveis pelo cuidar, suas atribuições são relacionadas principalmente a alimentação e higiene.

gostaríamos não basta ela estar escrita nas páginas das legislações, é necessária a iniciativa do poder público que às garanta, de forma a atender a todos com qualidade.

Esse estudo e toda a sua especificidade, que desenhou de maneira particular a história de São Sebastião da Gramma desde a primeiras fazendas de café até a primeira creche pró infância e toda a demanda que o município ainda apresenta, ganhou destaque na Câmara Municipal da cidade, a situação foi discutida pelo legislativo e apresentada nas conferências que discutiram as metas e ações para o próximo Plano Municipal de Educação (PME), desfecho que transformou um trabalho acadêmico em um trabalho também social, que poderá beneficiar centenas de crianças no decorrer do decênio do novo PME, caso as metas e ações tenham de fato aplicabilidade para amenizar e sanar os problemas levantados pela pesquisa.

Minhas lutas ultrapassam a cidade produtora de café e se estendem a Mococa, onde leciono desde 2010. Em julho de 2019 fui chamada pelo Diretor do Departamento de Educação da Municipalidade para compor a equipe gestora, minha nomeação seria para acompanhar os Conselhos (CAE, Municipal e do Fundeb), realizar as prestações de contas no Sistema de Prestações de contas online (SIGPC) vinculado ao Governo Federal e operacionalizar os Sistema do Governo Federal para firmar Convênios e angariar financiamentos e recursos através do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Interativo). O SP Sem Papel, também era monitorado a fim de vincular subsídios a ações do Governo do Estado de São Paulo para o município.

No espaço de tempo entre agosto de 2019 a dezembro de 2020, muitas foram minhas aprendizagens, inúmeros foram os desafios, muitas foram prestações de contas que precisamos analisar, rastrear os erros e corrigi-las, pois encontravam-se inconcluídas desde 2012, fato que deixava o município de Mococa inadimplente junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de impossibilitar o município de firmar novos convênios, ainda corríamos o risco de bloqueio de recursos que não necessitam de convênios, pois são automáticos. Nos Conselhos, como representatividade do Poder Executivo, fui tecendo minha experiência no trabalho da administração, analisando as ações como conselheira que poderia apontar no ato de fiscalizar irregularidades, foi um período de correções, capacitações, momentos de angústia, mas de glórias, Mococa avançou, restabeleceu a saúde financeira da Educação, emperrada em prestações de contas erradas desde 2012. Em Brasília, nossa equipe foi elogiada por um dos Diretores do FNDE, conseguimos fechar o mandato com dinheiro em caixa e com vários novos recursos para as escolas, além de duas creches do projeto Pró infância, liberadas para cadastramento via Obras 2.0 no Simec. Com a mudança da gestão Municipal, continuei como conselheira, mas como integrante do quadro do magistério, e a

equipe do Departamento de Educação, que é uma equipe de confiança, foi toda substituída. Como conselheira e conhecedora dos manejos das prestações de contas, mais uma vez me vi diante de inúmeras irregularidades, desta vez no Siope, que vincula a prestação de contas do Fundeb ao Governo Federal, órgão pagador. Os erros mais grosseiros foram em relação a alocação de professores em unidades escolares erradas, inclusive com cargas horárias diferentes, professores que tiveram seus contratos rescindidos e ainda estavam sendo declarados nas prestações de contas, porém não estavam mais recebendo, valores inclusive muito superiores ao que de fato recebiam. Quando estavam vinculadas à prefeitura municipal, ações custeadas pelo Fundeb alheias a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, infringindo o artigo 70 e 71 da LDB/96, pagamento dos recursos do Fundeb feito a uma professora vereadora que há muito tempo não está mais vinculada às escolas exercendo somente a função de vereadora, entre outras. Todos esses problemas me deixaram de novo sob a mira dos coronéis que se dizem prefeitos, mais uma vez a história se repete, um verdadeiro dossiê foi entregue ao Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Esses meus posicionamentos me fazem inimiga dos prefeitos das cidades onde eu trabalho, no entanto eu acredito na educação, e uma educação pautada com base em erros graves e irregularidades que prejudicam as crianças e o serviço que a elas são oferecidos não merece minha cooperação e sim o meu apontamento.

Esse meu envolvimento financeiro com a educação e a minha convivência com a necessidade de recursos para subsidiar a educação me fizeram voltar para as portas da Universidade, desta vez procurei a linha de pesquisa que mais atendesse ao que eu queria estudar, me deparando com a Pontifícia Universidade Católica de Campinas que oferece em sua linha de Políticas Públicas o que eu almejava. Realizei a minha inscrição, passei em 5º lugar no processo seletivo, fui agraciada por uma bolsa integral da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e hoje me encontro aqui, escrevendo sobre minha vida, um memorial que representa a minha história, de muito mais lutas do que de glórias, mas que foram vividas na sua íntegra, no intuito de fazer da Educação o lugar que ela deve de fato ocupar, o de direitos. Essas minhas lutas não estão perto do fim, a Universidade potencializa a minha voz, me coloca no lugar privilegiado de professora pesquisadora, que conhece a causa e que não desiste dela, pois eu acredito que a Educação ainda é a luz que ofusca a escuridão da ignorância.

A origem da pesquisa se funde ao meu trabalho como professora de Educação Infantil e se complementa com a minha ânsia de mudanças na Educação, buscando pelas vias da academia subsídio para as reivindicações, geralmente permeadas e pautadas de lutas. Estudar o

financiamento para a Educação Infantil em pequenos municípios do interior paulista não foi uma escolha aleatória, se construiu junto com a minha história como professora na pequena cidade de São Sebastião da Grama, minhas inquietudes iniciadas em salas de crianças pequenas e bem pequenas na única creche da cidade me levaram a contextualizar essa pesquisa, analisando municípios com o mesmo número de habitantes que a cidade que despertou meu interesse pelo tema, resultando em um recorte populacional compreendido entre 10 e 11 mil habitantes. As realidades vividas na creche desse pequeno município, me reportaram novamente à universidade, desta vez para conhecer melhor as discussões do financiamento da Educação e de que forma esses recursos são decisivos no atendimento feito às crianças em idade de creche e pré-escola.

### **JUSTIFICATIVA, ORIGEM DA PESQUISA E PERCURSO METODOLÓGICO**

O tema financiamento não surgiu pelo simples interesse de saber de forma mais aprofundada como funciona o financiamento da educação no Brasil, meus descontentamentos se originaram em uma creche, de uma pequena cidade do interior paulista, São Sebastião da Grama, cidade montanhosa, reconhecida nacionalmente como grande produtora de café, com uma economia predominantemente rural.” (MINUSSI, 2022, p.12). Com uma população de pouco mais de 10 mil habitantes (10.441), de acordo com Censo Demográfico de 2022, a pequena cidade conta somente com uma creche que atende crianças de 0 a 4 anos em período integral.

A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 regulamentam o direito à Educação, juntas essas legislações contribuem para abrir as portas da escola pública a todos os brasileiros. E é nessa premissa que concordo com a afirmação de Marx, de que os homens podem construir sua própria história, porém ela depende diretamente das oportunidades que lhe são oferecidas.

O direito das crianças a uma educação laica, gratuita e de qualidade, conforme previsto nas legislações, ali estava sendo negligenciado. Como a demanda é bem maior que as vagas que o poder público oferece para a faixa etária, a creche selecionava filhos de mães que trabalhavam, e exigiam no ato da matrícula comprovante de vínculo empregatício. A questão é que o atendimento é direito das crianças, não das famílias. Nesse caso, todos que procurassem a creche para matricular seus filhos deveriam ter direito ao acesso.

Adentrando os portões da instituição, o que me chamava atenção eram as ações e procedimentos fortemente marcados pelo assistencialismo, onde alimentar e manter limpo era prioridade. Fato que vai na contramão do currículo da rede municipal de ensino, que adota a Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017) como referência, pressupondo que a criança seja protagonista, prevendo o incentivo à autonomia, valorização da criatividade e da capacidade de expressão.

Esse trabalho traz no memorial descrito acima alguns dos desafios que me trouxeram à universidade. Nas páginas da minha dissertação, eu pude discutir a educação desse pequeno município, desde as primeiras escolas rurais, que passaram pela necessidade de atendimento na cidade, visto o crescimento da população urbana, considerando diversos fatores, atendimento esse primeiramente feito através da filantropia, que posteriormente também foi feito através dessa filantropia, porém com ajuda financeira da prefeitura municipal, até a chegada do primeiro Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, (BRASIL, 2007) pelo Governo Federal, que veio a se concretizar somente em 2010. Foi um caminho construído a muitas mãos, visto que muitas informações tiveram que ser coletadas através de entrevistas de pessoas que viveram a educação e presenciaram a sua construção. Os trilhos dessa pesquisa me fizeram entender o conceito de infância, como as escolas surgiram, o porquê do assistencialismo ainda enraizado e estampado nas paredes da creche. Também me fizeram compreender que muitas conquistas que usufruímos atualmente surgiram em decorrência de lutas travadas, onde a sociedade mostrou seu poder frente a governos provocados e pressionados pela voz do povo que ecoou através de movimentos sociais organizados.

Diferentemente da arte e da poesia que se concebem na inspiração, a pesquisa é um labor artesanal, que não prescinde da criatividade, se realiza fundamentalmente por uma linguagem fundada em conceitos, proposições, métodos e técnicas, linguagem esta que se constrói com um ritmo próprio e particular. (MINAYO, 2000, p.26)

Faço minhas as palavras de Minayo, pois elas definem os caminhos que a pesquisa significa para mim, muitas foram as construções e desconstruções ao longo de um processo que se iniciou dentro de uma instituição de educação infantil, permeadas de insatisfações, de desconfortos e se findou nas salas de uma universidade. Porém, minhas inquietações, apesar de parcialmente respondidas pelos meus estudos e pesquisas, me fizeram pensar em meios de remediar problemas que ultrapassam as barreiras do tempo e não conseguem ser sanados pelo poder público. A falta de vagas na creche, a falta de creche em bairros periféricos e na zona rural, o atendimento pautado no assistencialismo, a falta de formação profissional adequada, a necessidade de contratação de Agente de Desenvolvimento Infantil (ADI) e professores para o

atendimento às crianças pequenas e bem pequenas, desvinculando o cuidar e o educar que deveriam ser tratados de forma indissociável. Os prédios mal adaptados, as estruturas e infraestruturas insuficientes e inapropriadas, a falta dos recursos materiais e humano, são grandes contribuintes para uma educação assistencialista, são fatores importantes quando elencamos os direitos a uma educação para todos e de qualidade.

O fato é que, para que possamos considerar todos esses apontamentos e possíveis soluções sejam aplicadas, são necessários recursos, ou seja, é fundamental recorrer ao financiamento da Educação. Dessa maneira abordamos essa temática também resgatando sua história, tendo em vista o exposto por Minayo (1998) que “ao fazer tal percurso, os investigadores aceitam os critérios da historicidade, da colaboração e, sobretudo, incubem-se da humildade de quem sabe que qualquer conhecimento aproximado, é construído.” Assim, foi para construir meios de compreender por que tantas crianças nessa pequena cidade do interior paulista ainda se encontram sem atendimento em creches e pré-escolas, sejam na zona urbana ou na zona rural, que resolvi estudar de forma mais aprofundada e sistemática o financiamento na educação brasileira, tendo como foco a Educação Infantil.

Nessa caminhada, buscamos abordar as discussões sobre o financiamento que se destinam a subsidiar a primeira etapa da Educação Básica, pesquisando os impactos que esses recursos podem trazer no acesso e na educação de qualidade dos municípios com população compreendida entre 10 e 11 mil habitantes do interior paulista. Esse recorte populacional foi escolhido primeiramente pela nossa intenção de estudar a cidade de São Sebastião da Gramma e as possíveis semelhanças e diferenças com municípios do mesmo porte dentro do mesmo estado, no entanto, em função de nossa proximidade com a cidade, decidimos abandonar a ideia de tomar esse município como foco de investigação, mantendo o recorte populacional para análise de outros municípios do estado, uma vez que poucos estudos abordam essa faixa, tornando nossos dados e análises procedentes para a discussão do financiamento da Educação Infantil. Além disso, os pequenos municípios, mesmo aqueles localizados no estado mais rico do país, podem enfrentar desafios significativos em termos de recursos financeiros e infraestrutura. Esse estudo pode permitir a identificação de desigualdades e potencializar indicadores que contribuam para tomada de medidas e decisões que visem o acesso e a educação de qualidade para o atendimento a essa faixa etária. Entender como os recursos são distribuídos, alocados e utilizados podem apontar se as políticas públicas municipais estão sendo pautadas no atendimento de acordo com as prioridades, contribuindo para a aplicabilidade de metas e estratégias que, em muitas ocasiões, não são cumpridas pela falta de subsídios, ou pela má utilização dos recursos que estão disponíveis. O financiamento é um fator crucial para a

qualidade da educação em todos os municípios e todas as etapas do ensino, todavia em pequenos municípios a escassez de recursos, pode prejudicar ainda mais o atendimento destinado a Educação Infantil. Os recursos são geralmente aplicados para garantir a obrigatoriedade do ensino, sendo amplamente utilizados no Ensino Fundamental, a necessidade de optar “em onde gastar” os recursos pode levar a problemas como carências de infraestrutura e estruturas inadequadas, materiais pedagógicos insuficientes e baixa remuneração dos profissionais de educação, sem contar que podem privar crianças de estarem recebendo atendimento, pois não conseguem garantir nem mesmo o acesso. Dessa forma, investigar o financiamento auxilia na identificação dessas lacunas, além disso, o esquadramento do tema pode fornecer dados e indicadores importantes para o planejamento e a formulação de políticas públicas, permitindo que os gestores municipais se baseiem em informações que podem auxiliar nas decisões sobre onde e como alocar recursos, possibilitando a melhoria da qualidade da educação e atendendo às necessidades locais em contextos específicos que exigem abordagens personalizadas. É importante considerarmos que essas pesquisas podem promover maior transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, na tentativa de garantir que o dinheiro público seja utilizado de maneira justa e eficiente assegurando que as prioridades educacionais sejam atendidas, promovendo um desenvolvimento mais equitativo e inclusivo.

Assim, a pesquisa traz em seu seio os problemas que se iniciaram em uma pequena cidade do interior paulista, mas se estendem a 20 outros municípios com população entre 10 e 11 mil habitantes. Dessa maneira nosso objetivo é levantar dados que sinalizem como os recursos utilizados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino se compõe, como o financiamento da Educação está sendo utilizado pelos municípios estudados para subsidiar a Educação Infantil, e quais são os reflexos dessa utilização no acesso e na qualidade do atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 5 anos.

Para atingir esse objetivo, optamos pela pesquisa de natureza qualitativa, que nos possibilita abordar o tema de forma explicativa e reflexiva, com base no materialismo histórico-dialético que, de acordo com Andrade (2010), é uma abordagem que busca entender como os fatores sociais, culturais e históricos influenciam o desenvolvimento humano, rompendo as dicotomias e estabelecendo as inter-relações e as contradições.

Conforme Minayo (2000), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significações, aspirações, crenças, valores e atitudes, contribuindo dessa forma para uma compreensão adequada de certos fenômenos sociais de relevância no aspecto subjetivo e possibilita aos participantes da pesquisa expressarem suas percepções e representações, valorizando o conteúdo apresentado pelos sujeitos.

O desenho dessa tese nos permitiu optar pela pesquisa bibliográfica e documental, como meio de sustentação teórica e levantamento de evidências que nos auxiliassem a identificar conceitos já estabelecidos. A pesquisa bibliográfica foi adotada a fim de nos apropriarmos do tema e entendermos de que forma o financiamento da Educação Infantil está sendo tratado dentro da esfera acadêmica, nos permitindo não só analisar o que já foi escrito, mas dar enfoque ao tema através de outras lentes, outro período histórico, outro lugar de fala, Ferreira (2002) define nossa intenção:

Sustentados e movidos pelo desafio de conhecer o já construído e produzido para depois buscar o que ainda não foi feito, de dedicar cada vez mais atenção a um número considerável de pesquisas realizadas de difícil acesso, de dar conta de determinado saber que se avoluma cada vez mais rapidamente e de divulgá-lo para a sociedade, todos esses pesquisadores trazem em comum a opção metodológica, por se constituírem pesquisas de levantamento e de avaliação do conhecimento sobre determinado tema. (FERREIRA, 2002, p.259)

Para isso, nos debruçamos de forma aprofundada e sistemática sobre a revisão de literatura, que nos permitiu compreender a legislação que garante o direito das crianças, assim como, investigar, de que forma, os recursos são destinados na obtenção desses direitos. As reflexões amparadas nas pesquisas estudadas sustentam nossa tese e nos ajudam a compor o cenário político, econômico, cultural e pedagógico fundamentais para estruturação do nosso trabalho.

Nesse viés, procuramos investigar como se construiu as políticas de financiamento para a educação infantil, quais fatores contribuíram para formulação das legislações que amparam as políticas públicas, além de analisar como os recursos são utilizados por pequenas cidades do interior paulista, considerando programas, valores e atendimentos de cada faixa etária. Para isso, foi necessário abraçarmos a pesquisa documental que, de acordo, com Menga Ludke e Marli André (2001), busca identificar informações nos documentos, constituindo fontes importantes de evidências e declarações pesquisadas, esse esforço de investigar, analisando “não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (LUDKE; ANDRÉ, 2001, p.39)

Segundo Menga Ludke e Marli André, as fontes documentais são instrumento importante na pesquisa qualitativa “seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (1986, p.38). De acordo com Marconi e Lakatos (2017) “A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da

pesquisa. É diferente da pesquisa bibliográfica, pois utiliza fontes que ainda não foram tratadas cientificamente” (MARCONI; LAKATOS, 2017, p.63)

Nessa premissa, optamos por analisar os Relatórios Resumidos Executados do Orçamento, elencando dados que se relacionam com as receitas municipais, receitas de transferências constitucionais, receitas adicionais e Fundeb, assim como elas se constituem e de que maneira são utilizadas na Educação Infantil.

Além da pesquisa bibliográfica e documental, foram necessários para compor nossa tese dados coletados em sites oficiais. As fontes utilizadas foram FNDE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Governo do Estado de São Paulo através da plataforma Localiza Escola, da Fundação SEADE e do Laboratório de Dados Educacionais. É importante esclarecer que a utilização de diversas fontes de dados foi necessária devido aos caminhos que a pesquisa nos levou, sendo relevante a obtenção de informações sobre número populacional de crianças de 0 a 5 anos (IBGE), número de crianças matriculadas em creches e pré-escolas, assim como remuneração de professores, e carga horária trabalhada (Inep), utilizando-se do Relatório Resumido da Execução do Orçamento (RREO), podemos analisar a receita líquida de impostos, a participação dos municípios em relação a recursos próprios e recursos de impostos das transferências RLI, a razão entre a contribuição e o recebimento do Fundeb de cada município, no Siope, transparência disponibilizada pelo FNDE, podemos analisar como os recursos são disponibilizados pelo Governo Federal a cada ente municipal presente nessa pesquisa e como esses utilizam-se dos recursos federais, estaduais e próprios na garantia do atendimento a faixa etária de 0 a 5 anos, pela plataforma da Fundação Seade pudemos obter dados relacionados aos municípios estudados como tamanho populacional e atividades econômicas, no Laboratório de Dados Educacionais levantamos dados relacionados a taxa de atendimento na Educação Infantil, percentual de matrículas municipais em relação ao total da população, atendimento realizado de forma conveniada, número de escolas que atendem crianças em idade de creche e pré-escola, quantas crianças são atendidas em cada unidade, nessa plataforma organizada por pesquisadores da Universidade Federal do Paraná, conseguimos analisar o custo aluno qualidade, através de simulações no Simcaq, que leva em conta insumos indispensáveis para uma educação de qualidade, essa ferramenta nos permitiu comparar os valores dos recursos disponibilizados pelo Fundeb por aluno considerando creche e pré-escola, o que os municípios disponibilizam por número de alunos na Educação Infantil e o quanto de fato precisaria ser investido para que o atendimento fosse feito com qualidade.

Todos esses dados não são possíveis de serem contemplados em somente uma base, por isso a diversidade das bases foi uma opção necessária.

O quadro abaixo foi construído na intenção de elucidar como cada procedimento metodológico foi definido:

#### Quadro 1- Procedimentos metodológicos

<b>Procedimentos metodológicos</b>	<b>Fonte</b>
Revisão de literatura	Leitura de teses e dissertações da base Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações e artigos publicados em Periódicos da Capes
Pesquisa Documental	Relatório Resumido Orçamento Executado (SIOPE-FNDE) dos municípios com população entre 10 e 11 mil habitantes do Estado de São Paulo para análise de Receita Líquida de Impostos, participação de impostos próprios e transferências da RLI e Fundeb.
Análise de dados estatísticos	IBGE- População de 0 a 5 anos e renda familiar FNDE- Consultas gerais dos recursos federais SIOPE- Indicadores MDE, Função Educação INEP (censo escolar) população matriculada de 0 a 5 anos Governo do Estado de São Paulo- número de creches e pré-escolas Fundação SEADE- Dados econômicos LDE – Dados educacionais

Fonte: Elaboração própria

Nessa perspectiva, é fundamental que os dados coletados sobre o financiamento da educação infantil sejam analisados com base em outras análises, a partir da visão e das realidades de outras pesquisas, para que possamos ter a capacidade de desfiar o tema, em suas mais diversas óticas, compreendendo que o lugar de onde pesquisamos e onde nos localizamos geograficamente determinam nossas escolhas e nossas lutas, e que juntas desenham o panorama de uma educação brasileira desassistida pelas políticas públicas que normatizam o financiamento da Educação. Situação ainda mais desafiadora quando nos desdobramos na análise sobre os subsídios destinados à educação infantil, a etapa com os maiores custos operacionais e com os menores investimentos.

As linhas desta tese trazem discussões que nos remetem ao financiamento educacional e a garantia do direito das crianças em idade de 0 a 5 anos, o caminho percorrido encontra-se organizado em cinco capítulos além da introdução.

O primeiro capítulo foi destinado à revisão de literatura, nesse espaço concentramos nossos esforços na tentativa de mapear como o financiamento da educação infantil é abordado nas pesquisas em suas mais diversas perspectivas, tendo como base teses, dissertações e artigos, que foram subdivididos de acordo com os temas centrais em cinco grandes grupos que desenham um panorama de cada tema, considerando suas especificidades e regionalidades.

O segundo capítulo foi destinado ao surgimento do atendimento a infância desde 1970, década em que a Revolução Industrial fez surgir no seio das famílias a necessidade dos atendimentos oferecidos aos filhos das mães trabalhadoras, nesse viés foram relacionados a esses atendimentos o materialismo histórico dialético, o que passou a obscurecer a compreensão da luta de classes ao tratar essa prestação de serviço como mera oferta, desconsiderando a educação como um direito social e não como um bem a ser disponibilizado conforme interesses de mercado, que se moldavam em assistencialistas e higienistas quando oferecidos aos filhos dos operários e atendimentos com fins educacionais quando destinados aos privilegiados social e economicamente. Nessa sessão também analisamos o percurso legal do direito ao atendimento na primeira etapa da Educação Básica considerando fatores históricos, sociais, econômicos e políticos, na corrida pela garantia do direito aos atendimentos destinados às crianças em idade de creche e pré-escola.

O terceiro capítulo trará um breve histórico do financiamento da educação, assim como ele se estrutura e as fontes pelas quais ele é constituído. Abordaremos as legislações que marcaram a garantia do atendimento à infância, os avanços e retrocessos que se entrelaçam quando abordamos o tema garantia, direito e financiamento,

O quarto capítulo desenha-se com as linhas do financiamento para a Educação Infantil, que perpassam a política de fundos, desde o Fundef até o Fundeb Permanente. Além de destacarmos nessa sessão os programas do Governo Federal que foram destinados exclusivamente a essa etapa da Educação Básica.

No quinto capítulo adentramos o financiamento da Educação Infantil em pequenos municípios do interior paulista, que nesta pesquisa se materializa nas cidades que compreendem população entre 10 e 11 mil habitantes, sendo nessa sessão abordada a situação econômica de cada município, apontando indicadores que pretendem estabelecer relações entre o financiamento e o atendimento destinado a crianças de 0 a 5 anos, nesse contexto como os municípios estão conseguindo garantir ou não o atendimento da demanda, e como os recursos próprios, estaduais e federais estão sendo utilizados pelas municipalidades nessa prestação de serviço. Nesse espaço será possível diagnosticar através do Siope dados que revelam os investimentos, atendimentos e demandas nos 20 municípios no período de 2020 a 2023, 4

municípios foram escolhidos para um estudo mais minucioso, a seleção se deu considerando indicadores de demanda de acordo com a meta 1 do Plano Nacional de Educação, dois municípios com atendimentos que superam a meta 1 do PNE na idade de creche e de pré-escola, e dois municípios com maior demanda de acordo com a meta estabelecida de atendimento no Plano Nacional de Educação.

O final desse percurso, denominado de considerações finais, materializam nossas análises e nos apontam que o financiamento é insuficiente, os dados levantados nesta tese evidenciam que o financiamento da Educação Infantil, quando articulado às condições socioeconômicas dos vinte municípios investigados, revela desigualdades estruturais que impactam diretamente a efetivação desse direito. As variações na capacidade fiscal municipal, na renda média das famílias, na estrutura produtiva local e nos indicadores de vulnerabilidade social interferem na expansão da oferta, na qualidade das instituições, na valorização e formação dos profissionais, bem como na disponibilidade de materiais e serviços essenciais ao cuidado e à educação das crianças pequenas. Esses elementos demonstram que, embora a Educação Infantil esteja consolidada no ordenamento jurídico brasileiro como direito social universal, sua materialização permanece condicionada à lógica desigual da arrecadação e da gestão de recursos, o que contribui para obscurecer as determinações de classe presentes na constituição das políticas públicas. Assim, a tese permite defender que o financiamento é o elemento estruturante da garantia do direito à Educação Infantil e que somente modelos redistributivos, estáveis e ancorados em critérios de necessidade e justiça social podem assegurar que a primeira infância seja atendida com equidade e qualidade, superando a transformação desse direito em mera prestação de serviço dependente das condições econômicas locais, a garantia desse direito nesta análise sinaliza que o atendimento à infância e os recursos públicos são um duplo desafio.

## 1- FINANCIAMENTO DA PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA

A liberdade, por isso, não é agir sem qualquer constrangimento exterior, como querem muitos idealistas, mas sim agir com conhecimento de causa para ser capaz de atingir os objetivos almejados em cada momento histórico. O conhecimento adequado da realidade é indispensável para a escolha de objetos que atendam às necessidades humanas no contexto de cada momento histórico. (LESSA; TONET, 2011, p.112)

Esse capítulo visa discutir a revisão de literatura do que foi produzido sobre financiamento da educação infantil, discussões feitas em momentos históricos distintos, que enriquecem e refletem as políticas do financiamento sob os mais diferentes ângulos e vieses, possibilitando assim o conhecimento da realidade.

Várias foram as tentativas legais de atendimento às crianças pequenas, o tripé - Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (BRASIL, 1996) e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (BRASIL, 1990) deu a essas crianças, direitos, e ao Estado obrigações. Lembrando que esses atendimentos se consolidaram em um passado recente, iniciaram-se de forma tímida e improvisada sendo seu funcionamento responsabilidade dos pais, da própria comunidade e do Estado frente às necessidades existentes. As lutas travadas pelo povo pressionaram os governantes, o governo com seus interesses políticos passou a oferecer o atendimento aos que necessitavam, ou reivindicavam, dessa maneira, contribuíram para que as crianças passassem a ser olhadas e atendidas, cuidadas pelas empresas pelas quais as famílias trabalhavam, uma prestação de serviço sem qualidade e sem garantias.

Entretanto, as políticas públicas e as legislações que subsidiam esse tema sofreram modificações no decorrer do tempo. Entre perdas e ganhos, as normatizações traçaram a linha de atendimento às crianças paralelas às do financiamento da educação.

Essa sessão será reservada à revisão de literatura das pesquisas desenvolvidas pela comunidade científica compreendidas em teses, dissertações e publicações de periódicos sobre o tema Financiamento da Educação Infantil. O estudo dessas publicações tem a intenção de mapear o que foi discutido sobre o tema. Nessa perspectiva, Ferreira (2002) menciona a capacidade de estruturar o assunto com base nas produções acadêmicas com pesquisas definidas como de caráter bibliográfico:

[...] elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que forma e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários. (FERREIRA, 2002, p.257)

Atravessar os caminhos que as pesquisas já percorreram em diferentes momentos e situações permite nos posicionarmos na análise do nosso objeto de pesquisa, levando-se em conta nossos conhecimentos sobre o tema, o lugar de onde analisamos, nosso período histórico, político, econômico, que se diferencia das/nas pesquisas e nos fazem refletir sobre assuntos relacionados, de maneiras distintas e complexas.

Levando-se em conta as pesquisas analisadas, discutiremos se as diversas tentativas de atendimento às crianças pequenas e bem pequenas, estampadas nas páginas dos documentos oficiais para a faixa etária de 0 a 5 anos, estão sendo garantidas ou não, nas diferentes regiões brasileiras. Além disso, nessa mesma base, procuraremos elucidar as permanências e rupturas de um sistema educacional frágil, que se mostra ainda deficitário quando colocamos em questão sua viabilidade, aplicabilidade e funcionalidade, referenciando o financiamento destinado à Educação Infantil.

A produção do conhecimento não é um empreendimento isolado. É uma construção coletiva da comunidade científica, um processo continuado de busca, no qual cada nova investigação se insere, complementando ou contestando contribuições anteriormente dadas ao estudo do tema. (ALVES, 1992, p. 54)

A apropriação do tema teve seu esforço centrado na análise do que foi produzido cientificamente, levando-se em conta mestrados e doutorados no Brasil, além dos artigos que foram publicados em periódicos.

As bases utilizadas para a pesquisa foram o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD); para os periódicos, a base de dados foi o Portal de Periódicos da CAPES. O descritor utilizado nas bases de busca foi “Financiamento da educação” AND “Educação Infantil”. Com os descritores dispostos dessa maneira, o quantitativo apresentado pela Capes – Teses e Dissertações no mês de maio de 2024 foram 57 trabalhos; e na BDTD 59 trabalhos. Também foi utilizado nas duas bases de dados como descritor: Financiamento para a Educação Infantil, na tentativa de garantir que tivéssemos contato com todos os trabalhos que falassem sobre o nosso tema objeto. Neste descritor, 62 trabalhos foram encontrados na CAPES e 350 trabalhos na BDTD, no mesmo mês e ano. Após a leitura dos títulos, principalmente dos trabalhos que foram encontrados na pesquisa amplificada, eliminamos aqueles que não tinham como tema principal o financiamento da Educação Infantil, além de títulos duplicados, em português ou em outro idioma. Posteriormente, fizemos a leitura dos resumos dos trabalhos pré-selecionados através dos títulos, diante do segundo filtro foram selecionados para análise 89 trabalhos estritamente relacionados ao financiamento da Educação Infantil, 23 trabalhos na CAPES, 34 trabalhos na BDTD e 32 trabalhos que constam nas duas bases de dados.

As 89 teses e dissertações selecionadas se espalham entre os anos de 1997 e 2023. A área que prevalece como resultante das pesquisas, com predominância, é a da Educação que contou com 73 pesquisas que totalizam pouco mais de 82% das produções, Direito e Políticas Públicas aparece com 2 publicações, Ciências Políticas 1, Políticas Públicas e Gestão Educacional 1, Políticas Públicas e Formação Humana 1, Administração e Contabilidade 1, Gestão Pública 2, Gestão de Avaliação da Educação Pública 2, Ciências Sociais 1, Ciências Contábeis 1, Educação, Cultura e Comunicação 1, Currículo e Gestão da Escola Básica 1, Administração Pública 2.

A pesquisa na base de dados Portal de Periódico Capes com o descritor “Financiamento da Educação” AND “Educação Infantil” resultou em 88 artigos; com o descritor “Financiamento para a Educação Infantil” o quantitativo foi 133 artigos. Depois de analisados títulos e resumos, 59 foram considerados estreitamente ligados à nossa linha de pesquisa, que se estendem de 2002 até 2023.

Os requisitos considerados para que os artigos fossem selecionados para a análise determinaram que as pesquisas tratam estritamente do Financiamento da Educação Infantil, em todos os seus programas, convênios possíveis e suas variáveis. Foram considerados procedentes para análise os trabalhos que vincularam o financiamento à garantia do direito da criança em idade de creche e pré-escola, que se estreitaram nas prestações de contas dos recursos destinados a essa etapa da educação básica e que analisaram metas e estratégias da educação infantil e sua aplicabilidade financeira, além de trabalhos que vinculam políticas públicas para atendimento de creche e pré-escola ao financiamento como aplicabilidade da implantação e implementação.

Os critérios para exclusão pautaram-se nas pesquisas relacionadas ao financiamento de outras etapas da Educação Básica, e pesquisas que abordassem o tema da Educação Infantil com análises de cunho pedagógico ou de políticas públicas que não se estendessem ao financiamento educacional. Além da exclusão de artigos que encontravam de forma duplicada no banco de dados, ou em português ou em outro idioma.

Os trabalhos que não foram considerados para a análise tratava-se de pesquisas na área da Educação Infantil ou na área do Financiamento da Educação que não se interseccionam. Muitos trabalhos que mencionam Educação Infantil desdobravam-se em pesquisas de cunho pedagógico, além de trabalhos que analisavam a etapa do ensino em outro país, ou que faziam um comparativo das políticas públicas educacionais brasileiras com a de outros países, encontramos pesquisas que tratam do financiamento da educação, com foco no Ensino Fundamental e na Educação Especial, outras tratavam de financiamento da Educação Infantil

desassociada do nosso objetivo de pesquisa, com foco no financiamento na Educação Básica, incluindo a Educação Infantil de forma superficial, dentro de uma análise global do financiamento para todas as etapas da Educação Básica. Outro critério de eliminação dos trabalhos foi em relação às políticas públicas para a Educação Infantil, que tinham como objeto principal a implantação e implementação, surgindo de forma secundária o financiamento como um dos meios, não como tema principal. Trabalhos que tratavam diretamente do financiamento tendo como foco principal a remuneração dos profissionais da Educação também não foram analisados.

A revisão de literatura não contou com recorte temporal, todas as teses, dissertações e artigos encontrados dentro do tema foram avaliados, com a intenção de serem analisados não somente pelo seu problema de pesquisa, mas pelo vínculo que cada assunto correlaciona ao momento histórico, político, econômico e social em que aconteceram, nos possibilitando historicizar nosso trabalho através das marcas que outras pesquisas trouxeram no decorrer de todo esse período.

#### Quadro 2- Teses e dissertações selecionadas para análise

	Ano	Autor	Título	Modalidade	Instituição	Base
1	1997	Alfredo Sérgio Ribas dos Santos	Financiamento da educação no Brasil: estudo de caso da prefeitura do município de São Paulo, 1986 a 1996.	Dissertação	Universidade Estadual de Campinas	Capex teses e dissertações e BDTD
2	1998	Alberto Merchede de Oliveira	Custos da Educação Infantil: O Caso de Duas Instituições do Distrito Federal	Dissertação	Universidade Católica De Brasília	Capex Teses e Dissertações
3	2000	Rosângela Aparecida Morais do Amaral	Educação Infantil e gestão municipal: possibilidades e limites de financiamento – O caso de Herval D’Oeste, SC	Dissertação	Universidade Federal de Santa Catarina	Capex Teses e dissertações e BDTD
4	2001	Marcos Edgar Bassi	Gestão e financiamento da Educação Básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas.	Tese	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Capex teses e dissertações
5	2005	Maria Cristina Das Graças Dutra Mesquita	Política Pública de Financiamento da Educação Infantil no Estado de Goiás: O Desvelamento Do Real	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	Capex teses e dissertações e BDTD

6	2005	Tânea Maria Mariano da Silva	A Tessitura das Políticas Intersetoriais para a Educação Infantil: instâncias, papéis e responsabilidades	Dissertação	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Capes teses e dissertações e BDTD
7	2006	Barbara Popp	Análises das propostas de políticas públicas para o financiamento da Educação Infantil no município de São Paulo.	Dissertação	Universidade de São Paulo	Capes teses e dissertações e BDTD
8	2006	Cristiane Garrido Marquez	O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil	Dissertação	Universidade Federal de Goiás	Capes Teses e Dissertações e BDTD
9	2006	Sabrina Ferreira Moreau	Itinerários da educação infantil: políticas de financiamento, oferta e atendimento em Porto Alegre e Viamão.	Dissertação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Capes Teses e Dissertações e BDTD
10	2006	Adriana Aparecida Dragone Silveira	Direito à educação e o ministério público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista.	Dissertação	Universidade de São Paulo	Capes teses e dissertações e BDTD
11	2006	Will Ferreira Lacerda	O ESTADO LEGAL QUE NÃO AVALIA: Questionamentos sobre subvenções sociais na educação infantil em escolas comunitárias do Recife	Dissertação	Universidade Federal de Pernambuco	Capes teses e dissertações e BDTD
12	2007	Elizangela Lelis da Cunha	Impactos do Fundef na Educação Infantil no município de Franca.	Dissertação	Unesp Araraquara	Capes teses e dissertações e BDTD
13	2007	Érica Pereira Amorim	O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB.	Dissertação	PUC RIO Sociologia Política e Cultura	Capes teses e dissertações e BDTD
14	2007	Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt	Uma avaliação da efetividade da passagem do Programa de Alimentação	Dissertação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	BDTD

			Escolar no Município de Guaíba.			
15	2008	Renata Mendes Velloso	O contexto das políticas públicas para infância no campo.	Dissertação	Universidade Federal de Minas Gerais	Capas teses e dissertações e BDTD
16	2008	Cláudia Roberta Chiodini	“Quero ver quem paga, pra gente ficar assim!”: Representação social docente sobre o financiamento da Educação Básica.	Dissertação	Universidade Regional de Blumenau – FURB.	Capas teses e dissertações e BDTD
17	2009	Cássia Alessandra Domiciano	O programa ‘Bolsa creche’ nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?	Dissertação	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Rio Claro)	Capas Teses e Dissertações e BDTD
18	2009	Evaldo de Souza Bittencourt	Políticas públicas para a Educação Básica no Brasil, descentralização e controle social – limites e perspectivas.	Dissertação	Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro	Capas Teses e Dissertações
19	2009	Thaísa Neiverth	A transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis: entre o Fundeb e a focalização	Dissertação	Universidade Federal de Santa Catarina	Capas teses e dissertações e BDTD
20	2010	Maria Luíza Costa Sampaio	A passagem do FUNDEF para o FUNDEB em um município de Goiás.	Dissertação	Universidade Católica de Brasília	Capas teses e dissertações
21	2011	Cristiane Soares Mendes	Políticas Públicas e Financiamento da Educação Infantil: análise de municípios da Costa do Dendê – Bahia	Dissertação	Universidade do Estado da Bahia	Capas Teses e Dissertações
22	2011	Suzana Pinguello Morgado	A parceria público-privado na Educação Infantil: os programas PIM e Fundo do Milênio para a primeira infância	Dissertação	Universidade Estadual De Maringá	Capas Teses e Dissertações
23	2011	Maria de Jesus Araújo Ribeiro	Impactos iniciais do Fundeb na qualidade da Educação Infantil pública do município de Fortaleza	Dissertação	Universidade Federal do Ceará	Capas teses e dissertações

24	2011	Jorge Luiz Rocha Reghini Ramos	Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de caso no contexto da Proinfância	Dissertação	Universidade de Brasília	Capes Teses e Dissertações e BDTD
25	2012	Ana Laura Casagrande	As parcerias entre o público e o privado na oferta da Educação Infantil em municípios médios paulistas	Dissertação	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Rio Claro)	Capes Teses e Dissertações e BDTD
26	2012	Joedson Brito Dos Santos	O Fundeb e a educação infantil no município de Itabuna.	Dissertação	Universidade Federal da Bahia	Capes teses e dissertações e BDTD
27	2012	Paulo de Tarso da Silva Reis	Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada.	Dissertação	Universidade Federal De Juiz de Fora	Capes teses e dissertações e BDTD
28	2012	Ana Paula Santiago do Nascimento	Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001 – 2010	Dissertação	Universidade de São Paulo	Capes teses e dissertações BDTD
29	2012	Maria Aparecida Nunes Pereira	Financiamento da educação básica no Estado da Paraíba: análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo-PB	Tese	Universidade Estadual de Campinas	BDTD
30	2012	Maria Aparecida Freire de Oliveira Couto	“DO LIMBO AO DIREITO”: A distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial do Custo Aluno – Qualidade Inicial – CAQi	Dissertação	Universidade Federal de Pernambuco	Capes teses e dissertações
31	2013	Jaqueline Santos de Oliveira	O atendimento público e privado concessionário na educação infantil: um olhar sobre as condições de oferta	Dissertação	Universidade Estadual Paulista (Unesp)	BDTD
32	2014	Antônia Melo de Sousa	Custo aluno/ano da educação infantil da rede pública municipal de ensino de Teresina-PI, em 2012	Dissertação	Fundação Universidade Federal do Piauí	Capes teses e dissertações

33	2014	Isabela Rahal de Rezende Pinto	A Garantia do direito à educação de crianças e adolescentes pela via judicial: análise das decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (2003-2012)	Dissertação	Universidade Federal da Grande Dourados	BDTD
34	2014	Vania Lucia Da Silveira	Os desafios da gestão escolar na implantação do programa primeira escola em duas unidades infantis: limites e possibilidades.	Dissertação	Universidade Federal de Juiz de Fora	Capes teses e dissertações
35	2015	Joedson Brito Dos Santos	Uma investigação sobre o financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb: entre limites e contradições no atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa – PB	Tese	Universidade Federal da Paraíba (João Pessoa)	Capes teses e dissertações e BDTD
36	2015	João Carlos Bório	Gasto aluno em creches diretas: estudo de caso em três municípios paulistas. Educação	Dissertação	Universidade de São Paulo	Capes teses e dissertações e BDTD
37	2015	Maria Aparecida Fonseca	A produção do conhecimento em políticas públicas de educação infantil na região centro-oeste (2000-2010)	Tese	Universidade Federal de Uberlândia	BDTD
38	2015	Patrícia Adriana Abdalla	O pós FUNDEB no oferecimento de matrículas para a educação infantil no estado de São Paulo	Dissertação	Universidade Estadual Paulista (Unesp)	BDTD
39	2015	Ezequiel de Lima	Efeitos do fundo de desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação – FUNDEB na educação infantil de Medianeira – Paraná	Dissertação	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP – Campus de Marília	BDTD
40	2015	Mariana Peleje Viana	Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária	Dissertação	Universidade de São Paulo	BDTD

41	2015	Sandro Coelho Costa	Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas Políticas Municipais de Educação Infantil	Tese	Universidade Federal de Minas Gerais	Capas teses e dissertações e BDTD
42	2016	Rosa Maria Ferreira Botassin	Política de financiamento da educação infantil no Brasil e sua implementação nos municípios do Vale do Jauru – MT	Dissertação	Universidade Do Estado De Mato Grosso	Capas teses e dissertações
43	2016	Alessandra Maia Lima Alves	Trajetória das políticas públicas de educação infantil no município de Juiz de Fora no período de 1996 a 2013	Tese	Universidade Federal de Juiz de Fora	BDTD
44	2016	Daniele Vanessa Klosinski	Uma avaliação da implementação do Programa Proinfância em Erechim: a política dos espaços escolares.	Dissertação	Universidade Federal da Fronteira Sul Campus Chapecó	BDTD
45	2016	Mara Cecília Rafael	Análise Das Políticas Públicas Da Gestão Do Financiamento Para A Educação Básica: A Educação Infantil E O Ensino Fundamental Em Maringá (2001-2004)	Tese	Universidade Estadual de Maringá	Capas teses e dissertações
46	2016	Rinara Passos Oliveira Ferreira	Educação infantil pública e privada na RMBH: uma análise a partir do Censo Escolar 2014	Dissertação	Fundação João Pinheiro	BDTD
47	2016	Andrea Polena	Uma avaliação do efeito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) nos municípios do Estado do Paraná nos anos de 2007 a 2014	Dissertação	Universidade Federal do Paraná	BDTD
48	2017	Soeli Terezinha Pereira	Pelo direito à creche: uma análise da ação Brasil Carinhoso e de expansão do atendimento no estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015	Dissertação	Universidade Federal do Paraná	BDTD

49	2017	Marcelo da Silva Machado	Quando sobra pouco para sonhar: O Financiamento Da Educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro	Tese	Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro	BDTD
50	2017	Rosângela Ferreira Bernardo	O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros	Dissertação	Universidade Federal de Uberlândia	BDTD
51	2017	Valquíria Pinheiro Silva	O Conhecimento sobre financiamento da educação – FUNDEB: o que dizem as docentes da educação Infantil	Dissertação	Universidade Estadual de Santa Cruz	Capes teses e dissertações
52	2018	Eliane Fernandes	Financiamento da educação infantil no Brasil: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016.	Dissertação	Universidade Estadual de Campinas	Capes teses e dissertações e BDTD
53	2018	Marilza Brás Gomes Lourenço Carneiro	Financiamento e oferta de educação infantil – creches no município de Rio Branco a partir da vigência do Fundeb	Dissertação	Universidade Federal do Acre	Capes teses e dissertações
54	2018	Cleber de Oliveira Ferreira	FUNDEB em Manaus: composição e aplicação dos recursos no sistema municipal de educação na capital do Estado do Amazonas	Dissertação	Universidade Federal do Amazonas	BDTD
55	2018	Simone Fátima de Moura	Os sentidos da política de financiamento da Pré-Escola em Mesquita-RJ: dilemas e perspectivas.	Dissertação	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	BDTD
56	2018	Riezo Silva Almeida	Política pública e educação infantil: um estudo sobre a implantação do Programa PROINFÂNCIA em Brasília	Tese	Universidade de Brasília	BDTD
57	2018	Mariany Cristina Fardin Preto	Condições materiais no atendimento escolar à educação infantil no campo: região de Bragança Paulista/SP (2007 a 2015)	Dissertação	Universidade Federal de São Carlos	BDTD

58	2018	Jessica Mara Viana Pereira	Federalismo e financiamento da educação pública: uma análise da equidade fiscal na educação infantil e ensino fundamental nos municípios brasileiros	Dissertação	Universidade Federal de Minas Gerais	Capes teses e dissertações e BDTD
59	2019	Luis Eduardo Garcia Ribeiro	Política de financiamento da Educação Infantil em cinco municípios fluminenses	Dissertação	Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro	Capes teses e dissertações e BDTD
60	2019	Viviane Andreia S. Cassemiro	Financiamento da oferta da educação infantil em instituições privadas contratadas com o poder público: estudo de uma creche em Curitiba	Dissertação	Universidade Federal do Paraná	Capes teses e dissertações
61	2019	Andrea Marcia Monteiro Ferreira	O Financiamento da Educação Infantil no Contexto do FUNDEB em Belém (PA) -2010 A 2015	Dissertação	Universidade Federal do Pará	Capes teses e dissertações
62	2019	Viviane Fátima Lima do Prado	Gestão de políticas públicas para a educação infantil: as contribuições do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	Dissertação	Universidade de Passo Fundo Faculdade	Capes teses e dissertações e BDTD
63	2019	Fábio José Alves Garrido	Privatização mercantil da educação pública no sistema municipal de ensino de Belo Horizonte: a parceria público-privada na educação infantil	Dissertação	Universidade Federal de Minas Gerais	BDTD
64	2019	Nayane Moreno Perea	O Programa Creche Escola e sua(s) concepção(ões) de Educação Infantil: entre o Estado e o Município	Dissertação	Universidade Federal de São Carlos	BDTD
65	2019	Carmem Lúcia de Souza Lima	Políticas de educação infantil no município de Teresina-Piauí (2006-2016): modelos de gestão e expansão da oferta	Tese	Universidade Federal de Uberlândia	BDTD
66	2019	Selma Zeferino Macedo dos Santos Santos	A Transferência de Recursos Públicos no Município de São Paulo para a Rede Parceira da Educação Infantil e a Visibilidade desta movimentação junto às Mídias	Dissertação	Universidade Metodista de São Paulo	BDTD

67	2019	Kátia Cristina Sommer Schmidt	Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na fiscalização da “Meta 1” do Plano Nacional de Educação (2014-2024): implicações para a política educacional	Dissertação	Universidade Federal do Paraná	BDTD
68	2019	Víviam Carvalho de Araújo	O Programa Proinfância e seus desdobramentos: o caso do município de Juiz de Fora/MG	Tese	Universidade Federal de Juiz de Fora	BDTD
69	2020	Alexandre de Oliveira da Silva	Políticas para educação infantil na região do Jalapão e o regime de colaboração: condições legais e financeiras para o enfrentamento das desigualdades educacionais.	Dissertação	Universidade Federal do Tocantins	BDTD
70	2020	Camila Lima Milhomem	A gestão de riscos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância.	Dissertação	Universidade de Brasília	BDTD
71	2020	Sabrina Magrini Peixoto Machado	O programa Rede de Escolas Associadas da Unesco e suas implicações na gestão administrativa e pedagógica da escola: estudo de caso em uma escola de educação infantil da rede municipal de Santa Maria/RS	Dissertação	Universidade Federal de Santa Maria	Capes teses e dissertações BDTD
72	2020	Victor Barcelos Ferreira	Dilemas federativos e construção de capacidades em nível local: uma análise dos fatores associados ao FUNDEB na educação infantil	Dissertação	Fundação João Pinheiro	BDTD
73	2020	Ana Paula Antunes Vieira Nery	Financiamento e cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação	Dissertação	Universidade Federal de Goiás	Capes teses e dissertações
74	2020	Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno	O Desafio de ampliar o acesso à Educação Infantil garantindo condições de qualidade: Uma análise a partir da capacidade	Dissertação	Universidade Federal do Paraná	Capes teses e dissertações

			financeira dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba			
75	2020	Lucas Mendes	Federalismo Fiscal Em Desequilíbrio: Os Reflexos No Financiamento Da Educação Municipal De Uberlândia – Mg	Dissertação	Faculdade de Direito do Sul de Minas	Capes teses e dissertações
76	2020	Tatiana Aparecida Pezetta Ferreira	Análise comparativa das políticas de financiamento da educação infantil em três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb (2007-2017)	Dissertação	Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto	Capes teses e dissertações e BDTD
77	2020	Gicelia Santos Silva	Direito e financiamento na educação infantil de 0 de 3 anos – um estudo exploratório dos processos de privatização no município de São Paulo	Dissertação	Universidade Nove de Julho	BDTD
78	2020	Caroline Rabelo Carvalho	A Educação Infantil e a pobreza sob o contexto da crise estrutural do capital: uma análise onto-marxista dos relatórios de monitoramento global da Educação para todos	Dissertação	Universidade Estadual Do Ceará	Capes teses e dissertações
79	2021	Aline de Barros Vidal Gonçalves	Judicialização da creche e o argumento da escassez de recursos: uma análise do fenômeno no município de Londrina/PR	Dissertação	Universidade Federal Do Paraná	BDTD
80	2021	David Xavier da Silva	Políticas Públicas de Educação Infantil: Creches municipais da cidade de Manaus	Tese	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	BDTD
81	2021	Maria Elizabete Gomes Ramos	O Financiamento da Educação Infantil na Rede Municipal de Recife: Um olhar a partir do Programa Pro Infância	Dissertação	Universidade Federal de Pernambuco	Capes teses e dissertações
82	2022	Elisa Do Nascimento Oliveira	O Financiamento Da Educação Infantil: O Pro Infância No Período De 2011 A 2021	Dissertação	Universidade Federal de Goiás	Capes teses e dissertações e BDTD

83	2022	Nilson Fabiano Alves Felix	O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no Brasil – Fundeb: a contribuição dos governos estaduais para o Fundo de 2007 a 2020	Dissertação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	BDTD
84	2022	Elaine Suane Florêncio dos Santos	A política de educação infantil no município de Caruaru: avanços e desafios nos últimos 10 anos – 2009 a 2019.	Tese	Universidade Federal de Pernambuco	BDTD
85	2023	Debora Sabina Da Silva Geraldo	O financiamento da Educação Infantil e dilemas estruturais do Brasil: classe, raça e capitalismo dependente	Tese	Universidade Federal Do Rio De Janeiro	Capes teses e dissertações
86	2023	Maria Angélica Gonçalves Correa	Financiamento da educação básica: aplicação dos recursos financeiros repassados aos programas suplementares de apoio a novas turmas e de apoio a novos estabelecimentos da educação infantil no período de 2018 a 2021	Dissertação	Universidade de Brasília	Capes teses e dissertações BDTD
87	2023	Mirian Aguiar Oliveira	O financiamento da política de conveniamento da educação infantil no Distrito Federal: os Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIS)	Dissertação	Universidade de Brasília	Capes teses e dissertações
88	2023	Débora Vanessa Felipe da Silva	O Plano Nacional de Educação e o Cumprimento da Meta 1 da Educação Infantil - Estudo dos Planos Municipais Paranaenses: Ubiratã, Cafelândia e Goioerê	Dissertação	Universidade Estadual do Oeste do Paraná	Capes teses e dissertações e BDTD
89	2023	Fabiana Nery de Lima Pessanha	O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ: um estudo de caso	Tese	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Capes Teses e dissertações e BDTD

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 3- Artigos selecionados para análise**

	<b>AUTOR(ES)</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>ANO</b>	<b>ORIGEM</b>
1	Janete Maria Lins de Azevedo	Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal	2002	Educação & Sociedade
2	Ângela Maria Rabelo Ferreira Barreto	A educação infantil no contexto das políticas públicas.	2003	Revista Brasileira de Educação
3	Luiz de Souza Junior	Fundeb: avanços, limites e perspectivas	2006	EccoS Revista Científica
4	Fernanda da Rosa Becker	Educação Infantil no Brasil: a perspectiva o acesso e do financiamento	2008	Revista Iberoamericana De Educaci3n
5	Wellington Ferreira de Jesus	O financiamento da educa33o infantil n3o 3e brincadeira de crian3a: entre a aus3ncia no Fundef e a insufici3ncia do Fundeb?	2008	Inter-a3o Goi3nia
6	Nicholas Davies	O sal3rio-educa33o: fragilidades e incoer3ncias	2008	Revista Brasileira de Estudos Pedag3gicos
7	Nicholas Davies	Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verifica33o das receitas e despesas vinculadas 3 educa33o	2010	Ensaio: Avalia33o e Pol3ticas P3blicas em Educa33o
8	Silvio Cesar Nunes Milit3o	Do Fundef ao Fundeb: o que muda para o financiamento da educa33o municipal?	2011	Colloquium Humanarum
9	Marcos Edgar Bassi	Financiamento da Educa33o Infantil em seis capitais brasileiras	2011	Caderno de pesquisa
10	Cassia Alessandra Domiciano	A educa33o infantil via programa bolsa creche: o caso do munic3pio paulista de Hortol3ndia	2011	Educa33o em Revista
11	Jos3 Luis Sanfelice	O Plano Nacional de Educa33o Da confer3ncia nacional de educa33o - 2010 ao plano nacional de educa33o (2011-2020)	2012	Revista de Educa33o PUC-Campinas
12	Nicholas Davies	Os Tribunais de Contas do Acre, Amap3, Amazonas, Rond3nia, Roraima e Tocantins e seus procedimentos de contabiliza33o da receita e despesa em Educa33o	2012	Revista HISTEDBR On-line
13	Raimundo Luiz Silva Ara3jo	Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos munic3pios brasileiros	2012	Educa33o & sociedade
14	Sandro Coelho Costa	O pacto de federaliza33o e a responsabilidade pelo financiamento da educa33o infantil e ensino fundamental no Brasil	2013	Revista de Financiamento da Educa33o

15	Silmara Teixeira Pereira e José Marcelino de Rezende Pinto	Uma Análise das Fontes de Receita, dos Gastos e do Padrão de Atendimento de uma Instituição de Educação Infantil Filantrópica na Cidade de Ribeirão Preto	2013	Revista de Financiamento da Educação
16	Juracy Machado Pacífico, Marli Lúcia Tonatto Zibetti e Josélia Gomes Neves	Financiamento da Educação Infantil em Porto Velho/RO no período de 1999 a 2008: desafios para o futuro	2015	Revista Multidisciplinar em Educação
17	Adriana Dragone Silveira e Soeli Terezinha Pereira	A ação Brasil Carinhoso como estratégia de expansão da oferta e redução da desigualdade educacional na creche.	2015	Revista de Financiamento da Educação
18	Caroline Cristiano Cardoso e Nalú Farenzena	Assistência financeira da união nas redes públicas municipais de ensino de Araranguá e Balneário Arroio do Silva	2015	Revista de Financiamento da Educação
19	Ana Paula Santiago do Nascimento e Cleber Nelson de Oliveira Silva	As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política	2015	Revista de Financiamento da Educação
20	Marina Feldman	Demanda, financiamento e Ministério Público: conflitos em torno da oferta da educação infantil no município de Araucária	2016	Revista de Financiamento da Educação
21	Raquel Fontes Borghi e Regiane Helena Bertagna	Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras	2016	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
22	Luís Carlos Sales e Antônia Melo de Sousa	O custo aluno da educação infantil de Teresina: entre a realidade do Fundeb e o sonho do CAQi	2016	Educação em Revista
23	Maria Vieira Silva, Vanessa Cristina Alvarenga	Dilemas e perspectivas para a Educação Infantil 30 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988- Entrevista: Bianca Cristina Correa e Sumika Soares de F. Hernandez-Piloto	2017	Revista Educação e Políticas em Debate
24	Joedson Brito dos Santos e Luiz de Sousa Junior	Educação Infantil 20 anos de primeira etapa da Educação Básica e os desafios do financiamento	2017	Revista Contemporânea de Educação
25	Edson Maciel Peixoto e Vania Carvalho de Araújo	Educação de qualidade na educação infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024?	2017	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
26	Franceline Rodrigues Silva e José Eustáquio De Brito	Financiamento educacional e valorização docente na Educação Infantil	2017	Revista Contemporânea de Educação
27	Paulo Rogério de Souza e João Paulo Pereira Coelho	Aspectos legais da educação infantil no Brasil e as políticas de financiamento	2018	Colloquium Humanarum

28	Joedson Brito dos Santos e Luiz de Sousa Junior	O financiamento da Educação Infantil após 30 anos da Constituição Federal 1988: avanços, contradições e desafios	2018	Revista Educação e Políticas em Debate
29	Elisandra Aparecida Czekalski e Marisa Schneckenberg	A Utilização de Sistemas Privados de Ensino na Educação Pública: o divórcio entre a teoria e a prática nas políticas educacionais	2019	Revista de Financiamento da Educação
30	Franceline Rodrigues Silva e José Eustáquio de Brito	Financiamento da educação infantil: rumos da produção do conhecimento na ANPAE, ANPED e FINEDUCA (2016 a 2018)	2019	Pesquisa e Debate em Educação
31	Nicholas Davies	O salário-educação: fragilidades e incoerências	2019	Revista brasileira de estudos pedagógicos
32	Eliane Fernandes Neris e Adriana Missae Momma	Criança Feliz Program and the constitution amendment proposal (PEC) for the ceiling of public spending: once there was a right...	2019	Revista Eletrônica de Educação
33	Joedson Brito dos Santos	O financiamento da Educação Infantil a partir da implementação do Fundeb: avanços e limites	2019	Notandum Portal de Periódico da Universidade Estadual de Maringá
34	Nicanor M. Lopes, Theresa Adrião e Gabriela Cristina Ramos	Atuação dos governos dos estados de Alagoas e Maranhão no financiamento da Educação Infantil	2020	Educação em Revista
35	Ivanor Paulo Bochi Junior e Francisco José Kliemann Neto	Custos de Escolas de Educação Infantil em Porto Alegre pelo Método ABC: um estudo de caso	2020	Revista de Financiamento da Educação
36	Nalú Farenzena	A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de Educação Básica.	2020	Revista de Financiamento da Educação
37	José Marcelino de Rezende Pinto e Bianca Cristina Correa	Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb?	2020	Revista de Financiamento da Educação
38	Adriana Ap. Dragone Silveira, Salomão Barros Ximenes, Vanessa Elias de Oliveira, Silvia Helena Vieira Cruz e Nadja Bortolotti	Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais.	2020	Caderno de Pesquisa São Paulo
39	Thiago Alves, Adriana Aparecida Dragone Silveira e Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno	Financiamento da Expansão da Educação Infantil em condições de qualidade: um estudo dos municípios da região metropolitana de Curitiba a partir do Simcaq	2020	Inter-ação Goiânia

40	Cassia Domiciano	Nova gestão pública e programa ‘Nave-Mãe’: caminhos comuns à privatização	2020	Educação em Revista
41	Josielli Teixeira de Paula Costa, Franceline Rodrigues Silva e Daniel Santos Braga	Repercussões do Fundeb no acesso e na oferta da Educação Infantil: um estudo de caso	2020	Revista de Financiamento da Educação
42	Jorsinai de Argolo Souza; Jane Adriana Vasconcelos Pacheco Rios e Rosemary Lapa de Oliveira	Políticas Públicas para a Educação Infantil: Um debate sobre a expansão da oferta e a formação dos professores	2020	Revista de Estudos em Educação e Diversidade
43	Zara Figueiredo Tripodi, Erisvaldo Pereira dos Santos e Marco Antônio Torres	Somente financiamento importa? Possíveis fatores associados à escolha de modos de oferta de creche	2020	Devir Educação
44	Marilda de Oliveira Costa e Tiago dos Santos Rodrigues	A privatização dos recursos educacionais através das escolas confessionais: uma análise da Cáritas de Rondonópolis/MT	2021	Revista de Financiamento da Educação
45	Bianca Correa, José Marcelino de Rezende Pinto e Teise de Oliveira Guaranha Garcia	Estratégias de privatização da Educação Infantil em Ribeirão Preto e as resistências	2021	Revista de Financiamento da Educação
46	Alexandre Oliveira da Silva e Juciley Silva Evangelista Freire	O Financiamento da Educação Infantil nos municípios da região do Jalapão – Tocantins: (in)capacidades e desigualdades no atendimento da meta 1 do PNE/PME	2021	RBEC: Revista Brasileira de Educação Comparada
47	Monique Robain Montano, Vera Maria Vidal Peroni e Maria Dilnéia Espíndola Fernandes	O Processo de Privatização da Educação Infantil no Âmbito do Fundeb	2021	Revista de Financiamento da Educação
48	Joedson Brito Santos e Luiz de Sousa Junior	Os recursos direcionados às crianças de 0 a 5 anos de idade no contexto do Fundeb em João Pessoa/PB	2021	Revista de Financiamento da Educação
49	Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno	A oferta da Educação Infantil em condições de qualidade no contexto no Novo Fundeb.	2022	Revista de Financiamento da Educação
50	Ana Paula Santiago do Nascimento, Cleber Nelson de Oliveira Silva, Eliano Macedo Souza e Felipe Alencar	Creches Conveniadas e Compra de Vagas na Cidade de São Paulo: formas de privatização da Educação Infantil	2022	Revista de Financiamento da Educação
51	Aline de Barros Vidal Gonçalves	O Financiamento da Educação Infantil no Município de Londrina/PR (2015-2019)	2022	Revista de Financiamento da Educação
52	Ivone Garcia Barbosa, Telma Aparecida Teles Martins Silveira e Marcos Antônio Soares	O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória	2022	Revista de Financiamento da Educação

53	Vanderlete Pereira da Silva e Roberto Sanches Mubarak Sobrinho	O Novo Fundeb e a Garantia do Direito à Educação das Crianças Manauaras	2022	Revista de Financiamento da Educação
54	Maria Luiza Rodrigues Flores e Diego Lutz	Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado.	2022	Revista de Financiamento da Educação
55	Celso do Prado Ferraz de Carvalho e Gicelia Santos Silva	Financiamento e privatização da Educação Infantil de 0 a 3 anos no Município de São Paulo	2023	Revista Educação UFSM
56	Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno e Adriana Aparecida Dragone Silveira	A educação infantil em municípios com distintas capacidades orçamentárias: acesso, condições de oferta e financiamento	2023	Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
57	Bruno Tovar Falciano e Maria Fernanda Rezende Nunes	Qual é o valor de uma Educação Infantil de qualidade?	2023	Educação em revista
58	Mônica de Souza Motta e Fabiana Nery de Lima Pessanha	Políticas de Financiamento e Atendimento à Educação Infantil na Cidade de São Gonçalo/RJ: o Plano Municipal de Educação (PME) (2015-2024)	2023	Revista de Financiamento da Educação
59	Juliana Matos Martins e Antônia do Socorro Pena da Gama	O Financiamento da Educação Básica Pública no contexto municipal	2023	Revista Exitus (Online)

Fonte: Elaboração própria

Mapear o tema através da revisão de literatura nos permite compreender, analisar e contextualizar o conhecimento já existente sobre o financiamento em suas mais diferentes lupas. Importância que é atribuída por Alves (1992), que descreve esse processo como algo que vai além de uma prática burocrática:

A importância atribuída à revisão crítica de teorias e pesquisas no processo de produção de novos conhecimentos não é apenas uma exigência formalista e burocrática da academia. É um aspecto essencial à construção do objeto de pesquisa e como tal deve ser tratado, se quisermos produzir conhecimentos capazes de contribuir para o desenvolvimento teórico-metodológico na área e para a mudança de práticas que se evidenciaram inadequadas ao trato dos problemas com que se defronta a educação brasileira. (ALVES, 1992, p. 58)

Nesse sentido, é importante frisarmos que todas as teses, dissertações e artigos foram analisados no esforço de adquirirmos o conhecimento necessário para construir nossa base teórico-metodológica. A partir da leitura, os trabalhos foram divididos em 5 grandes grupos, essa subdivisão nos possibilitou analisar os temas que se relacionavam sobre as mais diferentes óticas, regionalidades e perspectivas.

Para que possamos elucidar as pesquisas analisadas de forma sintetizada, mencionaremos no quadro abaixo os trabalhos que foram divididos, considerando o tema principal das teses, dissertações e artigos.

**Quadro 4- Eixos de análise, autores e ano de publicação de teses, dissertações e artigos publicados em periódicos**

<b>Eixos</b>	<b>Teses e dissertações</b>	<b>Artigos</b>
<b>Financiamento da Educação Infantil e a garantia dos direitos</b>	Oliveira (1998), Amaral (2000), Mesquita (2005), Moreau (2006), Silveira (2006), Velloso (2008), Chiodini (2008), Mendes (2011), Couto (2012), Pinto (2014), Alves (2016), Lima (2019), Schmidt (2019), Carvalho (2020), Nery (2020), Silva (2020), Gonçalves (2021), Geraldo (2023), Silva (2023).	Barreto (2003), Becker (2008), Pacifico, Zibetti, Neves (2015), Cardoso, Farenzena (2015), Feldman (2016), Silva, Alvarenga (2017), Peixoto, Araújo (2017), Silva, Brito (2017), Santos, Júnior (2017), Silva, Brito (2019), Silveira, Ximenes, Oliveira, Cruz, Bortoloti (2020), Alves, Silveira, Bruno (2020), Souza, Rios, Oliveira (2020), Bruno, Silveira (2023), Motta, Pessanha (2023)
<b>Financiamento da Educação Infantil: captação e gestão dos recursos</b>	Santos (1997), Silva (2005), Popp (2006), Marquez (2006), Nascimento (2012), Fonseca (2015), Rafael (2016), Botassim (2016), Machado (2017), Fernandes (2018), Pereira (2018), Ribeiro (2019), Prado (2019), Bruno (2020), Mendes (2020), Machado (2020), Silva (2021)	Azevedo (2002), Davies (2010), Bassi (2011), Sanfelice (2012), Davies (2012), Araújo (2012), Pereira, Pinto (2013), Santos, Júnior (2018), Martins, Gama (2023)
<b>Programas específicos na linha do Financiamento da Educação Infantil</b>	Bittencourt (2007), Bittencourt (2009), Ramos (2011), Morgado (2011), Silveira (2014), Viana (2015), Costa (2015), Bório (2015), Klosinski (2016), Pereira (2017), Almeida (2018), Preto (2018), Perea (2019), Araújo (2019), Milhomem (2020), Ramos (2021), Oliveira (2022), Santos (2022), Correa (2023).	Davies (2008), Silveira, Pereira (2015), Davies (2019), Neris, Momma (2019)
	Bassi (2001), Amorim (2007), Cunha (2007), Sampaio (2010), Ribeiro (2011), Santos (2012), Pereira (2012), Souza (2014), Santos (2015), Lima (2015),	Júnior (2006), Jesus (2008) Militão (2011), Sales, Souza (2016), Souza, Coelho (2018), Santos (2019), Farenzena (2020), Pinto, Correa (2020), Costa,

<p align="center"><b>Política de fundos e o financiamento da Educação Infantil</b></p>	<p>Polena (2016), Bernardo (2017), Silva (2017), Carneiro (2018), Moura (2018), Ferreira (2018), Ferreira (2019), Ferreira (2020), Ferreira (2020), Félix (2022), Pessanha (2023)</p>	<p>Silva, Braga (2020), Silva, Freire (2021), Santos, Júnior (2021), Bruno (2022), Barbosa, Silveira, Soares (2022), Silva, Sobrinho (2022), Flores, Lutz (2022), Falciano, Nunes (2023)</p>
<p align="center"><b>Privatização e a tentativa do atendimento a infância</b></p>	<p>Lacerda (2006), Domiciano (2009), Neiverth (2009), Reis (2012), Casagrande (2012), Oliveira (2013), Abdalla (2015), Ferreira (2016), Casseiro (2019), Santos (2019), Garrido (2019), Silva (2020), Oliveira (2023)</p>	<p>Domiciano (2011), Costa (2013), Nascimento, Silva (2015), Borghi, Bertagna (2016), Czekalski, Schneckenberg (2019), Lopes, Adrião, Ramos (2020), Júnior, Neto (2020), Domiciano (2020), Figueiredo, Santos, Torres (2020), Correa, Pinto, Gracia (2021), Montano, Peroni, Fernandes (2021), Costa, Rodrigues (2021), Nascimento, Silva, Souza, Alencar (2022), Gonçalves (2022), Carvalho, Silva (2023)</p>

Fonte: Elaboração própria

Para analisarmos de forma mais sistemática os trabalhos encontrados que tratam estreitamente sobre nosso tema de pesquisa, faz-se necessário refletir sobre cada eixo:

### **EIXO 1- Financiamento da Educação Infantil e a garantia dos direitos**

Uma das dimensões na educação como direito é a de se fazer assegurar, no arcabouço normativo que a regula, fundamentos, princípios, diretrizes e orientações, definindo com mais precisão as obrigações e responsabilidades do Estado. Assegurar na letra da lei qualquer direito ou dever, não significa que sua efetividade realizou-se ou se realizará; no entanto, trata-se de um passo importante para que a sociedade possa avançar em suas lutas, conquistando a afirmação da educação como direito básico e fundamental, especialmente quando tais inscrições vêm a consolidar princípios e políticas afirmados, apenas, enquanto opções de determinado grupo ou partido no poder, configurando-se como políticas de governo, longe de assumirem o estatuto de políticas de Estado. (DA SILVA, 2012, p. 230)

A Constituição Federal, em seu art. 208, inciso IV, assegura o direito à educação infantil às crianças de zero a cinco anos de idade (BRASIL, 1988). A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 reafirma esse direito em seu artigo 29 quando coloca a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica (BRASIL, 1996).

O primeiro eixo de análise discute sobre como o financiamento da educação infantil influencia de forma direta nas diferentes tentativas do oferecimento das vagas de modo a atender a demanda existente, assim como, se as instituições de Educação Infantil conseguem,

ou não, oferecer um atendimento de qualidade diante da insuficiência de recursos para essa etapa da Educação Básica.

Kramer (2001, p. 123) entende que “o acesso à educação pré-escolar é, pois, direito das cidadãs e cidadãos de 0 a 6 anos, de todas as classes sociais, sendo dever do Estado assegurá-la, para que a educação possa ser verdadeiramente adjetivada como democrática” Essa discussão nos remeteria a operar sob os princípios de uma democracia. Em se tratando de crianças pequenas e bem pequenas isso é um desafio, visto que democracia se contempla pela vontade do povo, pela separação de poderes e respeito pelos direitos humanos e no caso da demanda dessa faixa etária, o atendimento se resume ao que é possível oferecer, e essa garantia, nem sempre é o que o povo espera, ou precisa. Dessa forma, a democracia exercida pelo cidadão no ato da escolha de seu governante, nos faz acreditar que ele irá nos representar, no entanto, quem representa a família que procura a creche para matricular seu filho e não encontra vagas, sendo que a vaga de seu filho na creche é uma garantia e um direito da criança?

Mesquita (2005) em sua pesquisa faz uma análise do atendimento no Estado de Goiás, e conclui que mesmo diante das lutas da sociedade brasileira em busca do atendimento, que é obrigatório, ainda não se encontram presentes, de forma específica, orçamentos e recursos financeiros destinados a essa etapa. Bruno e Silveira (2023) pesquisaram sobre as distintas capacidades orçamentárias e demonstram que a ampliação do acesso, que tanto lutamos, nem sempre está acompanhada pelo padrão mínimo de qualidade. No contexto de lutas, Velloso (2007) analisa a precariedade do atendimento das crianças no processo de municipalização no campo, e afirma que a legislação não garante o direito à educação.

Amaral (2000) vincula o financiamento da educação à garantia do direito sob diferentes perspectivas, analisando o perfil institucional e profissional e o trabalho docente, alertando sobre a insuficiência dos recursos, principalmente nas creches, que possuem os maiores custos operacionais. Oliveira (1998), Mendes (2011) e Couto (2012) levantam esses custos, alertando sobre as relações de desigualdade entre os governos, falta de continuidade de políticas públicas e desperdícios de recursos com investimentos em atendimentos filantrópicos, alertando que a União precisa estabelecer um custo aluno real para a qualidade, na tentativa de resolver o déficit histórico que marcou a educação das infâncias nas últimas décadas.

Santos e Júnior (2017) fazem uma análise dos 20 anos de LDB/ 96, e reiteram que o principal desafio é a elevação dos recursos para que a garantia dos direitos seja assegurada, Becker (2008), Lima (2019) Nery (2020) e Carvalho (2020) discutem a linha do financiamento em diferentes momentos históricos, políticos e econômicos, mas anunciam que a Constituição foi estabelecida de forma simbólica, reforçam que o federalismo é utilizado de forma

inadequada, sem levantamento de prioridades por parte dos municípios, onde governantes deixam de investir na universalização da oferta para faixa etária, para priorizar despesas elevadas e não essenciais, além de falta de transparência e controle de metas e leis orçamentárias, sendo apontado pelos trabalhos políticas de avaliação no sentido gerencialista, onde termos mercadológicos aparecem norteados os conceitos da educação, eficácia, competência e competitividade, evidenciam o oferecimento do atendimento nas vias privadas, que fortalecem o elitismo na Educação Infantil, vinculam a disposição dos recursos da educação a crise estrutural do capital, principalmente nos países mais pobres, onde a educação é subordinada aos ditames do sistema, evidenciam a falta de vagas na creche e a educação de baixa qualidade como contribuintes para a manutenção da pobreza.

Peixoto e Araújo (2017), Silva (2020) e Silva (2023) abordam a insuficiência dos recursos para a expansão e qualidade na oferta e a dificuldade de cumprimento da meta 1 e 20 do Plano Nacional de Educação, alertando que ações neoliberais procuram alcançar metas municipais, ancorando-se nas redes privadas para o aumento da oferta a baixos custos; Schmidt (2019) ressalta em seu trabalho o reconhecimento da Educação Infantil como um direito social, que vem sendo fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no sentido de elaborar questões sobre a demanda, a busca ativa, além de mecanismos e instrumentos de monitoramento adequado a execução das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação.

Souza, Rios e Oliveira (2020) e Motta e Pessanha (2023) discutem os dilemas, desafios e tensões na expansão do atendimento e nas situações favoráveis do ensino e da aprendizagem, considerando as barreiras impostas pela infraestrutura, materiais pedagógicos e formação dos profissionais da educação que atendem a essa faixa etária, Silva e Brito (2017) nesse sentido, alertam sobre a falta de pesquisas que abordam o financiamento para a educação infantil em relação à valorização do magistério.

O direito à educação garantido no ordenamento legal brasileiro a essa faixa etária é acionado por Silveira (2006) e Pinto (2014) que analisam sua garantia por meio da atuação das promotorias do interior paulista na busca da garantia do acesso e decisões do Supremo Tribunal Federal adotando posicionamento favorável ao direito à educação. Feldman (2016) e Silveira, Ximenes, Oliveira, Cruz e Bortolotti (2020) e Gonçalves (2021) ressaltam que a judicialização nem sempre é a melhor maneira de garantir o direito ao acesso e ao atendimento, visto que, as famílias que não têm esse conhecimento e essa condição são prejudicados duplamente, pela falta do acesso, e pelo acesso concedido a quem por uma imposição judicial conseguiu conquistá-lo, “furando a fila” de quem está esperando, frequentemente, por um longo período. Nesse sentido, pesquisas mostram que existe a suspensão de liminares devido à morosidade

judicial. Porém, essa não deixa de ser uma das vias de garantir os direitos que não estão sendo respeitados pelo poder estatal, devendo este através dessas imposições, adequar-se ao que em caráter mandatório foi solicitado.

A austeridade dos municípios para gerir os investimentos na educação e principalmente na educação infantil intervêm de forma crucial na qualidade do ensino ofertado. A garantia da qualidade é algo que precisa ser discutido, principalmente quando abordamos o atendimento de crianças pequenas e bem pequenas. O debate sobre essa questão, embora reconhecida como dimensão indissociável do direito à educação, permanece marcada pela ausência de consenso, uma vez que cada município e cada unidade escolar apresentam especificidades históricas, culturais, estruturais e socioeconômicas que influenciam a concepção e a materialização desse termo. Ainda assim, reconhecer a qualidade como direito implica admitir que ela não pode ser reduzida à subjetividade das interpretações locais nem às possibilidades circunstanciais de cada território, ao contrário, requer a existência de parâmetros mínimos que assegurem condições adequadas de infraestrutura, materiais pedagógicos, alimentação, formação e valorização profissional, número adequado de professores e turmas, gestão democrática e processos pedagógicos intencionalmente orientados ao desenvolvimento integral das crianças. Tais requisitos, longe de se sustentarem apenas em boas práticas ou iniciativas isoladas, demandam investimentos contínuos e suficientes, capazes de garantir um padrão nacional de insumos e condições institucionais que respeite as diversidades territoriais sem renunciar à equidade. Nesse sentido, a qualidade como direito exige que o financiamento seja compreendido como mecanismo essencial para que todas as crianças, independentemente do município em que vivem, tenham acesso a experiências educativas que atendam aos princípios legais e pedagógicos da educação infantil.

Alves, Silveira e Bruno (2020) destacam nessa perspectiva o desafio dos municípios da região metropolitana de Curitiba para subsidiar a expansão da Educação Infantil, que sabemos ser diferente de acordo com a arrecadação de cada município, mesmo quando estão inseridos na mesma região, destacam que mesmo com o crescimento no número de vagas, ainda há demanda existente, inclusive na faixa etária de 4 e 5 anos, que tornou-se obrigatória pela Emenda Constitucional 59/2009, legislação também abordada por Silva e Alvarenga (2017) que alertam que mesmo depois da aprovação da lei, permanecem as dificuldades e desafios, pois a disparidade dentro do território nacional é gigantesca. Nesse contexto, os dois trabalhos reverenciam o parecer 8/2010 que estabelece o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e interseccionam as pesquisas quando adotam a qualidade pelos parâmetros do custo aluno qualidade e pelo Simcaq para projetarem indicadores de uma educação de qualidade, alegando

que esta, só se concretizará, se houverem investimentos além do que os municípios são capazes de arrecadar e destinar a Educação Infantil. O Custo Aluno-Qualidade Inicial abordado pelas autoras, é a etapa preliminar do Custo Aluno-Qualidade. Ele estabelece os padrões mínimos indispensáveis para que as escolas brasileiras funcionem com condições básicas de qualidade, considerando infraestrutura essencial, número adequado de profissionais, remuneração inicial condizente, materiais pedagógicos e serviços fundamentais ao cuidado e à educação. O CAQi parte da lógica de que, antes de alcançar o padrão pleno previsto pelo CAQ, o país precisa garantir um patamar inicial de qualidade em todas as escolas, independentemente das desigualdades socioeconômicas dos municípios. O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é um parâmetro que define quanto o Estado precisa investir por criança para garantir padrões mínimos de qualidade na educação. Em vez de calcular o gasto com base no que os municípios conseguem pagar, o CAQ parte do que é necessário para assegurar o direito à educação com qualidade, estabelecendo um valor mínimo por aluno que deve ser financiado por meio de recursos municipais, estaduais e federais. Ele funciona como um indicador de justiça e equidade, orientando políticas de financiamento para que todas as escolas tenham condições adequadas, independentemente da riqueza local.

Atrelando financiamento, recursos e qualidade, Pacífico, Zibetti e Neves (2014) consideram a alocação de recursos uma mola mestra para a efetivação da manutenção e desenvolvimento da educação em cada nível e etapa de ensino. Citam Gentili (1995) “Qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio!” e concluem que é necessário maior investimento e prioridades para a educação infantil, é fundamental uma complementação aos repasses do Fundeb, estabelecendo estratégias de captação de outros recursos para que a educação possa oferecer um serviço de qualidade.

As legislações deram à criança o direito a uma educação de qualidade. E discutir sobre isso tornou-se de suma importância, garantir o acesso não é o suficiente, é necessário que o atendimento ofereça também condições de uma educação com padrões que garantam a qualidade.

Parece-nos agora, como resultado da nossa jornada, que esse problema precisa ser localizado em um contexto bem mais amplo e em relações a questões bem mais amplas. A qualidade não pode ser analisada sem que, também, seja analisada a primeira infância, e as instituições dedicadas à primeira infância, e todas, por sua vez, precisam ser localizadas no interior de uma análise da época em que vivemos. (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2019, pág.17 e 18)

A qualidade precisa tornar-se um padrão para o trabalho oferecido às crianças de 0 a 5 anos dentro das instituições de ensino, e estar estreitamente ligada à nossa concepção de atendimento para essa faixa etária. Essa concepção vem carregada de necessidades, que se

estabelecem na relação da estrutura e infraestrutura predial, nos materiais, nos recursos humanos, que se concretizam com a formação, remuneração e reconhecimento dos profissionais da Educação. Silva e Brito (2019) vinculam a qualidade do ensino aos professores, enfatizam o financiamento na formação e na remuneração, além das condições de trabalho que são oferecidas, alertam sobre a contratação de outros profissionais que atendem como professores a baixos custos, professores de educação infantil sem reconhecimento social e econômico, pesquisas analisadas mostram escassez de municípios que contam com planos de carreiras, além do financiamento destinado para as creches encontrar-se sem padronização e sem exigências de leis específicas, fatores que ponderam a desvalorização e o atendimento realizado sem padrões de formação mínima necessária.

Nessa perspectiva, vale lembrar que não é difícil encontrar inseridas dentro das creches, através de concursos públicos, as ADIs, contratadas a nível médio com o intuito de cuidar da higiene e alimentação das crianças em idade de creche. Porém, o ato de cuidar e educar devem ser indissociáveis, levando-se em consideração a concepção que reconhece o desenvolvimento, a construção dos saberes, a constituição do ser humano como ser integral, não há razões para especificar e segregar o atendimento.

O cuidar e educar são dimensões indissociáveis de todas as ações do professor/educador de educação infantil. A dicotomia cuidado e educação é um dos empecilhos para efetivar o que determina a Constituição Federal de 1988, ao considerar a criança como sujeito de direitos. Como tal, a criança tem o direito de ser cuidada e educada. Se não há educação sem cuidado e se não há cuidado sem educação, o objetivo a ser conquistado pelos professores que atuam nas instituições de Educação Infantil diz respeito à qualidade do cuidar e educar presentes nas suas ações. (GARMS; MARIN, 2012, p. 1)

A Educação de qualidade é vislumbrada quando é equacionado um número mínimo para o custo de cada aluno, considerando cada etapa e modalidade, quando são pensadas ações como regras de investimento, como é o caso da MDE, quando se estabelece metas e estratégias, como é o caso do Plano Nacional de Educação. Barreto (2003) também trouxe suas contribuições para o assunto, parte de sua pesquisa aponta metas não cumpridas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, alertando o grande caminho que ainda precisa ser percorrido, principalmente no atendimento na faixa etária de 0 a 3 anos.

Cardoso e Farenzena (2015) analisaram arrecadação dos municípios na colaboração das receitas, o sistema tributário e a capacidade arrecadatória, a aplicação dessas receitas em consonância com as políticas públicas que são de sua responsabilidade, alertando sobre um desequilíbrio de receitas pequenas para grandes responsabilidades educacionais, apontam que mesmo as prefeituras investindo os 25% da arrecadação dos impostos obrigatórios na educação,

difícilmente conseguirão atingir as metas previstas pelo PNE. Ademais, ressaltam o que muitos autores já sinalizaram, os problemas causados pela desigualdade na distribuição de recursos.

Alves (2016) na sua pesquisa em Juiz de Fora considera o financiamento um complicador na expansão de vagas, condicionadas à construção de novos prédios, tema também abordado por Moreau (2006) nos municípios de Porto Alegre e Viamão, que abordam a falta de regulamentação da utilização dos recursos para atendimento de demanda existente.

Fechamos esse eixo com a análise dos trabalhos de Chiodini (2008) que traz à baila a participação dos professores na qualidade do ensino, bem como o conhecimento, ou a falta dele, em relação ao financiamento da educação, aproximando-se do trabalho de Geraldo (2023) que relaciona os dilemas do financiamento educacional no Brasil considerando a condição de um país capitalista permeado de desigualdades sociais.

Essa combinação foi escolhida para concluir esse eixo, porque os professores são peças fundamentais das políticas públicas educacionais. É dentro das unidades e das salas de aulas que as desigualdades sociais se potencializam, e quem está em contato direto com esses problemas são os professores, que deveriam acima de tudo dominar as políticas públicas, principalmente aquelas destinadas ao financiamento da educação, para que possam auxiliar na formulação das regras, nas disposições das prioridades, na luta pelos valores que de fato garantem a qualidade do atendimento, para que suas vozes sejam ouvidas e ecoadas na premissa da garantia dos direitos contidos na legislação.

## **EIXO 2- Financiamento da Educação Infantil: captação e gestão dos recursos**

Nesse eixo vamos tratar da maneira como acontece a captação dos recursos para subsidiar a educação infantil por parte dos municípios e, principalmente, como esses recursos são geridos na tentativa da garantia do direito ao acesso e à educação de qualidade.

A busca por recursos dos entes federados municipais se faz através de programas específicos para Educação Infantil. Isso inclui verbas municipais destinadas à educação, fundos de participação estaduais e federais, e convênios com órgãos governamentais, assim como a política de fundos. A composição de parte das receitas é analisada por Santos e Souza Junior (2018) que as caracterizam como contribuições sociais, transferências entre entes federados, ganhos do próprio Fundeb, recursos da loteria federal e de outras dotações orçamentárias, como verbas do Banco Mundial ou de outros organismos.

Não podemos deixar de citar nesse rol de possibilidades as parcerias público-privada e as organizações não governamentais, além da exploração de oportunidades de financiamento

de organizações internacionais, agências de desenvolvimento e fundações globais que apoiam projetos educacionais nos países em desenvolvimento. Apesar da privatização ter um eixo em que foi tratado de forma mais específica, é importante a abordagem que destrincha esse mecanismo como uma forma de captação de recursos para a Educação, que influenciam de forma direta a gestão desses recursos em virtude dos interesses das organizações como ressalta Machado (2020) quando aborda a influência de organizações internacionais através da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), que foca sua abordagem na educação compensatória, a baixos custos, propostas de governos neoliberais que sustentam a aplicação de poucos recursos para a educação de crianças dessa faixa etária. É importante ressaltarmos que a Educação Infantil e o atendimento à criança pequena, começou a ser discutida de forma efetiva na década de 1990, nessas discussões Marquez (2006) faz uma inserção das políticas públicas permeadas de uma visão economicista do Banco Mundial, que priorizam e preconizam a redução dos gastos públicos. Rosemberg (2008) assevera a discussão, enfatizando que o desenvolvimento infantil é mais do que o combate à pobreza, ele acontece dentro das escolas, no oferecimento de uma educação de qualidade e para todos:

Ora, no campo da Educação Infantil, o Banco Mundial entra no Brasil com uma nova concepção: a de “desenvolvimento infantil”, que, a meu ver, não significa apenas alteração na terminologia. Significa, sim, alteração de concepção, pois programas para o desenvolvimento infantil podem ser implantados pelas mães, por visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de qualquer instância administrativa. E mais: no bojo de programas “focalizados” para o combate à pobreza corre-se o risco (já conhecido) de que eles não sejam complementares, mas substitutos dos programas setoriais universais. (ROSEMBERG, 2008, p. 66).

A influência da política mercadológica inserida no contexto nacional na década de 1990 permanece até os dias atuais, a “eficiência” das empresas aparecem na educação com a ideia de “melhores resultados” com menos recursos. Porém a educação não é uma ação de mercado, e o direito ao atendimento previstos nas legislações sugere que sejam necessários gastos, para que ele se concretize.

A crise do capital dos anos 1980 que assolou a economia mundial produziu efeitos, mesmo que tardiamente, no Brasil. A redefinição do papel do Estado foi a resposta para a crise principalmente no que se referia às políticas públicas. O corte nas políticas sociais passou a ser uma das alternativas abraçadas pelos governos da época. Isso gerou perdas de direitos adquiridos pelos trabalhadores, trazendo consequências também para a educação infantil. (SUSIN, 2011, p.44)

A redefinição do papel do Estado, após a crise do capital, foi caracterizada pela busca por maior eficiência econômica, redução da intervenção estatal na economia e adaptação aos desafios impostos pela globalização. As municipalizações e descentralizações são fruto de políticas neoliberais como aborda Azevedo (2002) que descreve que essas ações

descentralizadas deveriam estar atreladas à autonomia. No caso do financiamento, está relacionada a responsabilidades assumidas pelos entes federados, mesmo sem capacidade financeira para gerir e sustentar o que é de sua competência. Dessa maneira, os municípios precisam encontrar mecanismos de captação de recursos para aumento de receita, um dos principais meios de alcance são os convênios, que a autora descreve como burocráticos, e acrescenta que as secretarias de educação não possuem pessoas técnicas para sustentar o sistema de demandas, concluindo com base na sua pesquisa, que somente 23,24% do atendimento da demanda de convênios foi concluído com sucesso.

Não há como desconsiderar a maneira como os atendimentos são realizados e oferecidos, e como os recursos disponibilizados são empregados para subsidiar essa etapa da educação. O maior desafio por parte dos municípios é gerir os recursos, elaborando planos orçamentários detalhados, que incluam todas as despesas necessárias para manter e melhorar a qualidade dos serviços educacionais, mantendo transparência na gestão financeira, garantindo que todos os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e ética, possibilitando a participação da comunidade e sociedade no levantamento das necessidades educacionais, priorizando investimentos em infraestrutura adequada, materiais didáticos de qualidade, capacitação de professores entre outros recursos essenciais e específicos para cada unidade escolar e cada município, implementando sistemas de monitoramento e avaliação para acompanhar o progresso dos alunos, dos programas educacionais e o uso dos recursos financeiros, reavaliando e redirecionando, sempre que for necessário.

Diante dessa demanda, iremos abordar como as pesquisas trazem esses assuntos, iniciaremos por Silva (2005) que em um percurso histórico do atendimento a infância enfatizou políticas intersetoriais, abordando não somente a educação, mas saúde e assistência social, caracterizando de forma geral a falta do investimento no atendimento integral às crianças de 0 a 6 anos de idade. Nascimento (2012) delimitou a concepção de infância em diferentes momentos históricos, nos quais fez uma análise em três dimensões do financiamento da educação, evidenciando para onde eles se destinam, qual a quantidade de recursos investidos para a diminuição da carência e a natureza da fonte, alertando que a concepção de infância está em contínua construção vinculando os recursos educacionais ao desfecho dessa construção.

Ribeiro (2019) aborda a existência de demanda no atendimento, principalmente para a faixa etária de 0 a 3 anos de idade, levando-se em consideração a obrigatoriedade e a universalização proposto pela Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009) que torna a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade. O desafio mesmo diante da EC 59 de 2009, torna-se real devido ao investimento que os municípios

precisam fazer, com receitas reduzidas, Silva (2021) também contempla a omissão do atendimento em Manaus, ressaltando a dívida histórica que temos com as crianças pequenas e bem pequenas, que pela insuficiência dos recursos, colocamos a qualidade sempre em segundo plano, evidenciando a necessidade de superar a lógica de que acesso e qualidade se encontram em lados opostos.

Bruno (2020) debate sobre a relação entre a demanda social e o posicionamento do Estado, Mendes (2020) aborda a inclusão do direito à educação como direito social, salientando a respeito das características “gratuito e obrigatório”, dando status de direito público subjetivo a nível da educação básica. Nesse viés, apura quantitativamente a receita dos entes federados revelando que “de todo o valor arrecadado em decorrência da tributação, apenas 6,26% correspondem às receitas tributárias municipais, ao passo que os Estados arrecadam 25,72% e a União, por sua vez, capta mais de 68% dessa receita” (p. 129), motivo pelo qual a demanda da Educação Infantil parece ser um problema de difícil solução, por parte dos municípios.

Se há a universalização, quais foram as ações da União, que possui maior arrecadação, para o aumento de vagas condizente com o aumento de demanda? Pois, os recursos do Fundeb não conseguem garantir nem o acesso de todos, para que a criança esteja dentro da escola e permaneça nela é necessário estrutura física adequada, infraestrutura, recursos suficientes para a folha de pagamento de profissionais da educação, materiais escolares e pedagógicos, acervo de livros adequados para a faixa etária. Fato que sinaliza que, a cada obrigatoriedade cumprida a fatia do bolo fica ainda menor, e o atendimento fica ainda mais deficitário. Botassin (2016) aborda a mesma questão em Mato Grosso, na Vale do Jauru, e em uma vertente paralela analisa a implementação da universalização do atendimento de 4 e 5 anos e a Meta 1 do PNE (2014-2024) e conclui que além de mais investimentos são necessárias mudanças nos orçamentos dos municípios que priorize a educação.

É necessário frisarmos que o financiamento da Educação Infantil precisa ser discutido, pois o simples fato de o Governo Federal disponibilizar mais recursos para os municípios, não garante que os municípios vão aplicá-los, de forma que a educação infantil seja prioridade e a universalização do atendimento de 4 e 5 anos aconteça sem prejudicar o atendimento e a ampliação do acesso à creche. Fonseca (2015) reconheceu em seu trabalho poucas produções na área da política do financiamento para a Educação Infantil, enfatizando que elas são realizadas para evidenciar a falta de vagas, a insuficiência dos recursos, ou a má gestão dos municípios, apontando que as legislações não são condizentes com as realidades vividas.

Ao abordar como os gastos para a educação infantil são efetivados pelos municípios, pesquisas como as de Bassi (2011) e Araújo (2012) examinam receitas e despesas destinadas à

manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, estabelecendo indicadores de comparação entre o emprego de recursos em instituições públicas e conveniadas, alertando sobre diversidade de atendimentos, desigualdades na capacidade de financiar a faixa etária e contrastes entre ponderadores e o valor real da educação para a infância. Pereira (2018) faz uma análise dos dados fiscais do ano de 2015 e aponta que o valor investido por aluno é heterogêneo no Brasil, permanecendo a iniquidade nas regiões que menos arrecadam, Norte e Nordeste, regiões que conseguem garantir ainda menos políticas públicas de acesso, permanência e qualidade para a educação infantil.

Pereira e Pinto (2013) e Martins e Gama (2023) investigam a arrecadação e aplicação dos recursos financeiros levando-se em conta as receitas próprias e as oriundas do Fundeb, demonstrando como a utilização foi feita na tentativa de garantir o cumprimento das metas dos Planos Municipais de Educação e elucidando a investimentos em instituições filantrópicas que apresentam poucos funcionários, baixa remuneração e recursos insuficientes, estabelecendo-se o subfinanciamento e comprometimento da qualidade do atendimento.

Santos (1997) traz em sua pesquisa uma análise dos gastos do município de São Paulo e aponta valores incondizentes com as ações que se relacionam com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. No sentido de fiscalizar esses gastos e o cumprimento de legislações, Davies (2010, 2012) e Prado (2019) citam o controle e apontamentos dos Tribunais de Contas de várias localidades que asseveram diferenças significativas entre receitas e despesas vinculadas à MDE, alertando que nem “sempre as prestações de contas são coincidentes com o que parece estar na letra e espírito da legislação”, concluem que os procedimentos adotados por esses órgãos, por diversas razões não são satisfatórios nem cumprem integralmente a legislação, algo que o autor considera de suma importância, visto que muitos municípios seguem os pareceres do Tribunais de Contas de forma mais rígida que a própria lei.

A preeminência na aplicação dos recursos e a necessidade de descentralização e de democratização através de Conselhos de escola e participação da sociedade também é tema principal da pesquisa de Rafael (2016), indicando que a transparência das ações da prefeitura de Maringá em relação à aplicação dos recursos foi um fator positivo para as tomadas de decisão sobre a qualidade da educação. Sanfelice (2012) ressalta o PNE (2011- 2020) na tentativa de construção de um Sistema Nacional de Educação que contribuiria para o estabelecimento de diretrizes, metas e estratégias. A falta de regulamentação e modelos para o investimento da Educação Infantil de fato contribuem para que cada ente federado invista da maneira que lhe

convém, o PNE vem em uma tímida tentativa de garantir percentuais de atendimento para creches e pré-escolas.

Todas essas questões abordadas por diversas pesquisas, estão estreitamente ligadas a qualidade, porém também se correlacionam com a garantia do atendimento, não há como oferecer atendimento de qualidade, se não houver o acesso, e não é admissível simplesmente colocar as crianças do portão para dentro das instituições, sem o mínimo para uma educação de qualidade. Dessa forma, as pesquisas de Popp (2006) vem ao encontro desse movimento, abordando a necessidade de expansão das vagas no município de São Paulo. O financiamento inevitavelmente está atrelado à qualidade do atendimento oferecido. Machado (2017) e Fernandes (2018) destacam a insuficiência dos recursos repassados pela União, levando-se em conta que a Educação Infantil é de responsabilidade do Município e muitos não têm capacidade econômica para garantir o atendimento, fato agravado quando levamos em consideração as ações políticas que são descontinuadas, devido à troca de executivos que baseiam a sua administração em interesses políticos e partidários.

Discutir a política de financiamento para a infância e a maneira como ela é utilizada pelos municípios, adentrando as teses, dissertações e artigos, que trazem em seus escritos, suas verdades, vivências e lutas, nos fazem convictos de que a demanda ainda existe, que a qualidade não adentrou os portões das creches, que os profissionais da educação recebem remunerações que não condizem com o seu trabalho, sendo desconsiderados em sua profissão e em sua carreira, e que nesse contexto, presenciamos a insuficiência, é a lei que emana a democracia, mas que esconde as verdades. “Marx ao afirmar que, por mais aperfeiçoada que seja a democracia burguesa, por mais “livre” que ela seja, será sempre a expressão política da alienada submissão” (LESSA, TONET, 2011, p. 119), a democracia nesse cenário tem o dissabor das desigualdades.

### **EIXO 3- Programas específicos do Financiamento para a Educação Infantil**

[...] é fundamental a reivindicação política a fim de que todas as crianças de zero a seis anos tenham garantido o atendimento pré-escolar, o que implica o aumento de verbas para a educação. (KRAMER, 2001, p. 113)

A universalização da educação, como cita Kramer (2001), almeja que todas as crianças nessa faixa etária de atendimento estejam dentro das escolas e esse aumento de verbas que se mostra necessário para a concretização desse ato, fez-se de diversas maneiras. Recursos financeiros pulverizam os municípios na tentativa de financiar o atendimento às crianças de 0

a 5 anos de idade em creches e pré-escolas. Programas específicos e utilização desses recursos por parte dos municípios são os temas que serão discutidos nesse eixo.

Tentativas de complementação dos recursos por parte do Governo Federal geraram programas que permearam e permeiam os municípios. Neris e Momma (2019) trazem uma crítica a um desses programas: o Programa Criança Feliz, que foi uma iniciativa do governo federal brasileiro, lançada em 2016, cujo objetivo era promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (do nascimento até os 6 anos de idade), considerando sua família e seu contexto de vida. O programa visa oferecer apoio e orientação às famílias, especialmente àquelas em situação de vulnerabilidade social. Para as autoras, o formato como foi desenvolvido, vai contra a qualidade almejada e garantida para a educação infantil, pois retoma a perspectiva assistencial, marcando o rumo das crianças, especialmente os segmentos desfavorecidos da sociedade.

Bório (2015), que em sua pesquisa faz uma análise sobre custo-aluno-qualidade e gasto-aluno-efetivo, adotando uma metodologia de cálculo que diagnosticou investimentos incoerentes dos recursos por parte dos gestores. Além disso, para que a qualidade chegue de fato aos locais de atendimento às crianças, é necessário mais que boa vontade, é imprescindível que o custo aluno seja condizente com o custo qualidade e que esses fatores sejam provedores de igualdade e equidade.

As pesquisas afirmam, através de diversos indicadores, que os recursos destinados à Educação Infantil de Norte a Sul do nosso país são insuficientes, porém ainda constatamos nesse trajeto bibliográfico um outro sério problema, os escassos recursos são mal investidos, utilizados sem planejamento, sem atuação de pais, professores, comunidade, desconsiderando a gestão democrática e sem estudo de prioridades. Bittencourt (2009) e Viana (2015) apontam esses problemas no PDDE, evidenciando o descompasso na descentralização, que nesse caso, coloca a opção de política escolar nas mãos de diretores, apresentando consequências restritas às práticas democráticas.

Os recursos para a Educação Infantil, seja a nível de creche ou pré-escola, são de fato insuficientes, principalmente quando levamos em consideração que quanto menor a criança, mais específicos são os cuidados, mais adultos por número de crianças, mais adaptações estruturais são necessárias. O valor repassado por aluno não supre as necessidades. Dessa forma, o Governo Federal na tentativa de compensar esse déficit, disponibiliza recursos através de programas específicos, de maneira a complementar os recursos provenientes dos Fundos, que são a base de sustentação dos municípios para subsidiar a educação. Bons exemplos são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que consiste no repasse suplementar de

recursos financeiros federais para o atendimento de estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica, e foi o tema abordado na pesquisa de Bittencourt (2007) que procurou em sua investigação relacionar a maneira como o programa é aplicado, abordando também questões alimentares e pedagógicas.

Silveira e Pereira (2015) apontam a política pública intersetorial que conduz o Plano Brasil Sem Miséria, tendo como ação o programa Brasil Carinhoso, que se caracterizou, de acordo com as autoras, na tentativa de aumentar o atendimento às crianças, principalmente, às pobres beneficiárias do bolsa família, sendo seus principais objetivos a superação da extrema pobreza através dos serviços prestados pelo acesso à educação e a saúde. Pereira (2017), nessa discussão, traz a constatação de que o Brasil é um país capitalista, com projetos políticos difusos e antagônicos, chegando-se a essa conclusão, após a investigação do Programa, nas variáveis de matrículas, dependência administrativa, jornada de atendimento, assim como, oferta de vagas em instituições públicas ou privadas que mostraram a diferenciação no atendimento e a efetivação das desigualdades sociais. Na linha dos atendimentos, considerando a vulnerabilidade, temos o Programa Primeira Escola, discutido por Silveira (2014), que tem como propósito desenvolver ações que proporcionem a elevação na qualidade do atendimento das crianças de educação infantil, em especial daquelas em condição de vulnerabilidade social. Entretanto, a autora alerta sobre a necessidade da autonomia administrativa e financeira das escolas para averiguar informações e evitar a rotatividade das crianças na escola. Morgado (2011) aponta para programas intersetoriais como o Programa Primeira Infância Melhor, promovido pelo Ministério da Saúde para o desenvolvimento integral das crianças desde o nascimento até os seis anos de idade, seguido do Programa Fundo do Milênio para a Primeira Infância, uma iniciativa da Unesco Brasil, para formar de modo continuado professores que atendem crianças de até seis anos de idade.

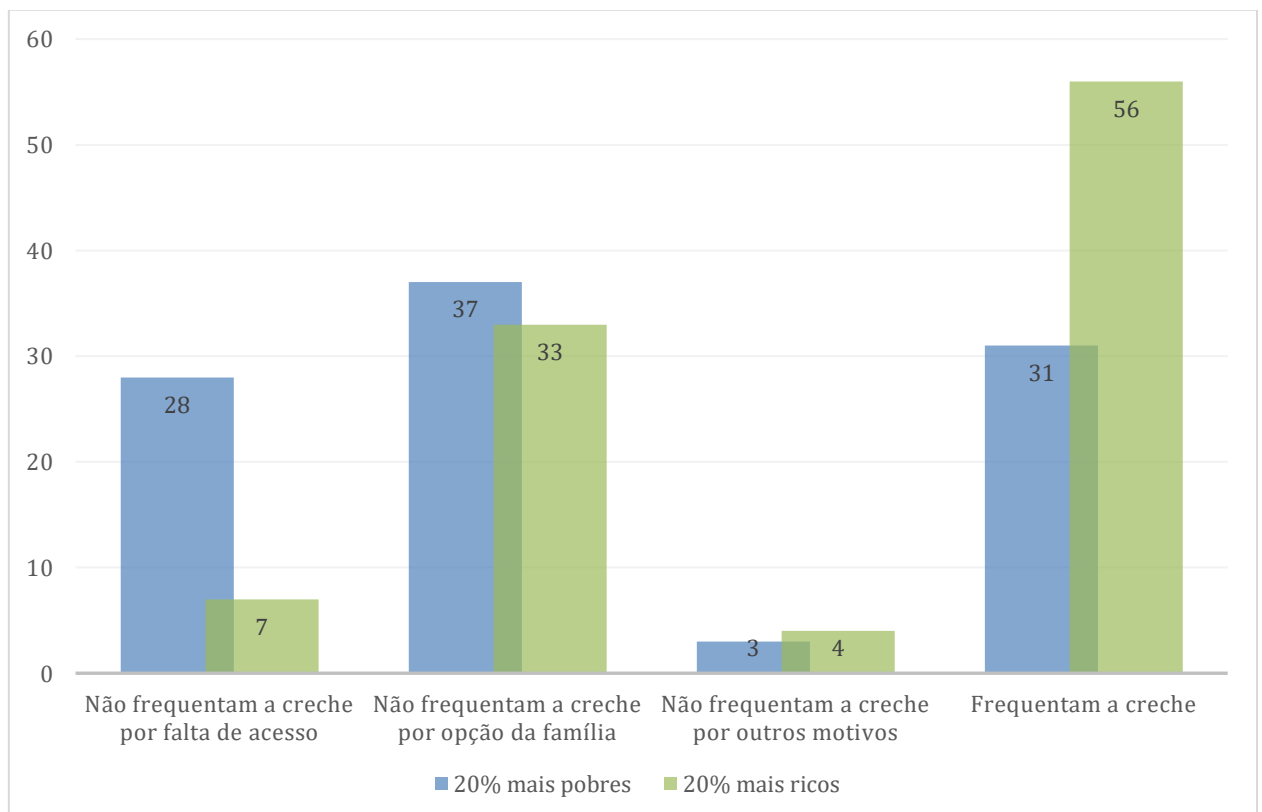
Nessa dinâmica, a vida escolar da pequena infância, que incide de forma direta na sociedade, seja pela prestação de serviço, que oportuniza o trabalho dos pais, seja pela educação sem qualidade que oferece às crianças, intensifica as alienações e justifica a falta do valor e da dignidade, quando nos fazem acreditar que tudo isso é natural, e que o poder público subsidia programas para os pobres para reverter essa realidade. No entanto, na verdade, são programas estruturados na intenção de manter o sistema econômico que permite a poucos a manutenção do poder e do enriquecimento, às custas do trabalho de muitos.

Os Programa de Apoio a Novas Turmas da Educação Infantil e Programa de Apoio a Novas Matrículas, pesquisados por Correa (2023), têm o objetivo de repassar recursos pecuniários para financiar as matrículas da educação infantil decorrentes da abertura de novas

turmas ou da conclusão de novos estabelecimentos, até que essas matrículas sejam computadas pelo Censo Escolar e passem para a base de cálculo da redistribuição dos recursos do Fundeb. Porém, o saldo em conta dos municípios oriundos desses programas mostra que essa política não está alcançando seus objetivos, pois os recursos não estão sendo utilizados pelos municípios.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada em 2023, nos mostra que dos atendimentos em creche entre as crianças de 0 a 3 anos que pertencem aos 20% com a renda domiciliar *per capita* mais baixa do país, 28% estão fora da escola porque as vagas disponibilizadas não estão ao seu alcance. Já, no grupo de 20% com a renda mais alta, esse problema só atinge 7% das crianças. (IBGE, 2023). Isso nos mostra que mesmo quando as políticas públicas são focadas na população mais carente, elas não se fazem eficazes, evidenciando que o atendimento para os mais pobres não atinge os mais pobres, “somente os pobres”.

**Gráfico 1- Comparação - acesso à creche e renda**



FONTE: Elaboração própria com base na Pnad 2023 (IBGE, 2023)

Se considerarmos que a primeira faixa do gráfico corresponde a crianças que não frequentam a creche por falta de acesso, podemos perceber uma diferença de 21% de crianças

mais pobres privadas do atendimento, em detrimento das crianças em condições financeiras mais favoráveis. A diferença do atendimento de crianças mais ricas que frequentam a creche é 25% maior do que a percentagem de crianças pobres que têm essa oportunidade. Esta porcentagem nos mostra a desigualdade social, a concepção e execução de políticas que não conseguem atender às necessidades das crianças, onde nos deparamos com medidas paliativas e alterações legislativas que já não se mostram suficientes no atendimento do direito à educação delas. Marcas profundas de desigualdades, que caracterizam a reprodução e manutenção da sociedade capitalista, às custas da privação dos pobres, para Marx em Lessa e Tonet (2011):

Os homens são o que eles se fazem a cada momento histórico. A reprodução da sociedade burguesa produz individualidades essencialmente burguesas. Contudo, reconhecer esse fato não significa afirmar que a essência mesquinha do homem burguês seja essência imutável da humanidade. (LESSA; TONET, 2011, p.14,15)

Quando analisamos o atendimento das crianças pobres através de programas específicos, e ainda assim, crianças pobres fora do atendimento por falta de acesso, percebemos as desigualdades do acesso à educação no cenário da sociedade de classes.

Em situação de vulnerabilidade encontram-se também grande parte das crianças que vivem no campo. Preto (2018) pesquisou sobre o atendimento às crianças do campo através do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), que visa à ampliação do acesso e a qualificação da oferta da educação básica. A autora aborda discussões importantes sobre a “educação ao longo da vida”, que consiste em um modelo educacional pautado no utilitarismo e individualismo e na teoria do capital humano, visando à formação rápida do trabalhador para o mercado de trabalho (ARCE, 2001, p. 259-260), ressaltando que existência de políticas públicas e programas educacionais contribuem e possibilitam avanços na educação brasileira, porém a falta de financiamento e investimento invalidam seu poder de realizar mudanças.

Evidentemente, o atendimento ao pré-escolar em nada irá alterar a infraestrutura econômica da sociedade brasileira. Já se disse aqui que não é dele que depende a mudança social. No entanto, a educação pré-escolar precisa ser considerada como um direito dos filhos das classes sociais dominadas, a quem são dificultadas e, até mesmo, impossibilitadas as mínimas condições de vida. (KRAMER, 2001, p. 91)

Essas questões e os números alarmantes nos fazem refletir sobre questões sociais que ultrapassam as competências da educação, e nos mostram que quem mais necessita de atendimento dentro de instituições de ensino, principalmente na primeira infância, na tentativa de não manter o ciclo vicioso da pobreza e da falta de estrutura social, são os que menos estão sendo assistidos. Isso porque a lei garante a oferta, mas não obriga o oferecimento de vagas. Nessa discussão, é evidente a falta de políticas públicas que coloque a criança na sociedade da

qual ela é pertencente. Para são necessários recursos que garantam vaga para todos na escola, que possibilitem ao pobre a mínima chance de um futuro mais digno.

Dentre as políticas de financiamento, encontramos programas custeados pelo Governo Federal, dentre eles o Pró Infância, tema das pesquisas de Costa (2015), Klosinski (2016), Ramos (2011, 2021), Almeida (2018), Araújo (2019), Milhomem (2020), Oliveira (2022) e Santos (2022). Nesse programa de financiamento para a infância, temos análises de diferentes perspectivas.

O Proinfância é um programa de assistência financeira do Governo Federal aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil. Foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil. O projeto não atendeu às expectativas, sendo diagnosticado muitas unidades com problemas de execução, sendo mais de 6000 unidades autorizadas, e poucas concluídas e funcionando. Milhomem (2020) faz uma análise da gestão de risco do processo de construção das creches e pré-escolas financiadas pelo FNDE. Na perspectiva de funcionamento, é apontado pelas pesquisas melhorias prediais através do Programa, mas atendimento de forma terceirizada para baratear os custos de funcionamento, o que acaba por transformar o melhoramento da infraestrutura em uma política fragmentada e focalizada, acarretando desigualdades no atendimento. Na lógica da estruturação, Perea (2019) investiga o Programa Creche Escola do Governo do Estado de São Paulo, instituído pelo governo estadual paulista por meio do Decreto nº 57.367, de 26 de setembro de 2011 (SÃO PAULO, 2011), com o objetivo de ampliar o atendimento de crianças na educação infantil, principalmente em áreas com maior vulnerabilidade social e déficit na oferta de vagas, que também desenham em seu contextos igualdades e padronizações prediais, mas desigualdades de atendimento pedagógico.

Na composição das receitas que subsidiam a Educação podemos citar o Salário Educação, que consiste em uma contribuição social, onde parte da sua arrecadação é destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. Davies (2008, 2019) alerta sobre o problema de discrepância nos repasses, pois eles são distribuídos aos que os arrecadaram. Dessa forma, quem gera mais empregos formais, recebe o retorno mais vantajoso. No entanto, todos pagam impostos embutidos, até os trabalhadores informais, o que deixa a lógica de distribuição ainda mais incoerente. Além disso, a distribuição como é realizada, de

forma global, vai contra os valores diferenciados do Fundeb por etapa/ modalidade e contra os níveis que estado e municípios atendem.

Nesse panorama, quatro discussões apontam para políticas públicas ineficazes, a primeira diz respeito à insuficiência de recursos da União aos municípios, a União com maior arrecadação contribui com a menor parcela. A segunda questão diz respeito à maneira como os poucos recursos são empregados pelos municípios, levando-se em conta as necessidades e prioridades. O levantamento de demandas, o planejamento do orçamento e a maneira como esses itens são organizados são lacunas que precisam ser preenchidas pelos municípios. A terceira diz respeito à maneira como os recursos são distribuídos aos entes federados, que não permitem a igualdade nem a equidade do atendimento oferecido, principalmente nos municípios e estados que possuem uma baixa arrecadação. A última questão diz respeito à aplicabilidade dos programas, ser beneficiado com um Proinfância, por exemplo, não garante a dilatação da oferta do atendimento, primeiro porque o município precisa usar de recursos próprios para a contrapartida, depois porque uma nova escola precisa de materiais escolares, mobiliários, profissionais, conseqüentemente novo concurso precisa ser feito, ou uma empresa terceirizada precisa ser licitada para prestar serviços decorrentes dessa nova edificação. Todas essas questões incidem de forma direta na receita própria, que é pequena em muitos municípios e inviabilizam as ações adjuntas ao Proinfância. Além do mais, estudos já apontam que os gastos posteriores à abertura de uma escola são superiores aos utilizados para construí-la. Em muitas municipalidades, as folhas de pagamento já estão no limite da Lei Complementar 101 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e estabelece percentual máximo para folha de pagamento. Desse modo, um programa que edifica uma creche, não contribui com um município que não tem orçamento para as ações posteriores necessárias para o seu funcionamento.

É essencial, e urgente, repensar as legislações e as políticas públicas no intuito de viabilizar e distribuir os recursos, de maneira que os entes federados possam utilizá-los para promover o atendimento, fazendo com que os programas saiam do papel e dos sites oficiais do Governo Federal e possam de fato financiar e contribuir para a educação.

#### **EIXO 4- Política de Fundos e o financiamento da Educação Infantil**

Seguindo pela linha do direito podemos perceber que o fio condutor para sua garantia são os recursos financeiros destinados para esse fim. Um dos maiores ganhos para o

financiamento da Educação foi a política de fundos, que na versão de Pinto (2019) tem uma lógica simples:

A lógica da política de fundos é relativamente simples: compartilhar no âmbito de cada estado da federação e DF parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para a educação e distribuí-los entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas das respectivas redes. É importante afirmar que recursos de um estado não são compartilhados com os outros, cabendo ao governo federal oferecer um complemento financeiro para aqueles estados e respectivos municípios em que a receita disponível por aluno for menor, considerando as 27 unidades da federação brasileira. (PINTO, 2019, p. 25)

A política de fundos define “fundo” como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos, é composta pelo compartilhamento, no âmbito de cada estado da federação e do Distrito Federal de parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para a educação, distribuindo-os entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas das respectivas redes, levando-se em consideração a modalidade e etapa da Educação Básica.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997 (BRASIL, 1997), é um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo automático os repasses dos recursos aos Estados e Municípios. Os valores na redistribuição são de acordo com o número de matrículas, calculados de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica.

Pesquisas indicam que o Fundef praticamente universalizou o ensino fundamental, induziu à municipalização do ensino, alterando substancialmente o perfil de sua oferta no país, representou aumento salarial dos docentes nas regiões mais pobres e avançou ao estabelecer o custo-aluno em nível estadual. (ROSSINHOLI, 2010, pág.9)

Pesquisas de Bassi (2001) e Cunha (2007) expõem uma análise dos fundos na aplicação e viabilização do ensino fundamental e, em contrapartida, uma demanda reprimida de atendimentos de 0 a 5 anos. Militão (2011) analisando a passagem do Fundef para o Fundeb, descreve a implantação do Fundef nos municípios, alertando sobre os efeitos da municipalização, onde todas as responsabilidades da educação passavam a ser assumidas pelo município com a conversão dos valores do fundo referentes às matrículas, porém essas demandas em muitas situações não foram analisadas a longo prazo e os impactos de estrutura, infraestrutura, folha de pagamento, e demais custos da educação fizeram as prefeituras perceberem em pouco tempo que os repasses eram insuficientes para arcar com todas as

despesas, nessa ótica Souza Júnior (2006), ressalta tendências que se abrem para o novo Fundo em relação ao financiamento, no entanto continuaram com os mesmos percentuais de vinculação. Além do mais, a Educação Infantil passou a ser oferecida pelos municípios pautadas em medidas engenhosas e no limite da legalidade. Nesse momento, houve superlotação de salas de aula, professores mal remunerados, o início de escolas sucateadas, a degradação do ensino público, que deveria ser de qualidade.

Amorim (2007), Sampaio (2010) e Ribeiro (2011) descortinam em suas pesquisas as hipóteses de que a crise no atendimento à educação infantil seria superada, ou não, com a implantação do Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007), em substituição ao Fundef. Nessas pesquisas, foram demonstrados resultados positivos tanto no aumento do número de matrículas, quanto na remuneração dos professores, porém um dos principais desafios é a qualidade da educação. Amorim (2007) acredita que é necessário a criação de mecanismos de monitoramento e destaca a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como um dos critérios. Nesse ponto, vale a pena considerar que o Ideb tem dois indicadores, o Censo Escolar e a Avaliação de larga escala. Esses conceitos tendem a desconsiderar o contexto social, cultural e econômico das escolas, dos alunos, a localidade onde a comunidade está inserida, entre outros indicativos que seriam muito mais qualitativos do que quantitativos.

Entretanto, é necessário salientar que a distribuição de recursos dos fundos, vem sendo foco de estudos pela sua falta de equidade. Jesus (2008) acrescenta que analisando o financiamento da educação infantil constata-se que, mesmo considerando a inclusão da modalidade no Fundeb, permanece um abismo entre o mínimo e o necessário. Desigualdades regionais no país mantêm-se fortes e vivas. Souza, Coelho (2018) fazem uma retrospectiva do financiamento e ressaltam a importância do Fundeb para a educação infantil, demonstrando preocupação com o possível fim da política de fundos.

Santos (2012, 2015, 2019), Santos e Souza Júnior (2021) e Silva e Freire (2021) abordam o Fundeb e as mudanças ocorridas no atendimento a faixa etária de 0 a 3 anos, em Itabuna na Bahia e mais tarde em João Pessoa, na Paraíba, e na região de Jalapão, em Tocantins. Em ambos os casos, entendendo o atendimento a faixa etária de 0 a 5 anos. Costa, Silva e Braga (2020) nessa ótica discutem o Fundeb em Ribeirão das Neves em Belo Horizonte.

Souza (2014) e Sales e Souza (2016) também destinaram suas pesquisas ao custo/aluno/ano, e da mesma forma que as pesquisas anteriores, constataram a insuficiência do fator de ponderação da Educação Infantil. As pesquisas desenham o financiamento da Educação

brasileira e mostram o fenômeno das transferências de matrículas das redes estaduais para as municipais, em busca de recursos, estimando-se aumento de receita. Essa ação está atrelada à percepção por parte dos municípios que revelou o Fundeb como a principal capacidade legal de financiamento. Porém, a conclusão vem com a insuficiência dos repasses que precisam ser suplementados pelo município, apontando que os muitos municípios não aumentam a oferta, mesmo sabendo da necessidade, porque sabem dessa defasagem de recursos.

O custo aluno, que represente a qualidade, apresenta um desafio diante de uma política de distribuição homogênea e uma das maneiras de se amenizar as discrepâncias da qualidade do atendimento seria inserir na distribuição mecanismos que equacionem os números de forma que os estados e municípios mais carentes de receitas próprias recebessem recursos complementares do Governo Federal, e os estados e municípios com maiores arrecadações próprias recebessem uma quantidade menor de recursos. Essa é uma questão abordada por Pereira (2012) que relata e descreve as responsabilidades das esferas governamentais e a oferta de vagas em sua área de competência, sendo a educação infantil competência dos municípios. Nessa vertente, Carneiro (2018) analisa o Fundeb no regime de colaboração entre Acre e Rio Branco, porém mesmo com esse procedimento destacou-se mais de 6500 crianças de 0 a 3 anos sem atendimento escolar. Ferreira (2019), Ferreira (2020) e Polena (2016) levantam os mesmos problemas de demanda sem acesso e apontam as vias de se repensar e reformular os incentivos que nessa revisão foi unânime a insuficiência de recursos da esfera federal para a municipal.

Lima (2015) faz uma sistematização dos repasses do Fundeb à remuneração dos profissionais do magistério no município de Medianeira no Paraná, apontando a valorização e equiparação dos vencimentos dos professores e educador infantil, porém revela a necessidade de atuação dinâmica do Conselho do Fundeb no planejamento das ações.

Bernardo (2017), Ferreira (2018), Moura (2018) Ferreira (2020) e Félix (2022) ressaltam perdas e ganhos nos repasses do Fundeb e como estão sendo alocados os recursos que nessa política são destinados à Educação Infantil, constatando-se um aumento de matrículas, principalmente de 4 e 5 anos nas redes municipais de ensino, permitindo um aumento na municipalização dos recursos, porém não alcança seu objetivo final, que é financiar a educação infantil, considerando as várias faixas etárias, o meio onde ela está inserida, além do cenário econômico, político, social, reafirmando que o acesso não garante a qualidade. Situação ainda mais complicada em municípios mais pobres, que recebem menos recursos do fundo. Esse disparador alerta sobre a insuficiência, elencadas sob as lentes do federalismo, colocando a Educação Infantil como um atendimento que reflete as desigualdades sociais, com vetor analisado através de relações intergovernamentais que tem o papel de atenuar ou reforçar as

desigualdades pré-existentes, frutos de políticas neoliberais que nos levam a crer que as metas e estratégias lançadas para o atendimento a infância estão prestes a serem cumpridas, como se essa falsa verdade fosse capaz de atender os desafios de uma educação de qualidade. Falsa verdade abordada por Moura (2018), Pessanha (2023), Pinto e Correa (2020) asseveram as desigualdades através de repasses do Fundeb destinados ao aumento de oferta através das linhas da terceirização e vagas em redes privadas, refletindo o subfinanciamento, pois os gastos são consideravelmente menores, deliberando a intenção do Estado de diminuir os gastos e aumentar a oferta, promovendo o enxugamento da esfera pública estatal.

Diante de todas essas questões que estão estreitamente relacionadas a utilização dos recursos do Fundeb nos municípios, os Conselhos são de suma importância e carregam a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar como os recursos estão sendo investidos. Vale salientar que o trabalho de controle e acompanhamento social pode estar associado a outros Conselhos sejam eles Municipais, Tutelar e, até mesmo, da Assistência Social. Essas parcerias permitem a busca ativa de crianças que são contabilizadas nos censos do IBGE e não constam matriculadas nas secretarias escolares digitais, principalmente aquelas que se encontram na idade obrigatória.

O Fundeb possibilitou incluir a educação infantil nessa política de financiamento, no entanto demonstrou, no decorrer de sua vigência, que o fato de incluir a primeira etapa da Educação Básica, por si só, não foi suficiente. Essa discussão permeia vários trabalhos, porém sinalizam que essa medida foi uma alavanca de arranque, que deve ser considerada de forma positiva. Para substituí-lo, contamos com o Novo Fundeb, estabelecido pela Lei 14.113/2020 (BRASIL, 2020), que torna os recursos do fundo permanentes, uma garantia e alívio para os municípios, visto que a suspensão dos recursos foi uma preocupação levantada em algumas pesquisas, levando-se em conta que o Fundeb constitui grande parte da receita da educação de muitas municipalidades. A nova legislação é abordada em seis pesquisas entre os anos de 2020 e 2023, Farenzena (2020), Bruno (2022), Silva e Sobrinho (2022), Flores e Luts (2022) e Falciano e Nunes (2023) que, em consonância, se completaram ao alegarem que o Novo Fundeb poderá permitir que se avance na universalização, buscando-se de forma efetiva a qualidade e equidade da educação pública brasileira. Essa onda de esperança se justifica pelo fato de que a complementação Valor Anual Total por Aluno (VAAT) considera além dos recursos do Fundeb, a capacidade do estado e cada município em gerir sua rede, porém alerta que, apesar do aumento dos repasses do novo Fundeb, os recursos ainda são insuficientes para uma educação de qualidade, que não pode ser confundida somente com o direito ao acesso. Para isso, é necessário o bom senso das prioridades adotadas para o investimento dos recursos,

cabendo ao gestor público dimensionar os custos para prover o acesso às creches e pré-escola e os insumos necessários para a qualidade do atendimento.

Diante do mesmo tema, mas sob outra perspectiva, Barbosa, Silveira e Soares (2022), analisam o aumento progressivo do percentual destinado ao fundo de 10% para 23% da participação da União até 2026, porém alertam que a visão privatista da Educação Infantil ainda persiste. O Fundamento obrigatório do Custo Aluno Qualidade (CAQ), encontra-se atrelado à criação do Sistema Híbrido de distribuição dos recursos por meio do Valor Aluno Ano dos Fundos (VAAF) e VAAT; outros fatores apontados foram a vinculação da MDE de forma complementar e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) que consiste em um conjunto de sistema de avaliações do ensino brasileiro que vem em substituição às avaliações em larga escala.

A política de fundos constituída pelo Fundef, Fundeb e, recentemente, Novo Fundeb foram debatidas nesse eixo, perfazendo uma linha que se inicia com a ampliação de matrículas da educação infantil contabilizadas para a redistribuição, onde antes eram contabilizadas matrículas do ensino fundamental, os benefícios podem ser caracterizados pela ampliação de vagas em creches e pré-escolas e reajustes na remuneração de professores. Entretanto, os trabalhos indicaram uma insuficiência de recursos e uma política desestruturada que não exige a aplicabilidade nas etapas e modalidades e que não se organiza de modo a levantar demandas e prioridades para se investir. Mesmo no Novo Fundeb, percebemos que, apesar de uma tentativa de equidade na distribuição, ainda esbarramos na falta e determinação de investimentos prioritários, na escassez de documentos que sinalizem ações conjuntas e coletivas no levantamento das necessidades e no custo da aplicabilidade.

Uma das lacunas nesse eixo foi a timidez com que foram mencionados os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), uma das razões dos conselhos precisarem ser ativos é principalmente o levantamento das prioridades dos investimentos. Além de fiscalizadores, são normatizadores e podem contribuir de maneira efetiva para o levantamento de demandas necessárias e indicar prioridades, além de fiscalizar se os recursos estão de fato sendo investidos em atividades caracterizadas como MDE, assim como se estão sendo garantido as porcentagens obrigatórias para remuneração dos profissionais da educação. Todavia, algumas pesquisas sinalizam que a constituição dos Conselhos e sua atuação são prejudicadas por vieses políticos que contaminam órgãos que deveriam ser de fiscalização, tornando suas ações passivas, atas assinadas sem questionamentos, reuniões não realizadas, pareceres sem nenhum tipo de análise técnica. Os conselhos que deveriam trabalhar como “os olhos da lei”, muitas vezes se transformam “nos ouvidos da administração”.

É importante e necessário citarmos que a pluralidade dos trabalhos discute de diversos lugares e diferentes vertentes a educação infantil e o financiamento que lhe subsidia. Esses trabalhos afirmam em seus resultados que são necessárias mudanças, que elas se iniciem pelas leis orçamentárias, que a educação infantil precisa de prioridade e que para isso é necessário previsão de recursos para essa efetivação. Temas importantes nos elucidam e apontam indicadores que nos levam a perceber que a maior parte do investimento dos municípios no atendimento às crianças de 0 a 5 anos são provenientes do Governo Federal. Os trabalhos mostraram ainda que, desses financiamentos, o mais significativo é o Fundeb que é a vinculação e subvinculação de alguns impostos.

Os recursos são insuficientes, as políticas públicas são falhas, pois abrem precedentes para que cada ente federado faça da maneira mais conveniente aos seus interesses. Desse modo, a obrigatoriedade pode resultar em uma educação de péssima qualidade, colocar as crianças para dentro dos muros da escola não é o suficiente, a educação deveria ter deixado há muito tempo de ser meramente assistencialista, porém algumas manobras governamentais nos levam a crer que a assistência ainda se faz mais presente do que desejaríamos.

Para que haja uma composição, uma construção, para que a criança se coloque na sociedade da qual ela é pertencente, é necessário investimentos, recursos que garantam vaga para todos na escola, materiais sejam disponibilizados para a realização das propostas e que os espaços estejam em condições adequadas.

Não é bem assim que acontece: nesse caso os fins justificam os meios. Os meios são os recursos disponibilizados, mas inatingíveis. O fim... uma educação antidemocrática, cheia de cicatrizes de lutas sociais, que não consegue se despir da roupagem pesada do assistencialismo e da educação compensatória, que talvez não compense mais nada. Dessa forma, voltamos na linha do oferecimento, mas da impossibilidade e inviabilidade de usufruir. Retornamos às leis que são feitas para não serem cumpridas e aos recursos que são disponibilizados para não serem utilizados, voltamos ao Brasil. (MINUSSI, 2022, p. 121)

Há maneiras, caminhos e possibilidades de custear de maneira mais justa a primeira etapa do Educação Básica, considerando toda a sua especificidade. Basta que haja integração entre os setores das prefeituras, boa vontade dos envolvidos e responsabilidade com o dinheiro público e com a educação dos nossos pequenos.

Fecho esse eixo com o trabalho de Silva (2017) que analisa a implantação do Fundeb em Teixeira Franco no atendimento da Educação Infantil e foca sua análise no conhecimento dos docentes sobre financiamento da educação, principalmente sobre o Fundeb e a importância desse conhecimento para o trabalho cotidiano na instituição. O primeiro eixo também foi concluído com esse assunto, professores que não possuem um relacionamento estreito com o tema do financiamento e como esse desconhecimento pode causar danos à educação.

Para nós, profissionais da Educação, é fundamental entendermos que Educação é movimento, um ato político, que nos faz refletir sobre nossas práticas, nossas concepções, nossos conceitos, nos faz acreditar que mudanças são necessárias, possíveis e fundamentais. Nós, educadores, temos que olhar além da mediocridade que aos olhos de muitos é vista com naturalidade, precisamos entender de políticas públicas, internalizar o financiamento e reivindicar que as legislações sejam custeadas e cumpridas.

Concluo com a citação de Freitas e Biccas (2009, p. 345) que conseguiram descrever na íntegra meu sentimento pela educação e pela breve trajetória percorrida neste texto: "Contar a história social da educação no Brasil é trazer à luz aspectos de um processo tomado por perdas e ganhos. Sempre foi possível avançar, mas nunca se avançou sem ceder, pouco ou muito conforme a hora, às fontes de sustentação de nossas distâncias sociais."

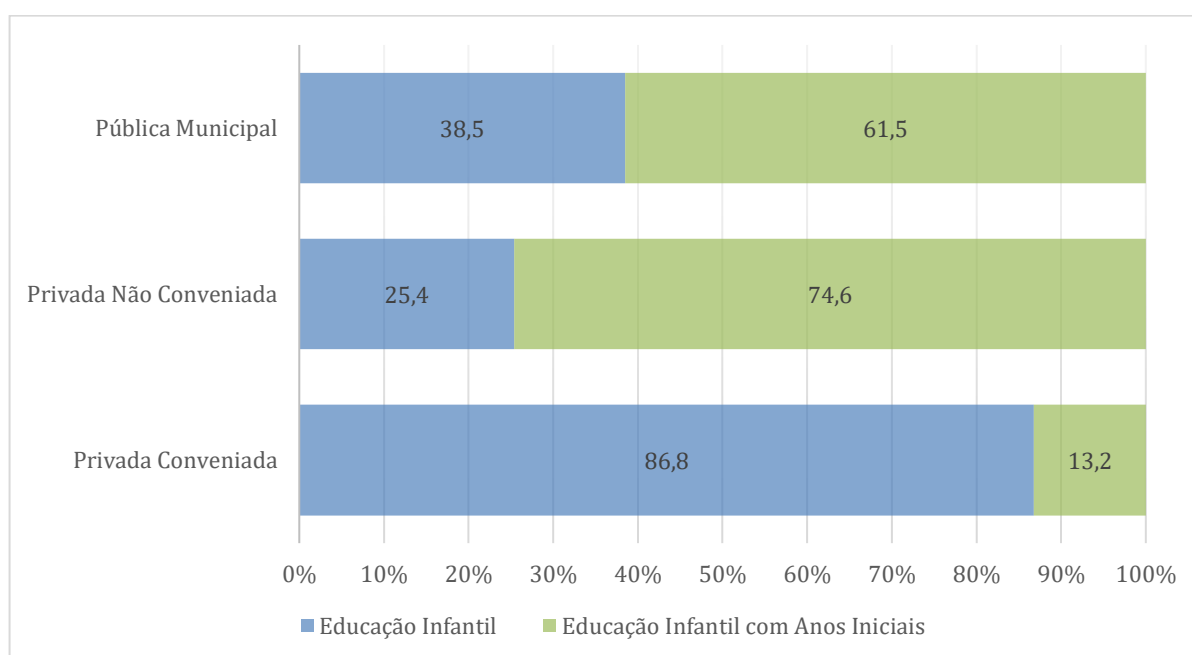
## **EIXO 5- Privatização e as estratégias de atendimento à infância**

A sociedade brasileira deixou ecoar no seu âmago o alarido das reivindicações populares e, ao mesmo tempo, o inchaço das grandes cidades revelava aspectos perversos de uma realidade cujos problemas quotidianos comprovam uma certa sedimentação do convívio com a desigualdade, uma vez que pujança e precariedade se estabeleciam lado a lado. (FREITAS; BICCAS, 2009, pág.317)

As lutas travadas e a pressão social desencadearam pautas governamentais elencadas com o acesso às crianças pequenas e bem pequenas em instituições de ensino. As legislações avançaram, o número de crianças em busca de atendimentos cresceu, o financiamento destinado à educação colocou por muito tempo a Educação Infantil em um sub plano. Esses enraizamentos históricos ainda repercutem atualmente. Os aspectos perversos de desigualdade citados por Biccas e Freitas (2009) abrem essa seção de forma a justificar os processos de privatização em seus diversos vieses e meios como forma de atendimento às crianças pequenas, muitas vezes de maneira improvisada e quase unanimemente a baixos custos, na tentativa de aumentar de vagas frente à demanda. As organizações da sociedade mudaram o conceito e o sentimento com relação à infância determinado historicamente. Abdalla (2015) e Ferreira (2016) analisam as principais legislações que tratam da educação no Brasil: CF, a LDB e o Fundeb, em todas é possível perceber, que as escolas sem fins lucrativos, confessionais e filantrópicas aparecem como instituições permitidas para o estabelecimento de convênios junto ao poder público, inclusive com vinculação de recursos públicos para elas. Borghi e Bertagna (2016) defendem a educação pública, laica e gratuita, e categorizam o investimento do dinheiro público em setores privados como: privatização, a qual é definida como a transferência para o setor privado de propriedade do setor público; a terceirização, que corresponde ao processo de transferência para

o setor privado de serviços caracterizados como desenvolvidos pelo setor público; e a publicização, que consiste na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos. Nessa perspectiva, o que podemos perceber, é a perpetuação de uma política sem desenho definido, com pouca regulamentação e baixo índice de acompanhamento pelos municípios, nova roupagem que de acordo com Carvalho e Silva (2023 p. 3) permitiu o neoliberalismo avançar “por meio de reformas nas quais o setor privado tivesse campo para expandir sua atuação e o Estado atuasse menos como provedor e mais como facilitador.”

### Gráfico 2- Distribuição nacional das matrículas de acordo com a dependência administrativa no ano de 2023



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2023 (INEP 2023)

O gráfico mostra que dos atendimentos feitos pela rede pública municipal mais de 60% são destinados aos anos iniciais do ensino fundamental, das matrículas em redes privadas não conveniadas pouco mais de 25% são da Educação Infantil, sendo quase 75% das matrículas nos primeiros anos iniciais do Ensino Fundamental, quando analisamos o atendimento da rede privada conveniada percebemos que as porcentagens se invertem, havendo mais matrículas nessas instituições na primeira etapa da Educação Básica. Os dados mostram o que as pesquisas relacionadas a esse assunto reafirmam, o atendimento feito às crianças pequenas e bem pequenas estão sendo oferecidos por instituições privadas e custeadas com recursos públicos. Nas notas estatísticas do Censo escolar, disponível no site oficial do Inep, observamos que:

Houve um movimento de queda da matrícula da educação infantil entre 2019 e 2021, que ocorreu principalmente na rede privada, e de posterior recuperação nos dois anos seguintes, com crescimento de 4,8% no último ano. Esse crescimento teve

contribuição da rede privada com 5,7% no último ano (altas de 3,6% na creche e de 8,3% na pré-escola), enquanto a rede pública apresentou aumento de 4,5% (altas de 5,3% na creche e de 3,9% na pré-escola). (INEP, 2023)

Se analisarmos as sinopses do Censo Escolar 2023, poderemos observar que os atendimentos em instituições privadas oferecidos a nível de creche no Estado de São Paulo, são pouco menos da metade dos atendimentos oferecidos em todo o Brasil, esse fato pode ser explicado devido a grandes cidades como São Paulo e Campinas, por exemplo, oferecerem esse tipo de serviço de forma terceirizada.

**Tabela 1 - Atendimento em creche e pré-escolar por dependência administrativa**

Atendimento em creche Brasil					Atendimento em pré-escola Brasil				
total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
4.122.873	942	3.905	2.748.671	1.369.355	5.338.282	1.525	56.192	4.112.950	1.167.615
Atendimento em creche estado de São Paulo					Atendimento em pré-escola estado de São Paulo				
total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1.185.734	263	612	601.681	583.681	1.123.283	241	353	872.832	249.857

Fonte: Elaboração própria com base na Sinopse do Censo Escolar 2023 (INEP, 2023)

A tabela apresenta um atendimento majoritário de creches e pré-escolas na rede municipal de ensino, tanto a nível nacional, como no estado de São Paulo. Nos mostram muitos atendimentos na rede privada, conveniadas ou não, nas duas esferas governamentais. O que chama atenção em nível estadual, é que o atendimento de crianças em idade de creche através de instituições privadas, acontece com maior intensidade, em detrimento a faixa obrigatória de 4 e 5 anos. O que nos faz reconhecer que as pesquisas que alertam sobre o atendimento a baixos custos para crianças bem pequenas reafirmam a tese de que o atendimento destinado a classe mais desprovida financeiramente, sem dúvida, as que mais se utilizam das creches, é a que tem os serviços oferecidos de forma conveniada.

Casagrande (2012) discute as parcerias público e privado e aborda essa iniciativa como a participação da sociedade em colaboração com o Estado. Mas, o que se constatou é que o Estado passa as suas responsabilidades a sociedade e, conseqüentemente, acaba por privatizar o atendimento na forma do Terceiro Setor.

Costa (2013) aborda quatro motivos para a privatização: o primeiro relaciona-se com o fator histórico, instituições sabendo da demanda e não atendimento do poder público disponibiliza o atendimento; o segundo diz respeito aos convênios com instituições sem fins lucrativos, conhecidos como o terceiro setor; o terceiro diz respeito às legislações que permitiram o investimento de recursos públicos para atendimentos privados e para finalizar problemas com folha de pagamento devido a lei 101 de 2000, conhecida como lei da

responsabilidade fiscal que delimita a porcentagem de receita que pode ser destinada à folha de pagamento de funcionários.

A privatização aparece na maioria dos trabalhos como mais uma opção para aumentar o número de vagas no atendimento de crianças pequenas e bem pequenas, Neiverth (2009) refere-se às políticas públicas para a Educação Infantil como tentativas de resolução de problemas momentâneos, com tendências de diminuição do papel do Estado, a custos mais baixos.

Reis (2012), Oliveira (2013), Casemiro (2019), Silva (2020), Junior e Neto (2020) e Gonçalves (2022) analisam em diferentes localizações geográficas, com olhares de diferentes contextos, a privatização, que se intersecciona quando se referem ao aumento de vagas, porém atentam para a garantia da qualidade do atendimento e apontam investimentos menores do que se fossem oferecidos em rede pública de ensino, o que nos leva a acreditar que a privatizar é mais vantajoso, há o oferecimento de um número maior de vagas, com valores menores a serem investidos, o que os mercantilistas chamariam de eficiência. Contudo, a eficiência nessas justificativas vem tendenciosamente mascaradas de interesses pessoais, pois na falta da qualidade, contrata-se uma empresa privada para produzir material didático; na falta de vagas, contrata-se uma empresa privada para oferecê-las, sem levar em consideração que a discussão da qualidade tem que vir relacionada a questão do direito. Todavia, essa eficiência não garante a qualidade, que é equacionada por vários fatores preponderantes. Nessa perspectiva, Lacerda (2006) e Santos (2019) apontam para a falta de monitoramento, avaliação dessas instituições e publicidade, da qual destina verba pública para a rede parceira, caracterizando como um movimento de privatização do ensino, alertando que o atendimento oferecido de forma inadequada é o mesmo que negar o caráter transformador que a educação de qualidade pode promover. Nesse viés, Garrido (2019) pesquisa a Parceria Público Privado em Belo Horizonte estabelecida entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a empresa Odebrecht S.A, através da criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), denominada Inova/BH S.A, onde foi possível diagnosticar que, se por um lado os investimentos são revertidos em aumento de vagas, por outro, ao ser feita nesses moldes, oferece uma prestação de serviço a baixos custos e geralmente sem observar os parâmetros de qualidade. No Distrito Federal, essa parceria é feita através de convênios com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para a oferta educacional, discussão feita por Oliveira (2023), que descreve apontamentos do Tribunal de Contas referentes a fiscalização, além de redução de gastos, sobretudo aqueles referentes ao pagamento de pessoal, pois os transfere para as OSCs e exime-se de custos previdenciários e da garantia de estabilidade. Além disso, permite que haja a contratação de professores com salários e

benefícios financeiros inferiores aos da rede própria, dados constatados por Nascimento e Silva (2015) e Lopes, Adrião e Ramos (2020) que destinaram suas pesquisas na perspectiva da privatização e dos salários dos docentes, os primeiros abordam a opção pela privatização no atendimento na cidade de São Paulo, principalmente de 0 a 3 anos, constatando-se que a inferência financeira mais relevante entre o atendimento público e o privado é a remuneração dos profissionais, que nas creches da prefeitura chegam a ser o dobro, além da carga horária que é menor. Os segundos atrelam a privatização e remuneração à lei da responsabilidade fiscal, que determina um limite de gastos com a folha de pagamento. Sendo assim, a terceirização do ensino é uma das opções dos entes federados, a outra opção abordada foi a colaboração dos governos estaduais de Alagoas e Maranhão à oferta da educação infantil.

Por isso, a transferência da oferta para essas instituições parece ser conveniente, já que há redução de recursos, menor acompanhamento estatal, e redução de responsabilidades diretas. Tripodi, Figueiredo, Santos e Torres (2020) utilizando-se do termo governança elucidou fatores explicativos para a opção de oferta de vagas em creche por atores situados fora do aparelho de Estado, alertando que essa lógica de oferta parece surgir como uma política de Estado, visto que se encontram nos Planos Municipais de Educação.

Ainda sobre o atendimento, podemos citar o Programa Bolsa Creche, pesquisado por Domiciano (2009, 2011 e 2020), que incide na transferência de recursos públicos a entidades privadas na busca de atender a demanda otimizando as vagas e diminuindo os custos, seguindo a lógica mercadológica da eficiência e eficácia, sem nenhuma garantia e compromisso com a qualidade. No entanto, é importante observarmos que esse programa concede bolsas específicas e transitórias, além de haver uma camuflagem por parte dos municípios na utilização do dinheiro público em entidades com fins lucrativos. Falta de documentos e falta de prestações de contas banalizam o atendimento à pequena infância realizada nesses moldes.

Costa e Rodrigues (2021) em suas pesquisas apontam para atendimentos em uma escola confessional de Rondonópolis, abordam a utilização de recursos públicos no setor privado, permitindo legalmente que os entes federados destinem recursos à oferta educacional privada, ainda que não comercial, e mostram a tentativa de ampliação da desigualdade no atendimento das crianças pequenas no município, porém ressalta a busca de bons resultados a baixos custos (lógica de mercado). Nesse estudo, de forma surpreendente, constatou-se uma queda no número de alunos e um aumento de recursos para a instituição estudada.

Nascimento, Silva, Souza e Alencar (2022) apontam para a privatização como garantia de aumento de vagas na cidade de São Paulo e em algumas municipalidades nordestinas. As

pesquisas apontam discursos reformadores de uma educação alternativa e barata para essa faixa etária.

Correa, Pinto e Garcia (2021) analisam o atendimento em creche e a privatização desse atendimento através de chamamentos públicos (conhecidos como 3º setor) e os recursos financeiros aplicados em entidade filantrópica em Ribeirão Preto. Os trabalhos constataam que mesmo não havendo demanda reprimida há a privatização como forma do estatal fugir da sua responsabilidade de educação e oferta, mesmo tendo condições de estruturas físicas e possíveis receitas para se oferecer atendimento feito pela municipalidade. Além disso alertam sobre o risco deste procedimento e o comprometimento com a qualidade do atendimento.

Czekalski e Schneckenberg (2019) abordam a privatização sob a perspectiva da utilização de materiais didáticos, ressaltando a discussão sobre infância e currículo e como eles se tornam discrepantes diante das ações pedagógicas que se distanciam do que é oferecido nos materiais didáticos e do que se está escrito nos norteadores municipais.

Para fecharmos o eixo da privatização iremos abordá-la no âmbito do Novo Fundeb enfatizando a pesquisa de Montano, Peroni e Fernandes (2021) que trouxeram elementos para aprofundar o debate: a Lei nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014) disciplina as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, a lei nº 12.101/2009 (BRASIL, 2009) dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, permitindo nesse contexto, que vários municípios optem pela expansão via creches comunitárias, além de outras maneiras de privatização que já foram tratadas nesse eixo. Assim, a luta de direitos que se instalaram nas políticas públicas, como parte do processo de democratização, deu lugar ao que os autores chamam de “naturalização do possível”.

O Novo Fundeb, em seu Art. 28., realizada a distribuição da complementação -VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei. Isso quer dizer que 5% (cinco por cento) da complementação, VAAT, “no mínimo 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais”, devem ser aplicados na Educação Infantil (BRASIL, 2020). Na Lei nº 11.494/2007 não havia essa obrigatoriedade.

Vale lembrar que as legislações como a LDB e a própria lei que regulariza o Fundeb preveem a utilização de recursos públicos para investimentos privados, o que assevera a discussão para fechar esse eixo é a maneira como os recursos serão investidos com o Novo Fundeb. A obrigatoriedade contida na nova lei e o aumento dos recursos repassados aos municípios coloca a educação infantil e o atendimento às crianças pequenas e bem pequenas

em um lugar mais confortável financeiramente quando comparado às últimas décadas. Será que nesse panorama ainda será necessária a privatização? Será que a privatização tem como alvo de fato o aumento da oferta? Ou consiste em mais um meio de desvio de recursos públicos?

Bicas e Freitas (2009) retratam uma dura realidade: “Chegamos ao final do século XXI celebrando a universalização do acesso à educação básica, mas não nos iludimos com os números. “À maior parte das crianças e adolescentes do país se oferece muito menos do que o direito que faculta a todas as pessoas” (p.345). O direito que faculta a Educação Infantil é um atendimento laico, gratuito, para todos e de qualidade. A luta por esse atendimento tem que se pautar em igualdade e equidade. Enquanto encararmos as escolas confessionais, filantrópicas, e afins com a naturalidade do atendimento oferecido nas vias estatais, estaremos contribuindo para que a Educação para o pobre seja pobre, isso porque nesse eixo concretizamos a ideia de que a privatização reduz os gastos, mas a altos custos: ao custo da remuneração dos profissionais que nelas trabalham, ao custo da qualidade do atendimento, ao custo da estrutura inadequada, dos materiais sucateados, da improvisação. E esse não é o direito que o Poder Público tem o dever de oferecer.

Mapear o financiamento da Educação Infantil através do levantamento bibliográfico nos permitiu visualizar os assuntos mais abordados pelos pesquisadores. Essa estreita relação com cada pesquisa nos possibilitou analisar as várias vertentes e perspectivas, considerando o tempo histórico, além dos vieses político e econômico e opções de cada pesquisador. Desse modo, podemos discutir dentro de cada eixo diferentes visões do tema, considerando-se a regionalização muito presente nos trabalhos e os diferentes lugares de fala dos envolvidos nessas pesquisas.

Para adentrarmos o próximo capítulo, que trata do surgimento do atendimento à infância, é importante mencionarmos que, além dos temas centrais abordados, observamos também os referenciais teóricos e autores mobilizados nessas pesquisas. Das 89 teses e dissertações analisadas na revisão de literatura, conseguimos dividir, em relação aos referenciais teóricos, três grupos: o primeiro traz trabalhos que se ancoram em autores clássicos (27) que são frequentemente mobilizados para pensar questões gerais e estruturais; o segundo investe em referenciais teóricos de autores contemporâneos (61) que aproximam mais as pesquisas da realidade brasileira, das políticas públicas e do financiamento da educação; e no último eixo concentram-se os trabalhos em que não foi possível identificar um referencial teórico (13). Em 7 trabalhos, a análise não foi possível devido ao fato de não estarem disponíveis na internet, 06 pesquisas não possuem referencial teórico, tendo sua base apoiada em legislações, fatores históricos ou análises de decisões judiciais.

Os trabalhos analisados no primeiro eixo abordam o financiamento da Educação Infantil por meio de referenciais clássicos que, de acordo com Saviani (2008), pode ser considerado clássico aquilo que resiste ao tempo. Neste sentido, agrupamos aqui pesquisas que se utilizam de autores que, apesar de já antigos, continuam sendo mobilizados para pensar a educação infantil, o desenvolvimento da criança e a própria estrutura da sociedade e o papel do Estado. Dentre os autores mobilizados para discutir a concepção de educação infantil encontramos Áries, Pestalozzi, Rousseau e Froebel, por exemplo, mencionados em 3 trabalhos. Sobre o desenvolvimento infantil, os nomes mais citados foram, Piaget, Vygotsky e Wallon, discutidos em 3 pesquisas.

Trabalhos que abordam esses autores se concentram principalmente no ano de 2005, discutidos na linha do financiamento, principalmente na garantia do direito à educação, pesquisas que se dedicaram ao resgate histórico da infância, da trajetória da educação infantil desde a revolução industrial, marcos legais que foram sendo estabelecidos na tentativa da garantia do atendimento, ressaltando o trabalho dos pais, vinculando-o ao atendimento, mostrando que essa discussão não envolve somente a educação, mas a saúde, a assistência social e o mercado de trabalho.

Considerando a discussão da estrutura da sociedade e o papel do Estado na garantia do direito à educação, 12 pesquisas fundamentam-se no materialismo histórico-dialético de Karl Marx. As pesquisas discutidas com a base teórica de Marx são frequentemente abordadas através de uma lente crítica ao sistema capitalista e às estruturas econômicas que influenciam políticas públicas, incluindo a educação, permeada de decisões políticas moldadas que potencializam e aumentam a divisão de classes. Enfatizando o sistema capitalista como contribuidor de desigualdades estruturais que se manifestam em todas as áreas da sociedade, incluindo a educação, análises que mostram que o financiamento da Educação é um reflexo das desigualdades econômicas mais amplas, perfazendo um financiamento inadequado e insuficiente, contribuindo para a limitação de oportunidades educacionais, perpetuando ciclos de desigualdades.

Antonio Gramsci fundamenta 4 pesquisas, conceituando o conhecimento como instrumento de construção do próprio pensamento e ação, artífices da história, que aparece estabelecendo o Estado e a força da sociedade, ampliando o conceito de Estado considerado como sociedade política e sociedade civil. A perspectiva de “Estado” que Norberto Bobbio assimila ao termo “domínio” (BOBBIO, 1987) é utilizada em 4 pesquisas. Outros autores utilizados, porém, em menor número são: Bakhtin e sua concepção de linguagem, Bourdieu e a questão do discurso e Schultz, Mincer e Becker, com o conceito de capital humano.

As pesquisas apoiadas na teoria de Antonio Gramsci e Norberto Bobbio frequentemente discutem questões relacionadas ao poder, hegemonia, cultura política, democracia e transformação social, com o conceito de hegemonia social explorando a ideia de que o Estado exerce influência cultural e ideológica sobre a sociedade. Bobbio é citado em sua teoria democrática, discutindo os direitos individuais e coletivos como fundamentais para a democracia, abordando as dinâmicas de conflito e consenso na política, enfatizando a importância do consenso para a estabilidade democrática.

**Figura 1. Representação dos autores clássicos mais utilizados pelas pesquisas analisadas**



Fonte: Elaboração própria com base na revisão de literatura

As pesquisas categorizadas no segundo eixo abordam a temática da educação infantil por meio de autores contemporâneos. Nesse eixo, a concepção de infância é discutida de maneira histórica principalmente por autores como Mary Del Priore e Kuhlmann Júnior. As pesquisas também trazem autores que discutem as políticas educacionais para a infância como Rosemberg, Kramer, Malta Campos e Saviani. Nas pesquisas, Kramer aparece contribuindo em discussões com foco na gestão educacional e nas políticas públicas, destacando a importância de políticas que assegurem recursos adequados e sustentáveis para a educação infantil, ressaltando a necessidade de financiamento suficiente para garantir a qualidade educacional desde os primeiros anos de vida das crianças. Campos, é citada, elucidando uma perspectiva ampla que inclui a articulação entre diferentes esferas de governo e setores sociais na formulação e implementação de políticas para a educação infantil. Rosemberg contribui com uma abordagem que considera as questões legais e os direitos das crianças no contexto das

políticas de educação infantil. Demerval Saviani assevera as discussões, defendendo a educação pública, criticando as políticas neoliberais, desenvolvendo teorias que contextualizam a educação dentro das dinâmicas sociais e econômicas.

O ciclo de políticas de Stephen Ball fundamenta 11 pesquisas, de modo a oferecer uma estrutura de análise e entendimento da complexidade do desenvolvimento e implementação de políticas públicas educacionais, permeando os trabalhos, a fim de entender que as políticas educacionais se movem por diferentes espaços e estão sujeitas à reinterpretação e recriação em relação a cada contexto particular, político e econômico.

David Harvey, Antunes, Dardot e Laval sustentam discussões em que o neoliberalismo promove políticas de redução do papel do Estado na economia. Bresser Pereira propõe alternativas ao neoliberalismo, defendendo o papel ativo do Estado. Esses autores aparecem em 6 trabalhos. Sob uma perspectiva neoliberal, as pesquisas apontam para a terceirização e privatização, além do neoliberalismo favorecer a competição e a introdução de mecanismos de mercado na educação, discussões que enfatizam que as políticas neoliberais podem enfraquecer direitos trabalhistas resultando em condições de trabalho precárias para os profissionais da educação infantil.

Tratando das políticas educacionais no Brasil e o financiamento da educação de forma específica, podemos ressaltar Abrucio, Melchior, Davies, Carnoy, Pinto, Peroni, Adrião, Oliveira, Martins, Monlevade, Frigotto, Arelaro, Farenzena, Dourado e Cury, nomes mencionados em mais de 50% das pesquisas embasam discussões relacionadas às políticas públicas e legislações que movimentam a linha do financiamento, principalmente a política de fundos.

Essas pesquisas foram fundamentadas com base em legislações e percursos históricos das políticas públicas e dos modelos econômicos pelos quais o Brasil passou, que sustentaram os principais temas abordados nos trabalhos, baseando-se teoricamente nos autores contemporâneos apontados, na maioria das vezes, em vários deles na mesma pesquisa, buscando na análise do financiamento as interligações e correlações com as legislações, propostas pedagógicas, currículos, referenciais, piso nacional para professores, diretrizes curriculares, Plano Nacional de Educação, Plano de Desenvolvimento de Ensino, Ensino Fundamental de 9 anos e Emenda Constitucional 59/2009. As discussões diante desse cenário foram principalmente na aplicabilidade das políticas públicas respaldadas no financiamento destinado à educação para a infância, fator primordial para assegurar o crescimento da oferta de vagas, a permanência e a educação de qualidade. Nessa perspectiva, as pesquisas discutem linhas de financiamento através de convênios, repasses e a política de fundos, abordando a

insuficiência dos recursos para o custo aluno qualidade que são compostos por três recortes de acordo com Carreira, Pinto (2007) a equidade, os insumos e as etapas e modalidade de ensino.

Além disso, as pesquisas apontam para a privatização e terceirização dos serviços, como forma aplicável de diminuir os custos operacionais, principalmente nos atendimentos às crianças em idade de creche, onde os custos são ainda maiores, combinação que se resume à baixa qualidade do atendimento e ao mau uso do dinheiro público, visto que, em muitas ocasiões ele é utilizado para subsidiar vagas em escolas com fins lucrativos.

**Figura 2. Representação dos autores contemporâneos mais utilizados pelas pesquisas analisadas**



Fonte: Elaboração própria com base na revisão de literatura

Os procedimentos metodológicos estão intimamente ligados à fundamentação teórica da pesquisa, ajudando a conectar a teoria com a prática, demonstrando como as questões de pesquisa serão abordadas empiricamente, seguindo princípios e conceitos teóricos relevantes, além de fornecerem um plano estruturado e sistemático para a realização da pesquisa. Por essa razão, juntamente com a estruturação do que as pesquisas abordaram na linha de referencial teórico, enfatizamos também os procedimentos metodológicos, que quantificam, 32 pesquisas foram denominadas de natureza qualitativa, 2 quantitativas, 11 pesquisas quali/quant. O estudo de caso apareceu em 13 pesquisas, questionários como coleta de informações em 7 pesquisas, 30 pesquisas adotaram o método bibliográfico, 54 estudos realizaram análise documental. A entrevista aparece em 36 pesquisas abordando diferentes atores: 2 pesquisas com pais, 17 pesquisas com direção de escolas, 20 pesquisas com secretários ou gerentes da Educação

Municipal, 11 pesquisas ouviram professores, 1 pesquisa com prefeito, 15 pesquisas abordaram coordenação pedagógica, 1 pesquisa promotores de justiça e 1 técnico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná , 2 pesquisas solicitaram informações a técnicos do FNDE, 1 pesquisa feita com alunos, merendeiras, auxiliares e secretário de escola, 1 pesquisa com lideranças de associações, 8 pesquisas com Conselhos e 3 pesquisas com os Sindicato.

## **2- PEQUENAS INFÂNCIAS, GRANDES LUTAS: A EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA DO MATERIALISMO HISTÓRICO-DIALÉTICO**

Ganha força, no mundo inteiro, a constatação sobre a importância da educação de crianças de 0 a 6 anos, em estabelecimentos específicos com orientações e práticas pedagógicas apropriadas, como decorrência, principalmente, das transformações socioeconômicas, verificadas nas últimas décadas, que alteraram radicalmente as formas de organização familiar e do mercado de trabalho, mas também pelos argumentos consistentes advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança. (GUIMARÃES; PINTO, 2001, p.92,93)

A fundamentação teórica do financiamento da educação infantil pode ser abordada a partir de diferentes perspectivas teóricas e conceituais. Neste trabalho, ela ancora-se no materialismo histórico-dialético. A escolha dessa base teórica para analisar o financiamento da Educação Infantil se justifica pela sua capacidade de compreender a educação como parte das contradições estruturais da sociedade capitalista, a perspectiva marxista permite desvelar como os recursos destinados à educação, e particularmente à educação infantil, são a expressão das disputas entre os interesses das classes sociais. Nessa ótica, o financiamento não é neutro: ele reflete a forma como o Estado, em sua função de aparelho ideológico e político do capital, organiza as prioridades públicas conforme suas necessidades e interesses. Assim, analisar o financiamento da educação infantil a partir do materialismo histórico-dialético implica entender quem financia, para quem, com qual finalidade e em que condições, resgatando o papel histórico da educação como instrumento de dominação, mas também como espaço potencial de resistência e emancipação.

Nesse debate, Minayo (1998) declara que nenhuma investigação é neutra, as pesquisas apresentam tendências filosóficas ou sociológicas e são permeadas por direcionamentos que delimitam os trabalhos considerando os fatores históricos, sociais, políticos, econômicos e culturais. A teoria do materialismo histórico-dialético abordada neste trabalho, vem refletida, alertando que o marxismo investe na historicidade, com fatores peculiares e específicos que a fazem única:

Esse caráter de abrangência, que tenta, a partir de uma pesquisa histórica, cercar o objeto de conhecimento através da compreensão de todas as suas mediações e correlações, constitui a riqueza, a novidade e a propriedade da dialética marxista para explicação do social (MINAYO, 1998, p.64)

Na tentativa de cercar nosso objeto de análise de mediações e correlações, enriquecendo nosso debate, é importante entendermos que as movimentações econômicas influenciaram e ainda influenciam de forma direta as políticas, que percorreram um caminho histórico e foram marcadas por forças sociais.

O materialismo histórico-dialético foi base de outras pesquisas, que se encontram na revisão de literatura dessa tese, as políticas de financiamento analisadas em diferentes vieses e pela lente marxista corroboram nessa discussão. Marquez (2006) discute a interferência do Banco Mundial no atendimento à infância, Fonseca (2015) debate o processo histórico e legal da Educação Infantil, destacando políticas intersetoriais e integradas e a influência de órgãos internacionais. A atuação desses organismos na formulação e orientação das políticas de educação infantil no Brasil revela-se como parte do processo de subordinação da educação às demandas do capital internacional sob o discurso da modernização, eficiência e ampliação do acesso, exercendo forte influência sobre o Estado brasileiro.

Bitencourt (2009) analisa a descentralização dos recursos, Lima (2019) revela uma perspectiva gerencialista, que pauta a educação infantil em prestações de contas e responsabilização, nesse debate as pesquisas mostram que as ações estatais exercem um duplo papel, garantir a produção e reprodução de situações favoráveis de acumulação e atender a demanda dos trabalhadores com políticas públicas de cunho capitalista.

Sob essa ótica crítica, fica evidente que as políticas públicas fazem parte de uma estratégia global de adequação da educação às necessidades da lógica neoliberal, transformando a infância em objeto de investimento e a educação em mercadoria ajustada aos interesses do mercado. Domiciano (2009), Garrido (2019) e Silva (2020) destacam a privatização e a parceria público privado, mais uma manobra estatal que orienta reformas e diretrizes que frequentemente priorizam a expansão de vagas com baixos custos. As políticas públicas que delineiam o sistema econômico fortalecem esses arranjos e estimulam a padronização da avaliação e da gestão educacional, em detrimento de uma formação integral, emancipadora e pública de qualidade. No contexto da qualidade podemos citar Couto (2012) que analisa o custo qualidade inicial no contexto marxista. Santos (2015) analisa a capacidade do Fundeb de financiar adequadamente a expansão do ensino, alertando que a defesa para essa faixa etária é definida pela estrutura da sociedade de um sistema capitalista neoliberal, Carvalho (2020) e Geraldo (2023) pesquisam sobre a Educação Infantil no contexto do capitalismo e apontam para políticas que se destinam a população pobre, restringindo-se a prática pré-escolar apenas ao cuidado de crianças carentes, Geraldo assevera esse debate com as relações dessas ações como produtoras de desigualdades sociais.

As pesquisas que se utilizam das mesmas lentes teóricas que as nossas, nos permitem entender que o atendimento destinado às crianças pequenas e a maneira como ele é custeado, são impregnados de tensionamentos e permeados de lutas. Em diferentes temas e análises sob diversas perspectivas conseguimos entender as contradições que a teoria nos traz.

Nessa discussão, iremos analisar como o atendimento às crianças pequenas e bem pequenas, e o financiamento da educação destinado a essa etapa da Educação Básica, estabelecem relação com o capital. Nessa investigação, como o percurso do tempo e as legislações que surgiram ao longo dele, conseguiram assegurar ou não, a garantia do direito ao acesso e à educação de qualidade. Nessa perspectiva, iniciaremos analisando como a necessidade do atendimento à primeira infância fez emergir políticas públicas que garantissem essa prestação de serviço como direito e como essas relações podem ser compreendidas através das análises das condições sociais e econômicas que transcendem a educação. O materialismo histórico-dialético enfatiza que a estrutura econômica de uma sociedade determina sua superestrutura, que Marx (2008) em seus estudos caracteriza como:

A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. (MARX, 2008, p.47)

Essa superestrutura que inclui a educação e os recursos que são disponibilizados e utilizados a fim de garantir o direito que é social e fundamental, são condicionados aos processos pelos quais as políticas públicas são colocadas em pauta, considerando todos os seus vieses sociais, políticos, econômicos, intelectuais e culturais. A abordagem dialética, por sua vez, nos permite fazer uma análise crítica das políticas educacionais permeadas de contradições, de lutas, de movimentos sociais e de interesses políticos e econômicos.

As análises realizadas nos trabalhos estudados nos permitiu escolher nosso viés teórico, considerando o assunto que queremos colocar em pauta, pois nos deixa claro “como as ideias dos homens (os complexos ideológicos) e as possibilidades objetivas se articulam para compor a história humana” (LESSA, TONET, 2011, p.21), história que se constituiu neste trabalho, trazendo à baila a ideia de que a base da sociedade e sua evolução são determinadas pelas condições materiais e econômicas, que se mostram fundamentais para entender o desenvolvimento histórico do financiamento da educação. A dialética, por outro lado, é um método de análise que enfatiza a importância das contradições e dos conflitos na transformação, uma luta contínua que impulsiona a história adiante.

Nesse sentido marxiano, a totalidade é um conjunto de fatos articulados ou o contexto de um objeto com suas múltiplas relações ou, ainda, um todo estruturado que se desenvolve e se cria como produção social do homem (...) dialética da totalidade é um princípio epistemológico e um método de produção do conhecimento. Estudar um objeto é concebê-lo na totalidade de relações que o determinam, sejam elas de nível econômico, social, cultural etc. (CIAVATTA, 1998, s.p.)

Ao combinarmos esses dois conceitos, o materialismo histórico e a dialética obtemos uma perspectiva que percorre a história como um processo dinâmico e conflitante, onde as mudanças materiais e econômicas, juntamente com as contradições sociais, moldam o desenvolvimento das sociedades. Sendo assim, a história é marcada por lutas de classes que resultam em transformações sociais e políticas, que interferem, definem e sustentam a luta pela educação e, nesse bojo, o seu financiamento.

No plano político, o materialismo histórico-dialético permite superar impasses do idealismo (que reduz a luta de classes ao embate de ideias) e do materialismo mecanicista (que desconsidera o papel das ideias da história). Para o primeiro, a luta de ideias é importante para orientar as ações concretas do homem, acima de tudo para fazer a revolução. Sem ideias revolucionárias, não há ações revolucionárias; contudo, sem ações revolucionárias, as ideias revolucionárias não têm qualquer força. (LESSA; TONET, 2011, p.41)

O campo político permeia o financiamento da educação, e nos traz a sensação de que os subsídios que hoje são disponibilizados para a educação infantil são algo natural, sendo visto como normal a falta dos investimentos para a área. No entanto, é necessário percebemos que essa realidade é algo que transcende o tempo e é marcada por lutas que desbravaram a história e se materializaram nos recursos que as políticas públicas impuseram e que o financiamento da educação para a infância é resultado das diligências de um processo, que Marx denomina de “concreto”. Dessa maneira, concluímos que a história é algo construído, conseqüentemente a história da infância e do seu atendimento educacional, assim como os direcionamentos políticos que resultaram no seu financiamento não é algo dado, nem natural, é uma construção que acontece mediante o movimento da vida material que, em muitas ocasiões, foram resultados de complexas relações históricas, que se desenharam não somente pelas forças opostas, mas também pelos conflitos de interesse e pelos diferentes modos de ver e entender a realidade, essas relações deram fruto a tensões, originando-se os movimentos sociais que tiveram a intenção de ecoar suas vozes na tentativa de garantir os seus direitos.

Para que possamos entender sobre o Financiamento da Educação Infantil, é necessário compreendermos a partir de que base ele se construiu. Nesse sentido, recorreremos à história que delineia a economia e a política abordando o viés do sistema econômico capitalista e as legislações que determinam o atendimento à infância, investigação que nas lutas de Marx significa “apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real.” (MARX, 2003, p. 28)

Nessa premissa é necessário compreendermos qual a intersecção entre a necessidade do atendimento à infância realizado fora do seio das famílias e o sistema que almeja o acúmulo

de capital. Esse ponto comum, pode nos orientar sobre a verdadeira intencionalidade desses atendimentos, que se mostram distantes dos princípios educacionais ou do desenvolvimento humano. Nesse sentido, o financiamento das políticas voltadas à infância é condicionado pelas prioridades do capital, sendo frequentemente insuficiente ou precarizado nas camadas mais vulneráveis da população. A lógica capitalista, ao mercantilizar direitos e transformar a infância em objeto de intervenção seletiva, revela que o atendimento infantil não é neutro, mas profundamente atravessado pelas contradições de classe e pelas estratégias de controle social. Por essas razões a próxima sessão será destinada a discussão de elementos que asseguram o atendimento como direito.

## **2.1 A AMPLIAÇÃO DA BASE LEGAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL: ENTRE A UNIVERSALIZAÇÃO FORMAL E A CONTRADIÇÃO ESTRUTURAL**

Ao buscarmos na história a concepção e o conceito de infância, percebemos que a Educação Infantil enfrentou incertezas e preconceitos, pelo fato da crença que a educação das crianças pequenas deveria ser feita pela mãe, acompanhada de um ideal do amor materno, concebido como natural e instintivo, porém a partir do século XX no Brasil a pequena infância passou a ser vista como instrumento estratégico de crescimento e de prosperidade, e foi a partir desse capítulo da história que a infância passou a ser considerada peça fundamental de um processo, onde as leis intencionam fazer-se cumprir os direitos já adquiridos. (MINUSSI, 2022, p. 87)

O processo que de fato elevou a criança a um sujeito de direitos, se concretizou com a Constituição Federal de 1988 que em seu artigo 208 atribui o dever ao Estado do “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos” (BRASIL, 1988), é importante destacarmos que anteriormente o atendimento era vinculado e efetivado conforme a necessidade dos pais, ficando claramente evidenciado a partir da Revolução Industrial.

No arcabouço histórico dos direitos das crianças não podemos deixar de citar o Estatuto da Criança e do Adolescente, regulamentado pela Lei nº 8.069, (BRASIL, 1990), que em seu artigo 227 da Constituição Federal, define que as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos. No que diz respeito à educação, o ECA traz diversas disposições para garantir o acesso, permanência e qualidade do ensino para esse público. O artigo 4º estabelece que a criança e o adolescente possuem prioridade absoluta na formulação e execução de políticas públicas, o que inclui políticas educacionais, sendo dever dos pais matricularem seus filhos na escola e garantir sua frequência, ao mesmo tempo, que é dever do Estado garantir a oferta de ensino gratuito, obrigatório e de qualidade. O artigo 53, que reconhece o direito da criança e do adolescente à educação, assegurando o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito,

proíbe qualquer forma de discriminação no processo educacional, assegurando condições para que a criança e o adolescente superem as desigualdades existentes. Em relação ao atendimento, o artigo 54 estabelece que o Estado deve garantir o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade, assegurando às crianças e aos adolescentes o direito ao acesso à escola e a sua permanência nela, como prevê o artigo 55.

A reafirmação do direito previsto na Constituição Federal de 1988 se dá através da Lei nº 9.394/1996, que estabelece diretrizes gerais para a educação no Brasil e inclui a educação infantil na educação básica, conforme seu artigo 29: “a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.” (BRASIL, 1996)

Ao analisarmos o tripé jurídico que sustenta o direito à educação infantil, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Estatuto da Criança e do Adolescente, sob as lentes da base teórica deste trabalho, percebemos que as garantias legais, embora representem avanços históricos resultantes da luta dos setores populares, não se realizam plenamente em uma sociedade atravessada por profundas contradições de classe. A educação infantil, enquanto direito social, se insere no interior de um sistema que prioriza a lógica do capital, evidenciando a redução de sua função formativa a uma dimensão assistencialista e de reprodução das desigualdades. Assim, a efetivação concreta deste direito demanda não apenas a existência de marcos legais, mas ações sociais, políticas e econômicas que estabeleçam a aplicabilidade do que as leis resguardam, que permitam a compreensão de que a criança é um sujeito histórico em processo de formação e que esteja comprometida com a superação das determinações estruturais que limitam o acesso e a qualidade da educação pública. Tal perspectiva exige a compreensão da educação não como concessão, mas como conquista histórica e instrumento de emancipação humana. Para que isso seja possível, é necessário entendermos como esses direitos podem ser garantidos através do financiamento da Educação. Na tentativa de ampliar direitos garantidos pelo tripé legal da Educação, a próxima sessão abordará legislações que surgiram na tentativa de garantir a expansão e universalização de parte da Educação Infantil.

No decorrer da linha o tempo, vivenciamos uma ampliação na base legal do direito da criança pequena, tentativas de garantir o atendimento à infância, no entanto, é evidente que os interesses daqueles que formulam as leis e planejam a maneira como elas serão subsidiadas pelo poder público são inconciliáveis com aqueles que precisarão usufruir a prestação de serviços oferecidas na rede pública de ensino. Essas lutas de todos contra todos são desenhadas

nas leis que se deslocam dos papéis de forma parcial, onde o direito é garantido, mas os recursos não conseguem custear, onde o acesso é oferecido através de “arranjos” público-privado, mas a qualidade da educação não precisa ser observada para os filhos das classes trabalhadoras, lugar onde só o acesso já é a garantia que as mães precisam para trabalhar e sustentar o sistema econômico capitalista.

[...] mais que uma polaridade entre campos homogêneos, a história da Educação Infantil nos mostra um processo contraditório em que a ambiguidade das propostas, desde sua origem e difusão, deixa vislumbrar as potencialidades existentes nas instituições educacionais para as crianças pequenas. Mas também tem sido a história do predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza descomprometida quanto à qualidade do atendimento (KUHLMANN, 1998, p.202)

Dentre as leis que ampliam o direito do atendimento à primeira infância, podemos invocar a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), que institui a matrícula no ensino fundamental aos seis anos de idade; alterando os artigos 6º, 30º, 32º e 87º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Com isso, a idade de ingresso das crianças na escola foi antecipada para os 6 anos de idade, ampliando o tempo de permanência nessa etapa educacional. Além disso, a lei também estabeleceu diretrizes para a elaboração de currículos e programas escolares adequados à nova organização do Ensino Fundamental, na intenção de garantir uma transição sem rupturas da Educação Infantil para o Ensino Fundamental. Pinto e Alves (2010 p.211) definem o ensino obrigatório como “previsto por lei para um período determinado da infância e juventude, tem sido uma das estratégias adotadas por diversos países para viabilizar o exercício do direito à educação a todos os segmentos da sociedade”

A introdução obrigatória das crianças de seis anos no ensino fundamental, no entanto, no nosso ponto de vista, parece emblemática, embora configure, em termos formais, uma extensão do tempo de permanência escolar e do direito à educação, observa-se que, na prática, não foram asseguradas as condições materiais, pedagógicas e estruturais necessárias para o acolhimento qualificado das infâncias nessa etapa. Tal situação revela um processo de escolarização precoce descolado das necessidades do desenvolvimento infantil, resultando, não raro, em práticas educativas que antecipam exigências cognitivas e disciplinares incompatíveis com a faixa etária, inserindo precocemente as crianças na lógica performativa da avaliação, do rendimento e da produtividade.

A emenda constitucional 59 de 2009 (BRASIL, 2009), faz parte dessa ampliação, na tentativa de universalizar, torna obrigatório o acesso de crianças de 4 e 5 anos às instituições educacionais. O ano de 2016 foi marcado pelo final do prazo de adequação desse direito, até 31

de dezembro de 2016 foi a data base para que todas as crianças a partir dos 4 anos deveriam estar matriculadas em unidades de ensino. Pesquisas de Alves, Silveira e Bruno (2020) e Silva e Alvarenga (2017) apontam para a obrigatoriedade como um desafio para os municípios, visto que há disparidades dentro do território nacional em relação aos subsídios para custear essa ampliação da base legal. Ribeiro (2019) e Silva (2021) nesse viés discutem sobre as receitas reduzidas e o comprometimento da qualidade em detrimento a ampliação do acesso. O Ministro Celso de Mello, citado por Rita de Cássia Coelho, em sua decisão evoca as leis e atribui responsabilidades às entidades públicas:

[...] a ineficiência administrativa, o descaso governamental com direitos básicos do cidadão, a incapacidade de gerir os recursos públicos, a incompetência na adequada implementação da programação orçamentária em tema de educação pública, a falta de visão política na justa percepção, pelo administrador, do enorme significado social de que se reveste a educação infantil, a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais estabelecidas em favor das pessoas carentes não podem nem devem representar obstáculos à execução, pelo poder público, notadamente pelo Município (CF, art. 211, § 2.º), da norma inscrita no art. 208, inciso IV, da Constituição da República, que traduz e impõe, ao Estado, um dever inafastável, sob pena de a ilegitimidade dessa inaceitável omissão governamental importar em grave vulneração a um direito fundamental da cidadania e que é, no contexto que ora se examina, o direito à educação, cuja amplitude conceitual abrange, na globalidade de seu alcance, o fornecimento de creches públicas e de ensino pré primário “às crianças de 0 a 6 anos de idade”. (COELHO, 2012, p. 32)

A obrigatoriedade da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, prevista pela Emenda Constitucional, embora reforce o reconhecimento da Educação Infantil como uma etapa fundamental da Educação Básica, não escapa às determinações do capital, as legislações que tendem ampliar as vagas precisam ter previsões de orçamento que acompanhem a demanda crescente da universalização. Em muitas redes públicas, a lei foi cumprida de maneira apressada e desarticulada de um projeto pedagógico comprometido com os direitos da criança, permeadas de práticas que priorizam a preparação para o ensino fundamental, o que indica uma infantilização da escola e uma escolarização da infância, como resultado da subordinação da educação aos interesses produtivos.

As regulamentações e normatizações vieram com a tendenciosa universalização do acesso à educação infantil, porém universalizar não garante que as famílias irão de fato matricular essas crianças na escola, não garantem que as escolas terão vagas suficientes ou que se matriculadas vão apresentar assiduidade. Além do que apresenta pontos ambíguos pois a expansão do número de vagas pode acontecer sem atender os parâmetros de qualidade exigidos, a antecipação da escolaridade pode colocar as crianças à mercê de atendimentos com características do ensino fundamental, perdendo as especificidades da educação infantil e ainda diminuir a oferta de tempo integral como forma de ampliar o número de vagas, visto que as estruturas físicas existentes também não suportariam a demanda que passaria a existir. (MINUSSI, 2022, p.105)

Como podemos perceber, muitos são os problemas da proposta para universalização da educação. No PNE (2014-2024), tentativa do governo de ter um instrumento de planejamento e gestão educacional, a palavra universalizar aparece 11 vezes, universalização mais 6 vezes e democratizar somente uma. A diferença entre democratizar e universalizar está relacionada aos objetivos e abordagens adotadas para garantir o acesso e a igualdade de oportunidades educacionais. Universalizar significa garantir que todos os indivíduos tenham acesso à educação, independentemente de sua origem, condição socioeconômica, localização geográfica, ou qualquer outro fator. Democratizar, por sua vez, vai além do acesso universal, envolve garantir que todos os indivíduos tenham igualdade de oportunidades educacionais. (SAVIANI, 2013). Embora tenham objetivos distintos, a universalização e a democratização da educação estão interligadas. A universalização pode ser vista como um primeiro passo para democratizar a educação, pois garantir acesso a todos é fundamental para começar a reduzir desigualdades. Por outro lado, a democratização busca assegurar que o acesso não seja apenas formal, mas também efetivo e equitativo, visando a inclusão de todos os grupos sociais e a promoção de condições para que todos os indivíduos tenham sucesso educacional. Nessa perspectiva, a palavra que deveria predominar não seria apenas o universalizar, mas sim o democratizar. O PNE, que nessa análise apresenta lacunas, é estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), definindo diretrizes, metas e estratégias para o desenvolvimento da educação no Brasil ao longo do período decenal, tendo prazo de vigência até 2024. O marco legal que estabelece o planejamento e execução de políticas públicas no Brasil trouxe suas contribuições para a Educação Infantil:

**Meta 1:** Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014)

Essa meta visa garantir o acesso universal à educação infantil, melhorar a qualidade dos serviços oferecidos, especialmente em creches e pré-escolas, e ampliar o atendimento para crianças de 0 a 5 anos de idade, considerando as particularidades de cada região do país. Porém, para que as metas sejam cumpridas é necessário desenvolver estratégias de aplicabilidade. Para a meta 1, que pretendeu universalizar a educação infantil e atender 50% da população de 0 a 3 anos em creche, estabeleceu-se as estratégias que visavam construção e adequação predial, especialmente em áreas de déficit de atendimento, formar professores e demais profissionais da educação de forma continuada para melhoria das práticas pedagógicas, estimular a participação do setor privado na construção e gestão, sendo garantida a regulação e controle do setor público,

aumento de recursos na tentativa de garantir recursos suficientes para expansão e manutenção das unidades escolares.

Para além da expansão insuficiente, chama a atenção a participação ainda alta, em alguns estados e no Distrito Federal, de instituições conveniadas no atendimento da Educação Infantil: em 2019, cerca de 20% das matrículas em creches financiadas com o dinheiro público eram em instituições privadas nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pará, e o índice salta para 40% em São Paulo e 95% no Distrito Federal. (CAMPANHA NACIONAL TODOS PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2023, p.4)

**Tabela 2 - Percentual de crianças que frequentam creche e pré-escola**

Crianças que frequentam creche Meta Plano Nacional de Educação 50% até 2024				Crianças que frequentam pré-escola Meta Plano Nacional de Educação- Universalizar até 2024			
2017	2018	2019	2022	2017	2018	2019	2022
34.1%	35.6%	37.0%	37.3%	92.8%	93.7%	94.0%	93.0%

Fonte: Elaboração própria com base no PNAD (IBGE ,2017;2018;2019; 2022.)

Os dados publicados na Portaria Nº 2.165, de 27 de dezembro de 2023 (BRASIL, 2023), divulgam os resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2023, mostram que cerca de 900 mil crianças de 0 a 3 anos ainda precisam ser matriculadas em creches para que 50% da população de até 3 anos esteja sendo atendida. De acordo com o relatório do quinto ciclo de avaliação de monitoramento do PNE, o Brasil alcançou 37,3% da população de crianças de 0 a 3 anos de idade atendidas nos sistemas de ensino, o que representa cerca de 4,4 milhões de crianças frequentando creche ou escola. No entanto, o crescimento da cobertura escolar dessa população desde 2013 é substituída por uma estagnação após 2019, o que pode ser reflexo dos impactos negativos da pandemia de covid-19 no acesso e permanência das crianças no sistema de ensino. (INEP, 2024)

Outro fator a se considerar é o crescimento de matrículas na rede privada, 33,2% do total de crianças dessa faixa etária, estão matriculadas em instituições privadas, sendo 15,8% das matrículas privadas conveniadas com o poder público. Esses números mostram que as responsabilidades estatais de atendimento estão facilmente sendo assumidas por setores privados que barateiam os custos para aumentar a oferta de vagas, Freitas e Biccias (2009 p. 292) descrevem a situação como uma afronta aos direitos das crianças e das mulheres, cada um em sua especificidade e ambos em suas reciprocidades, “o atendimento só foi ampliado às custas da redução dos gastos públicos, numa clara opção pela precariedade e desconsideração pelo universo dos direitos”.

Para que todas essas estratégias sejam aplicadas são necessários planejamentos que disponham de recursos financeiros. Nesse contexto, o PNE estabeleceu aplicação anual, de nunca menos de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), montante distribuído entre os diferentes níveis e modalidades de ensino, incluindo a educação infantil. Outra medida foi a prorrogação do Fundeb até 2020 e definição de reformulações e aprimoramentos.

Metas e estratégias que presenciamos hoje, e que são fruto de trajetórias históricas, carregadas de lutas, onde é necessário apontarmos para a dificuldade dessas conquistas. Kuhlmann (1998, p.208) ressalta a importância de “entendermos que, para superar as marcas da tradição histórica, não podemos sair apressadamente atrás das soluções fáceis, de adotar os novos preceitos sem uma profunda reflexão sobre as nossas propostas e práticas”.

As marcas da história carregam consigo uma educação pautada em vieses políticos e econômicos, que desconsideram os olhares pedagógicos e sociais, o Plano Nacional de Educação que estamos analisando tem raízes históricas, assim como a própria Educação. Santana (2011) cita o Manifesto dos Pioneiros em 1932 como uma forma de estruturar de forma organizada a Educação “de grande alcance e de vastas proporções, um plano unitário e de bases científicas”; nessas bases a Constituição Federal recebe um novo artigo, o 214 que definiu a competência da União na elaboração e fixação de um Plano Nacional de Educação. Esses fatores históricos que se fazem presentes nas legislações atuais de diversas maneiras mudaram os rumos da educação. O Plano Nacional de Educação avançou, principalmente no que diz respeito à garantia do atendimento da pequena infância, quando estabelece porcentagem para os subsídios. No entanto, esse processo de consolidação de direitos sociais e de expansão gradual da educação infantil no Brasil encontrou um obstáculo significativo no governo de Michel Temer, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (BRASIL, 2016). Ao instituir o Novo Regime Fiscal, a EC 95 fixou um teto para o crescimento das despesas primárias da União por 20 anos, restringindo-as à variação inflacionária do exercício anterior. Essa medida, apresentada sob a justificativa de ajuste fiscal e equilíbrio das contas públicas, insere-se em um contexto político marcado pela adoção de uma agenda econômica de caráter neoliberal, orientada para a redução do papel do Estado na provisão de políticas sociais. Para a Educação Infantil, historicamente marcada por insuficiência de investimentos, desigualdades territoriais e desafios na universalização do atendimento, o congelamento dos gastos representou um agravamento das dificuldades já existentes, pois limitou a possibilidade de ampliação real dos recursos necessários à expansão de vagas, à melhoria da infraestrutura e à garantia de padrões de qualidade. Assim, a EC 95/2016 não apenas tensionou o financiamento

das políticas educacionais, mas também explicitou disputas políticas mais amplas sobre o lugar da educação pública na agenda estatal.

Neste quadro, percebem-se duas tendências que até os dias de hoje caracterizam o atendimento à criança com idade pré-escolar: o governo proclama(va) a sua importância e mostra(va) a sua importância e mostra(va) a impossibilidade de resolvê-lo dadas as dificuldades financeiras que se encontra(va), enquanto imprimia uma tendência assistencialista e paternalista à proteção à infância brasileira, em que o atendimento não se constituía em direito, mas em favor. Ambas as tendências ajudam a esconder que o problema da criança se origina na divisão da sociedade em classes sociais. (KRAMER, 2001, pág.61)

Kramer (2001) descreveu os atos do governo, que 24 anos depois continuam os mesmos, eles proclamam a importância da Educação Infantil, colocam metas, traçam estratégias, porém de diferentes maneiras sua aplicabilidade esbarra nas barreiras do financiamento, que é proposto, mas não é concedido, não se concretiza, e o atendimento à pequena infância continua sendo oferecido com bases assistencialistas e paternalistas, que não se constitui em direito, mas em favor, principalmente quando mencionamos a parcela mais pobre da sociedade, e a que mais procura e precisa desse atendimento.

Nesse contexto, vale lembrar que as leis são feitas para todos, mas as decisões discricionárias são tomadas por poucos, o que permite a discrepância dos legisladores que publicam recomendações oficiais, mas determinam a eliminação da possibilidade de estas serem cumpridas, por um único e sutil detalhe: a falta do recurso. Lessa e Tonet (2011) descrevem essa situação: “Onde todos são politicamente iguais, mas socialmente divididos entre burgueses e proletários, a igualdade política e jurídica nada mais é do que a afirmação social, real, das desigualdades sociais.”

A história da Educação Infantil traz marcas de lutas que se fizeram presentes nos debates, que percorreram o tempo, enfrentaram sistemas políticos, econômicos, no entanto, mesmo sendo todos politicamente iguais, somos marcados pelas desigualdades sociais, em um país onde escolhemos nossos representantes através de votos, mas não somos capazes de exigir que a lei se cumpra. A democracia tem como princípio fundamental o poder que emana do povo, que participa diretamente das decisões políticas, mas esse princípio parece não ter adentrado os portões das escolas que atendem crianças pequenas e bem pequenas.

Como afirma Kramer (2001) o que falta nas creches, é democratizar! Democratizar, o discurso é inegavelmente legítimo, previsto nas legislações, presente nos documentos oficiais, mas a democratização ainda não abraçou a todos, nem todos estão na escola, nem todas as oportunidades beneficiam a fuga da marginalização; o assistencialismo não proporciona a fuga, mas contribui para que as crianças cresçam e tornem-se adultos que contentaram-se em viver à margem da sociedade, pois foram educados para isso, acostumados com isso, não tiveram a oportunidade de “sentir” que poderia ser diferente. (MINUSSI, 2022, p.23)

O Plano Nacional de Educação, que se findaria em dezembro de 2024, foi prorrogado por mais um ano, precisa repensar suas estratégias, visto que é necessário que a limitação dos gastos públicos, como previsto pela Emenda Constitucional 95 de 2016 (BRASIL, 2016), recentemente substituída pela Lei Complementar 200/2023 (BRASIL, 2023), seja revista. Discutir metas para um novo PNE que pressupõe uma aplicação de 7% do PIB nos primeiros 4 anos de vigência e até 10 % do PIB até o último ano parece contraditório diante do que já sabemos sobre o financiamento da educação, visto que as metas e estratégias são discutidas, mas os recursos que os custearão só serão geridos no final.

Na primeira seção o objetivo é mostrar que para cumprir o Plano Nacional de Educação (PNE) do período 2014-2024 são necessários recursos financeiros equivalentes a 10% do PIB, como estabelecido em sua Meta 20. A análise do 4º Relatório de Monitoramento das metas do PNE (2014-2024) divulgado pelo INEP não deixam dúvidas sobre a impossibilidade do cumprimento das metas presentes no Plano. A Fineduca defende, portanto, que no PNE (2024-2034) seja mantido o objetivo de se atingir em 2034 um volume de recursos aplicados em educação pública equivalente a 10% do PIB (FINEDUCA, 2023, p. 3).

Cortes e não cumprimentos de porcentagens previstas para a realização das estratégias causaram e continuarão causando impactos no financiamento da Educação, pois os recursos são responsáveis pela aplicabilidade de metas estabelecidas, principalmente para a Educação Infantil, etapa que mais carece de investimentos. No entanto, para a educação é necessário mais do que democratizar, essa questão nos faz refletir sobre a falsa democracia que vivemos, quando acreditamos que o simples fato de escolher nossos governantes nos permitem cobrar dos nossos representantes estratégias, principalmente financeiras, que garantam os direitos das crianças a uma educação laica, gratuita, para todos e de qualidade. Os defeitos apontados na aplicabilidade do PNE e o que dele deixou de ser cumprido, não é eventualmente defeitos que possam ser superados quando diagnosticados, pelo contrário, mesmo diagnosticados, dependem de ações governamentais que possam superar os problemas apontados, o que pode ou não ser feito, dependendo das intenções e tendencionamentos políticos. Isso mostra que a nossa democracia, limita-se, e porque não dizer encerra-se, quando os nossos interesses não são os mesmos de quem está no poder.

A consolidação de marcos legais como a ampliação do ensino fundamental para nove anos, a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, e a Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014–2024, constituem, à primeira vista, avanços significativos no campo das políticas públicas voltadas à infância. Esses dispositivos legais expressam um movimento de expansão do direito à educação, buscando assegurar às crianças o acesso precoce à escolarização como parte de um projeto de universalização do ensino básico no Brasil. Entretanto, ao serem examinadas sob as lentes da nossa base teórica, percebemos que essas

medidas revelam um conjunto de contradições iminentes ao modo de produção capitalista e ao papel que a educação ocupa na reprodução das relações sociais. Ao compreendermos a realidade social a partir das relações materiais de produção e das contradições entre as classes sociais, nos permitimos problematizar os limites e as determinações dessas políticas. Segundo essa perspectiva, a educação, enquanto parte da superestrutura social, está historicamente vinculada à base econômica e cumpre funções de mediação que, em grande medida, contribuem para a reprodução da lógica do capital. A partir disso, torna-se possível questionar: a ampliação legal da escolarização na infância representa, de fato, uma conquista emancipatória ou estaria imbricada em mecanismos sutis de controle social e formação de força de trabalho?

Assim, o que se observa é que a ampliação da base legal da educação infantil, embora revestida de um discurso de promoção de direitos, deve ser compreendida como parte de uma estratégia de regulação social no interior das contradições do capitalismo periférico brasileiro. A antecipação da escolarização, a ampliação do tempo de permanência na escola e a inserção precoce da criança no espaço escolar não podem ser analisadas de forma isolada de sua determinação histórica e material. Portanto, é possível compreender que a ampliação da base legal da educação infantil configura um processo contraditório, que revela tanto avanços na formalização dos direitos da criança quanto os limites impostos pela lógica do capital à sua efetivação plena. Romper com essas determinações implica construir um projeto de educação que transcenda os imperativos da produtividade, do controle e da adaptação, colocando a infância no centro de uma política educativa voltada à emancipação humana e à superação das desigualdades estruturais da sociedade capitalista. Para que possamos materializar esse projeto de educação é necessário vontade política e recursos, por isso o próximo capítulo é destinado ao financiamento da Educação.

### 3. EDUCAÇÃO E RECURSOS PÚBLICOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

A educação que temos não é resultado exclusivo da formação que a lei lhe impõe. A escola continua sendo a instituição que segrega em si uma dinâmica de operacionalização de seus intentos que só pode, de fato, ser aprendida de perto. De perto é que percebemos como desiguais são tratados como iguais independente do que a lei exprime em termos de diversidade e de combate à desigualdade. (FREITAS; BICCAS, 2009, P.333 e 334)

Não há como desvincularmos a relação que o atendimento à infância ofereceu no decorrer dos tempos e as políticas de financiamento, que passa a ser de responsabilidade estatal, como abordada por Kuhlmann Jr. (1998, p.202) “o atendimento educacional da criança pequena passa a ser visto como um favor aos pobres, que se estabelece por meio do repasse de escassas verbas públicas às entidades assistenciais na prestação do serviço à população”. Se buscarmos no tempo como o financiamento da Educação se desenhou, poderemos perceber que as marcas que hoje carregamos tiveram suas origens desde o Brasil Colônia e vieram se arrastando, caracterizando-se por cada período histórico, como mostra o quadro abaixo:

#### Quadro 5- Trajetória do financiamento da Educação

Período	Como aconteceu
Brasil Colônia	“A principal forma de contribuição era o Quinto, isto é, o direito da realza sobre 20% das extrações das minas de ouro, prata ou outro metal, o passar dos anos novos tributos foram sendo estabelecidos”. (ROSSINHOLI, 2010, p. 15, 16)
Constituição de 1891	“Essa constituição previu o federalismo, o liberalismo, os direitos políticos, mas não os sociais, não incorporou ideias e princípios educacionais, nessa organização os municípios ficaram com seus tributos atrelados aos estados, de onde seria extraída a receita municipal”. (ROSSINHOLI, 2010, p.17,18)
Constituições Federais de 1934 e 1937	“A organização e manutenção dos sistemas educativos em seus territórios competiam aos estados e Distrito Federal, com a complementação da União caso necessário, o artigo da Constituição Federal de 1934 previa aplicação de no mínimo 10% das receitas dos municípios e União e de no mínimo 20% dos estados e do Distrito Federal, vinculação de receitas retirada pela Constituição de 1937”. (ROSSINHOLI, 2010, p.24,25)

Constituição Federal de 1946	Destinou um capítulo à Educação, a vinculação das receitas municipais foi estabelecida em 20%, estados e Distrito Federal 20% e União 10% para gastos em educação, mantendo-se o ensino primário como obrigatório e gratuito para todos. (ROSSINHOLI, 2010, p.26,27)
Constituição Federal de 1988	“A educação foi prevista como um direito social, União, estados, Distrito Federal e municípios aparecem em regime de colaboração como responsáveis pela organização do sistema de ensino, a União destina 18% e os estados, Distrito Federal e municípios 25%, artigo 212”. (ROSSINHOLI, 2010, p. 40)

Fonte: Elaboração própria com base em Rossinholi (2010)

As marcas do atendimento à infância subsidiado insuficientemente pelo poder público se arrastam pelo tempo, o fato do atendimento ser pautado a crianças pobres e em estado de vulnerabilidade, parece ter se esgotado quando a Constituição Federal de 1988 coloca a criança como um sujeito de direitos (BRASIL, 1988). No entanto, os recursos que seriam necessários para garantir o direito dessas crianças ao acesso às instituições de ensino continuam escassos, como relata Rosemberg (1999):

Porém, a própria insuficiência de recursos pode ser considerada como decorrência da posição inferior que a criança pequena ocupa na hierarquia social traduzindo-se na opção de prioridades políticas e sociais de que o custo de sua manutenção no sistema de ensino seja inferior ao dos demais níveis educacionais. Parece ainda difícil para vários atores das sociedades contemporâneas despregarem-se da lógica anterior à Segunda Guerra Mundial de que o cuidado e a educação da criança pequena constituem questões exclusivas da esfera privada. (ROSEMBERG, 1999, p.58)

A trajetória histórica nos faz perceber que o atendimento dispensado à primeira infância sempre se mostrou ambíguo, como ressalta Zabalza (1998, p. 84):

As políticas de infância sempre incorporam um duplo compromisso, ideológico e técnico: por um lado, constituem uma interpretação particular do que supõem que sejam necessidades e direitos das crianças e das suas famílias; por outro lado, expressam um certo posicionamento sobre o desenvolvimento, sobre o papel e a importância da família e sobre a forma como meninos e meninas relacionam-se, brincam e aprendem.

O nascimento do atendimento se dimensiona com os quesitos econômicos capitalistas que já mencionamos, porém não podemos desconsiderar o desenvolvimento da criança e o papel da escola nesse contexto. Se levarmos em conta as discussões da Pedagogia, perceberemos a ideia de que a educação infantil deve ser centrada na criança, promovendo a exploração, a interação social e o desenvolvimento de habilidades fundamentais.

O investimento na aprendizagem do século XXI é o equivalente ao investimento na inovação de maquinaria e técnicas que foi essencial na primeira grande revolução

industrial. Em seguida, veio o capital físico; agora, é o capital humano... [...] (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2019 p.65)

Esse entendimento relaciona-se diretamente aos recursos financeiros educacionais, a abordagem econômica analisa o financiamento da educação infantil como um investimento no capital humano, permitindo o desenvolvimento das habilidades e competências desde a primeira infância. Nesse sentido, não podemos deixar de considerar os fatores sociais que se contrapõem e se sobrepõem aos fatores educacionais, como alerta Kramer:

As crianças das classes populares fracassam porque apresentam “desvantagens socioculturais”, ou seja, carências de ordem social. [...] A ideia básica é a de, através da intervenção precoce, reduzir ou eliminar as desvantagens educacionais. (KRAMER, 2006, p. 32)

Oferecer oportunidades iguais de aprendizagem desde a infância seria regra de contribuição para a criação de uma sociedade mais equitativa. A escola deve ser um lugar que oportunize a transformação, onde a revolução e a mudança possam ser consideradas, no entanto, é preciso que as portas sejam abertas para todos, e para isso é necessário que as legislações sejam cumpridas e que a qualidade tenha recursos financeiros para serem garantidas. No entanto,

Não é possível narrar a história social da educação no Brasil do século XX sem mencionar o que (não) fizemos em relação aos direitos das crianças de 0 a 6 anos de idade. Não é igualmente possível discutir a tensa relação entre democracia e educação sem desconsiderar que o atendimento nessa faixa etária é uma questão diretamente ligada à educação, ainda que não na forma escolar. (FREITAS; BICCAS, 2009, pág. 287)

Em uma sociedade democrática, o direito à educação deveria ser garantido com equidade, reconhecendo as diferentes condições de cada grupo social. Não se trata apenas de assegurar o acesso formal às instituições de ensino que atendem a faixa etária que estamos discutindo, mas de garantir condições concretas de permanência e qualidade, especialmente para os grupos historicamente excluídos. Assim, a democracia se fortalece não apenas pelo discurso da universalidade, mas pela efetivação de políticas públicas que combatam as desigualdades estruturais que impedem o exercício real desse direito. Para isso, se faz necessário invocar as legislações que a partir da Constituição de 1988 tentaram assegurar esses direitos:

A CF/88, ao proclamar a concepção do direito à educação da criança de 0 a 5 anos e o dever do Estado em assegurá-lo, afasta-se da noção do amparo e da assistência presente nas cartas constitucionais de 1937, 1946 e 1967 e de igual maneira das disposições nas Leis de Diretrizes e Bases n.º 4.024/61 e 5.692/71. (SILVA; BRITO, 2019 p.765)

Nessa compreensão, a CF/88 rege a colaboração entre os entes federativos quando em seu Artigo 211 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios se organizem em regime de colaboração com os respectivos sistemas de ensino. Isso implica que a oferta de educação infantil deve envolver a cooperação entre diferentes níveis de governo para garantir uma implementação eficaz. Em relação ao financiamento da educação, no Artigo 212 estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, obtido a partir de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Esses recursos devem ser destinados à educação básica, o que inclui a educação infantil. O Artigo 213 institui que os recursos públicos devem ser utilizados em escolas públicas, porém abre um precedente permitindo a sua utilização em escolas confessionais, filantrópicas ou comunitárias e para custear bolsas de estudos, para aqueles que demonstrarem insuficiência de recursos ou de vagas, e nos cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, sendo o poder público obrigado a investir na ampliação da sua rede na localidade (BRASIL, 1988).

Ao que tange o financiamento da educação, a LDB dedica alguns artigos que delineiam princípios e regras para garantir recursos adequados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. O Artigo 69 estabelece que a União deve organizar o sistema federal de ensino e exercer função redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Isso significa que a União tem o papel de colaborar com os Estados, o Distrito Federal e os municípios para garantir a efetivação do direito à educação em todo o país. Em seu Artigo 70, destaca-se a importância da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios na promoção do financiamento educacional, afirmando que, além dos impostos, cada ente federativo deverá aplicar uma parcela de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Artigo 71 prevê que os recursos públicos destinados à educação serão aplicados diretamente nas escolas públicas, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Essa possibilidade de investimento de recursos públicos em entidades não públicas, também se registra no artigo 77 da Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996), que discrimina quais são as entidades e as condições que o investimento é permitido legalmente.

A Educação pauta-se em legislações que regulamentam o Ensino, a política educacional por sua vez se faz presente nas ações promovidas e efetuadas pelo governo no sentido de organizar, direcionar, estimular e ampliar o acesso à educação formal de qualidade, bem como, estabelecer metas a serem alcançadas. (MINUSSI, 2022, p.87)

O atendimento à pequena infância, faixa etária compreendida pelas crianças de 0 a 5 anos, fundamentou-se na necessidade da força de trabalho dos pais, estabelecendo-se como uma prestação de serviços barata e sem garantias. O financiamento para essa faixa etária apresenta indícios que ainda nos remetem a esse passado, seja pela falta desde seu início, seja pela insuficiência que ela apresenta quando são acrescentadas a essas linhas.

Finalizamos o século XX percebendo a presença de um repertório que, com maior ou menor precisão, a depender da circunstância, fez circular intensamente nos meios educacionais diagnósticos entremeados pelos liames da dicotomia exclusão-inclusão. A reiteração do uso dessa dicotomia, ainda que muitas vezes operada com pouca substância analítica, muitas vezes indicava que a presença de textos mais consistentes em termos de reconhecimento de direitos sociais era insuficiente sem o complemento de políticas específicas e, principalmente, eram inoculas sem o reconhecimento de que, muitas vezes, as pessoas empobrecidas são preteridas simplesmente porque o atendimento que lhes cabe demanda deslocamento de estrutura física e pessoal das regiões centrais para as regiões periféricas. (FREITAS; BICCAS, 2009, p.341)

Inauguramos o século XXI, insistindo nessa dicotomia, que inclui quem têm mais condições e exclui os menos favorecidos, camuflando que as desigualdades sociais são fatores consideráveis no financiamento da Educação. Essas camuflagens são escancaradas, pois com base nos dados disponíveis, é possível afirmar que as crianças de 0 a 3 anos, especialmente aquelas pertencentes aos 20% mais pobres da população, enfrentam desafios significativos no acesso à educação infantil no Brasil. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018, entre as crianças de 0 a 3 anos que pertencem aos 20% com a renda domiciliar per capita mais baixa do país, 33,9% estão fora da escola porque não existe vaga ou creche perto delas. Já entre o grupo de 20% com a renda mais alta, esse problema só atinge 6,9% das crianças. (IBGE, 2018). A Agência Brasil com base em dados do IBGE de 2024 apontam que das 1,3 milhões de crianças em situação de pobreza, 71,1% não frequentam a creche, cerca de 930 mil crianças. Apenas 43% das crianças consideradas vulneráveis estavam matriculadas em instituições de ensino. Essa população que se caracteriza em estado de vulnerabilidade, frequentemente é aquela que mora em bairros periféricos, ou encontra-se em locais de difícil acesso ou na zona rural. Por essa razão, essa sessão será destinada aos trajetos que o financiamento da educação percorreu, considerando os fatores sociais, políticos, econômicos e históricos que o constitui.

Para que esses dados possam mostrar realidades diferentes das que diagnosticamos no decorrer desse percurso histórico é necessário que a Educação tenha um financiamento adequado, que permita e possibilite a aplicabilidade de metas e estratégias que garantam o acesso e a qualidade.

Os recursos para a educação no Brasil são constituídos por diversas fontes, previstas tanto na Constituição Federal quanto em leis específicas, para garantir o financiamento e garantir o direito à educação pública em todos os níveis.

Na Constituição da República de 1988, ficou definido que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Os sistemas de ensino previstos são o federal, os dos estados e os dos municípios. A colaboração entre sistemas e a cooperação mais geral entre governos na educação abrange diversos âmbitos, dos quais são destacados aqui a oferta e o financiamento. (FARENZENA, 2017, p.141)

Esses recursos provêm de impostos, contribuições, transferências intergovernamentais e outros mecanismos. A Constituição Federal, no Artigo 212 prevê que a União deve destinar, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os estados e o Distrito Federal devem aplicar 25% de sua receita de impostos na educação, os municípios também são obrigados a investir no mínimo 25% de sua arrecadação na educação pública (BRASIL, 1988). As principais fontes de financiamento da educação básica no Brasil são compostas por recursos de diferentes níveis de governo – União, estados, Distrito Federal e municípios.

Os recursos ordinários da União referem-se às receitas tributárias e não tributárias que compõem o Orçamento Geral da União no Brasil. Esses recursos são fundamentais para financiar as despesas do governo federal, incluindo áreas como saúde, educação, segurança, infraestrutura e outros serviços públicos. As receitas tributárias são provenientes dos tributos federais, como Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) entre outros. As receitas não tributárias incluem contribuições sociais, destinadas à seguridade social, receitas patrimoniais, que são provenientes de patrimônio público, como aluguéis de imóveis, receitas agropecuárias, que se originam de atividades agropecuárias, como arrendamento de terras públicas, receitas industriais, relacionadas a atividades industriais, como concessão de direitos de exploração de recursos minerais.

É importante lembrar, porém, que o Governo Federal conta com a possibilidade de desvinculação de receitas da União, que consiste em um mecanismo fiscal que permite ao governo federal realocar parte das receitas que, por determinação constitucional, deveriam ser destinadas a áreas específicas. Essa flexibilidade orçamentária é estabelecida pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (BRASIL, 2016), que prorrogou os efeitos da antiga DRU. A principal finalidade da DRU é proporcionar ao governo maior margem de manobra na alocação

de recursos, permitindo que parte das receitas vinculadas a certas despesas seja utilizada livremente pelo Executivo, contribuindo assim para ajustes fiscais e prioridades emergenciais.

A Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União - DRU15 -, criada pela Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, desvincula 20% dos impostos da União da base de cálculo dos recursos vinculados, inclusive dos 18% devidos à Educação. Ao ter dentre seus objetivos possibilitar ao governo federal maior liberdade para distribuir os recursos do Orçamento, a DRU faz com que, na verdade, o percentual de impostos vinculados à educação, pela União, diminua de 18% para 14,4%. (MENEZES, 2008, p.157)

O FUNDEB é o principal mecanismo de financiamento da educação básica, abrangendo desde a educação infantil até ao ensino médio. Ele é composto por recursos estaduais e municipais, com uma complementação da União, distribuindo os recursos levando-se em conta a quantidade de matrículas e a capacidade financeira de cada estado e município. As Transferências Intergovernamentais que se constituem pelo FPE e FPM são fontes importantes, pois parte desses recursos provém da União para os estados e municípios. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) também constitui os recursos que custeiam a Educação Básica, sendo uma das maiores fontes de receita para os estados, onde uma fração obrigatória é destinada à educação. Os Royalties do Petróleo e Pré-Sal são uma participação especial sobre a exploração de petróleo e gás natural que é destinada ao financiamento da educação pública. Além dessas fontes que são compostas por impostos, a União e os Estados também possuem programas específicos para apoiar a Educação Básica. O financiamento da educação também é composto por Recursos Próprios dos Estados e Municípios oriundos de sua arrecadação de impostos locais, como Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos municípios, e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) nos estados.

O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento da educação básica pública no Brasil. Ele é regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996) que estabelece que as empresas contribuam com um percentual de 2,5% sobre a folha de pagamento de salários para o salário-educação. Essa contribuição é feita tanto por empresas públicas quanto privadas, e a arrecadação é compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os recursos da União também se constituem de impostos provenientes das contribuições sociais como, por exemplo, pela quota federal do salário-educação, que se refere à parcela dos recursos destinados ao financiamento da educação básica no Brasil. Sua arrecadação é destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

A existência de cotas por esfera de governo, os critérios de repartição, as prioridades de uso em dado segmento da educação e o financiamento de políticas federais de

assistência aos governos subnacionais são aspectos característicos do salário-educação como política de cooperação federativa no setor educacional. Estes são delineamentos que sofreram modificações no período subsequente à promulgação da Constituição de 1988, as quais têm relação com mudanças em termos de prioridades da educação nacional e de afirmação ou reconhecimento de competências dos governos federal e municipais na área da educação. (FARENZENA, 2017, p.142)

A quota federal do salário-educação refere-se à parte dessa arrecadação que é destinada à União. A distribuição dos recursos do salário-educação é regulamentada por leis específicas, e a União utiliza sua quota para financiar ações e programas relacionados à educação básica em âmbito nacional.

A mudança mais recente ocorreu com a Emenda nº 53/2006 à Constituição, quando o uso do salário-educação foi estendido à educação básica e o reconhecimento de cotas estaduais e municipais, com critério objetivo de repartição, foi previsto no próprio texto constitucional, no artigo 212: § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (FARENZENA, 2017, p.147)

Esses recursos são fundamentais para o apoio e o desenvolvimento de iniciativas que visam melhorar a qualidade da educação em escolas públicas, promovendo ações como formação de professores, melhoria da infraestrutura escolar e aquisição de materiais didáticos.

Na linha de arrecadação de impostos advindos das contribuições sociais à União, ainda dispõe das contribuições sobre lucros líquidos, que se referem a tributos incidentes sobre os resultados financeiros das empresas, um tributo federal que incide sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas, instituído pela Lei nº 7.689/1988 (BRASIL, 1988) e regulamentado pela Receita Federal do Brasil. Sua alíquota varia conforme o tipo de atividade da empresa, podendo estar

[...]sujeitas ao pagamento da CSLL as pessoas jurídicas e as pessoas físicas a elas equiparadas, domiciliadas no País. A alíquota da CSLL é de 9% (nove por cento) para as pessoas jurídicas em geral, e de 15% (quinze por cento), no caso das pessoas jurídicas consideradas instituições financeiras, de seguros privados e de capitalização. A apuração da CSLL deve acompanhar a forma de tributação do lucro adotada para o IRPJ. (BRASIL, RECEITA FEDERAL, 2023, s.p)

Entre outras fontes, podemos considerar os recursos oriundos de operações de crédito, que se constituem de valores obtidos por uma entidade pelo governo federal por meio da contratação de empréstimos ou financiamentos. Outra fonte de receita são as ligadas à Loteria Federal. Nesse contexto, podemos considerar que parte da receita bruta é destinada aos prêmios, e outra parte é direcionada para áreas sociais, como educação, cultura, esporte e segurança pública.

A renda de órgãos autônomos da União, no contexto do governo federal no Brasil, pode vir de diversas fontes, taxas e tarifas referentes a prestações de serviço ou atividades que regulamentam, inclusive através de arrecadação própria, com atividades específicas e receitas patrimoniais obtidas através de aluguéis, concessões ou vendas de propriedades.

Em relação aos recursos oriundos de aplicação da quota federal, podemos dizer que são recursos adicionais provenientes de aplicação, como rendimentos financeiros que podem ser obtidos através de investimentos. Além da quota federal, o FNDE pode receber recursos de outras fontes, como doações, convênios, parcerias e, até mesmo, retorno de empréstimos realizados.

Antes de adentrarmos às responsabilidades atribuídas a estados e municípios em relação ao financiamento da educação, é importante citar Pinto (2000), que aponta a garantia do direito como sendo recente, porém a conscientização que o autor menciona no século XX, ainda não se encontra presente na pauta de preocupações quando pensadas políticas públicas que viabilizem ações sociais efetivas, pois se houvesse essa consciência atualmente, não estaríamos vivendo, pesquisando, lutando, reivindicando por uma educação de qualidade, que parte da população ainda não usufrui, e que parte dos municípios ainda não pode proporcionar:

Em um país onde, já em pleno século XX, um presidente da República, Artur Bernardes, ainda afirmava que os direitos dos trabalhadores eram uma questão de polícia, não é de se estranhar que a assunção pelo Estado de suas obrigações sociais, ou melhor, a assunção da consciência sobre estas obrigações seja ainda mais recente. Desta forma, pode-se dizer, com certeza, que durante quatro quintos de nossa história, os governantes públicos pouco se preocupam em implementar instrumentos que viabilizassem a consecução de ações sociais efetivas. (PINTO, 2000, p.41)

No rastro da garantia e da viabilização do direito à educação, que é um direito social, passaremos para relação do subsídio à esfera estadual. Os Estados, assim como a União, vinculam parte da sua receita de impostos para a Educação, especificamente o percentual de 25%, previsto na Constituição Federal do Brasil. Conforme o Artigo 212 da Constituição, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE. A destinação desse percentual para a MDE tem o objetivo de assegurar recursos suficientes para a melhoria da qualidade da educação, abrangendo desde a educação infantil até o ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

Quando vinculamos os recursos da educação à MDE, podemos dizer que a LDB/1996 foi uma grande contribuinte para especificar o que poderia ser gasto com a educação, porém Pinto (2000, p. 60) elucida controvérsias entre a LDB/96 e a CF/88: “A LDB buscou fechar boa parte das torneiras que drenam os recursos públicos, estabelecendo em seu artigo 69 que os

recursos vinculados da receita de impostos deverão ser utilizados na manutenção e desenvolvimento do ensino público.”

A MDE, presente nos termos do artigo 213 da Constituição Federal, abre as torneiras dos recursos públicos quando permitem o escoamento para os ralos privados. Analisando a educação infantil, foco dessa pesquisa, podemos considerar esse fator um contribuinte para uma adesão terceirizada por parte do poder público, a baixos custos, oferecendo um atendimento precário e sem qualidade.

É importante considerar que aos estados também fica a incumbência das subvinculações que movimentam as políticas de fundos. A subvinculação estadual pode envolver a destinação de parcelas específicas desses recursos para determinadas finalidades ou programas na área educacional.

[...] a cooperação federativa no financiamento da educação é efetivada por intermédio de políticas com transferências intergovernamentais de recursos, sendo a principal o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vigente desde 2007... (FARENZENA, 2020, p.4)

Essas transferências intergovernamentais de recursos são mecanismos essenciais para a política de fundos, que é representada atualmente pelo Fundeb, que direciona recursos para a Educação Básica. A política de fundos é um conjunto de diretrizes e estratégias que orientam a captação, gestão e aplicação de recursos financeiros, define como o governo arrecada, por meio de impostos, contribuições e taxas, os recursos que são direcionados para objetivos específicos, como a educação. José Marcelino aborda a lógica da política de fundos e elucida:

A lógica da política de fundos é relativamente simples: compartilhar no âmbito de cada estado da federação e DF parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para a educação e distribuí-los entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas das respectivas redes. É importante afirmar que recursos de um estado não são compartilhados com os outros, cabendo ao governo federal oferecer um complemento financeiro para aqueles estados e respectivos municípios em que a receita disponível por aluno for menor, considerando as 27 unidades da federação brasileira. (PINTO, 2019, p.26)

A complementação do Fundeb a nível estadual ocorre quando o valor total por aluno investido no estado, calculado com base nas receitas disponíveis no Fundeb, não atinge o valor mínimo nacional estabelecido. Nesse caso, a União é responsável por complementar os recursos para garantir esse patamar mínimo. O mecanismo de complementação tem o objetivo de tentar reduzir as disparidades regionais, almejando que estados com menor capacidade financeira recebam recursos adicionais da União.

A proporção de recursos a ser destinada a cada ente é dada por um coeficiente, sendo este o resultado da divisão das matrículas de cada rede pelo total de matrículas, havendo ponderações para estas matrículas (por etapas, modalidades e certas situações

de oferta – urbano ou rural, tempo parcial ou integral, entre outras). (FARENZENA, 2020, p. 5)

Em relação às transferências, podemos abordar a complementação do Fundeb da União aos Estados. O cálculo da complementação do Fundeb deve seguir alguns passos. O Ministério da Educação estabelece anualmente o valor mínimo nacional por aluno que serve como referência para o cálculo da complementação da União. A nível estadual é calculado o valor total investido por aluno no estado com base nas receitas do Fundeb. Se esse valor for inferior ao valor mínimo nacional, o estado se torna elegível para a complementação. Esses recursos são repassados diretamente aos estados que se enquadram nas condições de complementação. Os recursos complementares são distribuídos aos estados que necessitam e devem ser aplicados de acordo com as regras estabelecidas pelo Fundeb, priorizando ações que contribuam para a melhoria da qualidade da educação básica.

Os estados, assim como o governo federal, usufruem de aplicação do Salário-Educação e de outras fontes do FNDE que acumulam rendimentos e são adicionados aos recursos. Através da quota estadual, os estados também participam do Salário-Educação, que é uma contribuição social que tem como objetivo financiar programas, projetos e ações voltados para a Educação Básica no Brasil. Ele é previsto no artigo 212, §5º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e é regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996).

Os governos estaduais também possuem fontes que são específicas desse ente federado e que constituem suas receitas e contribuem para o financiamento da educação, dentre elas, o ICMS, um imposto estadual que incide sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços, sendo uma das principais fontes de receita para os estados: o IPVA, imposto estadual que incide sobre a propriedade de veículos automotores; o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), imposto estadual que incide sobre heranças e doações; as taxas estaduais que podem ser aplicadas para custear serviços públicos específicos; e as contribuições previdenciárias estaduais, que são destinadas ao financiamento do sistema previdenciário estadual. Os royalties e participações especiais estão presentes nas receitas de alguns estados produtores de petróleo e podem ser arrecadados sobre a exploração desses recursos naturais. Através das receitas patrimoniais, os estados podem arrecadar receitas provenientes da gestão de seu patrimônio, como aluguéis de imóveis públicos.

Na esfera municipal, podemos destacar a vinculação de 25% da receita dos seus impostos para a MDE, mesma porcentagem incumbida aos estados. Além disso, é função do município, no âmbito do Fundeb, a destinação de parcelas específicas dos recursos do Fundo para finalidades individualizadas dentro do âmbito da educação básica.

Além disso, os municípios contam com as transferências de receitas provenientes de impostos do estado e da União, parte essencial do sistema federativo brasileiro, garantindo a descentralização de recursos e a autonomia dos entes federativos. Essas transferências ocorrem por meio de diversos mecanismos e programas, e a distribuição dos recursos pode depender de critérios específicos e da legislação vigente.

De forma geral, as transferências dos Estados para os Municípios acontecem pelo ICMS, onde os estados arrecadam o ICMS e, de acordo com a Constituição Federal, destinam parte do imposto arrecadado aos municípios. A distribuição é feita com base no valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços. Assim como o ICMS, parte do IPVA arrecadado pelos estados é destinada aos municípios. A distribuição pode ser feita com base na frota de veículos registrada em cada município.

Os estados podem realizar transferências voluntárias para os municípios, geralmente para financiar projetos específicos ou atender a demandas locais. Essas transferências podem ocorrer por meio de convênios, acordos e programas específicos.

As transferências que se caracterizam entre a União e os Municípios acontecem através do FPM que é composto por parte da arrecadação do IR e IPI. Os recursos são distribuídos aos municípios de acordo com critérios populacionais, garantindo maior participação para os municípios menores.

As transferências constitucionais e fundos setoriais possuem obrigatoriedade de transferência estabelecidas pela Constituição Federal da União aos municípios. Além disso, existem fundos setoriais, como o FNDE, que realizam transferências específicas para áreas como educação.

Além das transferências citadas acima, o governo federal implementou diversos programas destinados aos municípios na área da educação que repassam recursos por meio de programas específicos.

Os municípios também podem subsidiar a educação através do salário educação, a quota estadual é dividida entre os municípios do estado de acordo com critérios estabelecidos na legislação vigente. Esses critérios podem incluir, por exemplo, o número de matrículas na educação básica. Os municípios recebem uma parte dos recursos da cota estadual do Salário-Educação para financiar programas e ações locais que contribuam para o desenvolvimento da educação básica. Isso pode envolver desde a melhoria da infraestrutura escolar até a capacitação de professores.

Na Cota Federal do Salário-Educação, as receitas são utilizadas para financiar programas e ações de âmbito nacional voltados para a educação básica. O FNDE é o órgão

responsável pela gestão e aplicação desses recursos. Farenzena (2017) aponta, pautadas nas legislações, alguns programas federais que beneficiam diretamente os entes municipais:

Nesta perspectiva, cabe sublinhar aqui uma evolução, no nível normativo: a edição de normas que delimitam critérios e procedimentos em políticas e ações de assistência técnica e financeira da União que utilizam recursos do salário-educação. Tem destaque os programas mais universais, previstos em lei – por exemplo, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, criado pela lei nº 10.880/2004, ou o Programa Dinheiro Direto na Escola, que adquiriu status de assistência legal obrigatória por meio da Lei nº 11.497/2009 – e as ações de assistência voluntária, as quais passaram a contar com critérios mais objetivos e redistributivos a partir das políticas Plano de 6 A respeito deste tema, ver Castro (1997), Cruz (2009) e Carneiro (1994). *Textura*, v. 19 n.40, maio/ago.2017 149 Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007) e, posteriormente, Plano de Ações Articuladas (Lei nº 12.695/2012). (FARENZENA, 2017, p.148)

Parte dos recursos da cota federal é repassada diretamente aos municípios para complementar os investimentos em educação através desses programas, que acabam por complementar os demais recursos destinados à educação. Os rendimentos das aplicações feitas em nível federal e estadual são adicionados aos recursos e repassados aos municípios.

Em resumo, tanto a cota estadual quanto a cota federal do Salário-Educação beneficiam os municípios ao proporcionar recursos adicionais para fortalecer a educação básica. Os gestores municipais têm a responsabilidade de aplicar esses recursos de acordo com as diretrizes estabelecidas, priorizando ações que promovam a qualidade da educação em suas localidades. A transparência na aplicação desses recursos é fundamental, e os órgãos de controle fiscalizam o correto direcionamento dos investimentos.

Os municípios também têm a opção de utilizarem-se das operações de crédito, constituídas por mecanismos dos quais os municípios podem obter recursos financeiros temporários, geralmente com o compromisso de devolver esses recursos em algum momento futuro. Essas operações podem incluir empréstimos, financiamentos, emissão de títulos, entre outros. No entanto, essas operações de crédito precisam de autorização regulamentada por leis que especifiquem valores, condições e finalidades dos recursos contratados, além de precisarem passar por votação do legislativo. As operações de crédito também são limitadas por legislações específicas, a fim de garantir a sustentabilidade financeira. Os recursos obtidos por meio de operações de crédito podem ser destinados a investimentos em infraestrutura, projetos sociais, entre outras áreas.

Ainda em esfera municipal é importante lembrarmos que esses entes têm a competência para instituir e arrecadar alguns impostos próprios, que são fundamentais para a composição de suas receitas. Dentre esses impostos estão o ISS, que incide sobre a prestação de serviços e é de competência municipal; o IPTU, imposto sobre a propriedade predial e

territorial urbana; o ITBI, imposto sobre a transmissão onerosa de bens imóveis, incluindo a compra e venda e as Taxas e Contribuições que podem influir sobre prestações de serviços municipais.

As três esferas federativas, de acordo com Farenzena (2017, p. 141), possuem “responsabilidade pela oferta de educação escolar, ou seja, o provimento do serviço, é compartilhado pelos três níveis governamentais”. Dessa forma, discutir sobre a receita de cada um deles e como acontece a colaboração entre eles é um importante instrumento para o entendimento da linha do financiamento da educação.

Farenzena aborda o tema enfatizando problemas no planejamento e execução do orçamento devido a medidas fiscais que afetam as três esferas governamentais.

A estagnação econômica, a renúncia fiscal e os mecanismos que restringem a base de incidência dos percentuais mínimos do setor educacional (como o Fundo de Estabilização Fiscal, ou, hoje, a Desvinculação dos Recursos da União) são exemplos emblemáticos de fatores que impõem sérios constrangimentos ao planejamento e execução orçamentários da área da educação nos três níveis governamentais (FARENZENA, 2001, p.70-71)

Adentrando os muros das escolas, também percebemos a insuficiência na estrutura, infraestrutura, na formação dos professores, nas bibliotecas e brinquedotecas desfalcadas. Se analisarmos os dados do Censo Escolar 2024 em relação a Escolas Regulares de Educação Infantil a nível nacional, perceberemos que somente 39% das escolas são acessíveis, ainda existem 5% de escolas que não possuem água filtrada, somente 65% das escolas possuem água encanada, 13% ainda utilizam-se de água de cacimba, 2 % ainda não possuem água, em 3% das escolas os sanitários são fora do prédio, em 2% não há energia elétrica, somente 19% das escolas possuem biblioteca, 21% possuem quadras poliesportivas, 18% salas de AEE, somente 41% possuem rede de esgoto. Analisando os salários de muitos professores, frente a suas atribuições e responsabilidades, acabamos por julgar o mérito da insuficiência, como discutem as pesquisas de Amorim (2007), Chiodini (2008), Neiverth (2009), Sampaio (2010), Santos (2012), Carvalho (2020) e Ferreira (2020). Mas, outro ponto deve ser levado em consideração, a legislação fala em recursos que promovam ações que viabilizem a educação de qualidade, levando-se em conta a especificidade e as particularidades de cada região, município ou instituições.

Faz-se necessário pensarmos na qualidade como um direito, a educação não é um investimento, é um gasto, garantido por lei, mesmo que ela não traga retornos futuros, ainda é um direito de quem dela usufrui. Dahlberg e outros (2019 p. 119) nos faz abordar a qualidade como um resultado: “A era da qualidade está diante de nós, mas a própria “qualidade” não é

uma palavra neutra. É um conceito construído socialmente, com significados muito particulares, produzidos através do que chamamos “o discurso da qualidade”.

O nosso discurso de qualidade não pode se pautar em fazer o que é possível, nosso discurso não pode se resumir no acanhamento das nossas reivindicações, não podemos olhar os prédios sucateados, as manutenções por fazer, as salas sem infraestrutura para as faixas etárias que atendemos e encarar esses problemas com naturalidade. Nosso discurso de qualidade não pode ficar sufocado quando vivenciamos a escassez de materiais pedagógicos adequados, ele não pode ser engolido. Há uma relação entre recurso e qualidade e esse tema precisa ser discutido, Menezes aponta pontos importantes dessa discussão:

A concepção de que existe uma correlação direta entre o volume de recursos destinados à educação e qualidade do ensino tem estimulado os movimentos sociais a continuarem a lutar pela manutenção da vinculação como forma de tentar garantir que os governantes destinem um volume mínimo de recursos para aquela área. Neste sentido, entende-se que a vinculação deve ser ordenada no texto constitucional, no mínimo, até que: (1) os níveis mais graves de pobreza do País tenham sido superados; (2) tenha sido assegurado um valor por aluno ao ano, que garanta um padrão mínimo de qualidade da educação e; (3) as instituições da cidadania passem a atuar efetivamente, a citar, a Justiça. (MENEZES, 2008, p. 160)

Nesse elóquio considerado por Menezes, vincula-se ao acesso, à qualidade como direito, descreve-se a necessidade do enfrentamento das desigualdades sociais, que podem e devem ser amenizadas através da Educação, dentro das instituições de ensino. A qualidade deveria se fazer presente na aprendizagem e no desenvolvimento, e mais presente nas ações sociais, que deveriam contribuir para que as crianças tenham a oportunidade de mudar o que o sistema lhes destinou.

O discurso sobre o direito e a qualidade e como os recursos financeiros são importantes nesses aspectos, precisa se fazer presente no dia a dia das escolas, precisa ser discutido nas salas de professores, precisa ganhar lugar nas lutas sociais, grandes vitórias na Educação foram conquistadas quando se discutiu sobre elas, não podemos nos calar. Quando a comunidade educacional se mantém silenciada, suas inquietações e inconformismos permanecem restritos aos espaços informais das escolas, limitados às salas de professores e corredores, sem se converterem em ações coletivas capazes de incidir sobre as políticas públicas. Nesse cenário, a produção legislativa continua sob domínio de grupos que, em grande medida, não dependem dos serviços educacionais públicos e, portanto, não vivenciam diretamente suas limitações e urgências. Mesmo quando a sociedade civil expressa resistências, apresenta demandas e reivindica direitos, essas manifestações frequentemente esbarram nos filtros decisórios dos governantes, resultando em vetos, retrocessos e aceitação forçada de medidas que pouco refletem as necessidades reais da população. Assim, o discurso da qualidade acaba reduzido à

lógica de que se deve “fazer o melhor com os recursos disponíveis”, perspectiva que naturaliza a escassez e limita o potencial transformador das políticas educacionais. Tal postura revela-se insuficiente em qualquer âmbito, mas torna-se especialmente problemática no campo da educação, onde o “possível” raramente atende ao que é socialmente necessário.

Para entendermos a importância de lutarmos pelos nossos direitos, invoquemos mais uma vez Marx (2008) que traz as relações que são muitas vezes estabelecidas independentes da nossa vontade:

Na produção social de sua vida, os homens estabelecem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase do desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual em geral. (MARX, 2008, p. 47)

O sistema econômico que estamos inseridos condiciona o processo da vida social, política e intelectual. Por essa razão, o tema financiamento da educação não foi uma escolha aleatória, esse objeto veio carregado de cicatrizes, de lutas, de descontentamentos, de reclamações e insatisfações. Há uma distância governamental entre a intenção e o gesto, onde a intenção é garantir os direitos através das legislações, que possui um espaçamento gigantesco do gesto, que é financiar essa garantia. Havendo sempre uma divergência do que está em suas bases, no caso do financiamento para a Educação Infantil, sempre houve outras necessidades e novas possibilidades para subsidiar a educação, necessidades essas que destinaram os recursos para o Ensino Fundamental, através do Fundef, que nos faz conviver até os dias atuais com as consequências desses atos.

#### 4. O PREÇO DA INFÂNCIA: CONTRADIÇÕES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Não há como discutir sobre financiamento da Educação e como ele impacta no atendimento às crianças em idade de creches e pré-escolas sem conhecer o fio condutor desse financiamento, que tem como elemento central atualmente a política de fundo que, inicialmente, deixou de fora essa etapa da educação básica.

O Fundef foi o tema gerador das pesquisas na primeira década de análise dos trabalhos da revisão de literatura, correspondida entre os anos de 1997 e 2007, as pesquisas de Bassi (2001) e Cunha (2007) ajudam a analisar a política de fundos e indicaram sucesso na tentativa de universalização do ensino fundamental, no entanto, mostraram uma inquietação dos simpatizantes e defensores da Educação Infantil. Tal indisposição se faz pertinente devido ao fato de o Fundef ter sido uma política de fundos que destinou recursos financeiros somente à etapa do Ensino Fundamental, excluindo dessa linha de financiamento as demais etapas e modalidades da Educação Básica.

O Fundef instituído pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) disponibilizou um valor nacional anual mínimo por matrícula do Ensino Fundamental, reafirmando a vinculação de 25% da receita dos Estados, Distrito Federal e Municípios, também tornando obrigatório o investimento de 60% dos recursos no Ensino Fundamental, cabendo à União somente a complementação aos Estados cujo valor/aluno/ano não chegasse até o valor mínimo estabelecido.

A vigência do Fundef estabeleceu-se em um decênio, findando-se em 2006, para substituí-lo uma nova proposta foi apresentada, instituída pela aprovação da Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007). O FUNDEB foi criado com a intenção de reformular o fundo anterior, ampliando seu atendimento no sistema de ensino público, passando a contemplar toda a educação básica, inclusive o ensino médio, a educação infantil e a educação de jovens e adultos, antes excluídos do fundo de financiamento educacional. No que diz respeito a primeira etapa da Educação Básica:

[...] o FUNDEB traz outras características fundamentais para a Educação Infantil. Destacam-se em relação a isso, a garantia da integralidade e a integridade da Educação Infantil, desde o nascimento, ao incluir a creche. Por muito tempo se argumentou sobre a importância do financiamento para dar à creche a relevância social, educacional e política como instituição que garanta o direito da criança de até três anos à educação, destituindo-a do status de assistência. Se a creche tivesse sido excluída do fundo, grande seria o risco de retrocesso na finalidade pedagógica (GASPAR, 2010, p. 129).

A garantia dos recursos do novo fundo para todas as crianças da primeira etapa da Educação Básica foi, sem dúvida, uma vitória. É direito da criança desde o berço a educação, assegurada e abordada em diversos documentos normativos.

O art. 212 da CF/88 definiu que a E.I. deverá ser mantida e financiada com os recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). De modo semelhante, o art. 11 da LDB dispôs que os municípios devem oferecer a EI em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, podendo atuar em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência. Tanto a LDB quanto a CF ratificam o papel da União em prestar apoio técnico e financeiro às esferas estaduais e municipais, a fim de que estas possam desenvolver seus sistemas de ensino. (SANTOS, 2012, p.60)

Contudo, para assegurar apoio financeiro aos sistemas de ensino, de maneira a garantir o atendimento em creches e pré-escolas, foi necessário o estabelecimento de novas regras, diferente daquelas que haviam sido promulgadas pelo Fundef.

As pesquisas de Amorim (2007), Sampaio (2010), Ribeiro (2011), Santos (2012,2015,2019), Santos e Souza Jr. (2021), Silva e Ferreira (2021) entre outras, concentram-se em analisar a capacidade de financiar adequadamente a educação infantil, sendo essa análise referenciada à partir da transição do Fundef para o Fundeb, demonstrando que as questões de aumento de acesso e a democratização da gestão estão estreitamente ligadas com o novo fundo, porém ressaltam a insuficiência de recursos e a vinculação da falta deles com a necessidade de critérios que visem o estabelecimento de custos educacionais.

A criação de um fundo único para a educação básica, foi a proposta para a nova versão da política de fundos. O FUNDEB é um mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil. Ele foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, como substituto do Fundef, que vigorou até 2006, é um fundo contábil, composto por recursos provenientes das três esferas do governo: municipal, estadual e federal. O principal objetivo é garantir recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, englobando todas as suas etapas e modalidades.

Os recursos do Fundeb foram considerados de forma que sua distribuição garantisse um recebimento equitativo entre os estados e municípios, na tentativa de contribuir na redução das desigualdades regionais no financiamento da educação.

A diminuição das desigualdades deveria estar estreitamente ligada à democratização da educação, principalmente da educação infantil, vítima de esquecimento por décadas, que é colocada por Kramer (2001) em duas instâncias, que se faz essencialmente relevante para o início desse debate, político e econômico, que adicionou o Fundeb a discussões sociais e o elevou as pautas de agendas governamentais:

Segundo entendo, a luta pela democratização da educação se coloca em duas instâncias. Por um lado, é fundamental a reivindicação política a fim de que todas as crianças de zero a seis anos tenham garantido o atendimento pré-escolar, o que implica o aumento de verbas para a educação. Mas o acesso não é suficiente. Faz-se necessário, por outro lado, que a educação pré-escolar seja despojada de seu caráter pretensamente compensatório, pois este simplesmente antecipa a marginalização e a discriminação que as crianças das classes sociais dominadas sofrem na escola. Revestidas, então, de um cunho realmente pedagógico e voltadas não a uma criança abstratamente concebida, mas as crianças concretas, as diferentes pré-escolas poderão beneficiá-las, garantindo a efetividade do seu trabalho escolar. (KRAMER, 2001, P.113)

Essa discussão coloca o Fundeb na responsabilidade não somente de financiar a educação infantil, mas de possibilitar a ela a oportunidade de que os mais pobres possam reverter o ciclo vicioso da pobreza e diminuir a discriminação, amenizando a marginalização. A escola deveria ter, entre muitas outras, essa função, mas para que isso se concretize, é necessário que as crianças pequenas e bem pequenas estejam primeiramente dentro delas e consigam permanecer.

**Quadro 6- Constituição da receita por Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Fundeb dos estados, Distrito Federal e municípios por origem**

ENTE FEDERADO	ORIGEM	INTEGRANTES DO FUNDEB	NÃO INTEGRANTES DO FUNDEB
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL		ITCMD ICMS IPVA	
	Receitas de Transferências	FPE Compensação desoneração ICMS Cota Parte do IPI- Exportação	IRRF Cota Parte do IOF ouro
MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL	Receitas Próprias		IRRF Cota parte IOF ouro
	Receitas de Transferência	FPM Cota Parte do IPI- Exportação Cota parte ICMS Cota parte IPVA Cota parte do ITR, caso não tenha optado por cobrar e fiscalizar Compensação e desoneração ICMS	

Fonte: Farenzena, (2020, p.6)

No quadro, podemos perceber que a União não aparece como ente federado da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, pois sua atribuição é complementar.

A forma de Complementação da União no fundo é também progressiva, iniciando-se com 2 bilhões de reais, no primeiro ano, 3 bilhões de reais, no segundo ano, e 4, bilhões de reais no terceiro ano de vigência do Fundeb. A partir do quarto ano de vigência do fundo, a participação da União deverá corresponder a 10% do total de recursos alocados, passando, portanto, dos anuais 3% aplicados no Fundef para 10% no quarto ano de vigência do Fundeb, ou seja, mais que triplicará a participação federal no novo fundo. (SOUZA JÚNIOR, 2006, p. 282)

A promulgação do FUNDEB, instituído pela Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), foi um importante esforço de garantir a continuidade e qualidade da educação básica no Brasil, criando expectativas para um aumento ao acesso, a permanência e ao aprendizado dos estudantes, principalmente daqueles que não haviam sido contemplados pelos benefícios do fundo anterior.

No entanto, vale considerar que, assim como já destacamos anteriormente, o financiamento da educação traz em sua história marcas de lutas. Com o Fundeb, não foi diferente, o novo fundo foi marcado por diversos combates e mobilizações ao longo dos anos, especialmente durante o processo de criação e renovação, a sociedade civil, principalmente aquela organizada pelo movimento “Fundeb pra valer” reivindicava a garantia de recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das escolas, além de pagamento de salários dignos aos profissionais da educação e investimentos em infraestrutura e materiais didáticos. O movimento defendeu a necessidade de uma distribuição mais equitativa dos recursos entre os diferentes estados e municípios, visando reduzir as disparidades regionais. A valorização dos profissionais da educação, incluindo professores e demais trabalhadores da área, foi uma pauta importante do movimento, envolvendo o estabelecimento de salários justos, melhores condições de trabalho e investimentos em formação continuada, pleiteando a importante participação social na gestão e fiscalização dos recursos do FUNDEB, buscando maior transparência e democracia nas decisões relacionadas ao financiamento da educação.

Essas lutas e reivindicações foram fundamentais para mobilizar gestores públicos e a sociedade em geral sobre a importância de um financiamento adequado e equitativo para a educação básica no Brasil, pois apesar de prever financiamento para a educação básica, limitava pontos cruciais, que foram defendidos pela sociedade civil e destacados por Santos (2012):

Porém, a sociedade civil organizada queria o acréscimo de quatro pontos: (1) inclusão das creches, ou seja, do atendimento de criança de 0 a 3 anos; (2) instituição de um piso salarial nacional para os profissionais da Educação; (3) definição de um padrão mínimo de qualidade; e (4) o aumento de recursos financeiros por parte da União para o Fundo, isto é, a defesa de mais recursos para a Educação Básica. (SANTOS, 2012, p.63)

Algumas reivindicações e apontamentos feitos pela sociedade foram observados e integrados à nova legislação. No entanto, é importante ressaltarmos que o Fundeb apresentou pontos positivos e negativos na linha do financiamento da educação, que como descreve Rosemberg precisam ser tratados com precaução, alertando sobre os “cuidados no enfrentamento de novas tensões, novas tentações e armadilhas” relacionados ao financiamento da educação infantil (ROSEMBERG, 2010, p.173), que ainda defende:

É indispensável manter a mobilização social pela causa da EI para que a aplicação da lei do FUNDEB na EI contribua para a melhoria do bem-estar da criança, e, com isto, eliminar a dívida da sociedade e da educação brasileiras para com a EI e a criança pequena (ROSEMBERG, 2010, p. 3-4).

No decorrer de todo o nosso percurso debruçados sobre o financiamento educacional, analisando os processos das suas legislações, as etapas pelas quais passaram, observamos um trajeto permeado de prós e contras e, nesse caso, não foi diferente.

Na corrida por recursos e diante da necessidade deles, governos estaduais e municipais disputaram matrículas, em uma ação tendenciosamente negativa, pois a educação não deveria considerar os alunos como moeda de troca, onde as esferas oferecem o atendimento visando somente o valor-aluno-ano, desconsiderando a educação como direito, que implicaria a qualidade.

A política teria que ser pensada e pautada para que a educação em primeiro lugar funcionasse, onde todos tivessem direito ao acesso, onde os materiais fossem suficientes e apropriados e onde a mão de obra fosse adequada quantitativamente e qualitativamente. O segundo fator teria que ser relacionado à estrutura e à infraestrutura, muitas unidades abrem suas portas para o atendimento sem o mínimo necessário, muitas delas sem adaptações para acessibilidade, sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) sem requisitos que garantam a segurança das crianças e a integridade de seus funcionários. As escolas teriam que atravessar reformas, de modo a garantir o atendimento para as diferentes faixas etárias, independentemente do número de alunos que têm matriculado, do bairro que se localiza, da clientela que atende e da comunidade que a cerca.

O valor mínimo estipulado por aluno, em muitos casos, não permite que os entes federados cumpram todas as demandas, principalmente no que diz respeito às conservações prediais.

Nesse debate de valor aluno e fatores de ponderação, é importante considerarmos os valores estabelecidos e calculados de acordo com a modalidade e etapa da educação básica.

### **Tabela 3 - Ponderação por etapa e modalidade e valor aluno ano para o exercício de 2020**

Etapa e modalidade	Ponderação	Valor aluno ano para SP
EJA com avaliação no processo	0,80	R\$ 3.284,32
EJA integrada à educação profissional de nível médio	1,20	R\$ 4.926,47
Creche integral	1,30	R\$ 5.337,01
Creche integral conveniada	1,10	R\$ 4.515,93
Creche parcial	1,20	R\$ 4.926,47
Creche parcial conveniada	0,80	R\$ 3.284,32
Pré-escola integral	1,30	R\$ 5.337,01
Pré-escola integral conveniada	1,30	R\$ 5.337,01
Pré-escola parcial	1,10	R\$ 4.515,93
Pré-escola parcial conveniada	1,10	R\$ 4.515,93
EF anos iniciais urbano (parcial)	1,00	R\$ 4.105,39
EF anos iniciais campo (parcial)	1,15	R\$ 4.721,20
EF anos finais urbano (parcial)	1,10	R\$ 4.515,93
EF ano finais campo (parcial)	1,20	R\$ 4.926,47
Ensino Fundamental integral	1,30	R\$ 5.337,01
E Médio urbano (parcial)	1,25	R\$5.131,74
E. Médio no campo	1,30	R\$ 5.337,01
Ensino Médio Integral e Médio/ Profissional	1,30	R\$ 5.337,01
Educação especial	1,20	R\$ 4.926,47
Educação indígena e quilombola	1,20	R\$ 4.926,47

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução nº1/2019 (BRASIL, 2019) e Portaria Interministerial nº 3/2020 (BRASIL, 2020)

A elaboração da tabela acima tem como referência a Resolução Nº 1, de 11 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019), que aprovou as ponderações para o exercício de 2020 e a

Portaria Interministerial nº3 de 25 de novembro de 2020 (BRASIL, 2020) que estabeleceu um valor estimado por aluno, assim como, estimou a receita do Fundeb para o ano de 2020. As informações apontadas no quadro foram relacionadas ao quantitativo do Estado de São Paulo, estado base de nossa pesquisa. O ano de 2020 foi escolhido de forma intencional por ter sido o último ano de vigência do Fundeb estabelecido pela Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007), sendo esse assunto retomado posteriormente nas condições de análise do Novo Fundeb, Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020).

Não podemos ignorar que o Fundeb foi uma conquista, pois esses números apresentados, na política de fundos anterior, nem existiam. Todavia é relevante destacar que o atendimento a crianças pequenas e bem pequenas em toda sua especificidade, é sem sombra de dúvida, a que resulta em custos mais altos na educação. Como ressalta Pinto e Correa (2020) quando citam o próprio Ministério da Educação:

Sobre os custos das diferentes etapas e modalidades, e para o que aqui nos interessa, que é a EI, é preciso lembrar que, pouco antes da aprovação do Fundeb, o próprio Ministério da Educação (MEC) publicara documentos evidenciando que os custos para atendimento na EI, particularmente em creches, seriam necessariamente mais altos (BRASIL, 2006b). (PINTO; CORREA, 2020, p.3)

Ao analisarmos ponderações e valores estabelecidos para cada modalidade e etapa, é subjetiva a nossa tentativa de tentar discutir valores, quantificar o que é qualificável como a educação, é algo que nos exigiria mais conhecimento e muita reflexão. Porém, chamaremos a atenção para um valor, que corresponde aos coeficientes da educação infantil. Para o atendimento de creche integral, o valor de R\$5.337,01, em recursos oriundos do Fundeb, esse valor é anual, se dividirmos pelos meses do ano obteremos pouco mais de R\$444,00 mensais. Se levarmos em consideração o parecer CNE/CEB N°20/2009 que estabelece de 6 a 8 crianças de 0 a 1 ano por professor ou adulto, em uma sala de 20 bebês, teríamos três adultos, no mínimo uma professora de manhã e uma professora à tarde, dependendo do município, professores auxiliares trabalham por 40 horas.

Vamos utilizar o piso nacional do magistério para o ano de 2020, que era de R\$2.886,24. Se tivermos dois adultos ganhando o piso integral pela carga horária de 40 horas, e uma professora ganhando pela carga horária de 30 horas no período da manhã e outra no período da tarde, teremos um custo somente com as professoras e auxiliares de R\$ 10.101,84, sem considerar nenhum encargo e nenhum tipo de progressão salarial que os planos de carreira específicos para o magistério tendem a ocasionar. Os encargos podem chegar a dobrar esse valor. O valor de 20 bebês mensais para os municípios gera uma receita de R\$8.800,00 de Fundeb. Além das despesas com os adultos que trabalham diretamente nessa sala de berçário,

temos que considerar todos os demais gastos da instituição e as necessidades de todos os alunos, inclusive os do Berçário que têm necessidades específicas. Esse raciocínio superficial nos faz pensar que quando usamos a palavra insuficiente não a utilizamos de forma genérica, o insuficiente é extremamente presente dentro das instituições, os custos são muito superiores aos valores repassados para os municípios que, na maioria das vezes, não têm receita própria suficiente para suprir todas as necessidades. Santos (2019) cita pesquisas de Pinto, Araújo e Bassi que asseveram o baixo investimento para os altos custos. Além de trazer a fragilidade da composição dos segmentos que não indicam de forma real quais foram os critérios utilizados para se chegar a esse coeficiente, tão pouco a maneira como esses critérios deveriam ter sido estabelecidos.

Apesar de o Fundeb avançar na redistribuição dos recursos para cada segmento da educação, de forma a diferenciar a natureza e a especificidade de cada segmento, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino de acordo com um fator de ponderação, o peso estipulado para esses fatores é muito abaixo do custo real de cada segmento, sobretudo, os estabelecidos para a Educação Infantil. Além disso, a diferenciação das especificidades de cada segmento não é clara e não obedece a parâmetros científicos que identifiquem o custo real de cada um. Pelo contrário, sua definição foi resultado ou síntese de pressões entre entes federados, particularmente, dos governadores (SANTOS, 2019, p.33)

Nessa perspectiva, começamos a compreender o porquê não conseguimos uma educação de qualidade. Esta está diretamente ligada ao financiamento que, em alguns casos, se promove de insuficiente para insignificante.

Os valores de ponderação tiveram ajustes desde a instituição da Lei do Fundeb até o último ano de sua vigência 2020, sendo considerados no quadro abaixo:

**Tabela 4 - Evolução de fatores de ponderação do primeiro ao último ano do Fundeb**

Etapas	Ponderação 2007	Ponderação 2020
Creche integral	1,10	1,30
Creche parcial	0,80	1,20
Creche integral conveniada	0,95	1,10
Creche parcial conveniada	0,80	0,80
Pré-escola integral	1,15	1,30
Pré-escola parcial	0,90	1,10

Fonte: Elaboração própria com base na Portaria Normativa nº41/2007 (BRASIL, 2007) e Portaria Interministerial nº3/2020 (BRASIL, 2020)

Considerando as duas portarias, a do primeiro ano de implantação do Fundeb e a do último ano de vigência do antigo Fundeb, podemos perceber que as correções, mesmo tímidas, foram feitas no decorrer dos anos. Os fatores de ponderação tiveram seus reajustes publicados pelas portarias interministeriais, seguidos dos valores estimados por aluno e de receita do Fundo. Porém, esses valores desvalorizam a educação e descumprem as legislações que tentam garantir o direito aos alunos de uma educação de qualidade, Santos (2019) fala sobre o custo da qualidade e o valor definido como padrão mínimo de qualidade:

Outro aspecto é em relação ao valor-aluno disponibilizado, que é muito aquém dos custos reais de cada segmento, sobretudo, da Educação Infantil, isso considerando as pesquisas e os estudos sobre o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi). O valor definido é com base nos recursos disponíveis e não com base no modelo ou no padrão de educação que precisamos e prospectamos. Além disso, é insuficiente para assegurar o valor-aluno-ano definido como padrão mínimo de qualidade, nos termos da CF/88, da EC/14 e da Lei nº 9.394/96. (SANTOS, 2019, p.33)

O que seria um valor mínimo que garantisse um padrão de qualidade? A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em documento denominado CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? em suas quase 200 páginas, discutem sobre os valores que determinam a qualidade, e diferem o que seria o custo aluno qualidade inicial e o custo aluno qualidade para a educação brasileira:

O CAQi é um mecanismo, criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da educação básica pública para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino. Já o CAQ, que está sendo discutido e calculado pela rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação de forma pioneira, representa o esforço do Brasil em dar um passo além do padrão mínimo de qualidade, de forma a se aproximar dos países mais desenvolvidos do mundo em termos de financiamento da educação. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p.14)

Se considerarmos o custo do atendimento de crianças pequenas e bem pequenas, na faixa etária de 0 a 3 anos, principalmente, que permanecem o dia todo na escola, com uma demanda de profissionais que é crescente quanto menor a faixa etária da criança, recebendo em média 4 refeições, com alimentos balanceados, além de toda a especificidade do atendimento, percebemos que o coeficiente demonstrado numericamente reforça e reafirma o que viemos discutindo sobre os recursos, nos faz acreditar que os direitos das crianças previstos no tripé legal da educação está sendo infringido e que a educação está sendo negligenciada. Exemplificamos a educação infantil e o atendimento de creche devido a nossa proximidade com as demandas desse atendimento, mas se formos analisar qualquer etapa e qualquer modalidade, receio, que chegaríamos às mesmas conclusões.

Estudos de Sales e Souza (2016), Alves, Silveira e Bruno (2020) e Barbosa, Silveira e Soares (2022) corroboram com a discussão, Sales e Souza (2016) resgatam o custo aluno qualidade previsto no PNE, uma tentativa de equacionar valores que estabelecem a qualidade, levando-se em conta todos os municípios do Brasil. A LDB (BRASIL, 1996) estabelece padrões mínimos de qualidade de ensino, assim como, variedade e quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. No entanto, não discrimina a aplicabilidade, o que ocasiona discussões.

O principal embate presente na Conae 2010, nas Pré-conferências 2013 e no Congresso Nacional, em torno das discussões da PL 8035/2010, tem sido os 10% do PIB (Produto Interno Bruto) para a educação, percentual que pode viabilizar a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que deveria servir de referência para que a União, no início de cada ano, fixasse e anunciasse um valor mínimo nacional por aluno/ano do Fundeb que correspondesse às necessidades dos estados, Distrito Federal e dos municípios.(SALES; SOUZA, 2016, p.57)

O valor estabelecido por aluno de forma anual para os parâmetros de distribuição do Fundeb não estabelece, nem garante a qualidade. Nesse viés, Barbosa, Silveira e Soares (2022, p.8) descrevem “uma falsa sensação de cobrir os gastos da educação com uma espécie de “cobertor curto”.

A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou, em 5 de maio de 2010, o Parecer nº 8/2010, tratando dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública e estabelecendo as normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei 9.394/96. O referido parecer incorporou o estudo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Os valores do CAQi correspondem aos valores mínimos para o provimento de uma educação de qualidade. São calculados considerando os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do ensino, bem como as especificidades de custo das diversas etapas e modalidades da educação básica. SALES; SOUZA, 2016, p.57)

O custo aluno qualidade inicial, conhecido como CAQi é uma forma de materialização de qualidade, que na Educação não é algo consensual, mas socialmente referenciada, visto que, as especificidades e particularidades de cada Unidade Escolar podem influenciar em um padrão. No entanto, estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018, p.12) definem que

[...] o CAQi não padroniza escolas, mas, sim, garante direitos básicos e inalienáveis para todas elas - e para que possam existir em suas próprias características e diversidades. Dessa forma, através de investimentos nos patamares previstos pelo CAQi, pode-se construir diversos modelos de escola, todas com qualidade.

Padrões foram estabelecidos para referenciar a qualidade. De forma geral, esses moldes relacionam-se à carga horária de ensino, se os estabelecimentos oferecem ensino em tempo integral, o número de crianças por adulto, considerando cada faixa etária, a jornada dos professores, inclusive se há tempo determinado para a formação continuada, não menos importante encontram-se a formação e a remuneração, assim como, a composição do quadro de

funcionários da escola e as funções que desempenham, além de aspectos relevantes que constituem o meio, sendo constituído pela infraestrutura, materiais didáticos, recursos tecnológicos, entre outros. O objetivo desses padrões de referência é definir condições mínimas para que a escola possa oferecer um ensino de qualidade, garantindo que os alunos tenham acesso a recursos e condições adequadas que oportunizem a aprendizagem e o desenvolvimento. No entanto, o parecer nº08/2010 nunca foi homologado. Os padrões de qualidade referenciam a educação, mas o que determina os valores repassados para garanti-la são os fatores de ponderação para etapas e modalidades, condicionantes para a distribuição dos recursos do Fundeb. No entanto, Pinto (2007, p. 891) enfatiza que “os fatores de ponderação não refletem o custo real das etapas e modalidades da Educação Básica”, e assevera que o que prevaleceu “foi uma decisão política que teve como parâmetro a busca de um acordo mínimo entre estados e municípios”.

A busca de um entendimento mínimo que garantisse a aprovação do fundo impediu, contudo, que fossem tomados como parâmetro, no seu primeiro ano de funcionamento, fatores de ponderação que explicitassem as diferenças reais de custo. Assim, não há justificativa, por exemplo, para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer-lhe uma educação de baixa qualidade. (PINTO, 2007, p.892)

A discussão da qualidade abre precedentes, Pinto (2007) ressalta a falta de justificativa para o estabelecimento de ponderações e valores irrealistas na tentativa de proporcionar uma educação de qualidade. Dentre documentos normativos e portarias interministeriais, presenciamos a cada ano os valores anunciados pelo Governo, equacionados e publicados sem levarem em consideração o quanto custa a Educação. O financiamento da Educação Infantil entrelaçam-se entre um misto de ausência e omissão do Estado, como descreve Barbosa, Silveira, Soares (2022):

Pelo que entendemos, a ausência e omissão do Estado no financiamento é uma estratégia utilizada nesse projeto neoliberal que orienta as políticas (ou falta delas) para a primeira etapa da Educação Básica. Além disso, percebe-se a estratificação de classes no seio da dinâmica educativa, sendo a Educação Infantil concebida preconceituosamente como “lugar” de menor poder político e que, portanto, pode se contentar nos acordos e negociações “possíveis” e perder as pretensas “oportunidades” no seio do capital. (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022 p.12)

Tomando como base o referencial teórico desta tese, não poderíamos deixar de vincular os valores disponibilizados para subsidiar a Educação Infantil, os reais custos do oferecimento desse serviço e o seu lugar na lista de prioridades dos governantes. A citação acima define o lugar da primeira infância e a educação para ela oferecida.

Nesse contexto, vale lembrar que os altos custos da educação infantil são somente um dos fatores que precisam ser considerados, como alerta Santos (2019)

A educação infantil é o segmento que tem os custos mais elevados na educação básica, pois, historicamente, possui déficit em relação à infraestrutura, espaços adequados, recursos humanos e pedagógicos, baixo atendimento, e os descritores para distribuição dos recursos do Fundeb para creche e pré-escola são muito baixos. Esses, dentre outros aspectos, indicam a amplitude do tema, e sugerem complexidade no estudo do Financiamento da Educação Infantil no Fundeb. (SANTOS, 2019, p. 21)

Percebemos a dificuldade em garantir meios que sejam aplicáveis e atendam às necessidades levantadas *a priori*, que se potencializam quando colocadas em prática. Esse indicador de altos custos no atendimento, juntamente com a alta demanda que possivelmente iria aparecer nos municípios, foi um dos temas abordados inclusive pelos próprios defensores da educação infantil, que segundo Nascimento (2012) apontou alternativas para inclusão das creches a curto e longo prazo, visto que, garantir o atendimento era necessário, não somente para manter financeiramente as creches que já existiam, mas para possibilitar a ampliação dos atendimentos às crianças com a faixa etária de 0 a 3 anos, visto que, em sua grande maioria são atendimentos destinados às classes mais desprovidas economicamente, sendo um fator preponderante, não somente educacional, mas social.

O movimento “Fundeb pra Valer! É um exemplo desses movimentos organizados em torno da inclusão das creches, diretas e conveniadas, na composição da Fundeb. Esse movimento apresentou treze emendas à MP 339/06, que deu origem à EC nº 53/2006 e entre elas a incorporação das matrículas de creches e pré-escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas conveniadas com prefeituras até a data da promulgação da EC nº53 no cômputo das matrículas públicas dos municípios, entendendo que a durante toda a vigência do Fundef foi esse o meio encontrado pelas prefeituras de garantir o atendimento, principalmente, às classes mais desfavorecidas economicamente. Segundo a proposta do movimento, essa incorporação deveria acontecer pelo período de cinco ou sete anos até que as prefeituras conseguissem se organizar e assim construir a sua rede própria. (NASCIMENTO, 2012, p.104)

Não há como discordarmos que o Fundeb foi sem dúvida uma vitória para a educação básica, e um ganho para a educação infantil e o atendimento das crianças em idade de creche como mostram as pesquisas citadas por Santos (2015):

De acordo com pesquisa recente sobre a relação Fundeb e a Educação Infantil, em Bassi (2011); Santos (2012), o Fundeb tem contribuições para a elevação das matrículas desse segmento da educação e para a municipalização do segmento de 0 a 3 anos de idade, uma vez que havia ainda muitos municípios em que o atendimento das creches, ainda, estava sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência ou da Secretaria de Desenvolvimento Social. (SANTOS, 2015, p.117)

O novo resultado da reestruturação da Política de Fundos apresentado nesta sessão, entrou em vigor em 2007, durante esse período não somente as pesquisas de Bassi (2011) e Santos (2012) citadas acima, mas também as pesquisas de Santos (2015), Ferreira (2019), Ferreira (2020) e Félix (2022) revelam que houve um aumento do número de vagas em creches e pré-escolas, fato que, segundo os trabalhos, se espalham por todo o país, porém também foi

unânime entre as pesquisas analisadas o discurso de que mesmo tendo havido aumento no número de vagas, ele é insuficiente para atender a demanda.

Os autores que se destacam na revisão de literatura e que permeiam essa discussão apontam para a ausência e omissão do Estado no financiamento, demonstrando que essa ação faz parte de uma estratégia utilizada nesse projeto neoliberal que orienta as políticas (ou a falta delas) para a primeira etapa da Educação Básica. Além disso, percebe-se a estratificação de classes no seio da dinâmica educativa, sendo a Educação Infantil concebida preconceituosamente como “lugar” de menor poder político e que, portanto, pode se contentar nos acordos e negociações “possíveis” e perder as pretensas “oportunidades” no seio do capital.

A vinculação realizada através da política de fundos foi uma boa alternativa para financiar a educação, porém o que podemos perceber é que a complementação da União ainda é insuficiente. Os municípios possuem demanda e nem sempre possuem recursos, o governo federal é o que mais arrecada e que menos contribui, isso causa um impacto negativo como um todo, mas principalmente naquelas regiões onde os municípios têm ainda menor poder aquisitivo, com receitas muito inferiores às despesas que precisam destinar a educação.

Em 2020, foi lançado aos pesquisadores um novo desafio: a política de fundos que fez o Fundeb ceder lugar ao Fundeb Permanente, com ele uma nova tentativa de melhoria para educação, que estreita a relação, discutida nesse texto, entre financiamento e direito.

Sobre esse tema as pesquisas trouxeram olhares positivos como os Farenzena (2020), Bruno (2022), Silva e Sobrinho (2022), Flores e Lutz (2022) e Falciano e Nunes (2023) pois destacam que a complementação VAAT, pode ser um mecanismo na redução das desigualdades, visto que considera além dos recursos do Fundeb, a capacidade do estado e de cada município em gerir sua rede, Barbosa, Silveira, Soares (2022) analisam as porcentagens que crescerão de forma gradativa de 10% para 23% da participação da União até 2026, no entanto todas as pesquisas apontam para o bom senso na utilização dos recursos para promover não somente o acesso, na visão privatista que persiste, mas no oferecimento de uma educação de qualidade.

Nessa perspectiva, nossa pesquisa veio trilhando os caminhos do direito à educação de crianças pequenas e bem pequenas e vinculando esse direito ao financiamento. O tripé legal da educação, coloca a criança como possuidora de direitos, insere a educação infantil como a primeira etapa da educação básica e encrava responsabilidades estatais ao atendimento escolar.

Mais de vinte anos depois dessas conquistas, fruto de lutas de setores organizados e do reconhecimento de uma demanda social crescente no País, várias etapas do caminho para a concretização desses princípios já foram percorridas de maneira bastante desigual nas diversas regiões brasileiras, mas configurando um panorama

geral da educação infantil no presente muito diferente daquele do qual se partiu, há duas décadas. (CAMPOS, 2012, p.9)

Mais de três décadas se passaram desde a Constituição Federal e vinte e oito anos da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, a responsabilidade estatal ainda existe, a educação infantil ainda é a primeira etapa da educação básica e o direito das crianças de estarem matriculados em uma unidade escolar ainda é legítimo. Porém, muitas dessas conquistas ainda não se efetivaram. Durante todo esse percurso, houve lutas travadas pela sociedade civil, em seus mais diversos movimentos organizados, enfrentamos o distanciamento entre o que a lei prevê e o que de fato é garantido, vivenciamos manobras políticas, econômicas, golpes, corte de gastos, e continuamos presenciando a educação tentando sobreviver em meio ao que insuficientemente lhe é destinado.

A vigência de uma política de fundos para financiamento educacional no Brasil iniciou com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente entre 1997 e 2006, sendo que, a partir de 2007, a educação infantil veio a integrar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Apesar dessa integração, estudos sobre o tema (ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER, 2019; ALVES; PINTO, 2020) apontam que, durante a vigência deste Fundo, o necessário aporte da União não se efetivou de maneira a diminuir desigualdades históricas no acesso e na qualidade da oferta dessa etapa no País, marcadas por diferentes realidades municipais, especialmente se considerarmos o direito educacional para crianças de até três anos, em que os valores per capita da creche não possibilitam o financiamento dos insumos necessários para o funcionamento dessas instituições. (FLORES; LUTZ, 2022, p. 2)

Diferentes realidades, distintas estruturas econômicas e um mesmo problema, o aporte financeiro que deveria ter sido disponibilizado pela União não chegou aos municípios, e quando ocorreu se fez de forma insuficiente, além disso o insuficiente se transforma em ineficaz quando utilizado de forma inadequada, sem um estudo das demandas prioritárias, o mal uso dos recursos disponíveis contribui para a problemática que abarca o tema do financiamento da primeira infância. Dessa maneira, a insuficiência combinada com a má gestão dos recursos, não reduz as desigualdades, pelo contrário, faz com que os extremos, nesse caso, se complementem: creches atendendo em sua lotação máxima, com o mínimo de recursos, trabalhando na sua capacidade máxima, com padrões mínimos de qualidade.

A implantação do Fundeb em caráter permanente, tema da agenda de deliberação da política educacional do País na atualidade, poderá ser decisiva para avançarmos no cumprimento das metas do atual e do futuro PNE. Os termos da cooperação federativa na educação fazem parte do debate e sua redefinição é um dos elementos decisivos para promoção de maior justiça na educação. No cenário da reformulação do Fundeb encontram-se, mais recentemente, incertezas oriundas das crises econômica e política de 2020, diante das quais é exigida a atuação ainda mais forte e articulada dos setores engajados na causa da democratização da educação pública. (FARENZENA, 2020, p.13-14)

A democratização da educação é algo que muitos grupos vêm reivindicando e lutando há algum tempo, na tentativa de um financiamento que garanta a educação para todos, gratuita e de qualidade, uma nova política de fundos aparece nas pautas governamentais, e nos fazem acreditar que discussões sobre os recursos insuficientes e mal distribuídos serão revistos, refletidos e dispostos de modo que a igualdade e a equidade no oferecimento da educação básica em todo o nosso país sejam consideradas. Esse sonho é compartilhado por muitos brasileiros, lutadores, professores, pesquisadores, alunos e simpatizantes da educação, sonho de um povo marcado pelas desigualdades sociais, pessoas que buscam na educação uma chance de um futuro melhor, pais que almejam na educação dos filhos uma vida diferente da que tiveram.

No processo de tramitação do Fundeb permanente, a sociedade civil organizada, que se constitui em grupos sociais com interesses diversos e, muitas vezes antagônicos, esteve atenta para o financiamento público do Estado, tanto para atender interesses do capital quanto para reconhecer a educação pública como soberana e com direito de acesso ao dinheiro público, regulando e controlando a interferência do Estado nos processos de financiamento da educação. (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p.7)

A nova política de fundos foi alvo de diversas lutas populares e debates intensos ao longo de sua tramitação e aprovação. Essa disputa nos faz retomar o que embasa esse texto de forma teórica, a dialética baseada na perspectiva marxista, que destaca como as condições materiais de existência e as relações de produção moldam as estruturas sociais, incluindo a educação. A luta para a inclusão da Educação Infantil e da ampliação dos recursos destinados a essa etapa da Educação Básica nos mostra que esse atendimento não é neutro, ele está condicionado pelas relações de produção e pelas contradições da sociedade capitalista, o surgimento dessa prestação de serviço, assim como colocamos anteriormente ajudam a justificar essa discussão. A luta pela universalização da educação infantil pode ser vista como uma expressão da luta de classes, a falta de acesso à educação infantil de qualidade reflete a desigualdade de distribuição de recursos em uma sociedade onde o capital privado predomina sobre o bem-estar coletivo, sendo que esse atendimento pela via pública e gratuita é uma demanda que desafia o modelo capitalista, pois não podem ser considerados investimento e sim gastos, gastos previstos nas leis que garantem o direito.

A Educação Infantil e o atendimento à infância não poderiam ficar mais uma vez sem garantias do financiamento educacional, assim como já acontecera anteriormente. Algumas razões pelas quais o Fundeb foi objeto de mobilizações populares, incluem a garantia de ampliação de recursos para a Educação, visto que, o assunto é uma pauta prioritária para muitos setores da sociedade, e o Fundeb representa uma fonte crucial de recursos para financiar a educação básica, desde a creche até o ensino médio.

No debate sobre o financiamento da Educação para a educação infantil, e como ele assegura ou não os atendimentos oferecidos, as análises mostram-se acaloradas, enfatizando a desresponsabilização estatal em detrimento ao oferecimento do atendimento, principalmente aqueles oferecidos às crianças em idade de creche.

Observa-se, nesse caso, a visão perversa de que o cuidado e a educação (aspectos inseparáveis na Educação Infantil) de crianças de zero até três anos de idade não constituem responsabilidade estatal, sendo considerados como uma questão de ordem puramente privada, isto é, no familiar, em especial, como obrigação das mães. (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p.9)

A aplicação de recursos para essa etapa da educação, que traz em seu conceito o cuidar e educar de forma indissociável, no discurso de muitos, aparece como gastos que ultrapassam os limites financeiros, pois atender às especificidades pediais, materiais, pedagógicas e profissionais causam um inchamento nas contas públicas que carecem de receitas. No entanto, as pressões populares afinam os discursos contrários e inflamados de razões, que acabam por iniciar uma aceitação desse atendimento como um mal necessário.

Outro disparador de reivindicações e discussões está relacionado à utilização dos recursos de forma a garantir a redução das desigualdades educacionais. Qual a possibilidade de um atendimento oferecido de forma precária tem de reduzir as desigualdades sociais?

Bruno (2022, p.5) cita a Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil para reafirmar a garantia do direito e as condições necessárias para um desenvolvimento integral, conceito fundamental de criança que traz o documento.

De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para EI (DCNEI), entende-se que a qualidade dessa etapa será garantida quando sua função sociopolítica e pedagógica for cumprida. Ou seja, quando todas as crianças, sem qualquer tipo de restrição ou distinção, forem reconhecidas como sujeitos de direitos e tiverem assegurado o direito de serem cuidadas e educadas, para além do contexto familiar, em uma instituição que possua todas as condições necessárias para proporcionar o seu desenvolvimento integral (BRASIL, 2009).

Documentos oficiais e norteadores legitimam as ações e procedimentos permeados de pressões e cientes da falta dos recursos necessários para atender a todos e com qualidade. Dessa maneira, muitos municípios em uma tentativa de oferta matriculam as crianças em instituições, sejam elas públicas, privadas, filantrópicas e confessionais, porém o simples acesso nos remete a outros problemas.

Em 25 de dezembro de 2020, a Lei 14.113 (BRASIL, 2020) foi aprovada. A nova legislação regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007); e dá outras providências.

A Lei 14.113 de 2020 (BRASIL, 2020) regulamenta a forma como os recursos são distribuídos entre os estados e municípios, sua nova equação permite priorizar aqueles com maiores necessidades e menores recursos próprios, contribuindo para reduzir as desigualdades regionais no financiamento da educação.

O inciso artigo 212-A, incorporado por meio da EC nº108/2020, estabelece em seu inciso V que essa complementação deverá acontecer progressivamente até 2026, nas seguintes modalidades: 10 pontos percentuais sobre o Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF) obtido pela razão entre as receitas que compõem o fundo e o número de matrículas; 10,5 pontos percentuais, que serão aplicados em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o sobre o Valor Aluno Ano Total (VAAT), obtido pela razão entre o total de receitas recebidas pelo fundo e as matrículas da rede não alcançar o mínimo definido nacionalmente; 2,5 pontos percentuais nas redes públicas que, “[...] cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades” (BRASIL, 2020b). (BRUNO, 2022, p.3)

No que diz respeito ao financiamento da educação infantil, propõe-se a destinação de 50% dos recursos globais da complementação VAAT para essa etapa do ensino, como descreve Bruno (2022) como uma das mudanças consideráveis da EC 108/2020:

Para o financiamento da EI, a instituição de um sistema híbrido para o repasse dos recursos complementares da União é um aspecto de grande relevância, uma vez que a complementação-VAAT considera, para além dos recursos que compõem o Fundeb, as demais receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que os municípios e estados dispõem para gerir suas redes. Desse modo, o Fundeb permanente passa a transferir recursos diretamente aos municípios que não atingirem o valor do VAAT mínimo a ser estabelecido anualmente por meio de portaria interministerial. Além da mudança na lógica da distribuição de parte dos recursos complementares da União, a EC nº 108/2020 ainda estabeleceu que 50% dos recursos globais da complementação-VAAT devem ser destinados à EI, o que representa a ampliação de recursos federais no financiamento dessa etapa. (BRUNO, 2022, p.3)

Nessa perspectiva de um percentual de financiamento destinado diretamente para a educação infantil, não há dúvida de que estabelecer uma porcentagem para a utilização de recursos a uma etapa do ensino que historicamente foi desamparada pela política de fundos foi um ganho, pois exige que os municípios invistam nessa etapa do ensino, porém ainda é de responsabilidades dos executivos as prioridades na utilização dos recursos, mesmo dentro da etapa. Será que as creches, que são um atendimento não obrigatório, receberão os recursos necessários que garantam o funcionamento daquelas que já existem e a ampliação do número de vagas para atender demandas existentes? Além disso, a legislação obriga o investimento da porcentagem somente a Complementação VAAT, e os recursos oriundos somente do VAAT continuam sendo utilizados sem nenhuma normativa para a Educação Infantil.

A Portaria Interministerial Nº 3, de 28 de agosto de 2023 (BRASIL, 2023) altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022 (BRASIL, 2022), que

estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União para a composição do Fundeb, no exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. No Anexo III que traz o demonstrativo da complementação da União VAAT, previsto no artigo 16 da Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020, e demonstra o ente federado, qual o estado que se localiza, valor do VAAT anterior a complementação, valor da complementação por aluno e o total para o município, e o indicador da Educação infantil definido por porcentagem.

O Novo Fundeb continua com a vertente da valorização dos profissionais da educação, sendo parte permanente da legislação a parcela específica mínima e obrigatória previstas nas leis de políticas de fundo anteriores.

A nova lei trouxe o aprimoramento à gestão dos recursos, na tentativa de aumentar a transparência por todos os entes federados da sua aplicação e utilização, uma das ferramentas é o Siope. Mudanças na transmissão das prestações de contas dos recursos do fundo obrigam as prefeituras a declararem não somente o que é pago com os recursos do Fundo destinado à municipalidade, mas também os recursos próprios que são investidos nas folhas de pagamento.

É comum as prefeituras utilizarem valores superiores aos 70% da receita do Fundo destinada à remuneração dos profissionais da educação, em alguns casos, acrescentar receita própria para a remuneração de todos os profissionais da educação. O molde das prestações de contas, apesar de não ser seguro, devido aos erros e inconsistências das prefeituras que transmitem dados inverídicos e em muitas ocasiões deixam de transmitir os dados atualizados, pode ser uma ferramenta de amostragem sobre a remuneração dos profissionais, se esses profissionais são efetivos ou contratados de forma temporária, porcentagem que os municípios estão utilizando do Fundeb para cumprir a folha de pagamento da educação e se estão sendo necessárias receitas adicionais. Também conseguem identificar se são enquadrados em atividades do MDE ou alheias a ela, e se estão sendo pagas com recursos do Fundeb ou com receitas próprias.

Quando olhamos o Novo Fundo com foco na Educação Infantil, podemos dizer que para essa etapa da educação básica, o Fundo permanente poderá impactar positivamente no atendimento. Com a ampliação dos recursos destinados à Educação Básica, especialmente nos primeiros anos de implementação do novo Fundeb, mais recursos estarão disponíveis para um possível aumento de investimento na expansão e melhoria da infraestrutura das creches, bem como na contratação de profissionais qualificados. Com recursos adicionais disponíveis, as redes de ensino têm a oportunidade de ampliar a oferta de vagas em creches, reduzindo as filas

de espera e possibilitando que mais crianças tenham acesso a uma educação de qualidade desde os primeiros anos de vida, já que sabemos que esse atendimento ainda precisa ser olhado com critério pelas prefeituras, que acabam canalizando os recursos para as idades obrigatórias. A valorização dos profissionais da educação, inclusive aqueles que atuam em creches, com melhores salários, e condições adequadas e apropriadas de trabalho, além de inclusão nos planos de carreira que, na maioria dos casos, são específicos para os docentes, podem alavancar a qualificação dos profissionais que atendem a essa faixa etária e melhorar a qualidade do atendimento prestado às crianças.

Em se tratando de Fundeb permanente, muito ainda precisa ser analisado e discutido. No entanto, é importante considerar que apesar de diversos pontos positivos que conseguimos elencar com a implantação do Novo Fundeb, nessa análise, não podemos desconsiderar as marcas históricas que o financiamento da educação nos traz, as cicatrizes de um atendimento sem qualidade, que não garante o que a lei prevê, as lutas sociais nas garantias dos direitos, o sucateamento da educação e a educação infantil como um favor à sociedade. Apesar de um esforço estar sendo feito para que possamos avançar, nossa experiência nos faz acreditar que os avanços precisam acontecer sem retrocedermos, assim como já presenciamos em outras ocasiões.

Contraditoriamente, há um esforço em andamento de superação e podemos afirmar que o Fundeb Permanente é, sim, um passo importante, porém não é suficiente. No caso da Educação Infantil, não se trata de melhorar parte da sociedade, mas de criar uma nova. Superar a práxis política utilitária e constituir a práxis política emancipadora, que prescindirá de acordos que prejudicam as partes da sociedade e da educação historicamente marginalizadas, como é o caso da Educação Infantil. Essa é uma utopia necessária. (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p.12)

Essa citação resume a nossa crença de uma educação permeada de lutas, que acredita nela como sendo libertadora, um marco para olhar para aqueles que há muito estão sendo marginalizados, que trazem nas vias da história o abandono, a negligência, o esquecimento.

A cada passo, percebemos que a educação é feita de várias maneiras, sobre os mais diferentes propósitos, mas que nos levam a um mesmo lugar, ao lugar do direito. Para que esse direito seja garantido é necessária e fundamental a disponibilização de recursos. O caminho que percorremos até aqui nos possibilitou tratar sobre os temas que envolvem as legislações que amparam as políticas do financiamento da Educação e a maneira como esse financiamento se constitui. No entanto, o financiamento para a educação infantil não se resume a política de fundos, outros programas vinculados ao Governo Federal merecem espaço nas linhas desta tese, essas linhas de financiamento serão tratadas na próxima sessão.

#### **4.1 AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DISPONIBILIZADOS PELA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS PARA SUBSIDIAR A EDUCAÇÃO INFANTIL**

[...] criar mecanismos permanentes e estáveis de financiamento para a educação infantil; incrementar o ritmo de expansão do atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos de idade no país, visando alcançar as metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação; assegurar a qualidade do atendimento à educação infantil em creches e pré-escolas; orientar os sistemas de ensino, em conformidade com a legislação vigente, na perspectiva do fortalecimento institucional da educação infantil (BRASIL, 2005, p. 16).

O governo federal brasileiro possui diversos programas e políticas públicas voltados para o financiamento e fortalecimento da educação infantil. Dentre eles, o Fundeb é a política de financiamento mais significativa. Ele redistribui recursos arrecadados por estados e municípios, garantindo maior equidade na oferta de vagas. O Novo Fundeb, estabelecido de forma permanente em 2020, conta com mecanismos de redistribuição que proporciona aos municípios com maior vulnerabilidade receberem complementação da União para ampliar e melhorar o atendimento. Os repasses do Fundeb são feitos de forma contínua e não há necessidade de solicitações ou convênios por parte do ente municipal, sendo distribuído de maneira geral, proporcionalmente por número de alunos considerando etapas e modalidades. No entanto, dentre as políticas de financiamento podemos encontrar outros tipos de recursos, que são disponibilizados para os entes municipais através de programas específicos para a Educação Infantil.

Em meio aos programas do FNDE encontra-se o Proinfância. O programa é o principal instrumento de investimento federal na infraestrutura da educação infantil pública brasileira, com altos volumes de recursos e impactos significativos na cobertura, mas que também revela problemas persistentes de gestão, execução, fiscalização e participação social.

Regulamentado pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL 2007), é voltado para construção, ampliação e reforma de unidades de educação infantil, bem como, aquisição de mobiliário e equipamentos. Esse programa oferece financiamento para novas creches e pré-escolas, com projeto padronizado pelo FNDE. Para que esse recurso possa ser usufruído pelo município, é necessária a solicitação por parte da prefeitura e a comprovação da necessidade de novas unidades e local para a sua construção, a demanda precisa ser feita via PAR, no Simec e os dados do orçamento municipal precisam estar atualizados. De acordo com dados da Controladoria Geral da União entre 2007 e 2016, foram investidos cerca de R\$170 milhões para atender 1.074 unidades em 899 municípios. Entre os anos de 2011 e 2015, no âmbito do PAC 2, o programa construiu ou reformou cerca de 6.187 unidades, investindo mais de R\$ 8,5 bilhões, atendendo a mais de 2.700 municípios em anos seguintes: R\$ 35 milhões foram investidos em

2017, R\$ 31 milhões em 2018 e R\$ 33 milhões em 2019, com ampliação gradual das vagas e atendimentos. No entanto, a Corregedoria Geral da União detectou ineficiência na conclusão das obras: de 7.000 previstas entre 2012 e 2015, somente 3.482 ficaram prontas — cerca de 28% da meta. Foram diagnosticados também elevados valores parados ou insuficientemente revertidos em infraestrutura: R\$6,4 bilhões repassados ao longo de dez anos, dos quais R\$2,4 bilhões não resultaram em obras efetivas. Apesar dos avanços, enfrentou diversos problemas, alto número de obras inacabadas ou paralisadas, depósitos de recursos bloqueados por burocracia ou falta de prestação de contas, representando mais dinheiro parado em prefeituras do que executado, além de problemas com falhas em controle, monitoramento e transparência, bem como pouca participação social no acompanhamento das obras.

O programa tornou-se alvo de pesquisas acadêmicas, como abordado no capítulo 1, Costa (2015), Klosinski (2016), Ramos (2011, 2021), Almeida (2018), Araújo (2019), Milhomem (2020), Oliveira (2022) e Santos (2022) analisam o programa em diferentes vieses, apontam para a implementação, que se mostra deficitária, com descontinuidade com trocas de governos, avaliam o Programa como uma ação que não caminha em direção ao equilíbrio de oferta e demanda, devido ao fato que disponibilizar recursos para construção predial e mobiliário não garante que as unidades serão concluídas, destacam que há um longo caminho para que o atendimento de fato se concretize, pois, mesmo depois de concluídas, é necessário mão de obra e toda uma estrutura para que possa entrar em funcionamento. No entanto, consideram que o Proinfância não deixou de ser uma alavanca para a estruturação física do atendimento, pois o programa foi o primeiro passo para uma política de construção de espaços escolares para a Educação Infantil, porém indicam um desperdício de valores expressivo de recursos destinados ao Programa, através de obras que não se concretizam e não solidificam o atendimento. As pesquisas também mostram um esvaziamento nas dotações do programa e conseqüentemente uma diminuição dos investimentos, fato ligado diretamente à Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016), que institui o novo regime fiscal e determinou o teto de gastos.

A necessidade de recursos adicionais para subsidiar a Educação Infantil deu origem a programas como o Brasil Carinhoso, criado em 2012 como desdobramento de um projeto social o Plano Brasil Sem Miséria, instituiu um repasse automático do FNDE/MDS a municípios que atendem crianças de 0 a 48 meses pertencentes a famílias cadastradas no Bolsa Família, no valor correspondente a 50% do piso por matrícula do Fundeb, com foco na permanência e acesso à educação infantil, instituído pelo Decreto nº 7.796, de 10 de agosto de 2012 o programa tem como estratégia nacional a superação da extrema pobreza na infância.

O programa oferece apoio financeiro direto aos municípios para custear o atendimento em creches. Seu principal objetivo é ampliar o acesso de crianças em situação de vulnerabilidade à educação infantil, oferecendo suplementação financeira por matrícula. As pesquisas de Silveira e Pereira (2015) e Pereira (2017) sobre o tema, elucidam que o programa direciona recursos às unidades escolares a partir de novas matrículas de crianças, cujas famílias eram beneficiadas pelo bolsa família, no entanto indicam um baixo número de novas matrículas para 0 a 4 anos, comparado ao número de crianças atendidas pelo bolsa família que, nesse caso, ainda permanecem fora da escola.

De acordo com Cruz, Marcondes e Farah (2024) embora essas iniciativas se esforcem para fortalecer o cuidado infantil, o programa não foi desenhado com uma perspectiva integrada de gênero: não privilegia explicitamente quem cuida (geralmente, as mulheres), resultando em externalidades positivas, mas não estruturais. A oferta de vagas em tempo integral variou entre os estados apenas 60% em São Paulo, contra 13% no Ceará, evidenciando desigualdade regional. A transversalidade entre educação, saúde e assistência ainda é incipiente, exigindo melhor articulação intersetorial.

Dentre os programas oferecidos pelo FNDE o Programa Dinheiro Direto na Escola é uma política pública criada em 1995, com o objetivo de transferir recursos financeiros diretamente às escolas públicas (e entidades mantenedoras de escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas), para promover a melhoria da infraestrutura física e pedagógica. O repasse é feito diretamente do FNDE para a unidade executora da escola, CNPJ que normalmente tem como razão social a APM da escola que é representada através de um conselho. Os valores variam de acordo com o número de alunos matriculados e o tipo de ação, sendo o recurso enviado de forma anual. Ao longo do tempo, o programa foi ampliado com ações específicas, sendo acrescentado ao PDDE Básico, o PDDE Educação Infantil específico para creches e pré-escolas, o PDDE Estrutura para pequenas obras e melhorias em infraestrutura, o PDDE Qualidade voltado à aquisição de recursos pedagógicos para melhoria da aprendizagem, o PDDE Campo, Indígena e Quilombola que atende escolas localizadas em áreas rurais, comunidades indígenas e quilombolas com ações específicas. São recursos com valor per capita considerado baixo, principalmente para escolas que possuem infraestrutura deficiente, a desorganização de unidades executoras também atrasam o uso dos recursos. As pesquisas de Bitencourt (2009) e Viana (2015) apontam para o descompasso da descentralização, trazendo discussões sobre prioridades no investimento dos recursos. Alertando sobre a necessidade de ações coletivas, com o intuito de melhorar a qualidade do ensino, levando-se em consideração as prioridades e especificidades de cada unidade executora,

problemas que, de maneira geral, acontecem em decorrência do desconhecimento das necessidades existentes nas redes municipais de ensino e nas próprias unidades escolares.

Em relação ao transporte escolar podemos citar o programa Caminho da Escola, regulamentado pela Lei nº 12.816/2013 (BRASIL, 2013), estabelece as diretrizes para a aquisição de veículos destinados ao transporte escolar e tem como principal objetivo garantir o transporte de crianças. O Caminho da Escola é uma política pública estratégica para promover o acesso à educação com equidade territorial, especialmente em áreas remotas e rurais, no entanto, assim como os outros programas apresenta seus desafios, alguns municípios enfrentam dificuldades de manutenção dos veículos ou gestão da frota. Há demora na entrega dos veículos em algumas regiões por questões logísticas ou licitatórias, assim como dificuldade de prestações de contas, o que deixa o município inadimplente com o FNDE. Existe a necessidade de capacitação dos motoristas, quando as prefeituras ainda possuem em seu quadro efetivo de funcionários, além do controle de uso dos veículos. A aquisição pode ser feita através do Sigarp, um pregão eletrônico federal com itens que podem ser adquiridos pelas prefeituras sem a necessidade de um processo de licitação próprio.

Em relação a ações de ampliação de acesso à Educação Infantil, podemos anunciar o Programa Educação Infantil - Novas Turmas, regulamentado pela Lei 12.722 de 2012 (BRASIL, 2012) e estabelece critérios para a distribuição dos recursos do Fundeb, incluindo apoio à educação infantil, prevendo a possibilidade de complementação da União para financiar ações específicas, como a criação de novas turmas. Coordenado pelo FNDE, tem como objetivo ampliar o atendimento da educação infantil nos municípios brasileiros, especialmente na etapa de creche e pré-escola, por meio de apoio financeiro suplementar para a criação de novas turmas, na tentativa de ajudar os municípios a superarem a dificuldade de ofertar vagas suficientes, um dos principais desafios da educação infantil, sobretudo em regiões de maior vulnerabilidade social. O apoio financeiro é concedido com base na adesão voluntária dos entes federados e destina-se a custeio das despesas correntes necessárias ao funcionamento das novas turmas, como aquisição de materiais pedagógicos e outras despesas operacionais.

Os municípios que aderem ao programa devem comprovar, por meio do Simec, a necessidade de expansão da rede, o número de crianças não atendidas e a capacidade de abrir e manter essas novas turmas. O recurso é transferido de forma automática, via FNDE, e deve ser utilizado exclusivamente para as turmas criadas a partir da adesão ao programa. Os municípios interessados devem se inscrever por meio do sistema, apresentando um plano de ampliação da oferta de vagas na educação infantil, que deverão estar registradas no Censo Escolar, justificando a necessidade de apoio financeiro. Nesse mesmo viés, o Programa de Apoio a

Novos Estabelecimentos da Educação Infantil foi criado em 2011 com o objetivo de ajudar financeiramente os municípios e o Distrito Federal, enquanto as matrículas das crianças ainda não tenham sido computadas no cálculo dos recursos do Fundeb. O Programa pode funcionar como um instrumento estratégico de fortalecimento do regime de colaboração federativa, permitindo que os municípios avancem no cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação.

O Programa Escola de Tempo Integral também pode entrar na lista dos programas oferecidos pelo governo federal aos municípios, instituído pela Lei 14.640/2023 (BRASIL, 2023) ele fomenta a abertura de novas turmas em tempo integral, apesar de o Programa não ser específico para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos, pode ser uma medida adotada pelas municípios para voltar a oferecer período integral para essa faixa etária, visto que, em muitos casos, as municipalidades deixaram de atender de forma integral, passando os serviços a meio período, a fim de diminuir a demanda. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios, “o apoio financeiro foi de R\$4,08 bilhões, repassados em 2023 e 2024” (CNM, 2023). Para que esses recursos cheguem até os entes municipais é necessário a adesão ao Programa que deve ser feito através do Simec. As municipalidades que aderem ao programa, possuem repasses para as crianças matriculadas em tempo integral, essas transferências ocorrem principalmente por meio do Fundeb e do PDDE na modalidade Educação Integral. No caso do Fundeb, o valor repassado por aluno varia de acordo com o nível de ensino e a carga horária da matrícula. Para estudantes em tempo integral, definidos pela legislação como aqueles com jornada mínima de sete horas diárias ou 35 horas semanais, o cálculo do valor da matrícula utiliza um fator de ponderação maior, resultando em um repasse financeiro mais elevado ao município. Além disso, o PDDE Educação Integral oferece apoio suplementar direto às escolas públicas que desenvolvem atividades ampliadas no contraturno, como oficinas de arte, cultura, esporte, reforço escolar e outras ações pedagógicas. O valor transferido depende do número de alunos atendidos e da natureza das atividades realizadas. Esses recursos podem ser utilizados para aquisição de materiais, alimentação, transporte, contratação de profissionais, entre outros custos operacionais. Em alguns períodos, o governo federal também instituiu programas complementares voltados à ampliação da jornada escolar, como o antigo Programa Mais Educação ou ações vinculadas ao novo PAC, voltadas à construção de escolas de tempo integral e à ampliação de matrículas.

Em relação a alimentação podemos citar o Pnae, regulamentado pela Lei nº 11.947, de 16/6/2009 (BRASIL, 2009b), que disponibiliza recursos para complementar os subsídios com a alimentação escolar, incluindo a Educação Infantil.

O Pnate, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 (BRASIL, 2004) tem o objetivo de apoiar o transporte dos estudantes das redes públicas de educação básica, residentes em áreas rurais.

Os dois programas federais representam mecanismos de financiamento descentralizado da educação básica no Brasil, com recursos repassados diretamente pelo FNDE aos estados, municípios e Distrito Federal. O Pnae tem como finalidade garantir a oferta regular de alimentação escolar a estudantes da rede pública, com repasses calculados com base no número de matrículas registradas no Censo Escolar do ano anterior, em 10 parcelas anuais, sendo obrigatória a aplicação de no mínimo 30% dos recursos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Bittencourt (2007) aborda o tema analisando o Programa em um município de porte médio (Guaíba), enfatizando o direito à alimentação como um direito social reconhecido, a descentralização e a inserção do CAE como órgão fiscalizador foram as vertentes discutidas nesse trabalho, a autora ressalta que a alimentação adequada é um direito que não consta em lei, nessa convergência se evidencia a emergência do direito à alimentação escolar.

O Pnate destina-se a assegurar o transporte dos alunos residentes na zona rural até as unidades escolares, com valores também repassados em 10 parcelas e definidos conforme o número de estudantes atendidos, distâncias percorridas e particularidades geográficas de cada município. Ambos os programas são executados pelas secretarias de educação locais e fiscalizados por conselhos específicos, o Conselho de Alimentação Escolar fiscaliza como os recursos estão sendo utilizados para atender as demandas da merenda escolar, o conselho do Fundeb é responsável no acompanhamento dos recursos do Pnate, reforçando o papel do poder público municipal na garantia do direito à educação com equidade e qualidade.

O Programa Nacional do Livro Didático, é um meio para aquisição de acervo literário da Educação Infantil, para esse programa, as prefeituras precisam fazer a adesão formal, conforme preconiza a Resolução CD/FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012). O Programa é instituído e coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), constitui-se como uma das principais políticas públicas brasileiras de acesso a materiais pedagógicos na educação básica. Historicamente, o PNLD teve como foco prioritário o atendimento às etapas do ensino fundamental e do ensino médio, no entanto, a partir de 2022, o programa passou a incluir, a etapa da Educação Infantil, marcando um avanço significativo no reconhecimento do direito das crianças de 0 a 5 anos a materiais que contribuam para seu desenvolvimento. Essa ampliação do escopo do PNLD alinha-se às diretrizes estabelecidas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), para essa faixa etária o programa contempla a distribuição de obras

literárias, materiais pedagógicos e guias de orientação para professores, com foco na promoção de práticas educativas que respeitem as especificidades da infância. A expansão do PNL D para a Educação Infantil representa um passo importante na efetivação de políticas públicas educacionais inclusivas e equitativas, contribuindo para a redução das desigualdades no acesso à cultura escrita desde os primeiros anos de vida escolar.

Além de contar com os programas descritos acima, os municípios possuem o Salário Educação, também conhecido como quota, é um recurso destinado ao financiamento da educação básica, que é proveniente da arrecadação de contribuições sociais sobre a folha de pagamento. A lei determina a destinação desses recursos para apoiar as escolas e garantir que os alunos tenham acesso a uma educação de qualidade. Esse, também, não é um recurso específico para a Educação Infantil, no entanto, pode ser utilizado para manutenção de estruturas e infraestruturas das instituições de educação básica.

Ao analisarmos as políticas de financiamento que abrangem a Educação Infantil, percebemos que algumas possuem transferência direta, como é o caso do Fundeb, Pnae, Pnate e Salário Educação. As demais necessitam de adesões que, na maioria das vezes, são feitas pelo Sistema de Monitoramento que vincula os municípios ao Governo Federal. Para que possamos analisar os repasses do Governo Federal para os entes municipais, fizemos uma pesquisa no site do FNDE, na aba liberações gerais, os municípios selecionados para a essa demanda foram cidades com recorte populacional entre 10 e 11 mil habitantes do Estado de São Paulo, a razão desse recorte populacional se encontra descrito na justificativa deste trabalho.

**Tabela 5- Recursos recebidos pelos entes federados municipais do Governo Federal no exercício de 2022**

	PNAE R\$	PNATE R\$	SALÁRIO EDUCAÇÃO R\$	CAMINHOS DA ESCOLA - PAR
Areiópolis	178.706,00		1.595.271,44	
Vera Cruz	231.772,00	44.270,52	827.243,18	
Getulina	136.972,00	8.286,74	658.596,58	
Ouroeste	348.129,00	23.959,94	1.043.046,47	579.160,26
Riolândia	192.307,20	6.645,60	1.547.134,74	
General Salgado	219.054,00	28.830,62	1.250.540,88	
São Luiz do Paraitinga	146.174,00	103.547,96	1.340.682,44	
Guaraci	236.440,00	22.419,07	1.666.812,08	
Sarapuí	249.362,00	116.204,76	1.087.652,52	
Uchoa	118.538,30	14.754,96	1.382.481,85	
Iacanga	186.592,00	45.416,10	1.530.124,41	

São Sebastião da Grama	171.680,00	97.251,84	802.351,41	
Porangaba	163.826,00	150.046,88	768.241,19	
Bofete	154.604,00	85.230,49	1.518.809,20	
Vargem	154.322,00	127.809,11	1.352.914,60	
Parapuã	181.137,03	14.770,41	760.471,59	
Igaratá	129.915,50	176.261,04	1.480.730,98	
Roseira	303.566,00	3.341,58	1.998.705,75	
Pirangi	150.508,00	6.294,40	815.664,63	
Ribeirão Bonito	189.448,20	9.973,95	1.678.002,14	

Fonte: Elaboração própria com base nas Liberações Gerais (SIOPE, 2022)

Diante dos dados sistematizados nessa tabela, podemos perceber que a maioria dos municípios só contam com os repasses que são feitos de forma direta e contínua pelo FNDE. Somente o município de Ouroeste recebeu recursos oriundos do Caminho da Escola, que foi adquirido por meio de convênio entre município e Governo Federal.

Os programas específicos para o aumento de matrículas E.I. Novas Turmas e E.I. Novos Estabelecimentos, ambos para a manutenção da Educação Infantil encontram-se disponíveis no módulo EI Manutenção no Simec, para que os municípios e o Distrito Federal solicitem recursos financeiros que auxiliem na expansão da oferta e à regulação do funcionamento de novas matrículas de educação infantil em novos estabelecimentos ou novas turmas. Solicitando esses recursos, os municípios recebem subsídios enquanto as novas matrículas não são computadas para o recebimento de recursos do Fundeb, o que acontece somente no ano subsequente ao ingresso das crianças na escola. As Secretarias de Educação podem solicitar o recurso preenchendo as informações necessárias, via sistema, comprovando nos anexos os dados fornecidos. No entanto, quando consultamos os recursos enviados aos municípios que são foco de investigação deste trabalho, percebemos que alguns deles apresentaram aumento significativo de vagas em creche nos anos de 2021, 2022 e 2023, no entanto, os únicos repasses que encontramos nas liberações gerais foram os do Pnae, do Pnate e o Salário Educação que aparece como Quota Estadual e Municipal. Esses resultados consistem em pesquisas filtradas, tendo como base a entidade Prefeitura, quando abrangemos o filtro e não especificamos qual entidade, também temos acesso às escolas que recebem repasses do PDDE.

Diante desses fatos, é importante mencionarmos que apesar dos municípios terem em muitas ocasiões o direito de solicitar recursos adicionais, a maioria não o faz. As Secretarias Municipais de Educação precisam monitorar diariamente o sistema Simec, que é interligado com a Secretaria Escolar Digital. A demanda das matrículas é considerada na base de dados do

Simec que abre diligências e oportuniza adesões através do Plano de Ações Articuladas (PAR) e de outros programas específicos, como os programas de manutenção à Educação Infantil. Esses dados são considerados também para a base de cálculos dos Programas do PDDE e todas as suas variações.

Esse capítulo colocou sob os holofotes o financiamento da educação infantil, iniciando sua trajetória pelo que acreditamos ser o mais importante, a política de fundos, para a Educação Infantil essas conquistas iniciaram-se com o Fundeb e continuam esperançosas com o Novo Fundeb que agora é permanente. Para corroborar com a política de fundos, trouxemos a tela vários programas oferecidos pelo Governo Federal que integram os subsídios para o atendimento à primeira infância. Ao elencarmos os programas e o próprio Fundeb e os relacionarmos com os dados levantados pelas pesquisas na revisão de literatura, analisando sob a perspectiva da nossa base teórica, podemos dizer que o financiamento da Educação Infantil se revela não como uma política neutra ou meramente técnica, mas como expressão das contradições próprias do modo de produção do sistema econômico que estamos inseridos. Ao mesmo tempo em que é apresentado como um direito social, o acesso à Educação Infantil permanece condicionado à lógica de mercado, às disputas orçamentárias e à reprodução das desigualdades sociais. Os recursos destinados a essa etapa fundamental da educação tendem a refletir os interesses das classes dominantes, priorizando a contenção dos custos sociais e a formação de uma força de trabalho disciplinada desde a infância. Encerrar este capítulo é, portanto, reconhecer que a luta por uma Educação Infantil pública, gratuita, universal e de qualidade está diretamente vinculada à superação das estruturas que subordinam os direitos sociais às exigências do capital.

Diante das contradições e nuances que o financiamento da Educação Infantil nos impõe, torna-se fundamental observarmos como essas dinâmicas se materializam nos territórios concretos. No próximo capítulo, será aprofundada a análise sobre o financiamento da Educação Infantil em pequenos municípios paulistas, com população compreendida entre 10 e 11 mil habitantes, nosso objetivo é compreender como as limitações orçamentárias, a dependência de transferências intergovernamentais e as desigualdades regionais impactam na efetivação do direito à educação na primeira infância. Ao olhar para o local, será possível revelar como os desafios estruturais do sistema educacional brasileiro se expressam de maneira ainda mais aguda nas realidades municipais, especialmente naquelas marcadas por vulnerabilidades socioeconômicas e capacidade administrativa limitada.

## **5- DA GARANTIA LEGAL AO DESCOMPASSO FINANCEIRO: A EDUCAÇÃO INFANTIL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DE SÃO PAULO**

O estudo do financiamento da educação infantil no Brasil demanda atenção especial aos municípios de pequeno porte, nossa escolha por esse recorte populacional nos permitiu analisar os fatores econômicos que contribuem e induzem o financiamento da educação desses municípios, assim como diagnosticar em que medida os recursos estão sendo aplicados para que o atendimento a crianças de 0 a 5 anos seja garantido.

Localizados, em sua maioria, fora dos grandes centros urbanos, esses municípios representam um campo estratégico para a compreensão das condições concretas de implementação do direito à educação na primeira infância. No contexto do estado de São Paulo, o mais populoso e economicamente dinâmico do país, essas localidades carregam especificidades que desafiam tanto a gestão dos recursos quanto a equidade na oferta do atendimento educacional.

A educação infantil, por sua centralidade no desenvolvimento integral da criança e por estar legalmente garantida como primeira etapa da educação básica, exige investimentos públicos contínuos, adequados e planejados. No entanto, municípios com esse perfil demográfico tendem a enfrentar grande dependência de transferências intergovernamentais, baixa arrecadação própria, restrições orçamentárias e limitações em termos de capacidade técnica e institucional para o planejamento e execução de políticas públicas. Esses fatores impactam diretamente a qualidade, a expansão e a permanência da oferta de creches e pré-escolas.

O levantamento e a análise de dados sobre o financiamento da educação infantil em municípios entre 10 e 11 mil habitantes do interior paulista tornam-se, portanto, importantes para compreendermos como se materializa, ou se inviabiliza, o direito à educação desde os primeiros anos de vida nessas realidades municipais. Assim, este recorte territorial e populacional permite uma aproximação concreta da realidade da gestão educacional em contextos em que a fragilidade fiscal e a pressão por atendimento universalizado se cruzam de maneira aguda, revelando os limites da descentralização federativa em um modelo que, embora legalmente comprometido com a universalização do acesso, não garante equidade nas condições de financiamento. O objetivo deste capítulo é, portanto, contribuir para o debate crítico sobre a efetividade das políticas de financiamento da educação infantil, com ênfase nos municípios de menor porte populacional.

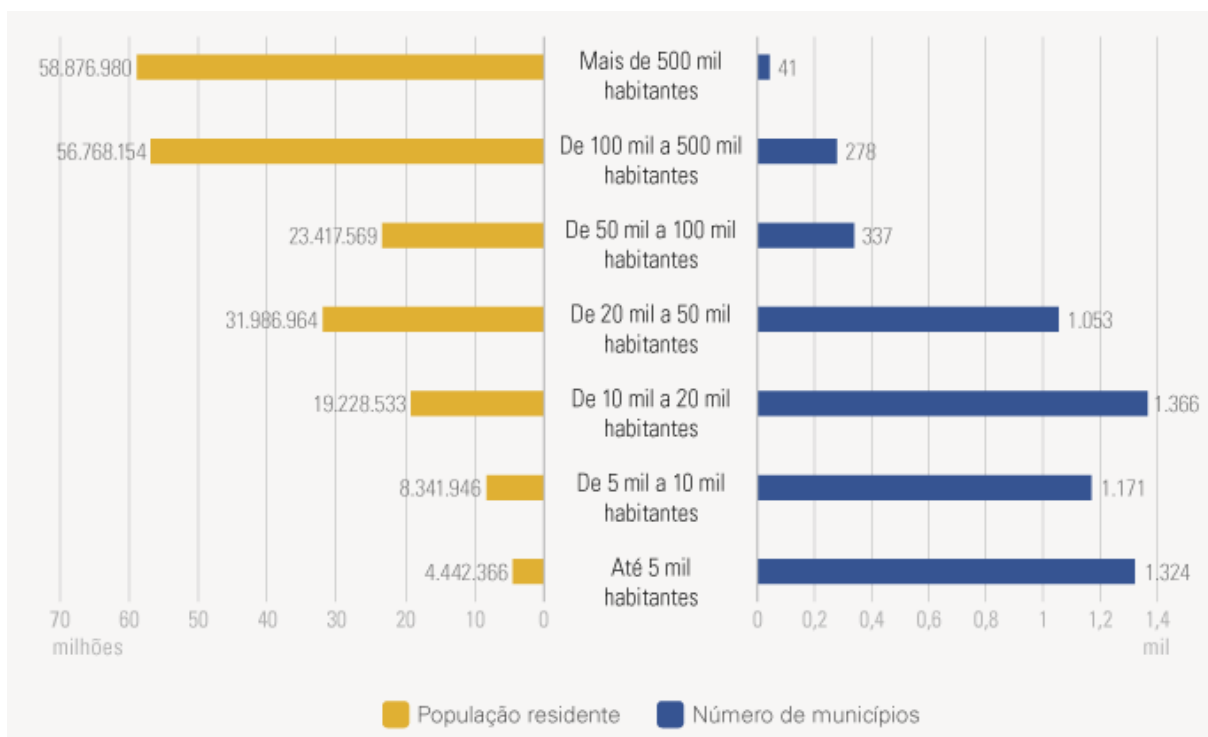
A revisão de literatura reafirmou nossa ideia de que os pequenos municípios têm menores receitas e que, por essa razão, dependem de forma quase integral dos incentivos estaduais e federais, que por sua vez, não conseguem suprir de forma suficiente as demandas dos municípios, principais responsáveis pelo atendimento destinado às crianças de 0 a 5 anos, em creches e pré-escolas. Pinto e Correa (2020) fazem um estudo nacional, levando-se em conta os recortes populacionais adotados pelo IBGE, referenciando o atendimento em creches e pré-escolas e reforçam que quanto menor o município, menos investimento é identificado na Educação Infantil, sendo ainda mais prejudicada a faixa etária de 0 a 3 anos.

Um último olhar sobre a taxa de atendimento pode ser feito considerando o porte dos municípios. Nesse caso, as fontes confiáveis referem-se aos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2010), o mais recente. Constata-se que, quanto menor o município, menor a taxa de atendimento no caso da faixa de 0 a 3 anos de idade; assim, enquanto em 2010, nos municípios até 10 mil habitantes essa taxa era de 16% (4%, em 2000); na faixa de 10 mil a 20 mil habitantes era de 17% (5%, em 2000); entre 20 mil e 50 mil, 18% (6%, em 2000); entre 50 mil e 100 mil, 21% (7%, em 2000); entre 100 mil e 500 mil, 24% (9%, em 2000) e, finalmente, entre os 42 municípios com mais de 500 mil habitantes (0,8% do total de municípios), essa taxa chegou a 29% (13%, em 2000), ou seja, quase o dobro da primeira faixa, que engloba 2.450 municípios (44% do total). Já na faixa etária de 4 a 5 anos de idade as diferenças deixam de ser significativas em função do tamanho dos municípios. (PINTO; CORREA, 2020, p.9)

O recorte populacional compreendido entre 10 e 11 mil habitantes nos possibilitou mapear os municípios do interior paulista, investigando de forma aprofundada os diferentes movimentos do financiamento da Educação para a infância, que se baseiam desde o acesso e o atendimento até a maneira como ele é custeado pelos entes federados, especialmente considerando as características e desafios específicos dessas localidades.

Nesse contexto, antes de adentrarmos o recorte populacional para essa pesquisa, consideramos os recortes propostos e definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) que são estabelecidos numericamente entre: cidades com mais de 500 mil habitantes, cidades com população de 100 mil a 500 mil habitantes, municípios que possuem população compreendida entre 50 mil a 100 mil habitantes, municípios com população estimada entre 20 mil e 50 mil habitantes, municípios com população de 10 mil a 20 mil habitantes, municípios com população de 5 mil a 10 mil habitantes e municípios que possuem até 5 mil habitantes. Como apresentados e divididos no quadro abaixo:

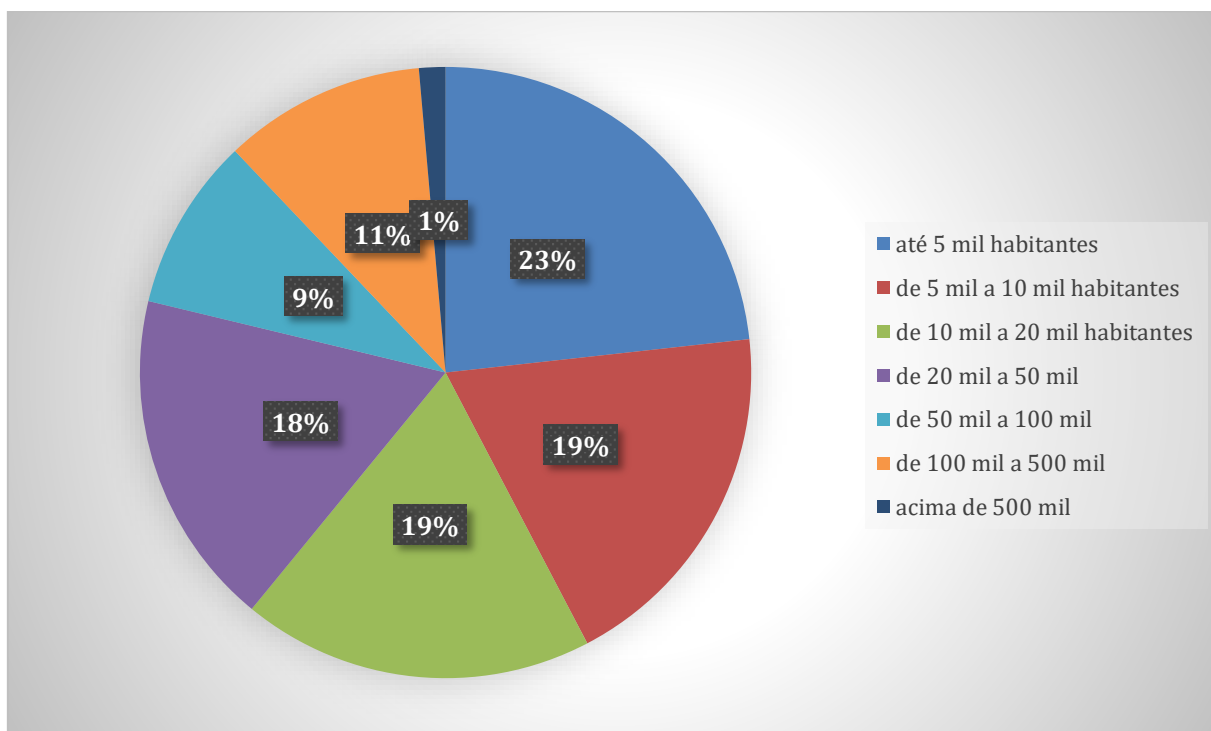
### **Figura 3- População residente e número de municípios de acordo com a faixa populacional**



Fonte: Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2022)

Como podemos perceber, grande parte dos municípios do país possuem até 50 mil habitantes. Nesse mesmo molde populacional, apresentamos os quantitativos do estado de São Paulo, onde se concentram nossos estudos.

**Gráfico 3- Municípios do Estado de São Paulo de acordo com número populacional**

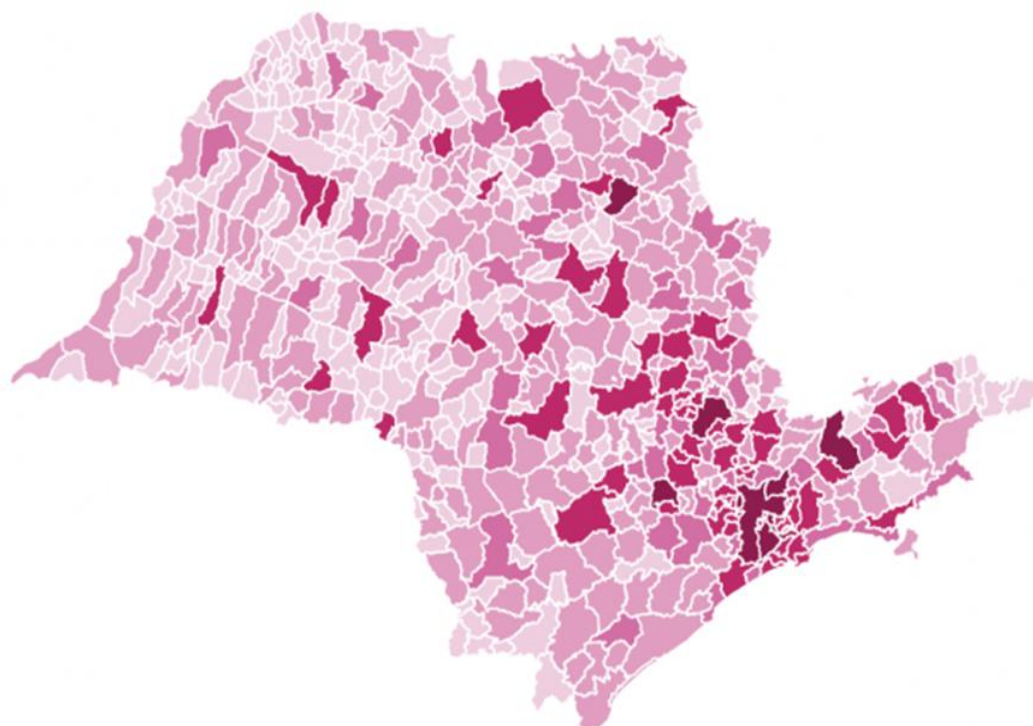


Fonte: Elaboração própria com base no Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2022)

A figura 3, tem a base populacional de todo o território nacional e apresenta nas barras amarelas a quantidade de municípios em paralelo a quantidade de habitantes que é representada pelas barras azuis, o gráfico 3 reforça esse quantitativo ao demonstrar através de porcentagens a quantidade dos municípios do estado de São Paulo de acordo com a sua faixa populacional. Nesse panorama, ao analisarmos os 645 municípios do estado, notamos que a realidade paulista não se difere da nacional, 150 municípios possuem até 5 mil habitantes, o que corresponde a 23% dos municípios do Estado; 19% dos 645 municípios possuem população compreendida entre 5 e 10 mil habitantes, totalizando 123; 120 municípios possuem dados populacionais entre 10 e 20 mil habitantes, com porcentagem de aproximadamente 19%; 115 municípios apresentam população entre 20 e 50 mil habitantes, representando 18% dos municípios paulistas; 59 municípios apontam população entre 50 e 100 mil habitantes, o que corresponde a 9%; 69 municípios denotam população entre 100 e 500 mil habitantes, com porcentagem de 11% e somente 1% dos 9 municípios ostentam dados populacionais acima de 500 mil habitantes, totalizando somente 9 cidades. Dados elucidados na imagem abaixo:

**Figura 4- Municípios por porte populacional de acordo com o Censo 2022**

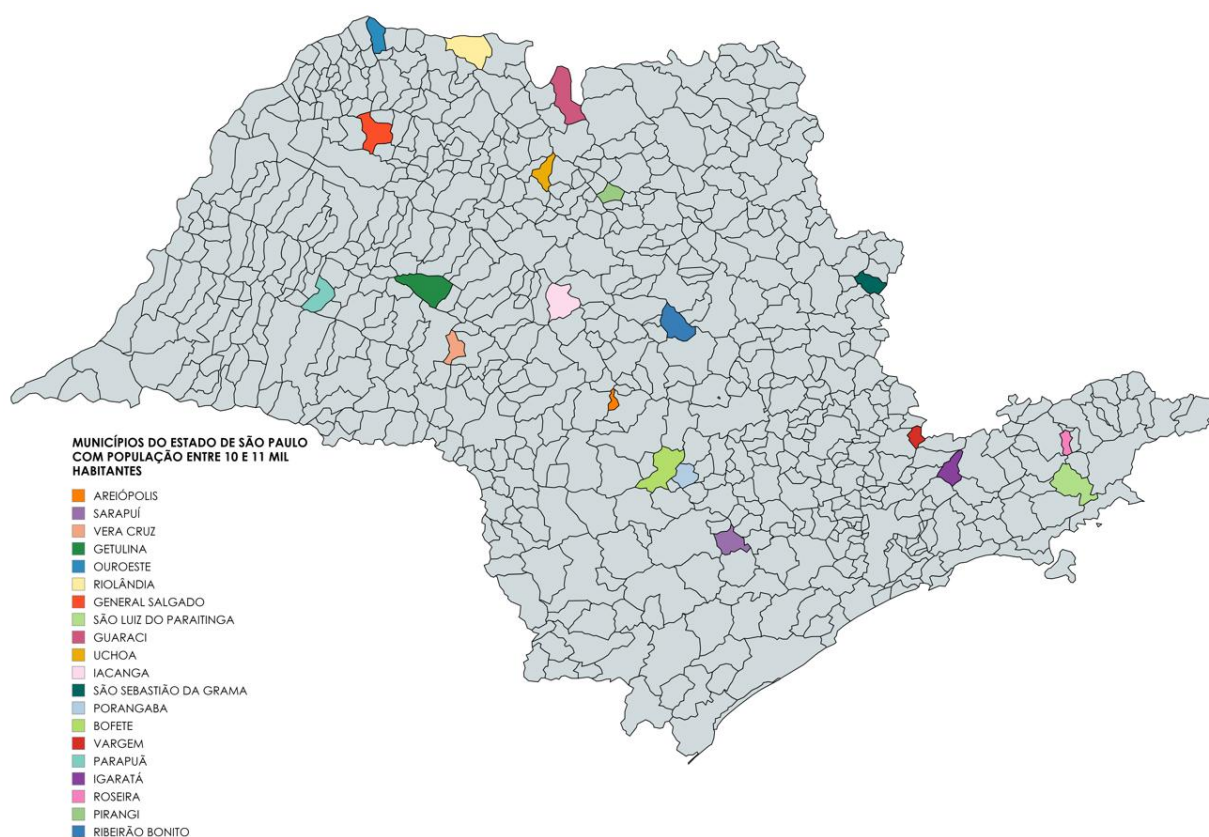
● Até 9.999 ● De 10.000 a 49.999 ● De 50.000 a 99.999 ● De 100.000 a 499.999 ● 500.000 e mais



Fonte: Fundação Seade (com base no Censo Demográfico/IBGE, 2022).

O foco desta pesquisa consiste em uma análise dos dados que respeita um recorte populacional que compreende 20 municípios paulistas que possuem entre 10 e 11 mil habitantes. Nossa intenção é verificar dentro de indicadores econômicos e educacionais o que os municípios apresentam de semelhanças e diferenças, atrelando dados que possam interligar a estrutura econômica, e a maneira como os entes federados municipais utilizam os recursos na garantia do acesso e da qualidade no contexto educacional de crianças de 0 a 5 anos.

**Figura 5- Municípios com população entre 10 e 11 mil habitantes no estado de São Paulo**



Fonte: Elaboração própria

Como podemos observar no mapa acima, os municípios com esse recorte populacional se distribuem pelo Estado de São Paulo, concentrando-se totalmente no interior do estado. Esses municípios costumam estar situados em áreas que experimentaram crescimento urbano e econômico ao longo dos últimos anos, mas que ainda mantêm uma população relativamente pequena comparada a grandes centros urbanos. Outro fator que chama atenção é que apesar da população ter uma variável de apenas 1000 habitantes, o tamanho territorial se difere, em alguns casos, em consideráveis proporções.

Para abordarmos o financiamento da Educação, em especial da Educação Infantil, é necessário estabelecermos um panorama econômico dos municípios, a fim de podermos determinar sua relação com os atendimentos ofertados pelos entes federados municipais, visto que a economia dos municípios incide, de forma geral, na oferta educacional para essa faixa etária.

#### **Quadro 7 - Indicadores econômicos e educacionais dos municípios**

<b>Indicadores econômicos</b>	<b>Fonte dos dados</b>	<b>Ano</b>
Produto Interno Bruto, PIB per capita	Fundação SEADE	2021
Renda familiar e renda familiar per capita	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	2022
Receita líquida de impostos e receita líquida per capita	Siope (receita líquida) e IBGE e Siope (receita líquida per capita)	2022
Participação da receita- municipal, transferências constitucionais e receitas adicionais	Relatório Resumido Executado do Orçamento -Siope	2022
Razão recebido destinado Fundeb (20%) e Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (5%)	Relatório Resumido Executado do Orçamento- Siope	2022
<b>Indicadores educacionais</b>	<b>Fonte dos dados</b>	
Percentual de matrículas em relação a população da faixa etária de 0 a 5 anos	Censo Demográfico- IBGE e Censo Escolar- INEP	2022
Atendimento de acordo com a meta 1 do PNE- demanda legal	Censo Escolar -INEP Censo Demográfico- IBGE	2023 2022
Valor aluno ano gasto no atendimento de 0 a 5 anos com base em MDE	Relatório Resumido Executado do Orçamento- Siope e Censo escolar- INEP	2022
Infraestrutura das unidades	Censo Escolar - INEP	2023
Número de escolas e de alunos por escola	LDE (UFRP)com base no censo escolar	2023
Remuneração média dos docentes	RAIS – INEP censo escolar	2020

Fonte: Elaboração própria com base na organização dos dados

Os indicadores elencados no quadro acima, foram escolhidos na tentativa de desenhar um panorama econômico e educacional, a fim de estabelecer relações entre os eixos abordados, e a maneira como os recursos são destinados ao atendimento às crianças de 0 a 5 anos, nos fazendo compreender as condições reais de oferta e a maneira como ela é conduzida pelos entes municipais frente aos desafios que a subsidiam. Os dados socioeconômicos, como renda,

atividades econômicas e estrutura produtiva local de distribuição de renda, influenciam diretamente tanto na capacidade de arrecadação própria dos municípios quanto na demanda por serviços públicos gratuitos e de qualidade, como creches e pré-escolas. Ao mesmo tempo, indicadores educacionais, como taxas de atendimento, cobertura e infraestrutura das unidades, revelam os níveis de desigualdade no acesso e na qualidade da educação ofertada. A articulação entre esses indicadores permite identificar gargalos estruturais, desigualdades regionais e necessidades específicas de investimento. No caso da educação infantil, essa análise é ainda mais crucial, pois trata-se de um direito constitucional que exige planejamento intersetorial, alocação adequada de recursos e políticas públicas baseadas em evidências.

Os municípios pesquisados são localidades que possuem características financeiras e econômicas distintas, apresentando variações devido à localização e ao histórico econômico. Para conhecermos melhor a situação econômica dos municípios que estamos estudando, iremos levantar dados para analisar os indicadores econômicos mencionados no quadro acima.

#### Quadro 8- Produto Interno Bruto e sua principal composição

Município	Produto interno bruto (2021) R\$	PIB per capita (2021) R\$	Composição do PIB Índices apresentados em % (ano referência 2021)	Valor de transformação industrial por setor- principais atividade (%)	Principais produções da agropecuária e rebanho (%)
Areiópolis	163.060.489	14.960	13,9 -agropecuária, 5,8- ILS, 8- indústrias, 72,77- serviços	100- Máquinas e equipamentos	97,8- Cana-de-açúcar e 100- bovino
Vera Cruz	240.193.450	22.863	10- Agropecuária, 9,6 - ILS, 3,4%- indústria, 77,1-serviços	100- Produtos químicos	84,9 -café em grãos 98- bovino
Getulina	215.987.576	19.896	34 -Agropecuária, 3,8 - ILS, 2,8- indústria, 58,7- serviços	Sem registro	36,2- Cana-de-açúcar, 20- amendoim e 94,6- bovino
Ouroeste	548.740.254	55.591	8- Agropecuária, 9,4 ILS, 34% indústria, 47,6 serviços	100- Produtos alimentícios	71,1- Bovinos, 23,8- galináceos
Riolândia	268.963.075	23.386	36- Agropecuária, 3,8- ILS, 5,4- indústrias, 54,7- serviços	100- Produtos alimentícios	65,3- Cana-de-açúcar, 88- de galináceos
General Salgado	275.099.291	25.875	20,3- Agropecuária, 6,4- ILS, 4,6- indústria, 68,7- serviços	100- Biocombustíveis	68,6- Cana-de-açúcar, 84,3- bovino
São Luiz do Paraitinga	204.219.190	19.295	12,2- Agropecuária, 5,9- ILS, 5,9- indústria, 75,9 - serviços	100- Produtos alimentícios	66- Leite, 58,9- bovino, 36,8- galináceos

Guaraci	375.452.790	33.978	23,8- Agropecuária, 10,2- ILS, 19,8- indústria, 46,2- serviços	99,8 -alimentos 0,2- máquinas, aparelhos e materiais elétricos	84,5- Cana -de-açúcar, 81,6- galináceos, 17,2- bovino
Sarapuá	203.910.875	19.980	20,3- Agropecuária, 7,8- ILS, 14,7- Indústria, 57,1- serviços	80,3- Produtos químicos, 18,1- veículos, 1,6- Móveis	34,2- Madeira, 11,6- tangerina, 96,2- galináceos
Uchoa	401.840.509	41.474	9,6- Agropecuária, 10,5- ILS, 35,6- indústrias, 44,3- serviços	100- Produtos alimentícios	87- Cana -de-açúcar, 95- galináceos
Iacanga	658.009.942	57.670	11,2- Agropecuária, 14,1- ILS, 7,3- indústria, 67,3- serviços	91,4- Biocombustíveis, 4,7- produtos de metal	63- Cana-de-açúcar, 13,3 -soja, 68,1- galináceos, 29,8- bovinos
São Sebastião da Grama	428.491.854	35.920	32,8- Agropecuária, 6,7%- ILS, 7,3- indústria, 53,2- serviços	52,3- Produtos alimentícios, 36,8- impressão e reprodução de gravação	81,2- Café em grãos, 13,7- abacate, 38,8- suíno, 29,7- bovino
Porangaba	223.734.267	24.918	27,8- Agropecuária, 6,2%-ILS, 7,1% - indústria, 58,9- serviços	99,3- Produtos químicos, 0,7- vestuário e acessórios	30,7- Cana-de-açúcar, 21,4- ovos de codorna, 18- leite, 96,5- galináceos
Bofete	212.434.109	18.977	15,5- Agropecuária, 6,5- ILS, 11,3- indústria, 66,6- serviços	100 – Produtos químicos	47- Laranja, 31,4- madeira em tora, 95,6% galináceos
Vargem	153.401.480	15.197	8,3- Agropecuária, 7,5- ILS, 8,8- indústria, 75,3- serviços	61,8- Minerais não-metálicos, 38,2- produtos alimentícios	37,3- Leite, 31,5- milho em grãos, 69,9- bovinos, 12- galináceos
Parapuã	741.785.799	70.898	15,3- Agropecuária, 10,7- ILS, 31- indústria, 43,1- serviços	98,2- Produtos alimentícios, 1,8- Produtos químicos	35- Ovos de galinha, 29,8- cana-de-açúcar, 86,3 galináceos, 11,3- codorna
Igaratá	240.165.471	25.675	1,1- Agropecuária, 11,8%- ILS, 10,2% - indústria, 76,8- serviços	93,9- Produtos de metal, 6,1- borracha	73,3- Madeira em tora, 24,4- celulose, 79,1- bovino, 17,6- galináceos
Roseira	374.786.246	34.952	1,7- Agropecuária, 11,1- ILS, 24,1- indústria, 63,1- serviços	55,3- Produtos de madeira, 44,7- produtos químicos	33- Arroz, 24,7- leite, 88,7- bovino, 5,7- galináceos
Pirangi	364.797.710	33.700	13- Agropecuária, 8,6- ILS, 20,2- indústria, 58,2- serviços	100- Produtos alimentícios	52,8- Cana-de-açúcar, 17,3- tangerina, 99,5- galináceos
Ribeirão Bonito	371.778.478	28.526	19,9% agropecuária, 6- ILS, 8,4- indústria, 65,7- serviços	100- Produtos alimentícios	61- Cana-de-açúcar, 30,7- laranja, 98,2 galináceos

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis Fundação SEADE

O primeiro indicador abordado é o Produto Interno Bruto, e o seu valor per capita. O quadro acima elucidado como ele é constituído, levando-se em conta as suas principais atividades econômicas. As informações abordadas se referem a distribuição das principais atividades que constituem o PIB, agropecuária, imposto líquido de subsídios, indústria e serviços, descritos na quarta coluna, a quinta coluna mostra em porcentagem a principal atividade industrial e a sexta coluna quantifica as principais atividades da agricultura e da pecuária. Essa análise nos permite perceber o principal indicador da atividade econômica, revelando o grau de industrialização e os setores com maior capacidade de geração de riqueza, além de avaliar o nível de diversificação econômica e a vulnerabilidade às crises setoriais.

A porcentagem de impostos líquidos de subsídios, que no quadro aparece de forma abreviada (ILS), encontra-se na quarta coluna, como parte da composição do PIB, mostram o quanto os municípios arrecadam efetivamente em tributos em comparação ao que concedem como incentivos fiscais. Esse dado é importante para analisarmos a capacidade fiscal do município, o equilíbrio entre arrecadação e renúncia de receita. A análise desses indicadores contribui para avaliar a sustentabilidade financeira da gestão pública, além de permitir comparações entre municípios semelhantes.

Nesse sentido, a análise do PIB e da composição setorial das economias dos municípios paulistas abordados nesse trabalho, revela uma significativa heterogeneidade em termos de desenvolvimento econômico, estrutura produtiva e vocações regionais. Municípios como Parapuã (PIB per capita de R\$ 70.898) e Iacanga (R\$ 57.670) apresentam desempenho econômico elevado, impulsionado sobretudo pelo setor industrial e por atividades agropecuárias de grande escala, como a produção de cana-de-açúcar, galináceos e alimentos industrializados. Em contraste, cidades como Areiópolis (R\$14.960) e Vargem (R\$15.197) apresentam PIB per capita significativamente inferior, com economia fortemente baseada no setor de serviços e menor participação industrial. Tais disparidades econômicas têm impactos diretos sobre a capacidade dos municípios de investir em políticas públicas, inclusive na Educação Infantil, cuja responsabilidade de oferta, conforme estabelece o artigo 30 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), é prioritariamente municipal. Nascimento (2024) ao analisar pequenos municípios paulistas demonstram que as disparidades encontradas em nossos quantitativos estão igualmente presentes em municípios com população até 5 mil habitantes, Gavião Peixoto apresenta um PIB per capita de 380 mil reais, enquanto Itapirapuã Paulista de 12,7 mil.

De acordo com os dados do IBGE e dos sites oficiais dos municípios, Areiópolis, Vera Cruz, Getulina, Ouroeste e Riolândia têm uma economia voltada para o cultivo de soja, milho

e cana-de-açúcar, a pecuária também constitui uma atividade econômica importante para os municípios, especialmente na criação de gado bovino. General Salgado se destaca na produção de grãos como soja, milho e trigo, além da cana-de-açúcar, na pecuária as atividades são particularmente a criação de gado de corte e leiteiro. São Luiz do Paraitinga é um importante destino turístico da região do Vale do Paraíba, em particular, devido ao seu Centro Histórico, tombado como Patrimônio Cultural Nacional. Guaraci é conhecida pela produção de soja, milho e arroz. Sarapuí tem sua economia pautada no cultivo de milho e soja, além de culturas de subsistência e produtos hortícolas, a produção de carne e leite é uma atividade tradicional na região. Embora o setor industrial em Sarapuí não seja tão proeminente quanto a agricultura e a pecuária, há pequenas indústrias e atividades de processamento que contribuem para a economia local. Essas indústrias estão basicamente relacionadas ao processamento de produtos agrícolas ou à fabricação de bens de consumo. Uchoa, Iacanga, Porangaba, Bofete, Parapuã, Pirangi e Ribeirão Bonito tem como principal atividade o cultivo de soja, milho e feijão. O cultivo de hortaliças e frutas também é comum, contribuindo para a economia local. Além da agricultura, outras atividades associadas ao setor agropecuário, como a produção de ração animal e outros insumos para a agricultura e a pecuária são atividades presentes nas cidades dessa região.

São Sebastião da Gramma se destaca pelo café. Além disso, o cultivo de hortaliças e frutas, como laranja, tomate e macadâmia também desempenham um papel importante na economia local. Vargem, Igaratá e Roseira tem suas atividades econômicas baseadas na produção de grãos, como milho e soja, e pelo cultivo de hortaliças e frutas. A produção agrícola é uma parte vital da economia local, com várias propriedades rurais dedicadas ao cultivo de produtos destinados ao mercado local e regional. O setor de comércio e serviços das cidades apresentadas é essencial para a vida cotidiana dos residentes e atende às necessidades da população local. Embora o setor industrial não seja tão destacado quanto a agricultura e a pecuária, pequenas indústrias locais contribuem para a economia, especialmente aquelas relacionadas ao processamento de produtos agrícolas.

Esses dados nos remetem a uma economia efetivamente baseada em atividades originadas principalmente na agricultura e na pecuária, o que chama a atenção para vários fatores que podem definir a receita própria de municípios com essas características. A economia dessas cidades pode ser altamente vulnerável às variações climáticas, sendo secas, chuvas excessivas ou outras condições meteorológicas impactantes à produção agrícola e pecuária. Também temos que considerar que a economia pode ser cíclica dependendo de safras e ciclo de vida dos rebanhos. Os períodos de boas colheitas ou preços elevados podem levar a uma

prosperidade temporária, enquanto períodos de baixa produção ou preços baixos podem causar dificuldades econômicas, que repercutem de forma direta na economia do município. Grande parte da população costuma estar envolvida diretamente na agricultura ou pecuária, seja como produtores ou trabalhadores. Isso pode levar a uma renda relativamente baixa.

O financiamento da Educação Infantil é especialmente sensível às condições econômicas locais, visto que a arrecadação própria e a capacidade de investimento dos municípios variam de forma proporcional ao dinamismo econômico regional. Segundo Oliveira (2007), o subfinanciamento crônico da Educação Infantil no Brasil decorre de uma combinação entre baixos investimentos públicos e ausência de mecanismos equitativos que garantam recursos suficientes e estáveis para esta etapa, considerada a mais vulnerável do ponto de vista orçamentário. Embora o Fundeb Permanente represente um avanço na redistribuição de recursos, ainda persiste uma lacuna entre as necessidades reais da Educação Infantil e os valores repassados, sobretudo nos municípios de menor capacidade contributiva.

Com o objetivo de evidenciar aspectos estruturais do mercado de trabalho local e suas implicações na demanda por serviços públicos, apresenta-se, a seguir, um quadro contendo dados referentes à média salarial mensal dos trabalhadores formais e ao número de pessoas ocupadas nos municípios do interior paulista evidenciados nesta pesquisa. Esses indicadores permitem avaliar, ainda que indiretamente, o nível de renda das famílias e a capacidade contributiva da população economicamente ativa, elementos fundamentais para compreender tanto a demanda por vagas em creches e pré-escolas quanto às limitações fiscais dos entes locais em manter e expandir esse atendimento.

**Tabela 6 – Situação econômica dos municípios compreendidos entre 10 e 11 mil habitantes**

Município	Total população	Salário médio mensal (mínimo) dos trabalhadores formais (2022)	Pessoal empregado 2022	Percentual de população com rendimento mensal até ½ salário-mínimo
Areiópolis	10130	2 salários	17,4%	30,7%
Vera Cruz	10176	2,3 salários	18,9%	29,1%
Getulina	10232	1,0 salário	18,2%	40,1 %
Ouroeste	10294	2,8 salários	34,7%	32,1%
Riolândia	10309	2,3 salários	20,1%	38,6%
General Salgado	10312	2,5 salários	40,6%	29,9%

São Luiz do Paraitinga	10337	2,0 salários	35,2%	37,7%
Guaraci	10350	2,6 salários	30,9%	30,7%
Sarapuá	10369	1,9 salários	28,9%	32,8 %
Uchoa	10394	2,1 salários	26,9%	29,6%
Iacanga	10437	1,7 salários	29,8%	28,8%
São Sebastião da Grama	10441	2, 0 salários	34,5%	29,9%
Porangaba	10451	1,7 salários	25,6%	35,6%
Bofete	10460	2,9 salários	30,9%	33,5%
Vargem	10512	2,1 salários	18,4%	28,5%
Parapuã	10580	2,4 salários	44,1%	31,4%
Igaratá	10605	2,2 salários	24,2%	33,1%
Roseira	10832	1,9 salários	31,3%	34,1%
Pirangi	10885	2,1 salários	37,4%	26,3%
Ribeirão Bonito	10989	2,2 salários	34,8%	29,2%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2022)

Para compreendermos de forma mais ampla as condições de financiamento da educação infantil nos municípios analisados, é fundamental conhecer suas principais características econômicas. Aspectos como o número de pessoas ocupadas e a média salarial dos trabalhadores formais oferecem subsídios para avaliar o dinamismo econômico local e a capacidade fiscal de cada município. Esses elementos são essenciais para identificar desigualdades regionais, os limites orçamentários enfrentados pelos gestores públicos e os desafios impostos à oferta de políticas educacionais voltadas à primeira infância. A análise dos indicadores socioeconômicos dos municípios paulistas revela desafios expressivos para a efetivação de políticas públicas voltadas ao atendimento em creches e pré-escola. Municípios como Getulina e Parapuã, por exemplo, apresentam uma alta proporção de sua população com rendimento mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, 40,1% e 31,4%, respectivamente, o que evidencia níveis significativos de vulnerabilidade socioeconômica. Ao mesmo tempo, municípios como Ouroeste e Bofete apresentam salários médios mais elevados, 2,8 e 2,9 salários-mínimos, respectivamente, indicando melhores condições de renda formal, o que pode refletir positivamente na arrecadação municipal e, conseqüentemente, na capacidade de investimento em políticas educacionais. Bruno e Silveira (2023), ao analisarem municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba em 2018, ressaltam que a capacidade orçamentária municipal que relaciona educação infantil pública de qualidade está diretamente relacionada à capacidade

fiscal do município, especialmente em contextos em que o atendimento em creches ainda não é universal e depende de esforços locais para ampliação de vagas e estruturação de equipes pedagógicas.

Essa desigualdade de renda e ocupação impacta diretamente na implementação do direito à educação infantil. Municípios com maior informalidade no mercado de trabalho e altos índices de famílias em situação de pobreza enfrentam maiores pressões sociais por vagas em creches públicas, mas nem sempre dispõem de recursos financeiros e humanos para respondê-las de forma eficaz.

Com a economia baseada de forma predominante na agricultura e pecuária, podemos perceber na tabela 6 que a média salarial é de pouco mais que dois salários-mínimos, no entanto, cerca de 30% da população dos municípios tem renda mensal de apenas meio salário-mínimo. A agência de notícias IBGE mostra que não há definição para linha de pobreza

O Brasil não tem uma linha de pobreza oficial. A Síntese dos Indicadores Sociais analisa as condições de vida da população brasileira considerando as linhas sugeridas pelo Banco Mundial e, ainda, os critérios adotados em programas sociais do Governo Federal. Em 2020, o país tinha 7,3 milhões de pessoas (3,5% da população) com rendimento mensal per capita de até R\$89, abaixo da linha de pobreza extrema do Bolsa Família. Considerando-se a linha de extrema pobreza do Banco Mundial (renda de US\$1,90/dia, ou R\$155 mensais per capita), encontramos 12 milhões de pessoas (5,7% da população). Já abaixo da linha do BPC (R\$261 per capita), havia 22 milhões de pessoas (10,5%). (IBGE, 2020)

No Brasil, o governo federal utiliza critérios baseados na renda per capita (renda por pessoa em um domicílio) para definir e classificar a pobreza e a extrema pobreza. Esses critérios são frequentemente usados em políticas públicas para definir quem serão ou não beneficiados em programas sociais. A extrema pobreza caracteriza uma renda mensal per capita muito baixa, sendo que, em 2023, o governo considerava em extrema pobreza famílias com renda per capita de até R\$105,00 por mês. Já a pobreza, no mesmo período, enquadra-se na renda per capita que ficaria entre R\$105,01 e R\$210,00 por mês. Esses valores são ajustados regularmente, com base em índices econômicos, inflação e mudanças nas políticas sociais.

Apesar da renda *per capita* ser um dos fatores que determinam a pobreza e extrema pobreza, existem fatores complementares como acesso a serviços básicos que incluem água potável, saneamento básico e eletricidade, além da dificuldade de obter alimentos suficientes para atender às necessidades nutricionais mínimas e viver em habitações sem estrutura mínima. Também são utilizados indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), e dados do Censo Demográfico para avaliar e monitorar a pobreza em diferentes dimensões.

Os critérios que definem pobreza e extrema pobreza encontram-se nas fontes oficiais do governo federal, sendo que, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) define os critérios da renda per capita para a classificação. A Lei nº 10.836/2004 (BRASIL, 2004), que instituiu o Programa Bolsa Família, traz definições de renda para famílias em situação de vulnerabilidade. O Decreto nº 10.852/2021 (BRASIL, 2021), que regula o Programa Auxílio Brasil, detalha os critérios de elegibilidade e definições de extrema pobreza e pobreza. O IBGE fornece dados socioeconômicos e estatísticas relacionadas à pobreza no Brasil. Os estudos do IBGE, como o PNAD e o Censo Demográfico ajudam a contextualizar os indicadores de pobreza. É importante dentro desse contexto elencarmos a relevância dessa definição, visto que o atendimento que é oferecido em creche ainda é uma prestação de serviço para os pobres. Para fazermos um mapeamento que vincula economia, pobreza e atendimento em idade de creche e pré-escola faremos um levantamento da renda familiar per capita das cidades que estamos pesquisando.

O quadro abaixo mostra o quantitativo de famílias conviventes em residências particulares, tendo como base a composição familiar e a remuneração mensal com base no salário-mínimo. É importante frisarmos que a tabela 3520 do sistema Sidra do IBGE nos mostra dados do Censo Demográfico de 2010, pois até a presente data esses dados do censo 2022 ainda não foram disponibilizados.

**Tabela 7-Famílias conviventes residentes em domicílios particulares, por classes de rendimento nominal mensal familiar per capita (%)**

	Até ¼ salário	+ ¼ a ½ salário	+1/2 a 1 salário	+1 a 2 salários	+2 a 3 salários	+3 a 5 salários	+ 5 salários	Sem rendimentos
Areiópolis	7,41	21,3	35,88	8,11	0	0	2,37	24,93
Vera Cruz	14,58	18,5	38,71	20,02	6,21	0	0	1,98
Getulina	20,98	24,23	25,21	15,72	0	0	0	13,87
Ouroeste	18,3	21,67	33,32	2,95	2,11	0	2,88	18,76
Riolândia	4,56	29,64	31,3	12,65	5,61	0	0	16,25
General Salgado	11,46	19,56	30,63	13,99	0	0	1,97	22,39
São Luiz do Paraitinga	7,07	26,52	30,21	19,29	0	2,46	0	14,45
Guaraci	15,15	21,78	25,49	13,38	0	0	0	24,2
Sarapuí	24,14	25,75	20,91	12,61	0	2,52	2,68	11,39
Uchoa	7,41	14,31	29,24	36,83	4,42	4,68	0	3,12
Iacanga	4,85	20,6	34,7	17,82	5,92	6,11	0	9,99
São Sebastião da Gramma	5,67	36,82	37,39	11,48	0	0	0	8,64
Porangaba	1,63	26,12	32,84	8,71	2,87	0	0	27,83
Bofete	9,24	26,55	41,36	3,35	0	9,2	0	10,3

Vargem	4,16	14,27	46,37	20,29	4,32	3,7	0	6,9
Parapuã	14,94	26,56	30,21	14,24	3,47	0	0	10,58
Igaratá	9,19	13,3	52,24	14,37	0	7,59	0	3,32
Roseira	11,59	17,74	18,08	15,95	6,59	0	0	30,06
Pirangi	18,98	8,79	39,76	22,52	3,25	0	0	6,7
Ribeirão Bonito	7,72	16,5	35,38	15,91	1,99	0	0	22,49

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Demográfico de 2010<sup>3</sup>

Os dados da tabela revelam um quadro marcado pela baixa renda das famílias nos municípios apresentados, evidenciando que grande parte da população vive com até um salário-mínimo. Em municípios como Getulina, 70,42% das famílias apresentam renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, Sarapuí, 50,9%, Ouroeste 39,97% e Roseira 47,41%, a maioria das famílias encontra-se em condições de vulnerabilidade econômica. Ainda que haja variação entre localidades, a concentração predominante nas faixas de até um salário-mínimo é recorrente, sendo complementada por índices significativos de famílias sem rendimentos, como em Porangaba que apresenta 27,83%, Roseira 30,06% e Areiópolis 24,93%, essas famílias que são classificadas sem nenhum rendimento inclui as famílias que recebem apenas benefícios. Essa realidade social é particularmente relevante quando discutimos o atendimento da Educação Infantil, pois famílias com menor renda tendem a depender prioritariamente da rede pública para garantir o acesso de suas crianças à creche e à pré-escola.

Sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético, esses dados evidenciam como a condição econômica das famílias trabalhadoras impõe ao Estado a responsabilidade de prover a educação como política pública essencial, mas também demonstram como o financiamento da Educação Infantil é tensionado pela lógica capitalista. Ao mesmo tempo em que a expansão da oferta é necessária para responder às demandas de uma população empobrecida, muitas vezes ela se realiza por meio de estratégias de baixo custo, como parcerias público-privadas, convênios e terceirizações, que ampliam o acesso, mas não asseguram qualidade socialmente referenciada.

Embora historicamente associada ao atendimento das camadas populares, observa-se que, na realidade atual, as famílias em situação de maior vulnerabilidade social são justamente as que menos acessam as creches, de modo que o atendimento tem sido apropriado, em grande medida, por grupos com melhores condições socioeconômicas, revelando uma inversão do

<sup>3</sup> Os dados apresentados nas Tabelas 7 e 8 têm como fonte o Censo Demográfico de 2010, uma vez que, até o prazo final de consolidação deste trabalho, os microdados e as informações desagregadas em nível municipal referentes ao Censo Demográfico de 2022 ainda não se encontravam disponibilizados pelos órgãos oficiais de estatística.

público originalmente prioritário e aprofundando as desigualdades no acesso à educação infantil. Em municípios onde mais da metade da população vive com até um salário-mínimo, como Igaratá (75,73%), São Sebastião da Gramma (80%) e Vargem (64,8%), a escola deveria assumir um papel central não apenas na formação, mas também no cuidado e na proteção social das crianças. Entretanto, a fragilidade do financiamento compromete a efetivação de uma educação emancipadora, perpetuando um ciclo em que a Educação Infantil é vista como serviço assistencial voltado à manutenção da força de trabalho adulta, mais do que como investimento em cidadania plena desde a infância.

Dessa forma, a análise da distribuição de rendimentos demonstra a íntima relação entre desigualdade social, financiamento educacional e atendimento da Educação Infantil. A concentração de famílias em faixas de baixa renda coloca pressão sobre a rede pública, ao mesmo tempo em que evidencia a insuficiência das políticas de financiamento em um modelo capitalista que prioriza a expansão quantitativa a custos reduzidos. Esse quadro contribui para a reprodução das desigualdades sociais, transformando a infância em objeto de políticas focalizadas e precarizadas, em detrimento da construção de uma educação pública, universal e de qualidade socialmente referenciada.

A educação, tendo como uma de suas formas de atuação mais importantes a escolarização, é um fator capaz de desenvolver nos indivíduos suas potencialidades ao permitir o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, como previsto na Constituição de 1988. Quando disseminada de forma universal é um dos mais importantes mecanismos para a promoção de oportunidades entre membros de um país. É, ainda, mais importante em situações de alta desigualdade, quando então ganha maior relevo a responsabilidade do poder público. (CASTRO, 2009, p. 674)

A citação acima nos remete a educação como direito, que no caso dessa pesquisa, coloca em seu pano de fundo a pobreza, a vulnerabilidade, o que faz esse direito ser ainda mais importante, visto que em muitos casos as crianças que frequentam a creche, naquele espaço estão temporariamente livre dos abusos, da falta de alimentos, sendo estimuladas, cuidadas, tendo a oportunidade de compartilhar, de construir, de viver, enquanto no ambiente doméstico, conseguem apenas sobreviver.

A Educação Infantil é a base do desenvolvimento, oportunizar o acesso e a educação de qualidade, principalmente em cenários de desigualdades exige que o poder público vá além da simples provisão de vagas escolares, integrando políticas educacionais a estratégias de combate à pobreza, alimentação escolar, transporte e assistência social. Além disso, a ausência de camadas médias e altas de renda em muitas regiões compromete a capacidade de arrecadação local, dificultando o financiamento adequado da educação básica. Portanto, compreender o

perfil socioeconômico da população não é apenas um exercício estatístico, mas uma condição indispensável para a construção de uma educação equitativa, contextualizada e capaz de romper ciclos históricos de exclusão social.

Na tabela abaixo demonstraremos um panorama geral dos municípios estudados em relação a renda per capita por domicílio particular, discriminando em valores absolutos, de acordo com a tabela 3520 do IBGE, quem são essas famílias, considerando a seguinte composição familiar: casal sem filhos, casal com filhos e mulher sem cônjuge que possui filhos.

**Tabela 8- Distribuição de famílias em sua composição de acordo com a renda**

Município	Composição da família	¼ do salário	¼ a ½	½ a 1	1 a 2	2 a 3	3 a 5	+ de 5	Sem rendimento
Areiópolis	Total	17	48	80	18	-	-	5	56
	Casal sem filhos	-	5	21	4	-	-	5	10
	Casal com filhos	2	9	19	9	-	-	-	6
	Mulher sem cônjuge com filhos	15	34	40	5	-	-	-	40
Vera Cruz	Total	26	33	69	36	11	-	-	4
	Casal sem filhos	-	5	12	4	6	-	-	-
	Casal com filhos	8	16	20	11	-	-	-	4
	Mulher sem cônjuge com filhos	18	13	38	22	5	-	-	-
Getulina	Total	44	51	53	33	-	-	-	29
	Casal sem filhos	6	-	8	11	-	-	-	8
	Casal com filhos	6	10	13	19	-	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	32	41	32	3	-	-	-	22
Ouroeste	Total	21	25	39	3	2	-	3	22
	Casal sem filhos	-	-	6	3	2	-	3	2
	Casal com filhos	-	10	8	-	-	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	21	15	26	-	-	-	-	19
Riolândia	Total	8	53	56	23	10	-	-	29
	Casal sem filhos	-	9	19	-	6	-	-	6
	Casal com filhos	4	22	10	13	4	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	4	22	26	10	-	-	-	24
General Salgado	Total	22	38	59	27	-	-	4	43
	Casal sem filhos	-	5	27	9	-	-	-	5
	Casal com filhos	12	11	10	7	-	-	-	6
	Mulher sem cônjuge com filhos	10	22	22	11	-	-	4	32
São Luiz do Paraitinga	Total	11	43	49	31	-	4	-	23
	Casal sem filhos	5	-	23	16	-	-	-	4
	Casal com filhos	-	6	16	6	-	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	6	37	9	10	-	4	-	20
Guaraci	Total	36	52	61	32	-	-	-	58
	Casal sem filhos	-	11	14	22	-	-	-	7
	Casal com filhos	3	18	15	4	-	-	-	8
	Mulher sem cônjuge com filhos	33	23	32	6	-	-	-	43

Sarapuí	Total	50	53	43	26	-	5	6	24
	Casal sem filhos	-	15	9	6	-	-	6	10
	Casal com filhos	24	19	8	5	-	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	26	20	27	14	-	5	-	13
Uchoa	Total	14	27	54	68	8	9	-	6
	Casal sem filhos	5	-	15	30	-	9	-	-
	Casal com filhos	-	10	29	28	-	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	8	17	9	10	8	-	-	6
Iacanga	Total	12	52	87	45	15	15	-	25
	Casal sem filhos	-	6	15	22	11	7	-	-
	Casal com filhos	-	11	46	7	-	5	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	12	36	25	15	4	3	-	25
São Sebastião da Grama	Total	13	88	89	27	-	-	-	21
	Casal sem filhos	-	12	34	7	-	-	-	-
	Casal com filhos	-	28	17	6	-	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	13	47	38	13	-	-	-	21
Porangaba	Total	3	42	53	14	5	-	-	45
	Casal sem filhos	-	8	18	14	-	-	-	-
	Casal com filhos	-	22	16	-	5	-	-	13
	Mulher sem cônjuge com filhos	3	12	19	-	-	-	-	32
Bofete	Total	14	40	62	5	-	14	-	15
	Casal sem filhos	-	8	8	-	-	7	-	-
	Casal com filhos	7	17	47	-	-	6	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	7	15	6	5	-	-	-	15
Vargem	Total	7	23	74	32	7	6	-	11
	Casal sem filhos	-	3	24	22	-	6	-	3
	Casal com filhos	1	11	21	3	3	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	6	8	29	7	3	-	-	8
Parapuã	Total	27	47	54	25	6	-	-	19
	Casal sem filhos	5	4	12	15	-	-	-	-
	Casal com filhos	5	16	33	-	-	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	17	27	8	10	6	-	-	19
Igaratá	Total	15	22	86	24	-	13	-	5
	Casal sem filhos	-	-	18	10	-	6	-	-
	Casal com filhos	-	10	19	8	-	6	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	15	12	49	5	-	-	-	5
Roseira	Total	23	36	36	32	13	-	-	60
	Casal sem filhos	-	-	13	4	7	-	-	-
	Casal com filhos	-	20	-	22	4	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	23	15	23	7	3	-	-	60
Pirangi	Total	52	24	109	61	9	-	-	18
	Casal sem filhos	-	-	49	33	5	-	-	-
	Casal com filhos	8	9	43	11	4	-	-	-
	Mulher sem cônjuge com filhos	44	15	17	17	-	-	-	18
Ribeirão Bonito	Total	24	52	111	50	6	-	-	70
	Casal sem filhos	-	7	14	29	-	-	-	-

	Casal com filhos	4	18	41	5	-	-	-	8
	Mulher sem cônjuge com filhos	20	27	56	16	6	-	-	63

Fonte: Elaboração própria de acordo com dados do censo demográfico (IBGE,2010)

A tabela apresentada revela um retrato das condições socioeconômicas das famílias nos municípios paulistas, considerando a estrutura familiar e a distribuição de rendimentos. A análise desses dados permite compreender a relação direta entre baixa renda, arranjos familiares e demanda pela Educação Infantil, especialmente nas creches e pré-escolas públicas.

Em praticamente todos os municípios, observa-se a centralidade da mulher sem cônjuge com filhos como grupo em maior vulnerabilidade. Em Areiópolis, por exemplo, 34 famílias nessa condição vivem com apenas  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  salário, 40 famílias com até um salário e 40 sem rendimentos, configurando um cenário em que a mulher trabalhadora, além de prover o sustento, depende fortemente de políticas públicas de educação e cuidado infantil. Essa tendência se repete em Getulina que apresentam 32 famílias sem renda, 41 com até  $\frac{1}{2}$  salário e 22 famílias sem rendimentos, em Guaraci a situação não é diferente 33 famílias com rendimento de até  $\frac{1}{4}$  salário, 23 com até  $\frac{1}{2}$  salário e 43 sem rendimentos, Roseira, apresenta 23 famílias sobrevivendo com até  $\frac{1}{4}$  do salário, 15 com até  $\frac{1}{2}$  salário e 60 sem rendimentos e Ribeirão Bonito com 20 famílias com rendimentos de até  $\frac{1}{4}$  salário, 27 com até  $\frac{1}{2}$  salário e 63 sem rendimentos, confirmando que os arranjos monoparentais femininos concentram a precarização econômica e, portanto, pressionam por maior atendimento em Educação Infantil.

Além disso, há municípios em que o número de famílias sem rendimentos é alarmante, como em Porangaba (45), Roseira (60) e Ribeirão Bonito (70), evidenciando desigualdades estruturais profundas. Em contrapartida, mesmo onde os indicadores de renda são relativamente melhores, como em Uchoa (maior proporção de famílias entre 1 e 2 salários e até 5 salários) ou em Iacanga (com parte significativa entre 1 e 2 salários e acima), a maioria das famílias ainda se encontra em faixas de até um salário-mínimo, o que confirma a dependência estrutural da população em relação ao financiamento público da Educação Infantil.

Sob a ótica do referencial teórico, esses dados evidenciam que a Educação Infantil cumpre um papel de compensação social frente às desigualdades produzidas pelo sistema econômico que estamos inseridos. Ao mesmo tempo em que possibilita às mulheres trabalhadoras condições mínimas de inserção no mercado de trabalho, ela se organiza em arranjos que frequentemente restringem o direito das crianças à uma educação de qualidade, pois atentam-se para uma lógica de política assistencial. A predominância de famílias com baixa ou nenhuma renda e a sobrecarga das mulheres como chefes de família demonstram que o financiamento da Educação Infantil não pode ser compreendido apenas como elemento técnico,

mas como estratégia estatal que garante a possibilidade de trabalho para as famílias e, simultaneamente, favorece a emancipação da infância em um modelo de educação pública, universal e de qualidade socialmente referenciada.

Os dados da tabela 8, podem ser parcialmente atualizados com quantitativos do Censo Demográfico de 2022 que disponibilizou esses filtros a nível Nacional e por unidade de federação, no nosso caso, a análise é feita com os números disponíveis do estado de São Paulo. Esses dados apontam que das 5.305.141 famílias declaradas com rendimento mensal per capita de até 1 salário-mínimo, 803.834 famílias são compostas de casais sem filhos, 2.449.365 famílias são compostas de casais com filhos e 901.427 famílias são compostas de mulheres com filhos e sem cônjuge. Entre as declaradas sem nenhum rendimento de um total de 429.834 famílias, 116.106 é composta por casais sem filhos, 131.214 de casais com filhos e 85.349 de famílias onde as mulheres possuem filhos e não possuem cônjuges.

A análise dos dados do Censo Demográfico mais recente evidencia transformações significativas na composição das famílias brasileiras, em especial no estado de São Paulo, onde se observa um contingente expressivo de famílias chefiadas por mulheres sem cônjuge com filhos. Tal configuração familiar, longe de ser um fenômeno residual, apresenta forte concentração nas faixas de menor rendimento mensal familiar per capita, especialmente entre até um salário-mínimo e entre um e dois salários-mínimos. Esses dados revelam uma realidade estrutural marcada pela sobreposição de desigualdades de gênero, renda e responsabilidade pelo cuidado, que impõe limites objetivos à autonomia econômica dessas mulheres e à garantia de direitos sociais de seus filhos.

No caso das mães sem cônjuge com filhos, a responsabilidade pelo sustento econômico do domicílio e pelo cuidado cotidiano das crianças recai de forma integral sobre a mesma pessoa. Essa condição evidencia a centralidade da educação infantil, particularmente da creche, não apenas como um direito da criança, conforme assegurado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, mas também como uma política pública indispensável à viabilização do trabalho feminino e à sobrevivência material dessas famílias. Assim, a ausência ou insuficiência de vagas em creche produz efeitos que extrapolam o campo educacional, impactando diretamente as trajetórias laborais, a renda e as condições de vida das mães e de seus filhos.

A leitura crítica dos dados censitários permite problematizar concepções restritas de planejamento educacional que tratam a creche exclusivamente como uma etapa inicial da educação básica, descolada das dinâmicas socioeconômicas que conformam a demanda por esse serviço. No contexto das famílias chefiadas por mulheres, especialmente aquelas situadas

nas camadas populares, a creche constitui um elemento estruturante para a inserção, permanência e estabilidade no mercado de trabalho. A inexistência de uma rede pública de educação infantil suficientemente ampla, territorialmente acessível e de qualidade tende a empurrar essas mulheres para estratégias precárias de cuidado, como redes informais instáveis, abandono ou redução da jornada de trabalho, ou ainda para a informalidade, reforçando ciclos intergeracionais de pobreza e exclusão social. Nesse cenário, a creche deve ser compreendida como política social estratégica, com papel fundamental na promoção da equidade de gênero. Ao garantir o cuidado coletivo das crianças pequenas, o Estado contribui para redistribuir socialmente o trabalho reprodutivo, historicamente naturalizado como atribuição feminina. No caso das mães solo, essa redistribuição não é apenas desejável, mas condição necessária para a garantia do direito ao trabalho e à renda. A insuficiência de vagas em creche, portanto, não representa apenas uma violação do direito da criança à educação, mas também uma limitação concreta ao exercício de direitos sociais das mulheres, aprofundando desigualdades já existentes.

Nesse sentido, políticas de expansão da educação infantil que se restrinjam ao cumprimento formal de metas de atendimento, desconsiderando o perfil socioeconômico e a composição das famílias, tendem a reproduzir desigualdades. A priorização de territórios com elevada incidência de famílias chefiadas por mulheres, bem como a ampliação da oferta pública direta de creche, são fundamentais para assegurar não apenas o direito das crianças à educação, mas também a proteção social e a autonomia econômica das mães. Soluções baseadas em convênios com instituições privadas, quando insuficientemente reguladas e financiadas, podem aprofundar a precarização da oferta e transferir ao mercado responsabilidades que são próprias do Estado. Os dados do Censo Demográfico de 2010 e os de 2022 indicam que a creche deve ser compreendida como uma política pública transversal, situada na intersecção entre educação, trabalho, gênero e proteção social. A expressiva presença de mães sem cônjuge com filhos no estado de São Paulo evidencia que a expansão da educação infantil não pode se limitar à garantia formal do direito da criança, devendo integrar estratégias mais amplas de enfrentamento das desigualdades sociais e de promoção da autonomia feminina.

A leitura dos dados apresentados, quando confrontada com a pesquisa de Carvalho (2020) e Geraldo (2023), revelam que as desigualdades identificadas nos municípios paulistas não são meramente conjunturais ou localizadas, mas se inserem no bojo da crise estrutural do capital e do modelo de capitalismo dependente brasileiro.

Para Carvalho, a Educação Infantil no contexto da pobreza deve ser analisada como parte da estratégia de manutenção da ordem capitalista: as políticas públicas para a infância,

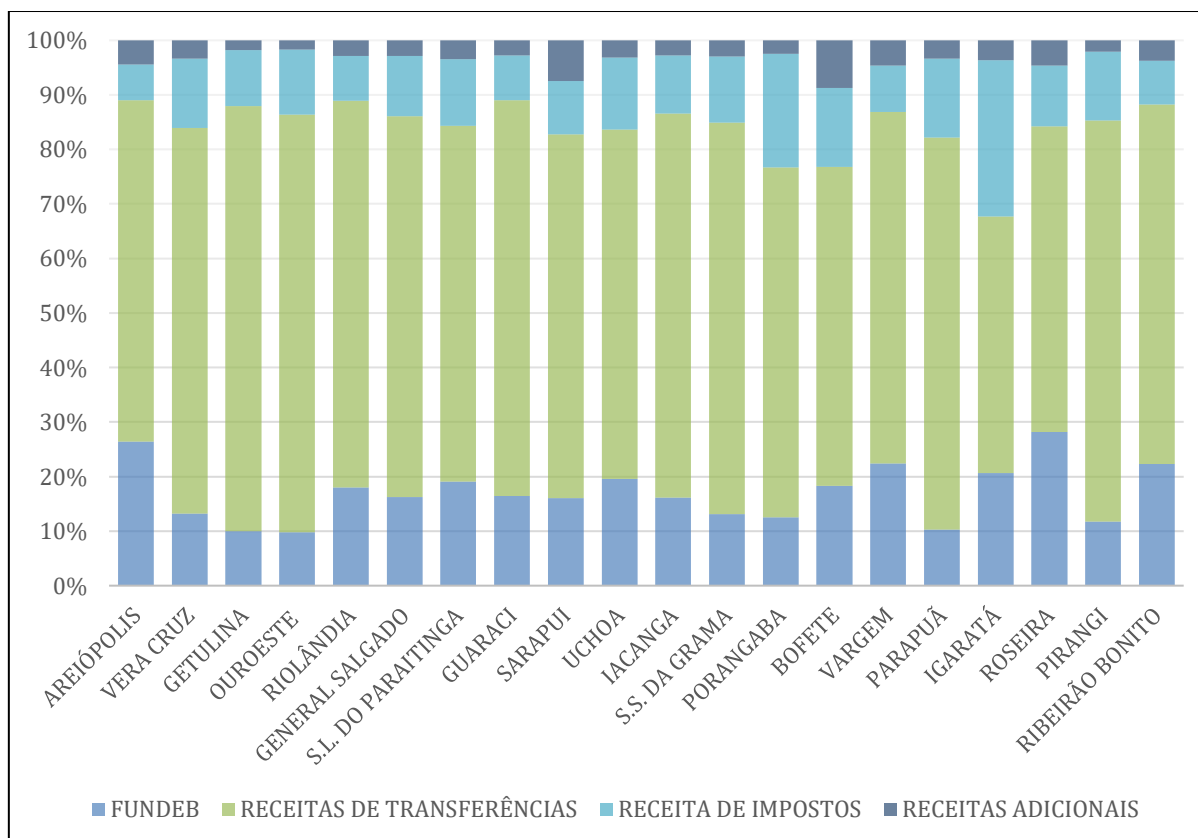
especialmente em países periféricos, não se destinam a universalizar direitos, mas a administrar a miséria de grandes parcelas da população. Os dados da tabela corroboram esse diagnóstico ao evidenciar a presença de famílias monoparentais femininas vivendo com até  $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{2}$  ou nenhum salário. Esse arranjo familiar, marcado pela exploração da mulher trabalhadora e pela ausência de políticas de redistribuição estrutural, indica que o atendimento em creches e pré-escolas públicas opera como um instrumento de compensação, garantindo apenas a sobrevivência mínima das crianças e a inserção precária da mãe no mercado de trabalho.

Na mesma linha, Geraldo (2023) enfatiza que o financiamento da Educação Infantil no Brasil se insere nos dilemas do capitalismo dependente, em que a classe trabalhadora, sobretudo a população pobre e negra, é duplamente penalizada: pela escassez de recursos destinados ao setor e pela forma focalizada com que esses recursos são aplicados. A predominância de famílias sem rendimentos em municípios como Porangaba, Roseira e Ribeirão Bonito explicita o caráter seletivo e assistencialista da oferta educacional. A escola infantil, nesse cenário, não é organizada para emancipar, mas para conter a pobreza dentro de limites toleráveis ao capital, reforçando desigualdades de classe e de raça.

Assim, tanto Carvalho quanto Geraldo contribuem para revelar que a precarização econômica das famílias se articula diretamente à precarização do financiamento da Educação Infantil. O duplo papel do Estado, já apontado na literatura crítica, reaparece: de um lado, garantir que as mulheres pobres tenham onde deixar seus filhos para manter-se produtivas; de outro, conter os custos sociais dessa política em patamares mínimos, com foco em expansão de vagas de baixo custo, parcerias público-privadas e ausência de universalização.

Nessa perspectiva, os dados não devem ser lidos apenas como estatísticas de renda, mas como expressão concreta da contradição capital-trabalho no campo educacional. O Estado, ao financiar a Educação Infantil de forma focalizada e insuficiente, reproduz a lógica do capitalismo dependente, em que a educação das crianças pobres é vista como gasto social necessário à reprodução da força de trabalho, mas não como direito universal de formação integral.

A situação econômica dos municípios e a renda das famílias que neles residem são indicadores importantes para o estudo do financiamento da Educação Infantil, municípios que possuem receitas próprias reduzidas têm menos recursos para investir no atendimento às crianças de 0 a 5 anos, que são de responsabilidade do ente federado municipal. O gráfico abaixo vem para corroborar nessa discussão, pois representa a receita dos municípios para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino discriminando quais são as fontes dessas receitas que os municípios possuíam para subsidiar a educação no ano de 2022:

**Gráfico 4- Média da participação das fontes na receita dos municípios no ano de 2022 (%)**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RREO (SIOPE,2022)

Para entendermos o gráfico é importante sabermos quais são as fontes que compõem cada receita. Receitas de transferências constitucionais e legais são recursos repassados de um ente federativo para outro com base em percentuais fixos de arrecadação, definidos por normas constitucionais ou legais específicas. Compostas pela parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b, d e e, cota-parte do ICMS, cota-parte do IPI-Exportação, cota-parte do ITR, cota-parte do IPVA, cota-parte do IOF-Ouro e compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais.

**Quadro 9 – Origem do imposto para composição da receita e sua base legal detalhamento das transferências constitucionais**

Receita / Cota-Parte	Origem do Imposto	Tipo de Receita para o Município	Base Legal
<b>Cota-parte do ICMS</b>	<b>Estadual</b>	Transferência constitucional obrigatória	CF, art. 158, IV
<b>Cota-parte do IPVA</b>	<b>Estadual</b>	Transferência constitucional obrigatória	CF, art. 158, III
<b>Cota-parte do IPI – Exportação</b>	<b>Federal</b>	Transferência constitucional obrigatória	CF, art. 159, II

<b>Cota-parte do ITR</b>	<b>Federal</b>	Transferência constitucional (se houver convênio de fiscalização com a Receita Federal)	CF, art. 153, VI e art. 158, II
<b>Cota-parte do IOF – Ouro</b>	<b>Federal</b>	Transferência constitucional obrigatória (IOF-Ouro como ativo financeiro)	CF, art. 153, § 5º
<b>Cota-parte do IRRF (art. 157 e 158, I)</b>	<b>Federal</b> (mas a cota-parte retida pelo município é municipal)	Receita própria municipal	CF, art. 158, I
<b>Compensações financeiras (ex: CFEM, royalties etc.)</b>	<b>Federal / Estadual</b>	Transferência legal ou constitucional (dependendo do caso)	CF, art. 20 e leis específicas
<b>CF, art. 159, I, alínea “b”, “d”, “e” (FPM, IPI, CIDE etc.)</b>	<b>Federal</b>	Transferência constitucional obrigatória	CF, art. 159

Fonte: Elaboração própria a partir da Constituição Federal (BRASIL,1988)

A Receita de impostos que aparece no gráfico, são receitas oriundas do IPTU, ITBI, ISS, IRRF, receitas arrecadadas a nível municipal.

As receitas adicionais são compostas por transferências do FNDE, incluindo rendimentos e aplicações financeiras, como o Salário-Educação, o PDDE, o PNAE, o PNATE, entre outras transferências, nas receitas adicionais também são contabilizadas receitas de convênios, royalties destinados à Educação e operações de crédito vinculadas à Educação.

Ao analisarmos o gráfico percebemos que as receitas adicionais são inexpressivas na composição da receita. O financiamento da educação infantil está profundamente condicionado à arquitetura federativa prevista na Constituição Federal de 1988, que estabelece a descentralização da oferta educacional e define competências específicas para os entes federativos. No entanto, o exercício pleno dessa responsabilidade está fortemente atrelado à capacidade fiscal municipal, a qual, em grande parte dos casos, é sustentada por receitas de transferências constitucionais e legais, especialmente em municípios de pequeno e médio porte. Tais receitas, provenientes da repartição de impostos federais e estaduais, como o ICMS, IPVA, FPM, IPI-Exportação, ITR e IRRF, não apenas constituem a base da RCL municipal, mas também alimentam diretamente o Fundeb. Além disso, em contextos de alta desigualdade socioeconômica, como é o caso de municípios com a população enquadrada nesse trabalho, as transferências constitucionais são frequentemente a principal fonte de receita efetiva para a gestão pública, como o gráfico acima vem reafirmar. Sem uma base própria de arrecadação

significativa, como no caso de receitas oriundas do IPTU ou ISS, esses municípios dependem quase exclusivamente de fundos como o FPM e do repasse do Fundeb para os atendimentos destinados à educação infantil, serviço de responsabilidade municipal. Isso evidencia uma relação estrutural entre o desenho federativo brasileiro, a política de redistribuição via transferências constitucionais e a materialização (ou não) do direito à educação na primeira infância. Nesse sentido para corroborar com essa discussão Mendes (2011) destaca que, embora a Constituição de 1988 tenha definido competências compartilhadas, a maior parte da execução direta da Educação Infantil recai sobre os municípios, que precisam mobilizar recursos próprios (como ISS, IPTU, ITBI e taxas locais) para subsidiar despesas correntes, uma vez que as transferências constitucionais e o Fundeb não são suficientes para cobrir a demanda crescente por creches e pré-escolas. O autor que pesquisa sobre o tema no município de Uberlândia, demonstra que esse cenário se agrava porque o percentual de receitas próprias aplicado na manutenção da educação supera os mínimos constitucionais, mas ainda assim não garante a universalização nem a qualidade, refletindo um quadro de desequilíbrio fiscal estrutural que também pode ser observado em cidades de menor porte. Os mesmos dados levantados nesse município se fazem recorrentes nos municípios do interior paulista que são analisados nesta pesquisa.

Ao analisarmos o gráfico 4 e a tabela 7 e 8 podemos perceber que nos municípios abordados em nosso recorte populacional, a oferta da educação infantil enfrenta limitações estruturais, que se compõe entre a dependência financeira dos entes subnacionais em relação às transferências constitucionais e legais, combinada com a baixa capacidade contributiva da população e as fragilidades históricas da política social voltada à infância. Grande parte desses municípios apresenta índices elevados de pobreza e desigualdade, o que se reflete na baixa arrecadação tributária própria, reduzindo drasticamente a autonomia financeira local. Dos vinte municípios analisados a média de receita de impostos é de R\$ 6.466.296,00, nesse contexto 5 municípios tem receitas de impostos municipais na faixa entre 2 e 4 milhões, 6 municípios na faixa dos 5 milhões, 4 na faixa dos 6 milhões, 2 na faixa entre 7 e 8 milhões e 2 entre a faixa de 9 e 10 milhões, somente Igaratá teve em 2022 uma receita de R\$ 15.162.683,54. Para podermos entender melhor a dependência financeira externa desses municípios iremos apresentar na tabela abaixo a razão da receita total de impostos de cada municipalidade pela sua receita própria, de acordo com os dados declarados no Relatório resumido executado do orçamento, disponíveis no Siope:

**Tabela 9- Razão entre receita líquida, receita de transferências e receita própria municipal**

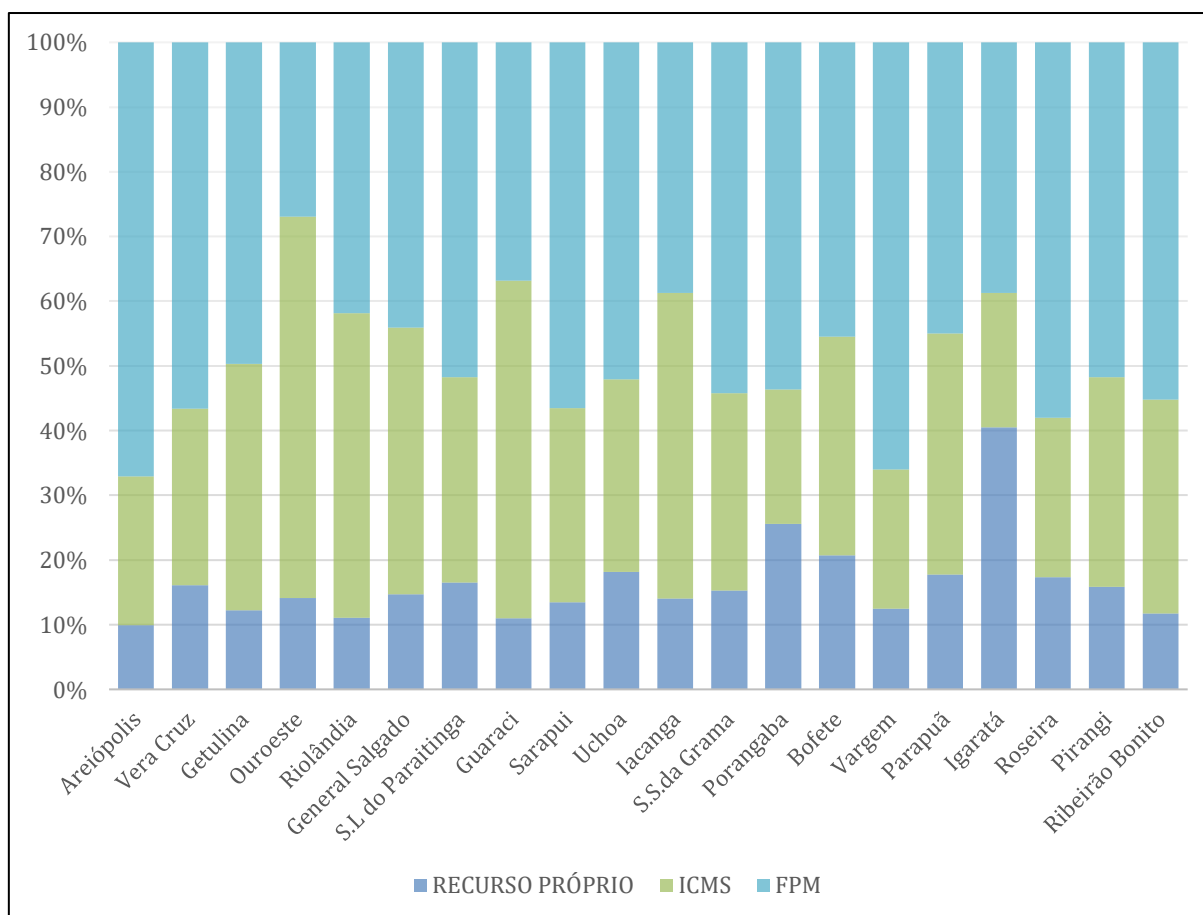
Município	Receita total resultante de impostos em R\$	Receita de impostos em R\$	Razão (%)	Cota-parte FPM em R\$	Razão (%)	Cota-parte ICMS Em R\$	Razão (%)
Areiópolis	30.488.836,90	2.868.789,12	9,4	19.336.103,56	63,4	6.624.225,39	21,7
Vera Cruz	27.676.607,59	5.502.443,35	19,9	19.336.043,56	69,9	9.288.949,05	33,6
Getulina	40.859.397,67	4.750.010,11	11,6	19.336.043,56	47,3	14.842.198,48	36,3
Ouroeste	76.320.493,23	10.132.984,56	13,3	19.336.043,56	25,3	42.330.480,35	55,5
Riolândia	49.107.487,10	5.124.576,28	10,4	19.336.043,56	39,4	21.709.443,02	44,2
General Salgado	45.270.691,69	6.216.174,42	13,7	18.607.861,30	41,1	17.411.349,82	38,5
São Luiz do Paraitinga	39.023.960,80	6.160.606,04	15,8	19.336.043,56	49,5	11.871.995,94	30,4
Guaraci	59.143.671,27	5.998.511,54	10,1	20.112.690,85	34,0	28.550.601,61	48,3
Sarapuí	36.017.431,20	4.595.313,98	12,7	19.336.043,56	53,7	10.293.310,70	28,6
Uchoa	39.659.080,41	6.748.523,80	17,0	19.336.043,56	48,7	11.065.603,79	27,9
Iacanga	53.249.046,49	6.996.205,48	13,1	19.336.043,56	36,3	23.591.825,78	44,3
São S. da Grama	37.852.027,79	5.449.748,18	14,4	19.336.043,56	51,1	10.894.220,89	28,8
Porangaba	37.735.086,36	9.215.803,94	24,4	19.336.043,56	51,2	7.505.444,90	19,9
Bofete	42.913.760,99	8.522.247,46	19,8	18.715.707,77	43,6	13.930.302,95	32,5
Vargem	31.266.849,52	3.639.301,02	11,6	19.336.043,56	61,8	6.298.133,26	20,1
Parapuã	45.305.988,67	7.619.450,00	16,8	19.336.043,56	42,7	16.039.380,43	35,4
Igaratá	40.053.893,55	15.162.683,54	37,8	14.502.032,66	36,20	7.749.760,11	19,3
Roseira	34.942.545,08	5.767.978,17	16,5	19.336.043,56	55,3	8.225.977,26	23,5
Pirangi	40.497.872,92	5.933.766,61	14,6	19.336.043,56	47,7	12.076.789,10	29,8
Ribeirão Bonito	37.530.532,95	4.110.000,88	10,9	19.336.043,56	51,5	11.570.162,34	30,8

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RREO anual 2022 (SIOPE, 2022)

A tabela 9 nos ajuda a perceber a proporção dos recursos próprios em detrimento as receitas de transferências que foram analisadas em seus principais impostos, o Fundo de Participação dos Municípios e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço, o fato de termos optado somente para análise dos dois principais impostos de transferência, além da receita própria não permite que a tabela chegue a porcentagem total de 100%, no entanto mostram de forma clara a dependência estrutural da receita municipal, que se agrava na medida em que o Fundeb distribui recursos com base em critérios de matrícula e fatores de ponderação

que, muitas vezes, não são suficientes para cobrir os custos reais da expansão de vagas em creches, notadamente em áreas rurais ou periferias urbanas. A isso soma-se a ausência de políticas federais robustas e perenes voltadas especificamente à infraestrutura e ao custeio da educação infantil.

**Gráfico 5- Composição de receita com base no recurso próprio, ICMS e FPM**



Fonte: Elaboração própria com dados do RREO anual 2022 (SIOPE, 2022)

O gráfico que apresenta os dados da tabela 9 elucidam a composição da receita, as análises dos números mostram que na maioria dos municípios estudados a arrecadação própria proveniente de impostos locais não ultrapassa 20% do total de receitas, sendo Porangaba e Igaratá as duas exceções, há municípios em que a arrecadação de impostos municipais fica em torno de 10% de toda a receita, como ocorre em Areiópolis (9,4%), Riolândia (10,4%) e Guaraci (10,1%). Essa realidade indica a incapacidade de os municípios sustentarem suas políticas públicas por meio de uma base tributária própria, permanecendo fortemente dependentes das transferências intergovernamentais. Mesmo casos que destoam, como Igaratá, com 37,8% de receita oriunda de impostos municipais, continuam condicionados às receitas de transferências, que representam parcela significativa de seu orçamento.

O Fundo de Participação dos Municípios desponta como a principal fonte de recursos em boa parte dos casos, chegando a representar mais de 50% da receita total em municípios como Vargem (61,8%), Sarapuí (53,7%) e Roseira (55,3%). Essa dependência evidencia a centralização da arrecadação tributária em instâncias superiores de governo, em contraste com a descentralização das responsabilidades sociais para os municípios. Tal contradição reflete um traço histórico do federalismo brasileiro, no qual o poder local assume encargos diretos sobre políticas fundamentais sem dispor dos meios necessários para financiá-las de forma autônoma. No seio dessa discussão Souza (2001) destaque que a descentralização não foi planejada a fim de considerar as desigualdades federativas, não levou em conta as diferentes capacidades administrativas e financeiras dos municípios no atendimento de demandas que são consideradas responsabilidades municipais, como o atendimento às crianças de 0 a 5 anos em unidades de ensino.

Podemos perceber que dos 20 municípios analisados 17 deles recebem a mesma quantia em FPM, o fato é devido a faixa populacional, municípios até 10.188 habitantes possuem um coeficiente de 0,6, enquanto municípios de 10.189 a 13.584 o coeficiente é 0,8. O coeficiente não expressa apenas o número absoluto de habitantes, mas traduz uma tentativa de redistribuição federativa, garantindo que municípios pequenos, com baixa capacidade arrecadatória, recebam valores relativamente significativos em relação ao seu porte populacional. Esse mecanismo, portanto, busca equilibrar desigualdades regionais e permitir que localidades com menor dinamismo econômico tenham condições mínimas de financiar serviços públicos essenciais. No entanto, esse modelo congela os coeficientes dos municípios abaixo 10.100 habitantes criando-se uma rigidez distributiva que nem sempre reflete as necessidades reais da população local. Outra crítica é que, mesmo sendo fundamental para a sobrevivência financeira dos pequenos municípios, o FPM não resolve a dependência estrutural em relação às transferências federais, perpetuando a baixa autonomia tributária municipal.

Além do FPM, a cota-parte do ICMS constitui parcela relevante da receita municipal, em especial em localidades que possuem maior dinamismo econômico ou circulação de mercadorias, como Ouroeste (55,5% de sua receita vinculada ao ICMS) e Guaraci (48,3%). Contudo, essa arrecadação não resulta de um esforço direto dos municípios, mas da redistribuição estadual, o que os coloca em uma posição passiva frente à dinâmica produtiva regional. Dessa forma, enquanto alguns municípios se beneficiam de atividades econômicas mais intensas, outros permanecem reféns de transferências federais, perpetuando e, em alguns casos, aprofundando desigualdades territoriais.

Esse quadro expõe uma contradição estrutural, os municípios, embora sejam a esfera de governo mais próxima da população e aquela responsável pela materialização de políticas públicas essenciais, permanecem limitados em sua capacidade de planejamento e de execução orçamentária autônoma. Tal condição restringe não apenas sua eficácia administrativa, mas também sua autonomia política, uma vez que sua sobrevivência financeira depende de fluxos de recursos externos. Na prática, isso gera vulnerabilidade diante das oscilações macroeconômicas e, não raramente, abre espaço para formas de clientelismo político, dado que os municípios se veem compelidos a alinhar-se a interesses superiores como estratégia de assegurar recursos.

Nesse sentido, é importante reconhecer que, como alertou Rosemberg (1999), a expansão da educação infantil no Brasil frequentemente reproduziu mecanismos de exclusão social ao priorizar uma lógica de atendimento quantitativo desvinculada das reais necessidades das populações mais pobres, agravando as desigualdades regionais e raciais. Essa análise crítica permanece atual, em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica, a oferta educacional para a primeira infância tende a ser mais precária, insuficiente ou inexistente. A renda familiar também pode ser um indicador para a demanda existente e o atendimento ofertado, visto que famílias em situação de pobreza e extrema possuem prioridade no atendimento em creches, especialmente no contexto de políticas públicas brasileiras. Essa priorização é geralmente estabelecida por legislações municipais e estaduais e frequentemente seguem diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê proteção integral às crianças em vulnerabilidade. (BRASIL, 1990). Além disso, o atendimento em creches públicas ou conveniadas deveria ser totalmente gratuito, esse benefício reduz as barreiras econômicas e permite que essas famílias tenham acesso à educação infantil. A falta de acesso a creches pode agravar desigualdades para crianças em situação de pobreza, prejudicando o desenvolvimento cognitivo, social e emocional, especialmente nos primeiros anos de vida. O acesso à creche permite que as crianças tenham um ambiente seguro e estimulante que, muitas vezes, pode não estar disponível em casa devido às condições de vulnerabilidade. O que essa pesquisa já diagnosticou foi que em muitos municípios a oferta de vagas em creches é menor que a demanda, o que prejudica o atendimento prioritário e não cumpre o direito da criança de ter a sua vaga nas instituições de ensino, principalmente na faixa etária de 0 a 3 anos.

Para complementarmos a discussão que amparam as análises econômicas dos municípios o quadro abaixo recorrerá a receita líquida e receita líquida per capita de cada municipalidade. A inclusão desses dados é essencial na abordagem sobre o financiamento da educação, pois são indicadores que expressam, de forma objetiva, a capacidade fiscal de cada

ente federado para investir em políticas públicas educacionais. A receita líquida total revela o volume real de recursos disponíveis após deduções legais, como transferências constitucionais obrigatórias, enquanto a receita líquida per capita permite comparar municípios de diferentes, oferecendo um parâmetro para análise. Esses dados são fundamentais para avaliar a suficiência de recursos frente às demandas educacionais locais, a dependência de transferências externas (como o Fundeb) e a autonomia financeira do município, através dessas análises é possível identificar desequilíbrios entre capacidade de arrecadação e a efetividade da política educacional.

**Tabela 10 – Receita líquida e receita líquida per capita**

Município	Receita líquida Em R\$	Número de habitantes	Receita líquida per capita em R\$
Areiópolis	30.488.836,90	10130	3.009,75
Vera Cruz	36.257.170,49	10176	3.564,77
Getulina	40.859.397,67	10232	3.993,29
Ouroeste	76.320.493,23	10294	7.414,07
Riolândia	49.107.487,10	10309	4.763,55
General Salgado	45.270.691,69	10312	4.390,09
São Luiz do Paraitinga	39.023.960,80	10337	3.775,17
Guaraci	59.143.671,27	10350	5.714,36
Sarapuí	36.017.431,20	10369	3.473,56
Uchoa	39.659.080,41	10394	3.815,57
Iacanga	53.249.046,49	10437	5.101,94
São S. da Grama	37.852.027,79	10441	3.625,32
Porangaba	37.735.086,36	10451	3.610,66
Bofete	42.913.760,99	10460	4.102,65
Vargem	31.266.849,52	10512	2.974,39
Parapuã	45.305.988,67	10580	4.282,22
Igaratá	40.053.893,55	10605	3.776,88
Roseira	34.942.545,08	10832	3.225,86
Pirangi	40.497.872,92	10885	3.720,52
Ribeirão Bonito	37.530.532,95	10989	3.415,28

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RREO anual 2022 (SIOPE, 2022) e no censo demográfico 2022 (IBGE, 2022)

A análise da receita líquida per capita dos municípios evidencia significativas disparidades na capacidade de financiamento público local. Observa-se que, embora o número de habitantes seja relativamente próximo, variando entre pouco mais de 10 mil e 11 mil habitantes, a receita per capita apresenta variações expressivas. Enquanto municípios como Vargem (R\$ 2.974,39), Areiópolis (R\$ 3.009,75) e Sarapuí (R\$ 3.473,56) possuem valores mais baixos, Ouroeste (R\$ 7.414,07) e Guaraci (R\$ 5.714,36) apresentam indicadores substancialmente superiores.

Essa diferença, que chega a mais que o dobro entre alguns municípios, revela que a capacidade fiscal local não decorre unicamente do contingente populacional, mas está profundamente relacionada a fatores estruturais, tais como a base econômica municipal, a presença de atividades industriais, agroindustriais ou de circulação de mercadorias, além da forma de redistribuição de impostos como o ICMS. Desse modo, municípios como Ouroeste e Guaraci, que se beneficiam de maior dinamismo econômico regional, apresentam condições mais favoráveis de financiamento, enquanto outros permanecem em situação de vulnerabilidade fiscal.

A desigualdade na receita líquida per capita tem consequências diretas para a oferta de políticas públicas e para a qualidade de vida da população. Municípios com valores mais baixos enfrentam restrições orçamentárias que limitam investimentos em educação, saúde, infraestrutura e assistência social, reproduzindo desigualdades socioespaciais. Por outro lado, aqueles que contam com receitas mais robustas dispõem de maior margem de manobra para implementar políticas e programas locais, ainda que continuem dependentes das transferências constitucionais. Esse cenário reforça uma contradição do federalismo brasileiro que apesar de se desenhar buscando a garantia de equidade na repartição de receitas, por meio de mecanismos como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), apresenta diferenças na base produtiva local e na redistribuição de impostos estaduais produzindo assimetrias significativas. Em termos marxianos, pode-se afirmar que essas desigualdades expressam a inserção subordinada dos municípios na lógica do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo, no qual determinadas regiões se tornam polos de maior dinamismo econômico e, conseqüentemente, de maior arrecadação, enquanto outras permanecem em posições periféricas, dependentes e financeiramente fragilizadas.

As análises nos fazem perceber que as cidades estudadas possuem baixas receitas próprias e grande dependência financeira externa, os recursos do governo federal, que aparecem como adicionais, possuem pequena representatividade de receita e não são suficientes para suprir a demanda de atendimentos, seja ela real ou tendo como referência os números estimados

pelo PNE e pelos Planos Municipais. Além disso, a insuficiência dos recursos advindos de esferas superiores não são os únicos problemas enfrentados pelas administrações municipais, há recursos, principalmente os programas financiados pelo Governo Federal e Estadual, que podem não se alinhar com as verdadeiras necessidades locais, ou fazer de forma parcial, como por exemplo, quando o pequeno município é contemplado pela construção predial de uma creche, mas não tem receita suficiente para colocá-la para funcionar.

Dados da pesquisa de Nascimento (2024) sobre municípios de pequeno porte do estado de São Paulo revelam que a baixa participação das receitas próprias na Receita Líquida de Impostos (RLI) limita a autonomia financeira desses entes, tornando-os fortemente dependentes das transferências intergovernamentais, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para sustentar a oferta educacional. Essa constatação é crucial para compreender a realidade da Educação Infantil, etapa cuja manutenção demanda elevados investimentos por aluno, principalmente em creches, e cuja responsabilidade recai majoritariamente sobre os municípios. A pesquisa ainda mostra que, embora esses municípios apresentem gastos médios por aluno relativamente altos, o valor não necessariamente se converte em melhores condições de infraestrutura ou valorização docente, dado que os custos fixos se diluem sobre um número reduzido de matrículas, gerando um custo-aluno mais elevado pela ausência de economia de escala. Em outras palavras, o que aparenta ser um investimento robusto esconde fragilidades estruturais que comprometem a expansão e a qualidade da oferta. Nascimento (2024) chama a atenção para o fato de que, mesmo com o aporte redistributivo do Fundeb, o desenho atual das transferências não considera suficientemente as peculiaridades de municípios pequenos, o que gera um cenário de vulnerabilidade financeira e acentua as desigualdades federativas já apontadas por Souza (2001). Nesse contexto, compreender a capacidade de financiamento da Educação Infantil exige ir além da simples leitura do gasto por aluno, incorporando variáveis como autonomia fiscal, dependência de transferências e limitações estruturais das redes locais.

Para contribuir com essa discussão e a corroborar com análises importantes sobre a capacidade dos municípios de financiar de maneira adequada a educação infantil iremos estabelecer no quadro abaixo a quantidade de receita que os municípios destinam ao Fundeb, 20% da arrecadação total dos impostos referentes a parcela citada no artigo 159 da CF, alínea b, a cota-parte do ICMS, cota-parte IPI- Exportação, cota-parte ITR, cota-parte IPVA e compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais. Além dos valores destinados a composição do Fundo por parte dos municípios iremos analisar quanto os entes federados municipais recebem de Fundeb, e quanto destinam ao valor mínimo a ser

aplicado em MDE, 5% dos mesmos impostos que contribuem para os 20% ao Fundeb e mais 25% da receita de impostos próprios, IPTU, ITBI, ISS e IRRF.

**Tabela 11- Capacidade municipal considerando o que é destinado e recebido do Fundeb e MDE**

Município	20% destinado ao Fundeb	Fundeb Recebido	Diferença entre destinado e recebido	Valor mínimo aplicado em MDE	Fundeb + valor mínimo aplicado em MDE
Areiópolis	5.196.721,84	11.622.696,71	6.425.974,87	2.425.474,86	14.048.171,57
Vera Cruz	5.809.894,34	5.743.290,94	-66.603,4	3.214.308,22	8.957.599,16
Getulina	6.894.601,79	3.320.247,10	-3.574.354,69	4.627.214,87	7.947.461,97
Ouroeste	12.852.967,04	8.460.493,47	-4.392.473,57	6.229.320,75	14.689.814,22
Riolândia	8.456.339,80	11.171.786,06	2.715.446,26	3.807.564,79	14.979.350,85
General Salgado	7.629.264,53	9.098.854,89	1.469.590,36	3.662.094,05	12.760.948,94
São L. do Paraitinga	6.245.395,13	9.639.577,29	3.394.182,16	3.510.594,43	13.150.171,72
Guaraci	9.926.552,01	12.025.678,08	2.099.126,07	4.371.796,07	16.397.474,15
Sarapuá	5.957.904,79	7.572.951,02	2.099.126,07	3.047.209,54	10.620.160,56
Uchoa	6.254.835,51	10.620.160,56	3.764.688,44	3.659.933,96	14.982.815,01
Iacanga	8.928.183,01	10.640.259,14	1.712.076,13	4.362.654,45	15.002.913,59
São S. da Grama	6.143.420,00	5.916.377,20	-227.042,8	3.283.512,06	9.199.889,26
Porangaba	5.376.644,97	5.545.253,03	77.608,06	4.041.837,37	9.587.090,40
Bofete	6.344.494,85	9.587.090,4	4.407.855,46	4.151.098,57	13.738.188,97
Vargem	5.192.948,94	9.568.051,51	4.375.102,57	2.618.477,86	12.186.529,37
Parapuã	7.210.031,60	5.385.810,50	-1.824.221,1	4.116.464,61	9.502.275,11
Igaratá	4.591.036,43	10.897.145,82	6.306.109,39	5.280.687,77	16.177.833,59
Roseira	5.506.649,93	14.652.650,53	9.146.000,60	3.227.998,08	17.880.648,61
Pirangi	6.585.545,42	5.533.263,43	-1.052.281,99	3.512.608,00	9.045.871,43
Ribeirão Bonito	6.356.876,46	2.999.487,85	-3.357.388,61	11.328.326,55	14.327.814,40

Fonte: Elaboração própria com base no RREO 2022 (SIOPE, 2022)

A tabela acima analisa os vinte municípios estudados em relação ao movimento da receita de impostos que estabelecem valores para o Fundeb, levando-se em conta o que é destinado e recebido por cada municipalidade, acrescenta a análise as porcentagens destinadas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Na nossa percepção, levantar quanto os municípios contribuem para a composição do FUNDEB, quanto recebem de volta e quanto destinam à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é fundamental para compreender as condições efetivas de financiamento da educação básica e as desigualdades federativas que marcam o sistema educacional brasileiro.

Primeiramente, essa análise nos permite verificar a relação entre contribuição e retorno no âmbito do fundo. Como o FUNDEB é formado por um percentual de receitas vinculadas de estados e municípios, parte dos recursos que é destinada aos municípios, posteriormente é redistribuída segundo o número de matrículas da educação básica, considerando as ponderações da política de fundos para etapas e modalidades. Assim, municípios com baixa capacidade de arrecadação tendem a receber valores maiores do que os que efetivamente contribuem, enquanto aqueles com base econômica mais sólida, muitas vezes, contribuem mais do que retornam. Esse mecanismo tem o objetivo de reduzir desigualdades regionais, mas sua efetividade só pode ser avaliada quando se compara de forma concreta a relação entre o que é enviado e o que é recebido.

O levantamento realizado mostra-se relevante ao evidenciar quanto da receita educacional permanece disponível no âmbito municipal para o cômputo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), correspondente a, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos municipais, acrescida dos 5% das receitas que não integram a composição do Fundeb. Em um contexto de crescente municipalização da educação básica, essa distinção torna-se central, uma vez que parcela significativa desses recursos é direcionada ao Fundeb, exigindo a diferenciação entre aquilo que é redistribuído por meio do fundo e o que permanece no orçamento municipal para o financiamento direto das políticas educacionais locais.

Sob a ótica da municipalização, receber maior volume de recursos do Fundeb não pode ser interpretado, de forma automática, como condição favorável ao financiamento da educação. Embora o fundo seja essencial para equalizar desigualdades, seus valores não são suficientes para cobrir os custos reais do atendimento educacional, especialmente na educação infantil, etapa de inteira responsabilidade dos municípios. Os fatores de ponderação aplicados às matrículas de creche e pré-escola, ainda que superiores aos de outras etapas, não refletem plenamente os gastos efetivos com pessoal, infraestrutura, alimentação, transporte e manutenção, tornando indispensável o aporte de recursos adicionais de origem municipal.

A importância dessa análise se expressa na comparação entre municípios com perfis econômicos distintos. Ao considerar a receita disponível além do montante destinado ao Fundeb, observa-se que Areiópolis dispõe de R\$ 2.425.474,86 para a composição do MDE, enquanto Ribeirão Bonito apresenta valor aproximadamente cinco vezes superior, totalizando R\$ 11.328.326,55. Essa diferença evidencia que municípios com maior capacidade de arrecadação própria conseguem complementar os recursos do fundo e enfrentar de forma mais consistente os custos decorrentes da municipalização, enquanto aqueles com menor base fiscal permanecem fortemente dependentes do Fundeb.

A análise dos dados de envio e recebimento do Fundeb nos 20 municípios estudados reforça que a municipalização, quando associada à baixa arrecadação própria, aprofunda as desigualdades de financiamento. Conforme apontam Freitas e Pinto (2024), municípios de pequeno porte enfrentam limitações estruturais decorrentes da ausência de economia de escala e da elevada incidência de custos fixos por aluno, o que faz com que o valor per capita do Fundeb, ainda que proporcional, seja insuficiente para assegurar padrões adequados de atendimento. Nos municípios analisados, essa dinâmica se materializa na elevada dependência de transferências intergovernamentais e na reduzida capacidade de investimento com recursos próprios.

Desse modo, a relação entre gasto por aluno e indicadores educacionais, como taxa de atendimento, condições de infraestrutura e remuneração docente, revelam que municípios que recebem mais recursos do Fundeb, em função de maior municipalização das matrículas, não necessariamente apresentam melhores condições de oferta da educação infantil. Ao contrário, a ampliação do atendimento, sobretudo na creche, tende a pressionar os orçamentos locais, uma vez que os recursos do fundo não cobrem integralmente os custos reais do serviço. Assim, a municipalização, quando não acompanhada de financiamento adequado e de maior capacidade fiscal, transforma-se em fator de vulnerabilidade financeira, evidenciando que o Fundeb, embora indispensável, não é suficiente para garantir o direito à educação infantil de qualidade.

Para adentrarmos esses números na realidade educacional escolhemos 4 municípios para destacarmos esses dados atrelados ao processo de municipalização, acrescentando a essa observação o número de matrículas na Educação Básica e na Educação Infantil, assim como se são de responsabilidade estadual ou municipal, e a relação do oferecimento do atendimento aos saldos do Fundeb e de MDE. Observando os municípios em diferentes perspectivas percebemos realidades completamente distintas, Ouroeste apresenta um saldo negativo de mais de 4 milhões de reais de receita destinada ao Fundeb, porém na constituição do MDE o saldo torna-se positivo em mais de 6 milhões, seu processo de municipalização é lento, tendo 1.193 matrículas municipais e 802 matrículas que ainda são de responsabilidade estadual. As matrículas municipais estão distribuídas em 271 em creches, 208 em pré-escolas, 642 em anos iniciais, somente 63 em anos finais e 9 em EJA fundamental, 1.184 matrículas aparecem como sendo de tempo integral na rede municipal de ensino. Se somarmos a receita destinada à MDE e o Fundeb e dividirmos pelo total de matrículas da rede, sem considerar ponderações, teremos uma média de R\$12.313, 33 por aluno. Considerando as taxas de matrículas na Educação Infantil, temos 60,6% das crianças de 0 a 3 anos atendidas em creche e 84,2% das crianças de 4 e 5 anos atendidas em pré-escolas, todas em período integral.

O município de Roseira apesar de apresentar uma elevada taxa de matrícula em creche 71,2% e em pré-escola 83,5%, expõe uma realidade diferente em relação a municipalização sendo 2046 matrículas municipais e somente 405 estaduais, das matrículas municipais considera-se 349 em creches, 268 em pré-escolas, 769 em anos iniciais, 619 em anos finais e 41 em EJA Fundamental, esses números justificam que o município tenha um saldo positivo de mais de 9 milhões de reais no destinado/recebido do Fundeb, no entanto tem pouco mais de 3 milhões para MDE. Os atendimentos em tempo integral também se apresentam em 558 matrículas distribuídas principalmente entre creches e anos iniciais do Ensino Fundamental, o município também possui 44 matrículas declaradas como convênio com rede privada sem fins lucrativos, todas para crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Roseira entre receita de impostos para MDE e recursos do Fundeb soma um valor de R\$17.880.648,61 que se dividirmos igualmente entre as matrículas municipais teremos um valor de R\$8.739,31 por aluno, bem menos que Ouroeste.

O estudo de Pereira e Pinto (2013) sobre a educação infantil filantrópica em Ribeirão Preto fornece elementos importantes para compreender a dinâmica do financiamento da Educação Infantil em municípios como Roseira, especialmente no que se refere à relação entre gestão direta e convênios com instituições privadas sem fins lucrativos. Embora Roseira apresente taxas relativamente altas de matrícula em creche (71,2%) e pré-escola (83,5%), a maioria das matrículas ocorre em escolas municipais, enquanto apenas uma pequena fração (44 matrículas) se dá por meio de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos, concentradas nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Isso indica que, diferentemente do contexto descrito por Pereira e Pinto, em que a municipalidade se apoia fortemente em instituições filantrópicas para reduzir custos, Roseira mantém a responsabilidade direta sobre a maior parte do atendimento. Essa configuração contribui para explicar o saldo positivo no destinado/recebido do Fundeb, superior a R\$ 9 milhões, ao mesmo tempo em que o valor destinado ao MDE é limitado (cerca de R\$ 3 milhões), o molde do atendimento feito pela rede municipal de ensino permite uma melhor remuneração aos profissionais da educação, permitem o enquadramento e os benefícios da carreira. O valor aluno por ano de R\$ 8.739,31, inferior ao de Ouroeste, evidencia que, apesar do bom nível de cobertura, o financiamento disponível por matrícula é restrito, podendo comprometer a qualidade do atendimento e a possibilidade de expansão de tempo integral, destacando que o município ainda enfrenta o desafio de conciliar cobertura, qualidade e sustentabilidade financeira na Educação Infantil.

Areiópolis recebe o valor significativo de R\$11.622.696,71 de Fundeb, fator caracterizado pela municipalização, somente 503 matrículas são estaduais, 1729 matrículas são

municipais, divididas em 192 em creches, 289 em pré-escolas, 636 nos anos iniciais, 584 anos finais e 28 matrículas no EJA Fundamental, além de 25 crianças dos anos iniciais atendidas de forma conveniada sem fins lucrativos, 207 matrículas se apresentam em tempo integral, 192 em creches e 15 nos anos finais do Ensino Fundamental. Se dividirmos o valor do Fundeb e o destinado da receita em MDE pelo número de matrículas obteremos o valor de R\$ R\$8.125,02 por aluno. A taxa de matrículas em creches não atinge os 50% das crianças de 0 a 3 anos do PNE, o município atende somente 39,1% dessa faixa etária, a taxa de crianças de 4 e 5 anos matriculadas em pré-escolas é de 100%. Ribeirão Bonito assim como Roseira e Areiópolis tem poucas matrículas de responsabilidade estadual, somente 482, 1761 matrículas são municipais divididas em 243 em creches, 246 em pré-escolas, 728 em anos iniciais, 544 em anos finais, possui 31 matrículas em convênio com escolas sem fins lucrativos e 244 matrículas em rede privada com fins lucrativos, somente 214 matrículas são de tempo integral, 157 em creche e 57 em pré-escola. O município “perde” de sua receita mais de 3 milhões para o valor destinado ao Fundeb, mesmo com quase o mesmo número de matrículas que Areiópolis o Fundeb é de R\$ 2.999.487,85, no entanto o município tem uma receita de MDE de mais de 11 milhões de reais. A taxa de atendimento em creches é de 52,1% e na pré-escola atende 100% da demanda de crianças de 4 e 5 anos. Se dividirmos a receita do MDE e o Fundeb pelo número de matrículas teremos um valor de R\$8.136,18 por aluno.

A análise desses quatro municípios evidencia como a estrutura de financiamento da educação no Brasil, mesmo organizada a partir do Fundeb e das receitas vinculadas ao MDE, produz resultados bastante distintos, seja na média de valor disponível por aluno, seja no grau de municipalização ou na cobertura das etapas da Educação Básica. A política de fundos na sua lógica de redistribuição, amenizou as desigualdades regionais e municipais, no entanto o que percebemos nessas análises é que a lógica do Fundeb não rompeu com as desigualdades estruturais dos municípios, Nascimento (2024, p. 114) analisando municípios paulistas com menos de 5 mil habitantes ressaltou “a tendência de perda de recursos da educação por meio do Fundeb, revelando que a grande maioria dos municípios selecionados destinam mais recursos ao fundo do que recebem, limitando, dessa maneira, o efeito redistributivo do FPM no que se refere à parcela dos recursos do fundo.” Essa realidade difere dos municípios com população entre 10 mil e 11 mil habitantes, pois dos vinte municípios analisados somente 7 têm perdas de receita para o Fundeb. No entanto é necessário pensarmos que o modelo de financiamento da educação no Brasil revela uma contradição estrutural, ao vincular os recursos à capacidade de arrecadação e à dinâmica econômica de cada estado e município, o sistema mantém as diferenças de origem e, muitas vezes, apenas redistribui a escassez. Isso se evidencia nos casos

em que municípios como Getulina e Ouroeste contribuem com valores superiores aos que recebem, enquanto localidades como Roseira e Igaratá tornam-se fortemente beneficiadas. Embora essa dinâmica cumpra a função de correção parcial das desigualdades, ela não rompe com a lógica de que municípios mais pobres permanecem dependentes das transferências para sustentar suas políticas educacionais. Pinto (2019) aponta que os valores destinados à Educação vinculados à arrecadação de impostos, correlaciona os gastos educacionais com o desempenho econômico, dessa maneira, a questão central não é apenas o montante redistribuído, mas sim a capacidade real de garantir um padrão mínimo de qualidade educacional. Essa constatação confirma a crítica do autor de que, sem um aporte maior de recursos da União, que detém a maior fatia da arrecadação tributária, a equidade no financiamento da educação continuará sendo limitada.

Nesse sentido, os dados analisados reforçam o argumento de que o financiamento da educação no Brasil precisa ser pensado em termos de justiça redistributiva e solidariedade federativa. O Fundeb, embora seja uma política de correção, não é suficiente para romper com o quadro histórico de desigualdade, pois os municípios continuam a ter responsabilidades crescentes em educação infantil e ensino fundamental sem, contudo, dispor de autonomia financeira compatível com tais encargos. Dessa forma, os dados aqui analisados confirmam que, mais do que redistribuir, é urgente ampliar de forma consistente os investimentos públicos em educação, garantindo que todos os municípios possam assegurar o direito à educação em bases de maior justiça e igualdade.

A discussão sobre os recursos e a possibilidade de atendimento de crianças em idade de creche e pré-escola, nos fez investigar, a critério de mapear o número de crianças em cada faixa etária, de acordo com os dados do censo demográfico do IBGE (2022) e quantificamos o número total de habitantes e de crianças compreendida entre a faixa etária de 0 a 5 anos de idade, considerando os dados do censo referentes a população residente de acordo com sexo, idade e declaração de idade:

**Tabela 12 - Quantidade de crianças na faixa etária de 0 a 5 anos**

	Total de crianças de 0 a 5 anos	- de 1 ano	1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	5 anos
Areiópolis	770	123	119	126	123	148	131
Vera Cruz	632	97	91	116	105	118	105
Getulina	549	91	83	92	91	93	99
Ouroeste	694	107	92	119	129	130	117

Riolândia	591	98	113	102	84	106	88
General Salgado	617	88	84	101	112	109	123
São L. do Paraitinga	622	92	97	106	110	99	118
Guaraci	655	95	112	111	116	105	116
Sarapuá	739	118	111	135	129	114	132
Uchoa	618	102	86	108	98	111	113
Iacanga	736	127	110	118	119	138	124
São S. da Grama	647	104	95	97	132	106	113
Porangaba	655	109	104	117	100	126	99
Bofete	708	97	112	98	153	119	129
Vargem	828	136	121	120	146	164	141
Parapuã	624	104	92	119	96	110	103
Igaratá	768	121	121	136	129	136	125
Roseira	811	100	103	142	145	166	155
Pirangi	701	110	118	103	128	111	131
Ribeirão Bonito	761	106	123	132	140	120	140

Fonte: Elaboração própria com base em Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2022)

Os dados quantificados no quadro acima são resultados do Censo Demográfico decenal 2022, gerados de acordo com os questionários que consideram a data referência de primeiro de agosto de 2022. O tema e subtema idade aparecem como principais variáveis no registro de pessoas, onde a idade é calculada em anos, e meses para crianças menores de um ano. A metodologia utilizada é descrita no site oficial do IBGE:

A coleta das informações foi conduzida, em geral, através de entrevista presencial (entrevista direta – face a face – com os moradores do domicílio) e ocorreu de acordo com as orientações do IBGE, transmitidas durante as várias etapas do treinamento, inclusive treinamentos remotos. Este procedimento foi realizado mediante o contato entre o Recenseador e o morador, e a partir de uma relação de parceria estabelecida entre eles. (IBGE, 2022)

Vale lembrar, nesta oportunidade, que a metodologia da pesquisa realizada no Censo Demográfico do IBGE é de autodeclaração. E os dados são gerados e contabilizados de acordo com as declarações dos entrevistados.

Tendo estabelecido o quantitativo de crianças de cada faixa etária nos municípios que abordaremos, o próximo passo foi quantificar os atendimentos de crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas nas mesmas localidades, para esses dados adotamos o Censo Escolar do ano base de 2022, disponibilizado pelo Inep. Nesses dados também foram abordadas informações que dizem respeito aos atendimentos serem feitos no setor público ou privado, sendo essa informação discriminada tanto no atendimento destinado a creche, quanto para atendimento realizado na idade de 4 e 5 anos.

**Tabela 13 - Quantitativo de matrículas em creches e pré-escolas**

Município	Taxa de atendimento 0 a 3 anos	Taxa de atendimento 4 e 5 anos	Atendimento em creche 0 a 3 anos		Atendimento em pré-escola 4 e 5 anos	
			Público	Privada	Público	Privada
Areiópolis	39,1%	100%	192	0	289	0
Vera Cruz	45,7%	79%	183	0	177	0
Getulina	37,8%	82,2%	135	0	158	0
Ouroeste	60,6%	84,2%	271	0	208	0
Riolândia	64,2%	100%	240	15	196	11
General Salgado	46,5%	88,8%	179	0	183	23
São L. do Paraitinga	16,3%	100%	66	0	229	0
Guaraci	51,1%	100%	222	0	223	0
Sarapuá	47,7%	90,2%	235	0	222	0
Uchoa	58,4%	93,3%	230	0	209	0
Iacanga	53,2%	86,6%	228	24	213	14
São S. da Grama	32,9%	98,6%	117	24	191	25
Porangaba	39,1%	85,3%	168	0	192	0
Bofete	29,3%	100%	135	0	254	0
Vargem	26,8%	81%	140	0	247	0
Parapuã	28,4%	92,9%	104	13	192	6
Igaratá	35,7%	100%	175	06	250	18
Roseira	71,2%	83,5%	349	0	268	0
Pirangi	41,4%	97,9%	166	24	208	29
Ribeirão Bonito	52,1%	100%	243	18	246	20

Fonte: Elaboração própria com base nas Sinopses estatísticas da Educação Básica (INEP, 2022)

A tabela foi elaborada baseado nos dados do Censo escolar 2022, mesmo ano base do Censo Demográfico, porém o censo escolar é feito anualmente, baseado nas matrículas efetuadas em cada unidade escolar e o censo demográfico de forma decenal, por autodeclaração. Mesmo sabendo que as fontes de dados utilizadas possuem metodologias e coleta de dados distintas, são fontes oficiais e a necessidade da sua utilização nesse trabalho é fundamental para quantificarmos as crianças que residem nos municípios, de acordo com as idades compreendidas de 0 a 5 anos, as crianças que possuem matrículas em creches e pré-escola e a possível demanda, principalmente diante do PNE e da Emenda Constitucional 59 de 2009.

Diante dos dados, é importante abordarmos que todos os atendimentos feitos na rede pública de ensino, tanto na faixa etária de creche, quanto na faixa etária da pré-escola, são

municipais. Das vinte cidades analisadas, 8 apresentaram número de matrículas em escolas privadas, não sendo possível através dessas fontes diagnosticar se são conveniadas ou não com o poder público. Os dados coletados nos permitiram fazer um levantamento de crianças que residem nos municípios e que estão frequentando creches e pré-escolas, em redes municipais de ensino ou em escolas privadas. O fato das escolas que atendem crianças da faixa etária de 0 a 5 anos serem municipais nos faz retomar a economia do município que, como visto anteriormente, se constitui basicamente de atividades agrícolas e pecuárias e possuem muitas pessoas com baixas rendas e, até mesmo, sem renda nenhuma, declarada rurais.

Na discussão do financiamento, podemos considerar que a baixa capacidade dos municípios, responsáveis pelo atendimento, pode ser um dos maiores fatores para a falta de vagas, principalmente em creches, e contribuidor de problemas que incidem sobre a qualidade de ensino, visto que garantir o acesso, principalmente das idades que possuem obrigatoriedade já é suficiente para abarcar todos os recursos disponíveis para educação. De modo a termos um panorama de crianças que frequentam as creches e pré-escolas e as que ainda não o fazem, em detrimento dos dados do total de crianças de cada faixa etária dos municípios, cruzaremos os dados do Censo Escolar e do Censo Demográfico, ambos de 2022, a fim de estabelecer, mesmo que de forma aproximada, quantas crianças não estão sendo atendidas em instituições de ensino credenciadas.

**Tabela 14 - Número populacional e de matrículas na faixa etária de 0 a 5 anos em cumprimento de meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**

Município	Total de crianças de 0 a 3 anos	Atendimento em creche	Meta 1 PNE 50% 0 a 3 anos	Total de crianças de 4 e 5 anos	Atendimento em pré-escola	Meta 1 PNE 100% 4 e 5 anos
Arciópolis	491	192	-54	279	289	+10
Vera Cruz	409	183	-22	223	177	-56
Getulina	357	135	-44	192	158	-34
Ouroeste	447	271	+48	247	208	-39
Riolândia	397	255	+24	194	207	+13
General Salgado	385	179	-14	232	203	-29
São Luiz do Paraitinga	405	66	-137	217	229	+12
Guaraci	434	222	+5	221	223	+2
Sarapuá	493	235	-12	246	222	-24
Uchoa	394	230	+33	224	209	-15
Iacanga	474	252	+15	262	227	-35
São Sebastião da Gramma	428	141	-73	219	216	-3
Porangaba	330	168	+3	225	192	-33
Bofete	460	135	-95	248	254	+6

Vargem	523	140	-122	305	247	-58
Parapuã	411	117	-89	213	198	-15
Igaratá	507	181	-73	261	268	+7
Roseira	490	349	+104	321	268	-53
Pirangi	459	190	-40	242	237	-5
Ribeirão Bonito	501	261	+11	260	266	+6

Fonte: Elaboração própria com base nas Sinopses estatísticas da Educação Básica Censo 2023 (INEP, 2023) e Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2022)

Para analisar o atendimento em idade de creche e pré-escola, utilizamos o número total de crianças em idade de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de cada município e comparamos com as matrículas do censo 2022. Podemos perceber que a maioria dos municípios apresentam crianças com idade de 4 e 5 anos fora da escola. A Emenda Constitucional 59 de 2009, torna obrigatório às crianças dessa faixa etária estarem matriculadas em instituições educacionais, a meta 1 do PNE (2014-2024) prevê a universalização até 2016 dessa faixa etária. No entanto, percebemos que das 20 cidades analisadas, 13 apresentam números negativos, 3 cidades com um déficit de mais de 50 crianças que constam como residentes no município, mas não estão matriculadas na escola, 4 cidades apresentam mais de 30 crianças que se encontram na mesma situação e 6 cidades apresentam dados que quantificam até 30 crianças em fase pré-escolar obrigatória, que não têm matrícula ativa no INEP. Dados que se repetem no atendimento em creche. O PNE estabelece na Meta 1 que 50% das crianças de 0 a 3 anos sejam atendidas em unidades de ensino (BRASIL, 2014). No entanto, quando fracionamos o total de crianças de 0 a 3 anos e equacionamos a metade da população dessa faixa etária, percebemos um déficit desse atendimento, 12 municípios não atendem nem metade da população em idade de creche. Não podemos considerar esses quantitativos como uma demanda real, pois como sabemos, a demanda é caracterizada pela falta da oferta diante da procura da família. Entretanto, a Lei 13.005 de 2014 (BRASIL, 2014) estabelece o atendimento de pelo menos 50% da população de 0 a 3 anos de idade, fato que sabemos estar distante de ser efetivado. Os municípios que não atendem essa porcentagem deveriam estar realizando a busca ativa, em parceria com os Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Tutelares e Assistência Social, para mapear onde estão essas crianças e se estão em estado de vulnerabilidade. Mas a execução da busca ativa pode caracterizar uma demanda que até então poderia estar camuflada pela falta da procura da família. Podemos perceber que mesmo os municípios que oferecem atendimento acima dos 50% estabelecidos pelo Plano Nacional, o fazem com números abaixo de 50 atendimentos adicionais, sendo Roseira, um destaque positivo, pois oferece 104 vagas a mais de creche do que o estabelecido pelo PNE (2014-2014).

A mitologia grega já me servira de inspiração: no final dos anos 1990, evoquei Sísifo, herói trágico que viveu a maldição de empurrar a pedra montanha acima, mas que por imposição dos deuses, de seu destino trágico, escorregava eternamente ladeira abaixo. Qual a maldição de Sísifo na educação infantil brasileira? Sua instabilidade, a ameaça constante de rebaixamento para soluções milagrosas e de ocasião, o que dificulta a construção contínua de sua identidade, de competências brasileiras para a instalação de um modelo brasileiro sólido de instituição educacional pública para crianças pequenas com qualidade e equidade (ROSEMBERG, 2007, p. 8).

A maldição de Sísifo na Educação Infantil facilmente se caracterizaria pela pedra ladeira acima, empurrada pelos municípios que arcam com uma responsabilidade que não têm condições de atender e, dessa forma o fazem, em sua grande maioria de maneira improvisada, a baixos custos, aguardando soluções milagrosas de entes federados superiores, que possuem maiores condições, mas menores interesses. A tabela 12 mostra a capacidade municipal de acordo com a arrecadação e as receitas de transferências e adicionais, o gráfico 4 também corrobora para a discussão trazendo a média de participação das receitas dos municípios, esses dados reafirmam as condições municipais precárias e os valores irrisórios adicionais para custear a Educação, principalmente a Educação Infantil.

Diante desse contexto, presenciamos 20 pequenos municípios que, em sua grande maioria, possuem crianças em idade obrigatória fora da escola e uma demanda de 0 a 3 anos, que de acordo com o plano nacional, deveriam estar sendo atendidas dentro de instituições de ensino. Nessa perspectiva, não é difícil entendermos os motivos pelos quais essas crianças não estão matriculadas na escola. Como vimos na tabela 6, em alguns municípios menos de 30% da população trabalha formalmente, e mais de 30% recebem em média meio salário-mínimo mensal. Na tabela 7, referenciando a renda familiar *per capita*, notamos grande número de pessoas que vivem com menos de 1 salário mínimo, além de famílias que se declararam sem nenhum rendimento formal, o que nos faz concluir que são municípios pobres, com baixa arrecadação, com uma população carente, que precisaria de repasses mais significativos para poderem oferecer uma Educação Infantil que permitisse o acesso e a educação de qualidade, mas voltamos à ideia de que a educação do pobre pode ser pobre e, nesse caso, os números reafirmam o que já apontamos no início dessa discussão.

Para compreendermos como esses atendimentos são feitos, analisaremos números de matrículas de acordo com a dependência administrativa de cada ente federado, organizando informações que elucidarão se houve municipalização, e se os atendimentos estão sendo feito através de parcerias com convênios sem fins lucrativos ou através de arranjos público- privado. Os dados utilizados foram do Laboratório de dados educacionais de acordo com o censo escolar, tendo como ano base 2023.

**Tabela 15- Matrículas de acordo com a dependência administrativa**

Município	Municipal				Privadas Conveniadas								
	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais	Sem fins lucrativos				Com fins lucrativos				
					Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais	
Areiópolis	223	282	640	579	0	0	23	0	0	0	0	0	0
Vera Cruz	183	199	502	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Getulina	142	175	403	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ouroeste	255	246	628	64	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Riolândia	263	234	587	475	0	0	0	0	0	0	0	0	0
General Salgado	172	195	515	424	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S L do Paraitinga	111	241	593	516	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guaraci	260	220	612	509	0	0	32	0	0	0	0	0	0
Sarapuá	270	222	686	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uchoa	234	207	546	493	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Iacanga	243	232	619	518	0	0	33	0	0	0	0	0	0
S S da Grama	231	395	525	0	3	3	27	0	0	0	0	0	0
Porangaba	186	189	519	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bofete	132	273	660	365	0	0	19	0	0	0	0	0	0
Vargem	153	254	609	532	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Parapuã	111	183	523	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Igaratá	217	268	800	399	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Roseira	338	264	782	598	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pirangi	156	221	521	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ribeirão Bonito	255	257	676	584	0	0	9	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base na plataforma LDE (UFPR) dados censo escolar 2023 (INEP, 2023)

A tabela acima analisa os dados do censo escolar, considerando a dependência administrativa das matrículas. Nessa discussão, analisamos o nível de municipalização das cidades estudadas e a maneira como esse atendimento é oferecido. Esses fatores são importantes para analisarmos o financiamento da educação. Podemos perceber que o atendimento oferecido em creches e pré-escolas são feitos exclusivamente pelas redes municipais, majoritariamente os anos iniciais também pertencem a essas esferas, as matrículas dos anos finais dividem-se entre a esfera municipal e a esfera estadual. No caso dos municípios que absorveram as matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental é importante salientarmos que apesar do valor do Fundeb ser superior aos demais municípios, porque há mais matrículas, o valor do MDE que não se caracteriza por aluno, mas sim por porcentagens de impostos, tende a ser dividido por mais matrículas, por isso a municipalização mostrou-se insatisfatória para os municípios, visto que os valores do Fundeb repassado para o ente municipal por aluno matriculado não supre as necessidades financeiras.

A leitura da tabela à luz do processo de municipalização permite identificar padrões relevantes sobre a organização das redes de ensino e suas implicações para o financiamento e a oferta educacional nos municípios analisados.

De forma geral, os dados evidenciam que na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental as matrículas se concentram sob responsabilidade direta dos municípios. Em praticamente todos os casos, observa-se a inexistência de matrículas em redes privadas conveniadas com fins lucrativos, e um baixo número de matrículas em instituições conveniadas sem fins lucrativos, indicando que a oferta educacional ocorre majoritariamente por meio da rede pública municipal. Essa configuração reforça o peso financeiro e administrativo da municipalização sobre os orçamentos locais, especialmente nos pequenos municípios.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, a municipalização se mostra consolidada, com matrículas elevadas em todos os municípios, o que contribui para ampliar a participação dessas matrículas no cálculo do Fundeb. Entretanto, essa ampliação nem sempre representa vantagem financeira. Quanto maior o número de matrículas municipalizadas, maior a responsabilidade do município em arcar com custos fixos e variáveis que não são integralmente cobertos pelo fundo, sobretudo quando a arrecadação própria é limitada.

Já nos anos finais do ensino fundamental, observa-se maior heterogeneidade. Alguns municípios, como Vera Cruz, Getulina, Sarapuí, São Sebastião da Grama, Porangaba, Parapuã e Pirangi, não apresentam matrículas municipalizadas nessa etapa, indicando permanência da oferta sob responsabilidade estadual. Em contrapartida, municípios como Areiópolis, Riolândia, General Salgado, Guaraci, Uchoa, Iacanga, Bofete, Vargem, Igaratá, Roseira e Ribeirão Bonito assumem também os anos finais, ampliando significativamente o grau de municipalização. Essa diferença é analiticamente relevante, pois municípios que municipalizam os anos finais tendem a concentrar maior volume de matrículas, mas também assumem custos adicionais elevados, sem que isso se traduza, necessariamente, em maior disponibilidade de recursos líquidos.

A presença residual de matrículas privadas conveniadas sem fins lucrativos, restrita a poucos municípios (como Areiópolis, Guaraci, Iacanga, São Sebastião da Grama, Bofete e Ribeirão Bonito), indica que os convênios não configuram estratégia predominante para ampliação do atendimento. Ao contrário, a opção majoritária pela oferta direta reforça a centralidade da gestão municipal e evidencia que o financiamento da educação infantil e do ensino fundamental recai quase integralmente sobre os cofres locais.

Nesse sentido, os dados da tabela revelam que maior municipalização não implica, necessariamente, melhores condições de financiamento ou de atendimento. Municípios com

número semelhante de matrículas e de habitantes apresentam arranjos distintos de oferta, o que impacta diretamente o volume de recursos do Fundeb recebidos e, sobretudo, a necessidade de complementação com receitas próprias. Assim, a municipalização emerge como um fator ambíguo: ao mesmo tempo em que amplia a autonomia local e o acesso educacional, expõe os limites do modelo de financiamento vigente, especialmente para pequenos municípios com baixa capacidade arrecadatória.

Portanto, a análise evidencia que as diferenças nos graus de municipalização constituem uma nuance central para compreender as desigualdades de financiamento e de atendimento entre municípios de porte populacional semelhante, reforçando o potencial analítico do estudo e sua contribuição para o debate sobre políticas públicas educacionais e federalismo fiscal.

Pesquisas de Neiverth (2009), Abdalla (2015), Polena (2016), Cassemiro (2019), Araújo (2019), Santos (2019) e Oliveira (2023) abordadas na revisão de literatura discutem a questão do conveniamento e mostram que essa relação pode significar um aumento no número de vagas, no entanto os valores repassados às instituições, que em alguns casos mostram-se acima dos valores repassados pelo Fundeb, tendenciam que essas ações por parte dos entes públicos são estratégias convenientes para fugir de suas responsabilidades estatais. Nos municípios abordados nessa pesquisa o nível de conveniamento ainda se mostra tímido.

Na discussão sobre a qualidade e a garantia do direito, iremos analisar o oferecimento do atendimento a faixa etária de 0 a 5 anos considerando as localidades rurais. A identificação da existência ou não de atendimento em creche e pré-escola na zona rural adquire especial relevância nos municípios cuja economia é fortemente concentrada na agropecuária. Nesses contextos, a lógica produtiva exige a participação intensa das famílias no trabalho agrícola, muitas vezes em regime de sazonalidade, o que repercute diretamente nas condições de cuidado e educação das crianças pequenas. A ausência de atendimento educacional próximo às comunidades rurais pode aprofundar desigualdades, limitando o acesso das crianças ao direito à Educação Infantil e impondo barreiras às famílias que, pela distância ou pela falta de transporte escolar adequado, acabam privadas desse serviço público. Além disso, a concentração econômica no setor agropecuário tende a gerar maior arrecadação vinculada à atividade produtiva, o que, em tese, ampliaria a capacidade fiscal para financiar políticas educacionais. No entanto, a questão a ser discutida ultrapassa as barreiras da disponibilidade de recursos, perpassam pelas prioridades políticas, o que explica porque, mesmo em municípios com arrecadação significativa, a Educação Infantil rural permanece secundarizada. Assim, investigar a oferta de creches e pré-escolas no campo torna-se fundamental para compreender

como o modelo de desenvolvimento econômico local dialoga (ou não) com a garantia do direito à educação das crianças, revelando tensões entre a dinâmica produtiva e a efetivação das políticas sociais.

**Tabela 16- Número de escolas de Educação Infantil e sua localização**

Município	Número de escolas com Ensino Infantil regular		Número de atendimentos em creche		Número de atendimentos em pré-escola		Número de atendimentos totais da Educação Básica	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Arciópolis	4	0	211	0	257	0	2197	0
Vera Cruz	3	0	188	0	199	0	1530	238
Getulina	3	0	142	0	175	0	1.482	67
Ouroeste	4	0	237	0	272	0	1.992	0
Riolândia	3	0	263	0	234	0	2.133	215
General Salgado	5	0	172	0	195	0	1.799	0
São L. do Paraitinga	2	5	101	10	134	107	1.279	625
Guaraci	3	0	260	0	220	0	2.036	0
Sarapuá	3	1	234	36	203	19	2.113	127
Uchoa	5	0	234	0	207	0	1.752	0
Iacanga	3	0	243	0	232	0	2.315	0
São S. da Grama	2	1	230	0	345	54	1.878	245
Porangaba	2	0	186	0	189	0	1.843	0
Bofete	3	3	132	0	221	52	1.861	289
Vargem	2	5	156	0	148	106	1.551	352
Parapuã	3	0	111	0	183	0	1.494	104
Igaratá	3	5	193	24	202	66	1.923	383
Roseira	5	0	338	0	264	0	2.482	0
Pirangi	3	0	156	0	221	0	2.073	0
Ribeirão Bonito	5	0	255	0	257	0	2.357	0

Fonte: Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2023 (INEP, 2023)

A análise dos dados evidencia disparidades relevantes na oferta da Educação Infantil entre os contextos urbano e rural. Dos municípios analisados, observa-se que a grande maioria não apresenta matrículas em creche ou pré-escola na zona rural, centralizando o atendimento exclusivamente em instituições localizadas nas áreas urbanas. Essa constatação revela um processo de urbanização da oferta educacional que, em muitos casos, resulta no fechamento ou ausência de instituições de Educação Infantil no campo.

Contudo, alguns municípios ainda preservam a oferta dessa etapa da educação em áreas rurais, apresentando percentuais significativos de matrículas. Destaca-se o caso de São

Luís do Paraitinga, onde 44,4% das matrículas da Educação Infantil estão situadas no campo, e onde 32,8% de todas as matrículas da Educação Básica correspondem à zona rural. Situação semelhante ocorre em Vargem, com 41,7% da Educação Infantil em áreas rurais e 18,5% do total da Educação Básica, bem como em Igaratá que oferece 18,2% da Educação Infantil no campo e um coeficiente de atendimento de 16,6% na Educação Básica e Bofete que atende 19,0% das matrículas da Educação Infantil na zona rural e 13,4% da Educação Básica. Esses percentuais indicam que, nesses municípios, a presença da Educação Infantil acompanha a relevância da Educação Básica no campo, revelando uma dinâmica de manutenção da escola rural como espaço vivo e necessário às comunidades locais, visto que como já elucidamos anteriormente os municípios são atrelados a atividades econômicas agropecuárias.

Por outro lado, municípios como Areiópolis, Ouroeste, Guaraci, Uchoa, Iacanga, Porangaba, Roseira, Pirangi e Ribeirão Bonito não apresentam nenhuma matrícula de Educação Infantil no campo, apesar de possuírem número expressivo de crianças nessa faixa etária. Essa ausência reflete um movimento de concentração dos serviços educacionais em áreas urbanas, o que pode implicar barreiras de acesso, como deslocamentos longos, perda de vínculos comunitários e invisibilização das especificidades culturais do meio rural.

Do ponto de vista analítico, os dados sugerem que a Educação Infantil é ainda mais vulnerável à exclusão territorial do que outras etapas da Educação Básica. Enquanto parte dos municípios ainda mantém um contingente de matrículas do Ensino Fundamental em áreas rurais, a Educação Infantil tende a ser suprimida desse contexto, reforçando a lógica de que o atendimento das crianças de 0 a 5 anos estaria prioritariamente vinculado à infraestrutura urbana. Tal cenário pode ser interpretado como uma violação ao princípio da equidade no direito à educação, uma vez que crianças residentes no campo se encontram em condições desiguais de acesso.

Nesse sentido, a distribuição dos atendimentos entre zona urbana e rural revela não apenas diferenças administrativas, mas também tensiona o debate sobre a função social da Educação Infantil e sua relação com a Educação do Campo. Como afirma Kramer (2006), a Educação Infantil deve ser concebida como direito das crianças e dever do Estado, o que implica considerar a diversidade dos contextos nos quais vivem as infâncias brasileiras. Ao restringir a oferta quase exclusivamente às áreas urbanas, os municípios não apenas desconsideram a realidade das crianças do campo, mas também reforçam desigualdades históricas, reproduzindo a lógica de que o direito à infância se realiza somente em determinados territórios. Além disso, a educação que é oferecida no campo deve ser pensada a partir das realidades locais, onde conteúdos escolares atrelam-se ao reconhecimento dos seus modos de vida, cultura e formas de

organização social. A ausência da Educação Infantil no campo pode, portanto, ser interpretada como uma negação do direito das crianças camponesas de viver sua infância no próprio território, em condições que respeitem sua identidade cultural e comunitária.

Essa discussão chama para o debate a pesquisa de Velloso (2008), que, ao estudar o processo de municipalização da Educação Infantil no campo em cinco municípios do Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais, constatou o registro da precariedade do atendimento às crianças da zona rural, demonstrando como historicamente as crianças dessas localidades foram invisibilizadas nas agendas educacionais, elencando o envolvimento da sociedade para disfarçar a carência do atendimento, evidenciando a lacuna estrutural nas políticas educacionais que não reconhecem a infância rural como sujeito de direitos, resultando em desigualdades no acesso à Educação Infantil, ressaltando que a omissão histórica não é apenas técnica ou administrativa, mas traduz um projeto político de exclusão, em que o direito à educação das crianças do campo permanece secundarizado frente aos atendimentos oferecidos na zona urbana.

Os dados da tabela 16 mostram que em muitos municípios o atendimento não é oferecido nessas localidades, o que não podemos descartar é a possibilidade de que a ausência de atendimento rural não signifique necessariamente inexistência de demanda. Ao contrário, nos municípios cuja economia é altamente concentrada na agropecuária, há forte participação de famílias no trabalho agrícola, o que aumenta a necessidade de espaços institucionais que garantam cuidado e educação às crianças pequenas. Sem esse atendimento, transfere-se às famílias, especialmente às mulheres, a responsabilidade pelo cuidado infantil, reproduzindo desigualdades de gênero e limitando a possibilidade de inserção produtiva plena no setor econômico predominante.

Do ponto de vista do financiamento, a inexistência ou baixa oferta de creches e pré-escolas no campo pode reduzir a pressão sobre o orçamento educacional, mas à custa da exclusão social e educacional das crianças rurais.

Ao analisarmos a tabela 16, percebemos que dos 20 municípios estudados, somente 6 cidades possuem escolas de Educação Infantil na zona rural. Dessa maneira, resolvemos aprofundar a pesquisa em cada um desses municípios: Sarapuú possui uma unidade escolar rural, no entanto, de acordo com dados do IBGE, possui 45 famílias que residem na zona rural com renda familiar *per capita* que varia entre  $\frac{1}{4}$  do salário e 2 salários-mínimos. Essa escola declarada de Educação Infantil Regular atende 36 crianças em idade de creche e 19 crianças em idade de pré-escola, o município apresenta um déficit geral de 12 crianças em idade de creche e 24 crianças em idade de pré-escola, quando levamos em consideração a meta 1 do Plano Nacional de Educação. São Luiz do Paraitinga possui 55 famílias residentes na zona rural que

recebem de  $\frac{1}{4}$  a 2 salários-mínimos por residente, possuem 5 escolas consideradas de Educação Infantil na zona rural, no entanto quando acessamos o censo escolar 2023, os dados revelam que somente 10 crianças estão sendo atendidas em idade de creche nas unidades do campo, 107 crianças são atendidas em idade pré-escolar, 278 matrículas são contabilizadas nos anos iniciais e 230 matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental. A municipalidade tem um déficit geral de 137 matrículas de creches se levarmos em conta a meta 1 do PNE. A situação em São Sebastião da Gramma também acende um sinal de alerta, visto que 80 famílias com a mesma renda familiar citada acima residem na zona rural do município, há somente uma escola de Educação Infantil disponível na zona rural. No entanto, nenhuma matrícula de creche é verificada, o Censo escolar aponta 50 matrículas na pré-escola e 74 matrículas foram efetivadas na instituição para atendimento de crianças de anos iniciais (do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental). A cidade possui um déficit geral de 73 crianças em idade de creche e 3 crianças em idade de pré-escola considerando a meta 1 do PNE. Bofete possui 3 escolas de Educação Infantil na zona rural e 45 famílias enquadradas na renda familiar citada acima, no entanto o município não atende nessas instituições nenhuma criança em idade de creche, 52 matrículas constam como pré-escolar, 126 matrículas nos anos iniciais e 111 nos anos finais. Essa municipalidade possui um déficit geral de 95 crianças em idade de creche que deveriam ter suas vagas garantidas nas instituições de Educação Infantil de acordo com a meta 1 do PNE. Vargem possui 54 famílias com renda per capita compreendida entre  $\frac{1}{4}$  e 2 salários-mínimos, e conta com 5 escolas que se caracterizam no censo como escolas de Educação Infantil, a municipalidade apresenta um déficit geral de 122 crianças em idade de creche e 58 crianças em idade de pré-escola de acordo com a meta 1 do PNE. No entanto, distribuídas entre as 5 instituições de ensino, observamos somente 106 matrículas para a faixa etária de 4 e 5 anos, nenhuma matrícula para faixa etária de 0 a 3 anos e 246 matrículas para crianças dos anos iniciais. Igaratá possui dados ainda mais alarmantes, o município tem 35 famílias que residem na zona rural com renda familiar per capita de  $\frac{1}{4}$  a 2 salários-mínimos, conta com 5 escolas descritas como de Educação Infantil. No entanto, essas instituições atendem somente 24 crianças em idade de creche, 66 crianças em idade pré-escolar, 186 matriculadas nos anos iniciais e 107 matriculadas nos anos finais do Ensino Fundamental.

A leitura comparativa da tabela 16 revela diferenças significativas entre os municípios quanto à presença da Educação Infantil em áreas rurais. Em Areiópolis, Vera Cruz, Getulina, Ouroeste, Riolândia, General Salgado, Guaraci, Uchoa, Iacanga, Porangaba, Parapuã, Roseira, Pirangi e Ribeirão Bonito, o atendimento se restringe exclusivamente ao espaço urbano, demonstrando uma centralização da oferta. Nesses casos, a infância rural permanece

invisibilizada no planejamento educacional, apesar de a economia local ser, em grande medida, ancorada na agropecuária.

Por outro lado, municípios como São Luís do Paraitinga, Sarapuí, São Sebastião da Grama, Bofete, Vargem e Igaratá apresentam escolas e matrículas de Educação Infantil no campo. Contudo, as magnitudes são bastante distintas. Em São Luís do Paraitinga, por exemplo, o número de atendimentos rurais é inexpressivo em idade de creche, somente 10 crianças e 107 em pré-escola, o que mostra uma tentativa de ampliar o direito educacional às famílias camponesas. Já em Igaratá, observa-se a presença de 24 crianças em creche e 66 em pré-escola na zona rural, reforçando a preocupação em atender a demanda local, que pode estar vinculada ao perfil produtivo do município.

Em outros municípios, como Bofete e Vargem, embora haja escolas rurais, o número de atendimentos em creches é nulo, havendo apenas pré-escolas com presença tímida de crianças (52 em Bofete e 106 em Vargem). Esse dado é relevante porque mostra que a expansão do atendimento rural tende a privilegiar a pré-escola, etapa obrigatória, enquanto a creche, de caráter ainda não universalizado, permanece praticamente ausente.

As diferenças entre os municípios evidenciam, assim, dois padrões. Os municípios sem nenhuma oferta rural, tendem a reforçar as desigualdades territoriais e podem estar transferindo às famílias a responsabilidade pelo cuidado infantil. Já em municípios com alguma presença de atendimento rural, esses se concentram no atendimento destinado à etapa da Educação Infantil que é obrigatória, além de mesmo as escolas serem consideradas de Educação Infantil, a maioria das matrículas são dos anos iniciais e em alguns casos até dos anos finais.

Não podemos nesse panorama descartar que a demanda de atendimento em idade de creche e até mesmo pré-escolar na zona rural pode ser flutuante, há municípios que recebem famílias inteiras que migram das suas cidades natais para o processo de “panha”, o que acontece em meses específicos do ano dependendo do plantio e da colheita. Essas famílias podem ser consideradas flutuantes pois não tem residência fixa, só se estabelecem de forma provisória para o trabalho e depois regressam para a sua cidade de origem, a demanda dessas crianças quando em idade escolar obrigatória é absorvida de forma automática pelas unidades escolares, a turma já existe, as matrículas que chegam depois do início do ano letivo são apenas matrículas complementares. No entanto, quando não existem turmas, como é o caso dos atendimentos de 0 a 3 anos que não são obrigatórios, quando há a necessidades dessas famílias, a municipalidade não atende à demanda, que não se mostra aparente no início do ano letivo. No entanto, não é porque não há demanda inicial, que a demanda posterior não seja real. Em pesquisa anterior constatou-se a presença de uma creche no município de São Sebastião da Grama, afastada do

poder público, custeada pelos próprios proprietários da fazenda, para que as mulheres pudessem trabalhar.

Essas distinções refletem, em grande medida, decisões políticas e prioridades orçamentárias, o financiamento educacional é atravessado por escolhas sobre quem será atendido e em quais condições. Nos municípios em que há escolas rurais, mesmo que em pequena escala, é possível perceber um esforço em garantir o direito à Educação Infantil para além do espaço urbano. Já naqueles em que a oferta inexistente, a ausência não decorre apenas de restrições financeiras, mas da falta de priorização do direito educacional das crianças do campo.

Portanto, ao comparar os municípios, a tabela 16 revela como a territorialidade e o financiamento se cruzam na efetivação (ou negação) do direito à Educação Infantil, enquanto alguns municípios enfrentam o desafio de organizar atendimento rural mesmo em contextos de menor arrecadação, outros mantêm a lógica de centralização urbana, reforçando desigualdades históricas entre a infância urbana e a infância rural.

No que se refere a esse contexto, é importante considerarmos que discussões estão sendo realizadas nesse sentido:

Ao longo da primeira década dos anos 2000, uma série de instrumentos legislativos e normativos incorporou os avanços dos debates e demandas sociais. A revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) de 1999, por meio da Resolução nº 5, do Conselho Nacional de Educação (CNE), de 2009, expressa o reconhecimento de que a determinação do direito de todas as crianças não poderia mascarar as especificidades das condições de vida das crianças de diferentes meios sociais. Esse documento contempla indicações para as políticas educacionais e as propostas pedagógicas para a educação de crianças de zero a seis anos em geral e, no que concerne às populações rurais, aborda as especificidades das crianças filhas de agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da reforma agrária, quilombolas, caiçaras e povos da floresta. (SILVA; LUZ, 2017, p.306,307)

Embora as legislações determinem o direito das crianças, é necessário ressaltarmos com base nos números apresentados acima que o reconhecimento não chega nas estradas malconservadas dos perímetros rurais. A análise dos dados nos mostram que os municípios cadastram e declaram as escolas como sendo para atendimento das crianças de 0 a 5 anos, no entanto, atendem em muitos casos outras faixa etária e não a Educação Infantil, o que repercute não somente no infringimento do direito ao acesso dessas crianças, mas a problemas sociais e econômicos, visto que, muitas mães deixam de trabalhar, por não terem onde deixar seus filhos, e quando se arriscam nas atividades laborais realizadas fora do ambiente doméstico, acabam por deixar seus filhos pequenos na guarda de outras crianças ou pessoas idosas para poderem compor a renda familiar, isso quando não arriscam a levarem essas crianças para o campo,

acompanhando as atividades da família, ou optam por creches clandestinas que deveriam ser de conhecimento dos poderes públicos.

Os dados apresentados pelos municípios em relação à oferta de vagas para a Educação Infantil, principalmente para crianças em idade de creche, nos reportam à formação histórica e particular da sociedade, o atendimento a crianças pequenas sempre foi pautado na necessidade dos pais, e no caso das crianças que residem na zona rural nem a necessidade dos pais garantem esse atendimento.

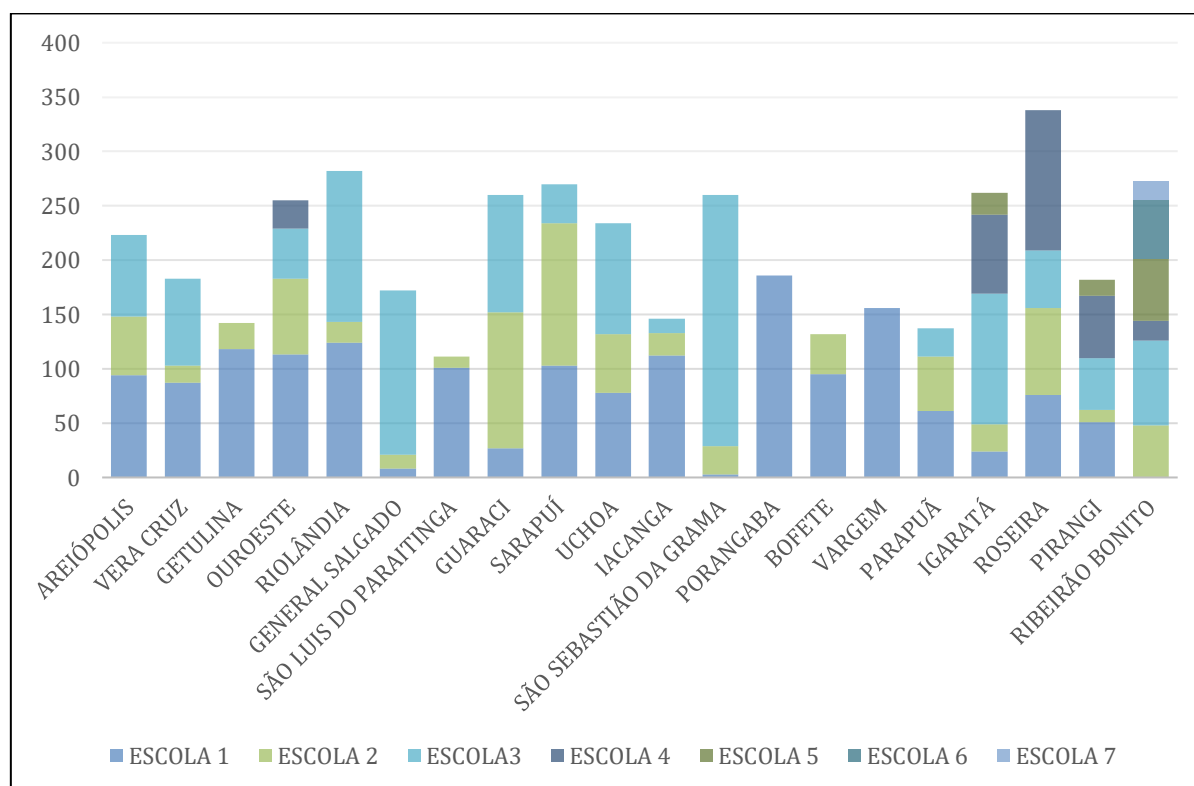
O Censo Escolar 2023 demonstra de forma clara, que em alguns dos municípios estudados existem escolas de Educação Infantil na zona rural, no entanto os atendimentos majoritariamente são feitos às crianças dos anos iniciais e até dos anos finais do Ensino Fundamental, não às crianças em idade de creche como deveria. Fato que levanta outra discussão: as famílias, em sua grande maioria, apresentam baixa renda familiar, o que comprova uma situação socioeconômica desfavorável. Precisamos ainda considerar que o poder público necessariamente tem o dever oferecer o serviço nessas localidades, primeiro porque é um direito da criança; segundo porque em muitas regiões essas instituições são a única opção que as famílias possuem, e que estamos percebendo que, em muitos casos, não possuem.

Nessa perspectiva, a discussão do financiamento da educação não pode ser somente pela via da insuficiência dos recursos disponibilizados pela União aos municípios, ela também precisa abarcar a falta de capacidade dos municípios em solicitarem e aderirem o que muitas vezes têm direito. Esse desconhecimento por parte das Secretarias de Educação negligencia o direito das crianças de estarem dentro de uma unidade de Educação Infantil. A falta dos recursos que deixaram de fazer parte da receita, porque não foram solicitados, podem ser decisivos na oferta de uma educação de qualidade. A União é o ente federado que mais arrecada impostos em detrimento dos municípios que majoritariamente possuem baixas receitas próprias. Assim sendo, a luta para complementações do Governo Federal aos entes municipais estão presentes na pauta das discussões sobre financiamento da educação. Mas, como podemos perceber, somente disponibilizar não é o suficiente, é necessário a criação de mecanismos que de fato possibilitem que os recursos disponíveis cheguem até as crianças em forma de acesso e de qualidade.

Para aprofundarmos a discussão sobre educação infantil, qualidade e financiamento é necessário a construção de uma pesquisa sólida que retrate através de mapeamentos qual a verdadeira realidade econômica e educacional que os dados revelam. Esses dados são necessários para compreender as condições de oferta da educação básica e os impactos das políticas de financiamento sobre a qualidade do ensino, dessa maneira, decidimos analisar os

indicadores que quantificam os alunos por escola, a relação aluno-professor e a infraestrutura que as unidades escolares fornecem, informações centrais sobre a capacidade das redes municipais que atendem as crianças de 0 a 5 anos, sobretudo em contextos de desigualdade territorial. Esses indicadores, quando articulados com os recursos financeiros disponíveis, permitem identificar não apenas disparidades no acesso à educação, mas também lacunas estruturais que podem comprometer a aprendizagem e o desenvolvimento integral das crianças. O exame das relações entre matrícula e a maneira como elas são distribuídas em creches e pré-escolas dos municípios, assim como as condições físicas das escolas nas quais elas são oferecidas, revela a importância de um financiamento equitativo e suficiente, capaz de garantir que todos os estudantes tenham acesso a escolas com infraestrutura adequada, evidenciando a inseparabilidade entre gestão de recursos e qualidade educacional.

**Gráfico 6 – Número de matrículas por escola no atendimento em creche**

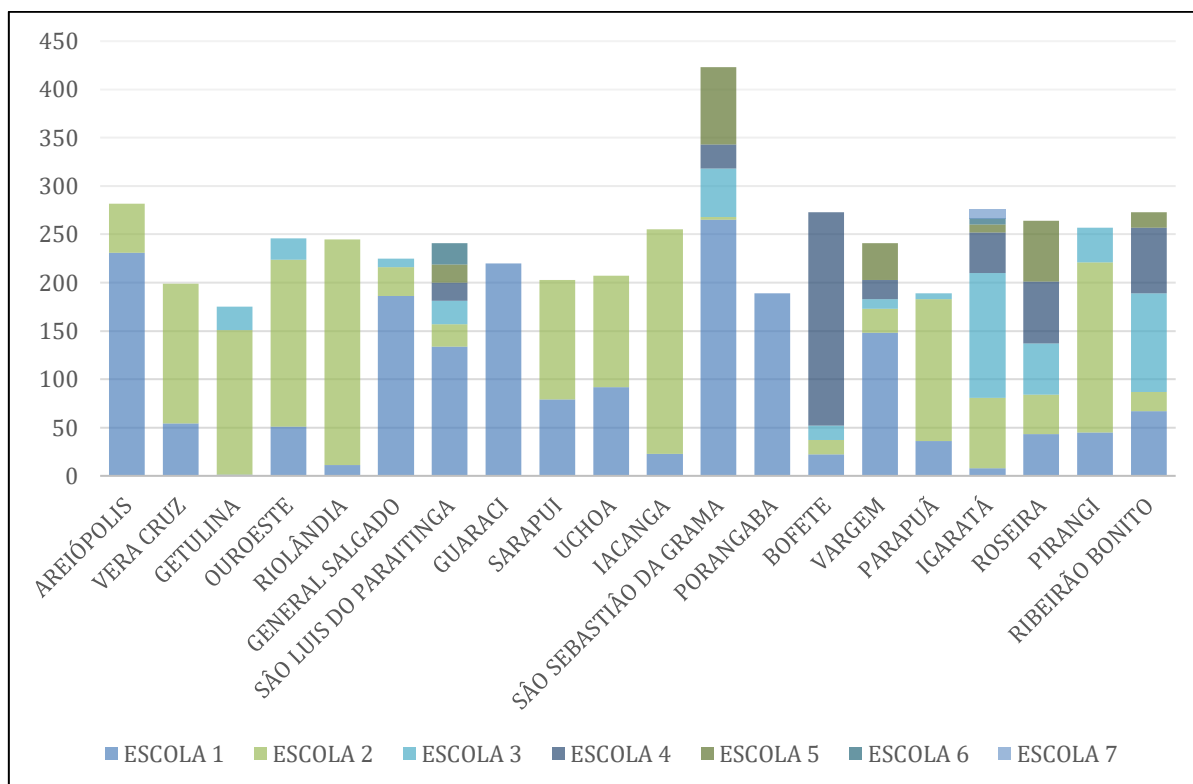


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2023 (Laboratório de Dados Educacionais, 2023)

O gráfico 6 mostra a quantidade de escolas que atendem crianças de 0 a 3 anos de idade em cada um dos municípios estudados, nesse contexto podemos fazer diferentes análises, em relação ao número de atendimentos podemos perceber que Roseira, Igaratá, Riolândia e Ribeirão Bonito sugerem maior número de atendimentos. Dentre a distribuição interna de

unidades escolares, percebemos que há uma aparente desigualdade, algumas cidades possuem poucas escolas com concentração de grande número de matrículas, enquanto outras espalham poucas matrículas em várias unidades, escolas com número reduzidos de matrículas podem indicar a existência de unidades distritais, o que favorece a comunidade pela proximidade com as creches que atendem crianças que não podem utilizar o transporte, no entanto tendem a ter turmas menores e necessidade de adequações em todas as unidades para atender essa demanda que possui especificidades, além disso escolas pequenas tendem a ter a mesma equipe diretiva, um diretor, um coordenador pedagógico, uma merendeira, duas auxiliares de limpeza, no entanto o Fundeb repassa valores por número de matrículas, considerando suas ponderações. Nesse sentido, escolas menores tendem a ter gastos maiores com os recursos humanos e menos recursos financeiros, principalmente aqueles que são contabilizados por número de alunos, como é o caso do PDDE e todas as suas variações. Em municípios como Iacanga e São Sebastião da Gramma, a maior parte do total é concentrada em uma escola, sugerindo centralização dos atendimentos ou matrículas. A grande variação entre municípios e entre escolas dentro de um mesmo município podem indicar desigualdade no acesso ou na capacidade das escolas. Municípios com concentração alta em uma escola podem estar sobrecarregando essa unidade, enquanto outras permanecem subutilizadas. As diretrizes do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e os normativos do FNDE reforçam que a alocação de recursos deve estar articulada ao planejamento da rede escolar, a fim de assegurar não apenas a expansão do atendimento, mas também a qualidade e a eficiência da infraestrutura disponível. Assim, ao analisarmos os dados percebemos a necessidade de um aprofundamento nessa discussão sobre a relação entre infraestrutura, financiamento educacional e número de matrículas, ressaltando a urgência de políticas públicas que promovam maior equidade e eficiência na organização da rede escolar.

### **Gráfico 7- Número de matrículas em pré-escolas**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2023 (Laboratório de Dados Educacionais, 2023)

O gráfico 6 e o gráfico 7 evidenciam uma expressiva desigualdade na distribuição das matrículas entre os municípios analisados, revelando tanto variações no volume total de atendimentos quanto na forma como estes se organizam dentro das redes escolares. Analisando o gráfico 7, que traz dados sobre matrículas de crianças em idade de pré-escola percebemos que municípios como Porangaba, ultrapassam 400 matrículas, destacam-se com números significativamente superior, enquanto outros, como Getulina, Iacanga e Parapuã, apresentam totais bastante reduzidos, próximos de 150, o que aponta para disparidades regionais relevantes. Observa-se ainda que, em diversas localidades, como Porangaba, Bofete e Vargem, a concentração das matrículas em uma única escola indica forte centralização do atendimento, configurando riscos de sobrecarga e fragilidade da rede caso haja problemas estruturais nessa unidade, também mostra que os atendimentos não são feitos por localizações, crianças de distritos, bairros periféricos e zona rural precisam se locomover para receber o atendimento escolar, o que pode significar uma barreira. Em contrapartida, municípios como Areiópolis, Riolândia e Ribeirão Bonito apresentam maior equilíbrio na distribuição entre diferentes escolas, o que sugere descentralização e potencial redução de vulnerabilidades. A presença de escolas com participação quase nula em alguns municípios também sugere subutilização da infraestrutura existente, o que pode ser reflexo de falhas no planejamento da rede, ausência de transporte escolar adequado ou baixa atratividade da unidade.

A discussão sobre número de alunos e números de escolas disponíveis para atendê-los, assim como a análise de como essas matrículas são distribuídas, levantam questões que são relacionadas não somente ao acesso, mas à qualidade. Para que tenhamos um parâmetro de qualidade analisaremos as infraestruturas das escolas de educação infantil de acordo com o censo escolar de 2023. Os dados que iremos analisar se relacionam com escolas que possuem acessibilidade em suas dependências, se possuem biblioteca ou salas de leitura, nesse quesito apesar do censo trazer esses dados de forma separada, escolhemos os quantitativos que se relacionam a biblioteca, que nos remetem a um ambiente organizado para acolher as crianças para a leitura e pesquisa, com uma bibliotecária que organize o ambiente, visto que na Educação Infantil, muitas salas possuem seus próprios cantinhos de leitura. Em relação a questões estruturais analisamos a existência de quadra de esporte, rede de esgoto e coleta de lixo. Para analisar a conectividade e disponibilização de recursos educacionais quantificaremos a internet de banda larga, copiadora, projetor e televisão.

**Tabela 17 - Infraestrutura das Unidades Escolares de Educação Infantil (%)**

Município	Acessível	Biblioteca	Quadra	Esgoto	Coleta de lixo	Internet Banda larga	Copiadora	TV	Projetor
Areiópolis	0	0	0	100	100	75	0	100	0
Vera Cruz	100	0	0	100	100	100	33	100	0
Getulina	100	33	0	100	100	100	67	100	25
Ouroeste	50	50	25	100	100	100	50	100	25
Riolândia	0	0	0	100	100	75	33	100	0
General Salgado	67	0	47	100	99	67	17	67	0
São L. do Paraitinga	74	14	71	43	100	100	0	100	100
Guaraci	100	33	0	100	100	100	33	100	0
Sarapuá	50	0	0	75	100	75	25	100	0
Uchoa	60	0	0	100	100	100	40	100	0
Iacanga	67	0	100	100	100	100	50	100	0
São S. da Grama	67	0	67	100	100	100	67	100	67
Porangaba	50	0	50	100	100	100	50	100	0
Bofete	29	0	43	71	100	100	0	100	14
Vargem	100	0	43	29	100	29	0	100	0
Parapuã	100	0	33	100	100	100	33	100	33
Igaratá	50	25	13	38	100	63	0	100	0
Roseira	0	0	20	100	100	100	60	100	80
Pirangi	100	0	33	100	100	100	0	100	100
Ribeirão Bonito	80	0	0	100	100	100	40	100	0

Fonte: Elaboração própria com base no censo escolar 2023(INEP, 2023)

A análise dos dados do INEP acerca da infraestrutura das escolas de educação infantil revela um quadro marcado por fortes desigualdades entre os municípios, evidenciando que, embora aspectos básicos como coleta de lixo e abastecimento de água/esgoto estejam razoavelmente consolidados, elementos pedagógicos e de acessibilidade permanecem precários. A ausência quase generalizada de bibliotecas e quadras poliesportivas, aliada à baixa presença de recursos tecnológicos como projetores e copiadoras, indica que a garantia do direito à educação infantil ainda se limita ao atendimento físico mínimo, sem assegurar condições que potencializam práticas pedagógicas qualificadas. Observa-se que, em municípios como Areiópolis e Riolândia, a infraestrutura é restrita ao saneamento e à conectividade parcial, enquanto outros, como Pirangi e São Luís do Paraitinga, apresentam indicadores mais equilibrados, ainda que insuficientes. Essa disparidade reflete não apenas diferenças na capacidade de investimento local, mas também fragilidades nas políticas de financiamento e gestão educacional, que não têm garantido equidade na oferta. Assim, os dados demonstram que a universalização do acesso, embora seja uma meta em curso, precisa ser acompanhada de políticas públicas consistentes voltadas à qualidade da infraestrutura, à inclusão e ao fortalecimento do caráter pedagógico das instituições de educação infantil. Esses dados são superficiais diante da especificidade da Educação Infantil, ainda enfrentamos a falta de espaços externos compatíveis e adequados para as faixas etárias que as instituições atendem, lembrando que há unidades que atendem Educação Infantil e primeiros anos do Ensino Fundamental, adequações como trocadores, tanques de areia, parques e materiais pedagógicos também são determinantes quando discutimos qualidade, esse quadro levanta dados mínimos que obrigatoriamente deveriam estar presente nas escolas, sendo como infraestrutura ou como recursos pedagógicos, escolas ainda não possuem esgoto, utilizam-se de fossas, somente 57% das escolas de Educação Infantil do município de São Luís do Paraitinga tem rede de esgoto, em Vargem esse número cresce para 71%, Igaratá esse percentual fica em 63%, são dados alarmantes que mostram que os municípios não garantem nem o básico para que as crianças sejam atendidas com dignidade. Estamos na era digital e percebemos que um considerável número de escolas em muitas municipalidades não possuem projetor, algumas não possuem internet, recursos mínimos para auxiliar o professor em meio a velocidade da informação fora do ambiente escolar.

Os dados que retratam a infraestrutura das escolas de Educação Infantil nos municípios analisados reforçam o argumento central do artigo “Para Além do Acesso”, (FLORES; LUTS, 2022) que destaca a necessidade de um financiamento adequado para efetivar o direito à educação infantil de qualidade. Embora o acesso físico às instituições esteja sendo parcialmente

garantido, aspectos essenciais à qualidade, como bibliotecas, quadras, recursos tecnológicos, espaços externos compatíveis com as faixas etárias e condições sanitárias adequadas, permanecem insuficientes ou ausentes. Municípios como São Luís do Paraitinga, Vargem e Igaratá exemplificam essas lacunas, com índices alarmantes de esgoto inadequado, ausência de projetores e conectividade limitada, evidenciando que a universalização do acesso não garante, por si só, o desenvolvimento pedagógico e a inclusão. O artigo corrobora essa perspectiva, ao afirmar que a efetivação do direito à Educação Infantil depende não apenas da expansão do atendimento, mas da garantia de condições materiais, pedagógicas e de infraestrutura, o que exige políticas de financiamento capazes de assegurar investimentos proporcionais às necessidades de cada localidade. Dessa forma, a análise dos dados locais confirma que a qualidade educacional está diretamente vinculada à suficiência e à equidade dos recursos destinados, e que o financiamento inadequado compromete a concretização de práticas pedagógicas qualificadas, mesmo quando a matrícula é uma garantia.

Para tentarmos entender como a qualidade se relaciona estreitamente com os recursos na próxima sessão iremos explorar a movimentação da política de fundos, legislação que passou por mudanças, já mencionadas nesse texto anteriormente.

## **5.1 O QUE MUDA DO FUNDEB PARA O FUNDEB PERMANENTE NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS PAULISTAS**

A transição do Fundeb provisório, vigente entre 2007 e 2020, para o Novo Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, representa alterações significativas no financiamento da educação básica brasileira. O fundo, que inicialmente possuía caráter temporário, foi transformado em uma política permanente, ampliando o papel redistributivo da União e introduzindo novos mecanismos de equidade. Entre as mudanças estruturais, destacam-se o aumento progressivo da complementação da União, que passou de 10% para 23% da soma dos fundos estaduais; a diversificação dos critérios de distribuição, que incorporam dimensões vinculadas à equidade e à melhoria da qualidade da oferta educacional; e a criação de condicionalidades associadas a indicadores de atendimento e de aprendizagem. Os novos critérios exigem a complementação por município (não apenas por estado) e conta com o fator que considera as desigualdades sociais e educacionais, beneficiando regiões mais pobres. Houve na nova legislação um olhar criterioso para a valorização da qualidade na educação, o que antes era distribuído levando-se em conta somente o número de alunos, agora conta com indicadores de qualidade e gestão para o repasse de parte dos recursos

da União. A porcentagem destinada à folha de pagamento dos profissionais do magistério passou de 60 % do total dos fundos para 70%. A distribuição tornou-se mais ampliada e reflexiva, antes era realizada com base no Fundo Estadual ou Distrital, agora considera também os fundos municipais, permitindo que recursos cheguem diretamente a municípios vulneráveis. (BRASIL, 2020)

Os trabalhos analisados sobre o tema na revisão de literatura mostram o reconhecimento do Novo Fundeb como um marco de avanço no financiamento da educação básica, sobretudo por seu caráter permanente e pela ampliação progressiva da participação da União, criando expectativas de maior equidade no atendimento da Educação Infantil. No entanto, observa-se que, apesar do otimismo inicial, os autores também destacam tensões e limites dessa política. De um lado, pesquisas como as de Farenzena (2020), Bruno (2022), Silva e Sobrinho (2022), Flores e Lutz (2022) e Falciano e Nunes (2023) ressaltam a possibilidade de o fundo promover a universalização do acesso e a melhoria da qualidade, principalmente pelo mecanismo de redistribuição baseado no Valor Anual Total por Aluno (VAAT), que leva em conta a capacidade fiscal dos entes federados. Por outro, autores como Barbosa, Silveira e Soares (2022) problematizam a permanência de uma lógica privatista no campo da Educação Infantil, chamando atenção para a contradição entre o incremento dos recursos públicos e a fragilidade estrutural da rede pública em absorver a demanda sem recorrer a convênios e parcerias privadas.

Outro ponto de tensão identificado nas pesquisas diz respeito ao caráter ainda insuficiente dos repasses: embora o Novo Fundeb represente um incremento expressivo, ele não assegura, por si só, uma educação de qualidade, visto que o financiamento não pode ser reduzido apenas ao acesso, mas deve contemplar infraestrutura, valorização profissional e insumos pedagógicos. A obrigatoriedade do Custo Aluno Qualidade (CAQ), articulada ao sistema híbrido de distribuição (VAAF e VAAT), é vista como um avanço normativo, mas que depende de regulamentação efetiva e da capacidade de monitoramento das instâncias federativas. Ademais, a vinculação da MDE e a implementação do Sinaeb como mecanismo avaliativo levantam debates sobre a centralidade dos resultados em larga escala, o que pode tensionar o foco pedagógico da Educação Infantil. Assim, a crítica recorrente entre os autores é que, embora o Novo Fundeb represente uma conquista histórica, sua efetividade depende não somente do aumento dos recursos, mas também da maneira como eles serão geridos, distribuídos e articulados às políticas de garantia do direito à Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade social.

Para compreendermos o que mudou em valores monetários do Fundeb para o Novo Fundeb, faremos uma sistematização do RREO de cada município do ano de 2020, último ano do Fundeb e do ano de 2022, dois anos após a promulgação da lei do Novo Fundeb, para análise utilizaremos as despesas liquidadas de cada ano, subdividimos os recursos que foram utilizados para a folha de pagamento dos professores e profissionais da Educação pagos com a rubrica declarada na Educação Infantil e as despesas que foram declaradas de natureza contábil “outras despesas”. Após a quantificação, faremos uma análise de demanda escolar ainda existente e remuneração dos profissionais da educação de cada uma das 20 municipalidades, correlacionando o valor investido do Fundeb ao acesso das crianças em idade de creche e pré-escola e os valores investidos por cada prefeitura no pagamento dos profissionais da educação e na manutenção e desenvolvimento do ensino dessa etapa da Educação.

**Tabela 18- Repasses da União aos entes municipais Fundeb 2020 ao Novo Fundeb 2022**

Município	FUNDEB 2020		FUNDEB 2022		RREO Anexo 8- Total dos recursos do Fundeb no exercício valor em R\$ anual	
	Remuneração Educação Infantil	Outras despesas Educação Infantil	Remuneração Educação Infantil	Outras despesas Educação Infantil	2020 Despesas liquidadas	2022 Despesas liquidadas
Arciópolis	912.388,40	391.805,82	1.599.605,10	179.229,79	8.485.845,41	11.257.837,75
Vera Cruz	1.274.687,44	264.164,63	1.519.702,44	185.020,53	4.444.006,10	5.433.647,78
Getulina	937.048,69	198.831,39	1.127.092,71	412.670,18	4.543.996,39	3.216.914,10
Ouroeste	2.413.341,27	0,00	2.854.217,28	1.029.781,45	6.070.807,04	8.460.493,47
Riolândia	2.324.237,94	235.508,86	3.651.883,29	1.078.565,97	7.443.586,58	10.812.314,46
G. Salgado	1.072.800,56	27.247,82	2.419.007,90	411.817,95	6.542.371,60	9.098.854,89
S. L. Paraitinga	1.217.596,83	121.187,73	1.721.122,47	526.607,56	6.873.356,80	9.639.577,29
Guaraci	852.354,33	0,00	831.572,78	0,00	8.565.986,02	12.158.608,41
Sarapuá	1.888.742,87	981.113,61	3.068.608,68	135.235,06	5.727.669,77	7.572.951,02
Uchoa	2.802.492,48	50.490,34	3.640.793,13	0,00	7.417.954,89	9.622.205,37
Iacanga	1.881.505,95	0,00	3.086.430,02	0,00	7.842.057,72	9.932.628,03
S. S. Grama	1.399.407,45	0,00	1.611.062,24	0,00	5.117.675,03	6.328.613,81
Porangaba	870.008,20	780.271,27	2.096.953,83	304.217,77	4.033.622,57	5.779.546,18
Bofete	800.000,00	0,00	1.800.000,00	0,00	7.100.240,00	10.665.280,73
Vargem	1.186.072,34	0,00	1.010.468,12	0,00	6.436.152,66	9.629.635,34
Parapuã	1.362.354,35	329.337,82	1.494.029,69	388.824,19	4.129.857,46	5.462.725,75
Igaratá	1.455.275,39	626.781,30	2.606.772,30	945.672,02	8.205.949,54	10.765.139,65
Roseira	1.620.631,39	2.375.386,89	3.025.664,73	2.100.192,88	10.225.213,93	14.196.244,51
Pirangi	1.221.658,80	361.643,55	1.928.730,51	0,00	4.222.388,21	5.413.833,62

R. Bonito	1.173.358,53	0,00	0,00	970.291,50	8.645.135,27	11.328.324,55
-----------	--------------	------	------	------------	--------------	---------------

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siope (SIOPE, 2020;2022)

Os dados que estão apresentados na tabela acima, são referentes aos anos de 2020 e 2022, as duas últimas colunas são os valores totais liquidados no ano com os recursos do Fundeb, as demais colunas tem como base o que foi declarado nas despesas com remuneração na Educação Infantil de cada ano. A escolha dos anos como referência se estabelece no nosso esforço de analisar financeiramente o que mudou do Fundeb para o Fundeb Permanente. Todos os dados foram retirados do SIOPE, ferramenta desenvolvida pelo FNDE, que visa monitorar e fiscalizar os investimentos em educação pública em todo o país. O sistema coleta dados sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos destinados à educação, fornecendo informações essenciais para a transparência e o cumprimento das leis educacionais, como a LDB e o PNE. Além da tentativa de transparência dos gastos com o dinheiro público dos entes municipais e do monitoramento por parte do órgão pagador, o Siope também tem o objetivo de oferecer subsídios para o planejamento de políticas educacionais, a partir da análise dos dados coletados. O envio regular dos dados ao SIOPE é obrigatório para que os entes federativos possam receber transferências voluntárias da União e celebrar convênios na área educacional. Essas informações incluem gastos com salários de professores, manutenção de escolas, aquisição de materiais pedagógicos, transporte escolar, entre outros. O não envio ou a não atualização dos dados pode acarretar penalidades, como o bloqueio de transferências voluntárias de recursos federais, além de comprometer a avaliação de políticas públicas educacionais. A ferramenta é um dispositivo fundamental para o mapeamento dos recursos públicos por parte dos entes municipais. No entanto, quando analisamos os RREOs de cada município, fonte dos dados do valor total pago em cada exercício no quadro 26, podemos perceber discrepâncias entre as transmissões, principalmente quando realizamos uma análise comparativa com outros municípios e outros dados. Quando filtramos as informações do quadro, com base nos municípios que declaram não haver nenhuma outra despesa com os recursos do Fundo para a etapa da Educação Infantil, percebemos que 9 municípios se encaixam nessa característica, Ouroeste (2020), Guaraci (2020 e 2022), Uchoa (2022), Iacanga (2020 e 2022), Pirangi (2022), São Sebastião da Gramma (2020 e 2022), Bofete (2020 e 2022), Vargem (2020 e 2022) e Ribeirão Bonito (2020 e 2022), esses números que são transmitidos pelas prefeituras não querem dizer que nenhum tipo de investimento foi feito de forma estrutural nas unidades escolares, esses dados podem nos remeter a escolhas administrativas que optaram por utilizar o Fundeb para subsidiar folha de pagamento. Entretanto, quando buscamos as porcentagens de utilização do fundo feita pelas prefeituras, percebemos que Ouroeste em 2020

utilizou 80,95% dos 60% obrigatórios para folha de pagamento e 17,50% dos 30% restantes, e declarou como investimento de outras receitas um valor de R\$8.485,88 fato que pode nos levar a crer que não houve outras despesas provenientes desse recurso porque a folha utiliza mais de 100% dos repasses do Fundeb. O município de Guaraci apresenta uma realidade parecida, aplicando 95,71% dos recursos do fundo em 2020 e 91,66% em 2022, o quadro financeiro não permitiria muitos investimentos fora da folha de pagamento. Situação diferente de Uchoa que em 2022 não se utilizou do Fundeb para outras despesas, mas comprometeu somente 86,66% dos recursos com a folha dos profissionais da Educação. Iacanga, que também declarou nenhum gasto em outras despesas, possui uma porcentagem de utilização dos recursos do fundo de 97,39% em 2020 e 79,19% em 2022. Pirangi, em 2022, também se utilizou de 100% dos recursos do fundo para folha de pagamento dos profissionais da educação. São Sebastião da Gramma apresenta um cenário parecido, não se utiliza dos recursos do fundo para outras despesas, pois a folha de pagamento tanto em 2020, quanto em 2022, gasta mais de 100% do valor recebido do FNDE. Bofete e Vargem, em 2020, atingiram mais de 98% da utilização dos recursos do Fundo. No entanto, em 2022 ficaram em 79,76% e 73,93% respectivamente. Pirangi, tanto em 2020, quanto em 2022, apresentou a utilização de outras receitas para conseguir cumprir com a folha de pagamento, pois 100% dos recursos do fundo estavam comprometidos com a remuneração dos professores e demais profissionais da educação.

Apesar dos dados desses municípios parecerem reais, de acordo com os demais números levantados, há situações que nos fazem crer que pode haver transmissões feitas erroneamente por parte do ente federado municipal. Ribeirão Bonito, por exemplo, declarou no ano de 2022 que não utilizou nenhum recurso do Fundo para a folha de pagamento da Educação Infantil. No entanto, a porcentagem utilizada para folha de pagamento neste mesmo ano foi de 88,40%, uma porcentagem consideravelmente alta quando excluimos a parte da folha de pagamento da etapa mais cara da Educação Básica, e não apresentou nenhuma outra declaração na rubrica outras despesas vinculadas a esse fundo. Ainda na análise do município, no ano de 2020, 126 funcionários foram declarados ao Siope, o valor cumulativo do 6º bimestre da Declaração mostra um montante de despesas realizadas com folha de pagamento da Educação Infantil de R\$1.173.358,53. Em 2022, o município declarou ao SIOPE 205 profissionais da Educação, no entanto, o valor da folha no 6º bimestre encontra-se zerado. Em consulta ao site Siope, na aba remuneração dos profissionais, percebemos que todos os funcionários estavam declarados, inclusive os que fazem parte do quadro da primeira etapa da Educação Básica. Essa análise, de apenas um município, nos faz refletir sobre a maneira como os dados são transmitidos pelas prefeituras, que quando feita de forma equivocada, pode mudar o panorama

dos gastos públicos e dos investimentos de cada etapa da educação. Além disso, a falta de mecanismos reais que equalizem os investimentos na Educação Infantil em detrimento aos números destinados às demais etapas da Educação Básica, afrouxa a utilização de recursos para essa etapa, principalmente para a faixa etária de 0 a 3 anos que é um direito da criança, mas não é obrigatória. Essa combinação faz com que as prefeituras se livrem do dever de oferecer as vagas de creche.

A transmissão do RREO é exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acontece de forma eletrônica, por meio de sistemas informatizados que conectam os entes públicos ao Tribunal de Contas ou à Secretaria do Tesouro Nacional. Este processo envolve a utilização de ferramentas como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e, em alguns casos, sistemas próprios dos Tribunais de Contas estaduais ou municipais. O ente público (município, estado ou Distrito Federal) elabora o RREO com base nos dados de execução orçamentária e financeira, seguindo modelo estabelecido pela STN, detalhando receitas, despesas, resultados fiscais, dívida pública e cumprimento de limites legais, no caso da Educação 70% no mínimo dos recursos do Fundeb com a folha de pagamento dos profissionais da Educação e 25% da arrecadação de impostos destinada à MDE. Os dados são inseridos no Siconfi, que é o sistema principal utilizado para a transmissão do RREO no Brasil. O responsável pelo envio precisa estar devidamente cadastrado no sistema e autorizado para realizar a transmissão. Fato que gera uma outra discussão, não é incomum, que a cada troca de gestão municipal cargos comissionados sejam cadastrados para a função financeira da Educação e da prefeitura em geral, isso quando as prestações de contas não são terceirizadas para empresas especializadas. As transmissões são feitas, o sistema realiza uma verificação automática para garantir a consistência dos dados e o cumprimento dos requisitos legais. O RREO deve ser transmitido bimestralmente, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, conforme estabelece o artigo 52 da LRF (BRASIL, 2000). O não cumprimento dos prazos ou o envio de informações inconsistentes pode levar à aplicação de sanções previstas na mesma lei. O ente pode ter bloqueado o recebimento de recursos federais, além de ficar impedido de realizar operações de crédito. No entanto, as verificações dos dados mais minuciosas feitas pelos técnicos do FNDE demoram para acontecer. Durante esse período, as gestões municipais podem ter sido modificadas, outras empresas contratadas para as prestações de serviços terceirizadas que envolvem as prestações de contas dos recursos federais e, se algo der errado, as sanções e bloqueios são aplicados ao ente municipal, afetando os recursos que são destinados às crianças e ao pagamento dos profissionais que movimentam a Educação. Na troca das cadeiras, quem foi culpado nunca será punido, punidos serão aqueles que dependem dos

recursos que serão bloqueados por gestões sem capacidade e responsabilidade, outra falha nas políticas públicas que afrouxam as prestações de serviço e comprometem a transparência de onde o dinheiro público é investido.

Outro detalhe da tabela 18 que é importante frisarmos diz respeito ao aumento dos recursos do ano de 2020 para 2022. A ampliação dos recursos do Fundeb entre os anos de 2020 e 2022 nos municípios paulistas de pequeno porte, situados na faixa populacional entre 10 e 11 mil habitantes, decorre de um conjunto de fatores estruturais e conjunturais. A aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020, elevou progressivamente a participação da União na composição do fundo, passando de 10% para 15% no período analisado, e introduziu novos mecanismos redistributivos, como o VAAT (Valor Aluno/Ano Total) e o VAAR (Valor Aluno/Ano Resultado), que beneficiaram especialmente municípios de baixa capacidade arrecadatória, no entanto dos municípios estudados de acordo com o anexo III da Portaria MEC/MF nº3 de 25 de abril de 2024, o demonstrativo do ajuste da complementação mostra em relação ao VAAR para o ano de 2023 somente os municípios de Riolândia (1.596,62), Guaraci ( 1.672,14) e Sarapuí (1.217,90) tiveram ajustes. Associado a isso, o expressivo reajuste do piso nacional do magistério em 2022, da ordem de 33,24%, pressionou o cálculo do fundo e reforçou a necessidade de incremento de repasses. Soma-se ainda a recuperação da arrecadação tributária no contexto pós-pandemia, sobretudo do ICMS e do FPM, que compõem a cesta de receitas vinculadas ao Fundeb, e a variação do número de matrículas registradas no Censo Escolar, que influencia diretamente o valor-aluno repassado. Assim, observa-se que o crescimento dos recursos não é apenas reflexo de maior volume financeiro, mas também de mudanças no desenho institucional do fundo, que reconfiguraram a distribuição e garantiram maior aporte a municípios menores e mais dependentes de transferências intergovernamentais.

Dessa maneira, quase todos os municípios aumentaram o investimento na folha de pagamento da Educação Infantil, menos as cidades de Guaraci, que em 2020 mostrou uma folha de pagamento para a etapa de R\$ 852.354,33 e em 2022 R\$ 831.572,78, Vargem que em 2020 custeou uma folha da etapa de R\$ 1.186.072,34, em 2022 esse valor diminuiu para R\$ 1.010.468,12, além de Ribeirão Bonito que apesar de mais 3 milhões de reais de aumento na receita do Fundeb não se utilizou desse recurso para a folha dessa etapa, investindo mais de 10 milhões de reais na folha de pagamento do Ensino Fundamental. Além disso, é importante lembrar que nenhuma dessas cidades declarou o investimento em outras despesas destinadas a essa faixa etária. Os valores que foram discutidos, até o momento, em relação a folha de pagamento e porcentagens utilizadas do Fundo foram apresentados tendo como base cálculos anuais.

Na tabela abaixo iremos fazer uma análise dos dados do Censo Escolar 2020 que declaram as informações dos docentes em relação ao número de docentes divididos por cada unidade administrativa, nosso foco será o levantamento de dados do número de professores na esfera municipal, considerando sua remuneração bruta, média de carga horária por semana e a remuneração com base nas 40 horas semanais previstas como base de cálculo para o piso nacional do magistério, Lei nº 11.738/2008. No ano de 2020 o piso nacional era de R\$2.886,24 para jornada semanal de 40 horas.

**Tabela 19 - Remuneração dos profissionais do Magistério observando carga horária e remuneração média**

	Número de docentes no censo escolar		Remuneração mediana em R\$		Média carga horária		Remuneração para carga horária de 40 horas em R\$	
	Sem superior	Com superior	Sem superior	Com superior	Sem superior	Com superior	Sem superior	Com superior
Areiópolis	4	77	4.251,73	4.101,88	37,0	41,7	4.075,65	4.434,47
Vera Cruz	0	54	0	3.080,17	0	26,1	0	4.712,82
Getulina	0	42	0	3.231,69	0	31,1	0	4.289,60
Ouroeste	1	88	a	3.239,72	a	30,8	a	4.212,32
Riolândia	4	86	2.627,06	3.165,90	26,3	28,8	4.013,14	4.399,25
General Salgado	1	57	a	2.937,35	a	33,9	a	3.469,13
São Luiz do Paraitinga	0	95	0	2.720,22	0	25,3	0	4.296,09
Guaraci	2	42	a	3.266,90	a	30,0	a	4.355,87
Sarapuá	0	77	0	2.989,33	0	30,0	0	3.982,82
Uchoa	6	113	2.454,85	2.761,76	29,1	30,6	3.212,11	3.794,11
Iacanga	4	89	2.616,11	3.204,14	33,5	32,6	3.120,97	3.926,77
S. Sebastião da Grama	6	55	2.774,26	2.863,24	31,7	30,8	3.499,07	3.715,51
Porangaba	5	37	2.949,95	3.036,72	29,0	26,6	4.068,89	4.567,42
Bofete	6	68	3.294,80	3.136,46	34,3	32,6	4.382,78	4.250,59
Vargem	3	73	a	3.538,97	a	27,2	a	5.204,70
Parapuã	1	53	a	3.172,58	a	28,2	a	4.497,63
Igaratá	3	96	a	2.949,46	a	32,5	a	3.625,56
Roseira	1	104	a	3.836,86	a	28,6	a	4.503,81
Pirangi	0	46	0	4.775,98	0	29,3	0	6.521,49
Ribeirão Bonito	5	110	2.614,09	2.814,97	27,7	28,7	3.770,89	3.929,70

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar, 2020 (INEP, 2020)

Os dados apresentados revelam um quadro heterogêneo no que diz respeito à valorização do magistério nos municípios paulistas abordados nessa pesquisa, tanto na dimensão salarial quanto na formação e carga horária de trabalho. Importante antes de iniciarmos a análise é explicar que a letra (a) que aparece em muitos municípios é a legenda do Inep para “menos de 4 docentes registrados no censo escolar 2020”.

O primeiro ponto de destaque é a persistência da presença de docentes sem formação em nível superior em municípios como Areiópolis, Riolândia, Uchoa, Iacanga, Porangaba, Bofete, Parapuã, Igaratá, Roseira e Ribeirão Bonito, o que contraria o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), que prevê como requisito mínimo para a docência a formação em nível superior. A permanência desses profissionais no quadro docente indica fragilidades na política de formação inicial e de provimento de vagas via concurso público.

Outro aspecto relevante é a discrepância salarial entre docentes com e sem formação superior. Em alguns casos, como em Areiópolis, os professores sem nível superior apresentam remuneração mediana superior aos que possuem ensino superior, R\$4.251,73 contra R\$4.101,88, fenômeno que pode ser explicado por diferenças de carreira, tempo de serviço ou regimes contratuais. Isso revela que a formação acadêmica, embora seja um critério normativo, nem sempre é valorizada financeiramente de maneira linear, o que pode impactar negativamente a atratividade da profissão e a busca por maior qualificação.

No que se refere à carga horária média de trabalho, os dados demonstram uma variação significativa entre municípios, indo de 25,3 horas em São Luiz do Paraitinga a 41,7 horas em Areiópolis. Essa diferença influencia diretamente a análise da remuneração, uma vez que municípios com menor carga horária tendem a apresentar valores mais elevados quando se faz a projeção da remuneração para 40 horas semanais. O caso mais expressivo é o de Pirangi, em que a carga horária média de 29,3 horas resulta em uma remuneração ajustada de R\$ 6.521,49, valor substancialmente acima do piso nacional do magistério de 2020 que era de R\$ 2.886,15 para 40 horas semanais. Mesmo havendo diferenças consideráveis de remuneração entre os municípios, nenhum ficou abaixo do piso nacional do magistério na projeção das 40 horas semanais de trabalho, carga horária base da legislação.

Dessa forma, os dados permitem afirmar que a realidade dos docentes nos municípios analisados é marcada por três dimensões principais, formação inicial desigual, com a permanência de profissionais sem nível superior, o que nos faz pensar na ineficiência de concurso público para professor que teria que ter a graduação para requisito mínimo de ingresso, o outro fator é a diferença entre os salários, o que pode ser ocasionado pela receita,

principalmente do Fundeb e a carga horária que altera substancialmente a percepção da remuneração real.

Na tentativa de compreendermos as diferenças, iremos analisar dois municípios que apresentaram menor remuneração e o que apresentou maior remuneração considerando a jornada de trabalho de 40 horas semanais. General Salgado apresentou uma remuneração de R\$ 3.469,13, no ano de 2020, quando analisamos a infraestrutura das unidades, utilizando os dados do Censo Escolar de 2023, percebemos que há insuficiência de investimentos também nesse quesito, esse município é responsável pela Educação Infantil, anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental, totalizando 1036 matrículas, sendo 16 oferecidas de maneira conveniada com instituições sem fins lucrativos, em relação a demanda no cruzamento de dados entre o número de habitantes da faixa etária e as matrículas do Inep, dados do censo escolar de 2022, temos uma demanda de 14 crianças fora da escola, de acordo com a porcentagem de 50% da meta 1 do PNE e 29 crianças de 4 e 5 anos fora sem matrícula ativa, mesmo diante da emenda constitucional 59/2009 que torna essa faixa etária obrigatória. Em relação ao Fundeb o município recebeu mais do que destinou, tendo um saldo positivo de R\$ 1.469.590,36, em um total de R\$ 9.098.854,89, do restante que não foi destinado ao Fundeb, mas que foi destinado à MDE (5%) temos um valor de R\$ 3.662.094,05, dados retirados do Siope de 2022.

Igaratá, assim como General Salgado, apresentou uma remuneração abaixo dos demais municípios, R\$ 3.625,56 para carga horária de 40 horas semanais, a municipalidade mostra-se ineficiente na estrutura e infraestrutura das unidades escolares de Educação Infantil, segundo os dados do Censo Escolar de 2023, o município é responsável pelas matrículas da Educação Infantil, dos anos iniciais e dos anos finais do Ensino Fundamental, totalizando 1684 matrículas, a demanda levantada nessa pesquisa sinaliza 73 crianças de 0 a 3 anos que deveriam ter direito ao acesso a escola de acordo com a porcentagem da meta 1 do PNE, e 100% de atendimento de 4 e 5 anos. Em relação às receitas o município recebeu mais do que destinou ao Fundeb, tendo um saldo positivo de R\$ 6.306.109,39, totalizando R\$ 10.897.145,82 de Fundeb, da receita que não compõe o Fundeb, 5% compõem a receita da Educação, nesse caso o valor é de R\$ 5.280.687,77, dados do Siope de 2022.

Pirangi apresentou a melhor remuneração considerando a jornada de 40 horas semanais, em relação a infraestrutura das escolas, apresenta além de infraestrutura mais adequada, equipamentos e internet mais acessíveis as unidades escolares, essa municipalidade só atende crianças da Educação Infantil e dos primeiros anos do Ensino Fundamental, sendo responsável por 898 matrículas, no entanto 276 crianças são atendidas de forma conveniada com instituições sem fins lucrativos. Em relação à demanda ainda se encontram fora da creche

40 crianças, considerando a meta 1 do PNE e 5 crianças de 4 e 5 anos considerando a obrigatoriedade da faixa etária. Em relação ao Fundeb, o município destina mais do que recebe do Fundeb, tendo saldo negativo de R\$ 1.052.281,99, totalizando de recebimento do Fundeb R\$ 5.533.263,43 e R\$ 3.512.608,00 que não constituem a receita do Fundeb.

A análise comparativa entre General Salgado, Igaratá e Pirangi evidencia como o financiamento educacional nos pequenos municípios paulistas apresenta resultados distintos na garantia do direito à educação e na valorização docente, dimensões que, em conjunto, impactam diretamente a qualidade da educação básica ofertada.

General Salgado e Igaratá ilustram a dificuldade de vários municípios em transformar recursos disponíveis em melhoria efetiva da remuneração e da infraestrutura escolar. Apesar de apresentarem saldos positivos no Fundeb em 2022, ambos registram remunerações inferiores à média dos demais municípios. Por outro lado, Pirangi apresenta um quadro inverso: ainda que registre saldo negativo no Fundeb, -R\$1.052.281,99 em 2022, sua política local de valorização docente garante a maior remuneração entre os municípios analisados. Além disso, suas escolas apresentam infraestrutura mais adequada, com maior acesso a equipamentos e internet, o que demonstra uma capacidade administrativa diferenciada em alocar recursos não vinculados ao Fundeb e mobilizar receitas próprias. Apesar disso, ainda persiste a dificuldade de atendimento pleno, com 40 crianças de 0 a 3 anos e 5 de 4 a 5 anos fora da escola, sinalizando que o desafio da universalização permanece mesmo em contextos de maior investimento. Essas análises reforçam três temas centrais. A remuneração docente é fator determinante para a qualidade da educação (Pinto, 2012), não apenas pela atratividade da carreira, mas também pela permanência de profissionais qualificados nas redes municipais. A disponibilidade de recursos não garante, por si só, melhor qualidade educacional. General Salgado e Igaratá, mesmo com saldo positivo no Fundeb, apresentam defasagens salariais e estruturais, sugerindo que a questão não é apenas financeira, mas também de gestão e de priorização das políticas de valorização. O Fundeb, embora essencial, não elimina desigualdades entre municípios. Segundo Farenzena (2020), a lógica do Fundeb busca reduzir as disparidades, mas sua efetividade depende não apenas dos mecanismos de redistribuição, como também da capacidade de gestão local e da priorização política da educação no orçamento municipal. Pirangi, mesmo contribuindo mais do que recebe, conseguiu estruturar uma política local de valorização docente, enquanto outros municípios, mesmo superavitários, mantêm remunerações abaixo do piso. Esse dado evidencia que a capacidade fiscal local e as escolhas políticas são elementos decisivos para explicar as diferenças.

Assim, pode-se afirmar que os pequenos municípios paulistas enfrentam uma tensão permanente entre as limitações estruturais do financiamento, a necessidade de expansão do atendimento, especialmente na Educação Infantil, e a obrigação legal e ética de garantir a valorização docente, que influencia de forma crucial na qualidade da educação. O caso de Pirangi demonstra que é possível adotar estratégias de gestão mais eficientes, ainda que com restrições financeiras, enquanto General Salgado e Igaratá ilustram como o mau uso dos recursos pode perpetuar desigualdades no acesso e na qualidade.

Para ampliarmos essa discussão, vamos quantificar os recursos que foram demonstrados nos relatórios dos indicadores disponibilizados no Siope, na aba indicadores. Nesse contexto utilizaremos as referências do ano base de 2024, elencamos os percentuais do Fundeb aplicados na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, assim como seus respectivos percentuais de despesas, analisaremos o indicador de investimento por aluno, e a aplicação de receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

**Tabela 20- Indicadores de investimento por aluno e aplicação de receitas na MDE**

Município	INDICADORES LEGAIS (%)		INDICADORES DE DISPÊNDIO FINANCEIRO (%)		INDICADORES DE INVESTIMENTO POR ALUNO (R\$)		APLICAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS EM MDE (R\$)
	MDE (mínimo 25%)	FUNDEB (mínimo 70%)	FUNDEB aplicado na educação infantil	FUNDEB aplicado no ensino fundamental	Educação Infantil	Ensino Fundamental	
Areiópolis	32,65	83,12	15,15	76,87	8.936,81	11.066,23	11.723.284,32
Vera Cruz	26,26	84,55	31,72	65,19	10.453,48	13.962,26	11.235.333,90
Getulina	31,24	100	34,04	65,96	15.850,71	17.767, 20	15.145.187,05
Ouroeste	27,85	85,95	44,86	53,33	15.420,65	18.136,18	22.412.607,05
Riolândia	25,37	74,35	42,51	54,07	13.859,61	9.183,03	14.528.543,45
General Salgado	25,21	80,75	34,39	64,97	11.871,27	10.173,22	12.673.651,16
S. L. do Paraitinga	31,77	89,01	21,43	78,57	6.896,75	13.663,76	13.635.332,57
Guaraci	35,99	100	34,33	65,67	19.003,70	14.459,44	24.388.351,00
Sarapuí	34,62	100	48,01	51,99	13.236,93	15.214,77	15.300.807,49
Uchoa	28,54	87,83	39,49	60,51	12.557,14	11.640,41	13.499.830,30
Iacanga	31,11	83,74	31,35	67,93	12.711,33	13.184,45	19.810.653,11
S. S. da Grama	26,41	77,55	32,23	64,67	5.237,59	19.392,24	11.607.571,41
Porangaba	26,17	82,83	47,95	52,05	17.869,19	13.342,16	11.927.276,14
Bofete	35,27	84,12	5,54	89,84	10.179,34	18.160,50	21.250.463,91
Vargem	29,16	79,97	23,99	75,73	7.303,15	11.730,08	11.872.933,54
Parapuã	25,85	80,45	38,11	60,48	11.677,63	16.451,44	14.455.804,22
Igaratá	30,88	81,60	31,40	64,67	9.668,84	15.396,77	16.812.402,54
Roseira	28,26	75,66	32,25	67,81	8.525,01	12.692,07	12.726.248,08

Pirangi	26,67	100	43,40	56,60	13.614,70	12.871,47	12.808.052,59
Ribeirão Bonito	34,85	87,89	27,49	72,51	10.968,21	12.104,56	15.513.294,28

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos relatórios de indicadores (SIOPE, 2024)

A tabela acima dimensiona as despesas da Educação através dos relatórios de indicadores no SIOPE. Esses relatórios detalham como os municípios aplicam os recursos destinados à educação. A segunda coluna trata dos valores relacionados ao Fundeb e estabelece percentual de aplicação de recursos do fundo na remuneração dos profissionais da educação, sendo no mínimo 70% destinado a pagamento desses profissionais. Em relação aos indicadores que denominamos na tabela de dispêndio financeiro, os dados tratados elucidam os percentuais dos recursos do FUNDEB que são aplicados na educação infantil e no ensino fundamental. Os indicadores de investimento por aluno trazem números que revelam qual o valor em reais que cada município investe por ano nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental, a primeira coluna deste tópico considera valores por aluno na Educação Infantil, sendo considerado creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 e 5 anos), na segunda fileira desse tópico os números são de valores investidos em alunos do Ensino Fundamental do 1º ao 9º ano.

Nessa análise é importante lembrarmos as informações da tabela 15 que quantifica as matrículas de acordo com as suas dependências administrativas, São Sebastião da Gramma, Porangaba, Parapuã e Pirangi, só possuem matrículas na rede municipal de Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, enquanto os demais municípios apresentam matrículas também nos anos finais do Ensino Fundamental. Essa informação se mostra relevante pelo fato de que o Fundeb é repassado aos municípios considerando número de alunos e ponderadores de etapas e modalidades, enquanto o MDE é calculado com base nas receitas de impostos. Os municípios que possuem mais alunos recebem mais Fundeb, no entanto proporcionalmente precisam dividir proporcionalmente as receitas destinadas à MDE. Nessa análise quando cruzamos os dados do número de alunos por dependência administrativa, levando em consideração a responsabilidade municipal, e o valor individual que se investe em cada etapa, podemos dizer que São Sebastião da Gramma não reconhece a Educação Infantil como uma etapa importante da Educação Básica, os números mostram que a cidade no censo de 2023 possuía 626 matrículas na Educação Infantil, o Siope revela que o valor investido por criança da faixa etária de 0 a 5 anos é de R\$ 5.237,59, considerando a Portaria Interministerial nº 9 de 28 de agosto de 2024 que quantifica o valor de R\$ 9.086,25 para creche em período integral, que é o caso do município e pré-escola integral no valor de R\$ 8.840,50, no caso de crianças de 4 anos que o município atende de forma integral, podemos dizer que a municipalidade não investe no atendimento integral de 0 a 4 anos nem mesmo o que é repassado através do Fundeb. O valor

investido por aluno na pré-escola parcial também se revela abaixo do valor estipulado pela portaria n<sup>o</sup> 9, sendo o valor do Fundeb de R\$6.966,13. No Ensino Fundamental a portaria revela números para os anos iniciais do Ensino Fundamental urbano e rural são bem abaixo dos números investidos pelo município, o valor investido por aluno nos anos iniciais é de R\$19.392,24, a portaria determina para matrículas urbanas R\$ 6.057,50 e para matrículas em anos iniciais rurais R\$ 6.966,13. Realidade que se revela de forma diferente em Porangaba e Pirangi.

Porangaba atende 375 alunos em creches e pré-escolas, investido R\$17.869,19 por criança, valores bem acima dos repassados pelo Fundeb, nos anos iniciais do Ensino Fundamental atende 519 alunos, investindo R\$13.342,16 por criança. Em Pirangi os investimentos são mais equilibrados, a municipalidade apresenta 372 crianças nas creches e pré-escolas, investindo R\$13.614,70, nos anos iniciais do Ensino Fundamental apresentam 521 matrículas e investem R\$12.871,47 por aluno. Dados que nos permitem compreender que o oferecimento da Educação Infantil garantindo o direito do acesso e da qualidade, não depende somente do investimento financeiro, mas das posições políticas que atravessam as prioridades, levando-se em conta as suas necessidades, que nem sempre considera o direito da criança. A média dos valores repassados aos municípios do Fundeb para a creche e pré-escola, considerando o atendimento em período parcial e integral, é de R\$ 8.116,19, cidades como São Luiz do Paraitinga, São Sebastião da Gramma e Vargem encontra-se abaixo dos valores presentes na Portaria Interministerial n<sup>o</sup> 9, revelando que os municípios não investem nem o que recebem de repasse do fundo na Educação Infantil.

A análise do financiamento da educação exige o acompanhamento de indicadores que dimensionem tanto o cumprimento das exigências legais quanto à efetividade da alocação dos recursos. Entre eles, destaca-se o percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que, conforme o art. 212 da Constituição Federal, deve corresponder a no mínimo 25% da arrecadação dos estados, Distrito Federal e municípios, assegurando o patamar mínimo de investimento público na área. (BRASIL,1988). Soma-se a esse indicador o percentual dos recursos do FUNDEB destinados à educação infantil, que permite avaliar o comprometimento da política educacional com a etapa inicial da educação básica. Além disso, a mensuração do investimento educacional por aluno, tanto da educação infantil quanto do ensino fundamental, revela o esforço financeiro por matrícula e possibilita a análise da equidade e eficiência do gasto em relação às necessidades pedagógicas e estruturais de cada etapa de ensino.

A observação desses indicadores revela não apenas o cumprimento formal das disposições legais, mas também as escolhas políticas e estruturais que orientam a alocação dos recursos. O percentual mínimo de 25% em MDE, embora constitua um marco regulatório, não assegura por si só qualidade nem equidade, já que muitos entes federados se limitam ao patamar obrigatório, sem considerar as desigualdades regionais. Do mesmo modo, a proporção de recursos do FUNDEB destinados à educação infantil evidencia o grau de prioridade conferido a uma etapa historicamente marcada pela insuficiência de financiamento. Já os dados de gasto por aluno expõem contrastes entre redes e territórios que, mesmo cumprindo as normas, apresentam níveis de investimento incompatíveis com as demandas de formação integral e com os parâmetros de qualidade. Nesse sentido, torna-se central relacionar tais indicadores aos mecanismos de complementação da União via VAAT e VAAR, que buscam reduzir assimetrias estruturais entre os entes federados, evidenciando que o cumprimento da formalidade normativa não garante, isoladamente, a efetividade do direito à educação, sendo necessária uma análise crítica que conecte volume de recursos, prioridades de gasto e justiça distributiva.

Gutierrez e Farenzena (2023) ao discutirem a sistemática da distribuição dos recursos contribui diretamente para a análise desses dados ao destacar que os mecanismos de complementação da União, VAAT e VAAR, têm justamente a função de reduzir desigualdades entre municípios com diferentes capacidades de arrecadação e despesas educacionais. Os dados de gasto por aluno nos municípios estudados evidenciam que, mesmo quando as normas de vinculação e aplicação do Fundeb são cumpridas, os valores efetivamente investidos ainda não atingem os parâmetros de qualidade necessários para garantir a formação integral das crianças. Nesse sentido, a pesquisa reforça que a simples formalidade do cumprimento legal não é suficiente; é preciso considerar o volume real de recursos por aluno, a priorização do gasto e o impacto da redistribuição, mostrando que a efetividade do direito à educação depende tanto da legislação quanto da justiça distributiva proporcionada pelo financiamento federal.

A leitura dos indicadores demonstra que, embora todos os municípios cumpram o limite constitucional mínimo de 25% de aplicação em MDE, a amplitude de variação é grande e revela diferentes estratégias de priorização. Municípios como Guaraci, (35,99%), Bofete (35,27%) e Sarapuí (34,62%) aplicam percentuais significativamente superior, sinalizando um esforço adicional no financiamento educacional. Em contrapartida, General Salgado (25,21%), Riolândia (25,37%) e Parapuã (25,85%) apresentam aplicação mínima, o que sugere uma postura mais restritiva, possivelmente limitada pela capacidade arrecadatória ou por escolhas de gestão.

Nos indicadores de dispêndio financeiro do Fundeb, observam-se contrastes relevantes: Getulina, Guaraci, Sarapuí e Pirangi destina 100% dos recursos ao pagamento do magistério, ultrapassando o que obrigatoriamente é previsto, o percentual de 70%, o que pode indicar forte comprometimento com a valorização docente, mas também restrição da margem para investimentos em infraestrutura e apoio pedagógico. Já municípios como Riolândia (74,35%) e Roseira (75,66%) ficam próximos ao limite legal, revelando menor esforço adicional.

A distribuição do Fundeb entre educação infantil e ensino fundamental traz evidências ainda mais expressivas de desigualdade. Em Bofete, apenas 5,54% do Fundeb é destinado à educação infantil, demonstrando clara priorização do ensino fundamental. Por outro lado, municípios como Sarapuí (48,01%), Porangaba (47,95%) e Riolândia (42,51%) direcionam quase metade dos recursos à educação infantil, o que representa um esforço relevante em uma etapa historicamente negligenciada pelo financiamento público. Esse dado sugere que, em alguns casos, mesmo municípios de menor porte buscam corrigir lacunas estruturais no atendimento das crianças pequenas.

Os indicadores de investimento por aluno reforçam a dimensão das desigualdades. Municípios como Guaraci e Porangaba apresentam gastos médios muito acima da média dos demais, enquanto municípios como São Sebastião da Grama e São Luís do Paraitinga registram valores extremamente baixos. Além disso, observa-se que em alguns municípios o gasto por aluno na educação infantil supera o do ensino fundamental, como em Riolândia. Essas diferenças revelam distintas estratégias de alocação que impactam diretamente a equidade do atendimento.

Ao observar o valor absoluto aplicado em MDE, nota-se que municípios com maior esforço relativo, percentual de aplicação, nem sempre correspondem aos maiores valores absolutos, pois esse indicador está condicionado à base de arrecadação. Assim, Guaraci (R\$24,3 milhões) e Ouroeste (R\$22,4 milhões) apresentam forte capacidade de investimento, enquanto municípios como São Sebastião da Grama (R\$11,6 milhões) e Vera Cruz (R\$11,2 milhões) têm disponibilidade mais restrita. Esse contraste evidencia que, além da gestão dos recursos, a capacidade fiscal do município define o patamar de investimento por aluno, justificando a centralidade dos mecanismos redistributivos do Fundeb (VAAT e VAAR) como instrumentos de justiça federativa.

Os condicionantes do Valor Anual por Aluno Total (VAAT) e do Valor Anual por Aluno Resultado (VAAR), previstos no Novo Fundeb, configuram critérios que vinculam a complementação da União ao cumprimento de determinadas exigências pelos entes federados.

No caso do VAAT, a distribuição dos recursos está condicionada à comprovação de manutenção de cadastros contábeis e fiscais atualizados, como o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), além da prestação regular de contas, no entanto esses procedimentos são pré-requisitos exigidos, pois a complementação só é realizada, se o município apresentar valores abaixo do valor mínimo estabelecido nacionalmente, dos 20 municípios analisados, nenhum teve essa complementação, pois os repasses ficaram acima do mínimo nacional.

Já no que diz respeito ao VAAR, os recursos são atrelados a resultados e melhorias da educação básica, condicionando a transferência ao cumprimento de indicadores de gestão e qualidade, como a redução das desigualdades educacionais, melhoria do aprendizado dos estudantes, valorização dos profissionais da educação e implementação de instrumentos de planejamento e transparência. A Resolução nº 01, de 27 de julho de 2022, do Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, aponta as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023. O documento em seu artigo 5º estabelece o prazo para que os municípios insiram no SIMEC os documentos comprobatórios necessários para a habilitação dos valores complementares.

Art. 5 Estabelecer o prazo de 1º de agosto a 15 de setembro de 2022 para os entes federados apresentarem, em sistema do Ministério da Educação, as informações relacionadas às condicionalidades dos incisos I, IV e V do § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, aprovadas na forma do Art. 1º desta Resolução. (Brasil, 2022)

Para entendermos se esses condicionantes e complementações estão sendo viáveis aos municípios, apresentaremos no quadro abaixo os vinte municípios abordados nessa pesquisa e sua situação perante o cumprimento dos condicionantes para se habilitarem a receber a complementação referente ao valor aluno ano resultado, os dados foram extraídos do site da Undime e foram resultado do ano base de 2024.

#### Quadro 14- Indicadores Valor Aluno Ano Resultado

Município	Motivo	Motivo detalhado
Areiópolis	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III, V da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, tampouco comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC
Vera Cruz	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, V da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC

Getulina	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais
Ouroeste	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III, V da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, tampouco comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC
Riolândia	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática
General Salgado	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática
S. L. do Paraitinga	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III da Lei nº 14113/2020	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades
Guaraci	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, V da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC
Sarapuá		
Uchoa	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática
Iacanga		
S. S. da Gramma	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades
Porangaba		
Bofete	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais
Vargem	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, V da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC
Parapuã	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, V da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC
Igaratá	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III, V da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, tampouco comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC
Roseira	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais
Pirangi	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática

Ribeirão Bonito	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020	Não comprovou a implementação da gestão democrática
-----------------	--	---

Fonte: Elaboração própria com dados da Undime VAAR 2024 (UNDIME, 2024)

O quadro acima elucida os motivos pelos quais os municípios não conseguiram a complementação VAAR para o ano base de 2024. A análise dos motivos que levaram diversos municípios a não receberem a complementação evidencia três eixos principais de descumprimento dos condicionantes previstos no art. 14, §1º da Lei nº 14.113/2020: a não implementação da gestão democrática, a ausência de comprovação de avanços na redução das desigualdades socioeconômicas e raciais e na melhoria dos indicadores de aprendizagem e a falta de homologação de referenciais curriculares alinhados à BNCC. Esses fatores revelam que, embora o VAAR represente um marco ao atrelar o financiamento da educação básica a critérios de qualidade, equidade e gestão, grande parte dos entes municipais ainda enfrenta limitações institucionais, técnicas e estruturais para cumprir tais exigências, o que evidencia não apenas fragilidades administrativas, mas também a persistência de desigualdades históricas que impactam a efetivação de políticas educacionais de forma plena.

O artigo de Gutierrez e Farenzena (2023) revela que a não implementação dos condicionantes do VAAR nos municípios estudados está diretamente relacionada a fragilidades estruturais, técnicas e de gestão educacional. A ausência de evidências de cumprimento dessas condicionantes impede que os municípios sejam habilitados a receber a complementação, evidenciando limitações institucionais e a persistência de desigualdades históricas que impactam a efetivação de políticas educacionais de forma plena.

Para que os municípios sejam contemplados com os recursos adicionais é necessário repensar ações e adotar estratégias articuladas em diferentes dimensões da política educacional. No âmbito da gestão democrática, torna-se essencial a adoção de instrumentos normativos democráticos, com critérios de mérito ou de desempenho na nomeação do diretor escolar, é de extrema importância o fortalecimento dos conselhos escolares e municipais de educação, bem como a criação de mecanismos efetivos de participação da comunidade nas decisões, de modo a consolidar práticas de transparência e controle social, além disso é necessário que os sistemas que vinculam os municípios ao Governo Federal sejam abastecidos com as informações e documentos que comprovem a existência de legislações que atendam a demanda de uma gestão democrática e os atos legais que coloquem essas ações em prática no cotidiano, como por exemplo chamamentos para constituição de conselhos e publicação de atas de reuniões mensais. Em relação à redução das desigualdades e melhoria da aprendizagem, os municípios podem

investir na implementação de sistemas de monitoramento de indicadores com recorte socioeconômico e racial, no desenvolvimento de planos pedagógicos voltados à equidade e na formação continuada de professores orientada para práticas inclusivas, além disso é necessário que as Secretarias Municipais de Educação realizem a busca ativa em parceria com o Conselho Tutelar e Assistência Social, a fim de mapear famílias em estado de pobreza e vulnerabilidade e garantir que essas crianças estejam dentro das unidades escolares, principalmente nas idades em que a legislação não faz o atendimento obrigatório, de 0 a 3 anos. No que se refere ao alinhamento curricular à BNCC, é fundamental elaborar e homologar referenciais curriculares próprios, construídos de forma participativa, acompanhados de ações concretas de implementação pedagógica, currículos municipais, planos políticos pedagógicos institucionais, que apresentam as realidades e especificidades de cada escola, inclusive apontando onde ela está inserida, pois conta com a participação dos pais e da comunidade. Diante desse contexto percebemos que a complementação não depende somente do cumprimento das condicionalidades com adequações formais, mas da capacidade institucional de articular planejamento, gestão democrática e práticas pedagógicas consistentes, o que demanda apoio técnico e cooperação federativa para superar desigualdades estruturais entre redes de ensino.

Dos 20 municípios analisados, 3 atenderam os condicionantes para o recebimento da Complementação do Fundeb através do VAAR. Sarapuí recebeu uma complementação de 100 mil reais no ano de 2024, o valor foi declarado pelo município na edição 196 do diário oficial municipal, em 23 de setembro de 2024. Iacanga que também foi beneficiada pela Complementação, encaminhou à Câmara dos Vereadores em 18 de abril de 2024, um projeto de lei para abertura de crédito adicional. O projeto de lei de nº010/2024 autoriza incluir no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentárias Anuais o valor de 250 mil reais recebidos de complementação do Fundeb em decorrência do cumprimento dos condicionantes estabelecidos, sendo as dotações distribuídas em R\$140.050,00 para materiais de consumo, R\$500,00 para serviços de pessoas físicas, R\$ 100.000,00 destinados a serviços de pessoas jurídicas, R\$50,00 para obrigações tributárias e R\$9400,00 para equipamentos permanentes. O Anexo III da Portaria nº 3, de 28 de abril de 2025, que publicou o Demonstrativo do ajuste da complementação da União-VAAR do exercício de 2024 de acordo com o artigo 16, § 3º, da Lei nº 14.113/2020, mostra que Porangaba foi contemplada com o valor de R\$201.632,08.

Estamos abordando o financiamento da Educação Infantil em um recorte de 20 municípios do Estado de São Paulo e nessa pequena amostra conseguimos diagnosticar que alguns municípios investem abaixo do que recebem do Fundeb na etapa de creche e pré-escola,

no entanto encontramos municípios que aplicam mais recursos por aluno da Educação Infantil do que em matrículas do Ensino Fundamental. Entretanto o que nos chama atenção são as complementações, os municípios paulistas estão acima da média nacional, e 17 deles também não atingem os condicionantes para receberem a complementação VAAR, o que nos faz perceber que a lógica de distribuição da complementação da União ao Fundeb, ao excluir municípios que não se encontram abaixo do valor mínimo nacional por aluno (VAAT) e, simultaneamente, aqueles que não atenderam aos condicionantes exigidos para o recebimento do VAAR, coloca em evidência uma tensão entre o princípio da equidade e a prática concreta da política. Embora o modelo busque induzir melhorias na gestão, na redução das desigualdades e na qualidade da aprendizagem, o não repasse de recursos a redes municipais que apresentam fragilidades institucionais e estruturais pode, paradoxalmente, aprofundar desigualdades já existentes. Isso ocorre porque justamente os entes mais vulneráveis, que necessitam de maior apoio financeiro para consolidar práticas democráticas de gestão, implementar currículos alinhados à BNCC e desenvolver políticas de equidade educacional, ficam privados de recursos estratégicos para tal finalidade. Desse modo, a condicionalidade do VAAR, ainda que concebida como mecanismo de indução de qualidade, pode operar como fator de exclusão, revelando a necessidade de políticas complementares de cooperação técnica e apoio federativo que garanta condições reais para que todos os municípios possam cumprir as exigências legais e, de fato, acessar os recursos destinados à promoção da equidade educacional.

O financiamento da Educação Infantil nos fez percorrer caminhos históricos permeados de escassez, de tensionamentos políticos, de lutas sociais e principalmente de escolhas, que são atravessadas por questões políticas que elencam prioridades, considerando o interesse, na maioria das vezes, da pequena minoria, que se estabelece no poder, pelo voto do povo, mas que não os representa. Nessa lógica iremos analisar qual o valor se investe em cada aluno na Educação Infantil e qual o valor seria necessário para que pudéssemos oferecer além do acesso, uma educação de qualidade.

**Tabela 21- Valores reais e valores considerados para uma educação de qualidade.**

Município	Despesas realizadas com Educação Básica (R\$)		Despesas com creche e pré-escola (R\$)				Valor médio por aluno na Educação Infantil (R\$)			
			2023 Siope (despesas liquidadas)		2025 LDE (projeção das despesas)		2023		2025	
	2023	2025	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
Areiópolis	19.804.702	21.314.368	3.000.077,04	1.874.213,77	6.759.626	2.721.041	15.625,40	6.485,16	28.642,48	10.346,16
Vera Cruz	13.422.426	12.161.688	1.389.560,44	2.350.177,91	4.707.987	3.127.765	7.593,22	13.277,84	25.586,88	13.366,51

Getulina	13.016.820	10.276.394	1.839.687,96	2.226.000,80	3.835.222	2.033.423	13.627,31	14.088,61	26.089,94	11.686,33
Ouroeste	19.386.774	21.354.326	4.362.171,20	2.367.067,16	7.029.540	4.936.736	16.096,57	11.380,13	29.660,50	18.149,76
Riolândia	19.151.859	21.747.090	4.181.127,15	2.055.146,06	8.312.250	3.654.554	16.396,57	9.928,24	29.371,90	16.611,60
General Salgado	15.425.371	21.094.317	1.942.128,28	2.341.067,29	5.215.546	3.115.731	10.849,87	11.532,35	30.147,66	17.603,00
São L. do Paraitinga	21.608.111	25.183.740	813.995,04	1.546.941,82	2.714.556	3.610.658	12.333,25	6.755,20	21.043,06	14.559,10
Guaraci	28.133.991	22.065.715	4.943.840,02	3.562.982,83	8.290.828	3.181.492	22.269,54	15.977,50	29.296,21	14.266,78
Sarapuí	20.895.724	18.275.599	4.116.155,16	3.140.115,50	7.489.598	3.778.346	17.515,55	14.144,66	26.844,43	16.427,59
Uchoa	20.724.860	20.684.985	5.356.930,89	1.892.331,20	7.569.995	3.153.196	23.291,00	9.054,21	29.686,25	15.765,98
Iacanga	21.390.093	19.201.783	1.972.223,59	3.587.024,53	6.581.556	2.788.923	7.826,28	15.801,87	28.993,63	11.524,47
São S. da Gramma	14.501.949	12.660.893	1.490.671,67	2.771.624,39	2.671.681	2.480.830	10.572,13	12.831,59	13.160,99	11.174,90
Porangaba	15.184.720	20.514.291	2.175.610,98	2.991.407,83	5.300.946	3.349.045	15.580,24	12.950,06	28.653,76	17.352,56
Bofete	24.344.146	19.720.201	1.000.000,00	4.492.318,32	5.365.297	3.521.062	7.407,40	17.686,29	29.159,22	13.138,29
Vargem	19.169.643	18.419.562	1.223.676,04	856.289,11	4.559.220	2.758.346	8.740,54	3.466,75	28.318,13	12.369,26
Parapuã	14.436.897	13.975.280	1.130.825,37	2.269.060,47	4.334.705	2.583.874	9.665,17	11.459,90	30.742,58	12.543,07
Igaratá	23.945.428	24.615.339	2.003.077,23	2.287.243,76	6.404.663	4.422.601	11.066,72	8.534,49	29.928,33	16.023,91
Roseira	24.087.711	27.606.109	1.004.129,03	4.207.869,02	7.960.020	4.817.026	2.877,16	15.701,00	25.350,38	15.589,08
Pirangi	13.440.739	11.639.303	1.697.980,14	3.708.332,26	4.172.053	2.544.553	8.936,73	15.646,97	24.115,91	11.461,95
Ribeirão Bonito	25.041.184	20.826.302	2.404.659,81	2.000.000,00	5.584.772	4.376.586	9.213,25	7.518,79	24.176,50	15.857,19

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do LDE (2023) e do Siope (2023)

Para analisar a tabela acima é necessário entendermos o que foi quantificado. Nas duas primeiras fileiras encontram-se os dados referentes as despesas utilizadas com Educação no ano de 2023 e uma estimativa realizada através dos dados do Simcaq para o ano de 2025. Os dados considerados na simulação são referentes a esfera administrativa municipal, onde se encontra o atendimento realizado para crianças de 0 a 5 anos nos municípios estudados. De acordo com o simulador do Simcaq do LDE, os números das duas primeiras colunas são calculados através da Receita Potencial mínima vinculada para a Educação Básica, que se compõe de 25% da receita líquida, receitas destinadas ao Fundeb, mais receitas recebidas do Fundeb, adicionadas a complementação da União ao Fundeb. Incluem nessa base o Salário Educação (cota estadual/municipal) e as receitas de Programas do FNDE, PNATE, PDDE, PNLD e Royalties de Petróleo e Gás. A RLI, como já vimos anteriormente, é a “receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências”, base de cálculo da vinculação constitucional de recursos para a educação (Art. 212 da CF). Os recursos do PNAE não foram considerados porque as despesas com Alimentação Escolar não estão sendo consideradas na projeção de despesas do Simcaq. A Receita Potencial para a Educação Básica é calculada com base nos dados das Receitas de 2023 consideradas para cálculo do VAAT 2025 fornecidas pelo FNDE e

dados da Complementação VAAT do Fundeb 2023 disponíveis do portal de Transferências Constitucionais do STN. Nesses dados é importante percebermos que em alguns municípios as despesas de 2023 são superiores às despesas projetadas para 2025, a razão é a receita do município que em todos os casos mostrou complementação por parte do Estado. Além disso, foi possível perceber que o simulador otimiza o número de matrículas, apontando o número de turmas, de professores e de funcionários necessários para atender essa demanda. Vera Cruz nessa análise trouxe um dado interessante, a projeção da diminuição das despesas está relacionada a projeção do número de funcionários, para a demanda de 2025 será necessário reduzir o quadro de funcionários de 179 para 71, uma porcentagem de 60,34% dos funcionários da Educação. Outros municípios também mostraram um número maior de funcionários e inclusive de professores maior do que a demanda exibida pelo sistema, no entanto é necessário considerar que a base de cálculo foi feita considerando a carga horária dos funcionários de 40 horas semanais, pode ser que em alguns municípios essa carga horária seja menor. No entanto, também é necessário considerar que os municípios precisam analisar o número de funcionários que são contratados para suprir a demanda escolar, a diferença de 108 pessoas a mais em Vera Cruz pode significar uma folha de pagamento acima do que é necessário para as necessidades das unidades escolares e Secretaria. Fator que nos faz refletir novamente sobre a capacidade dos municípios em gerir os recursos que estão disponíveis.

As despesas com creche e pré-escola presentes na terceira e quarta coluna são quantitativos retirados da Função Educação do Sistema Siope no ano base de 2023, na quinta e sexta fileira encontramos os quantitativos de 2025, dados referentes aos cálculos do Simcaq no LDE, que faz uma estimativa para o ano de 2025. Na sétima e oitava coluna encontram-se as despesas por aluno matriculado, esses valores são resultado da divisão dos valores totais em reais pelo número de matrículas em creches e pré-escolas no ano de 2023, o mesmo mecanismo foi utilizado para a projeção de despesas necessárias para o ano de 2025, o valor aproximado de gasto por aluno só é possível de ser identificado porque a Função Educação separa a Educação Infantil em creche e pré-escola, diferente dos indicadores em MDE e a simulação do Simcaq considera a porcentagem das despesas por etapa.

A análise comparativa das despesas municipais com a Educação Infantil, considerando dados liquidados no Siope para 2023 e projeções das Leis de Diretrizes Orçamentárias para 2025, evidencia variações significativas tanto no volume global de gastos quanto no valor médio investido por aluno em creches e pré-escolas. Em alguns municípios, como Areiópolis, Ouroeste e Riolândia, observa-se crescimento expressivo do investimento médio por aluno na creche, ultrapassando a marca de R\$ 28 mil anuais projetados para 2025, enquanto em outros,

como São Sebastião da Gramma e Pirangi, os valores permanecem mais modestos, variando entre R\$ 11 mil e R\$ 13 mil. Roseira chama atenção pelo baixo valor aplicado por matrícula em creche no ano de 2023, R\$ 2.877,16 por aluno em creche e R\$15.701,00 para 2025 a previsão para uma educação dentro dos parâmetros estabelecidos que levam em conta a qualidade o valor é de R\$25.350,38 para matrículas de creche e R\$15.589,08 para alunos na pré-escola. Roseira apesar de se destacar por atender 104 crianças a mais do que o estabelecido na meta 1 do PNE, em idade de creche, investe somente 32,25% dos valores do Fundeb em Educação Infantil, em busca no site do município pelo quadro funcional das creches encontramos o Edital nº 29/2025, que contrata em caráter temporários Agentes de Apoio Escolar, o que nos faz acreditar que o município contrata profissionais da Educação, que não são professores para possivelmente baratear a folha de pagamento.

Estas disparidades podem estar relacionadas aos parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários denominados de Padrão de Qualidade de Referência (PQR), que o simulador utiliza para referenciar a qualidade de forma quantificável, operacionalizando os cálculos do Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo-Aluno Qualidade (CAQ). Entre eles estão:

O simulador está configurado com parâmetros que expressam uma proposta de padrão de condições igualitárias de funcionamento das escolas públicas de educação básica. Os parâmetros em valores do PQR estão organizados em quatro grupos: A) PQR utilizado no cálculo do CAQi/CAQ: dias letivos, carga horária de ensino; tempo integral; tamanho das turmas; jornada dos professores; nível de formação e remuneração de professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola; adicional para professores das escolas rurais; materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas; formação continuada dos profissionais da educação; funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários; despesas com a área administrativa da rede; B) Outros parâmetros utilizados no cálculo do CAQ/CAQi: encargos sociais; C) Parâmetros para o cálculo das Despesas de Capital: infraestrutura dos prédios escolares; novas salas de aula e prédio escolares, D) Parâmetros para cálculo para o cálculo das despesas com programas de assistência: alimentação escolar. (Simcaq, 2023)

A tabela acima analisa as variações dos valores médios por aluno na Educação Infantil entre 2023 e 2025, os dados evidenciam que tais diferenças não podem ser atribuídas a um único fator, mas resultam da interação entre condicionantes fiscais, demográficos, políticos e legais. Municípios com maior capacidade arrecadatória conseguem suplementar os recursos do Fundeb com receitas próprias, ampliando os investimentos, enquanto os de menor poder fiscal ficam mais vulneráveis. Soma-se a isso o impacto do número de matrículas: redes em retração podem apresentar elevação do gasto médio sem que haja necessariamente maior investimento, enquanto aquelas em expansão veem o valor per capita cair diante de orçamentos pouco responsivos. As prioridades de gestão também interferem, pois, como já indicamos, a etapa de

creche que atende crianças de 0 a 3 anos, tende a ser mais cara que as demais, devido a suas especificidades e a relação de adulto por criança. No entanto, a tabela nos revela que no ano de 2023 os valores investidos por aluno por ano são muito abaixo do que os valores que são projetados para 2025. Os números revelam que os municípios estudados, sem exceção, investem menos na creche do que realmente deveriam para oferecer uma educação de qualidade. Situação diferente se encontra na análise dos valores aplicados na pré-escola, além das diferenças de 2023 para 2025 serem menos que os valores da creche, ainda percebemos que alguns municípios investem até mais na etapa do que o Simcaq prevê para 2025, levando em consideração as especificidades e fatores econômicos das cidades e das redes municipais de ensino. Outra situação que precisa ser observada nesta análise é o oferecimento de atendimento em tempo integral, que apesar de apresentar uma ponderação maior nos repasses do Fundeb, requer mais funcionários e uma logística de alimentação e higiene, além de estrutura e infraestrutura que custam mais aos cofres públicos. Fatores conjunturais, como reajustes salariais ou investimentos pontuais em infraestrutura, podem inflar temporariamente os valores, sem garantir sustentabilidade de longo prazo. Em conjunto, esses elementos revelam que a elevação ou redução do valor médio por aluno não traduz, por si só, uma política de equidade, mas sim o resultado de arranjos complexos que envolvem condições locais, escolhas políticas e limitações estruturais do financiamento educacional brasileiro.

Um passo importante no sentido de romper com a lógica que pauta o financiamento da educação no Brasil foi dado com a definição dos Referenciais de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2007). Diferente da lógica vigente que estabelece o valor médio gasto por aluno a partir dos recursos disponíveis (divisão do total de recursos da vinculação constitucional pelo número de alunos matriculados na educação básica) o CAQi define qual o investimento/custo-aluno inicial necessário para garantir um padrão de qualidade da educação e o cumprimento das metas do PNE [...] Esta proposta de resolução, pautada nos insumos mínimos necessários para uma educação de qualidade, amplia significativamente os gastos em educação e, talvez, por isso ainda não tenha se tornado de fato 'Resolução', com caráter oficial e obrigatório em todo o país. (Carvalho, 2013, p. 228-229)

A relevância do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) para o financiamento da educação brasileira reside no fato de que esses parâmetros buscam traduzir, em termos monetários, o conjunto de insumos indispensáveis para assegurar o padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme previsto no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a garantia de padrão de qualidade como princípio do ensino. O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), em sua Meta 20 e na Estratégia 20.6, determinou explicitamente a implementação do CAQi e, progressivamente, do CAQ,

como instrumentos para orientar o financiamento adequado da educação. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou o Fundeb permanente, reforçou esse compromisso ao vincular a complementação da União à busca pela equidade e qualidade, elementos diretamente associados à lógica do CAQ. Dessa forma, tanto o CAQi quanto o CAQ não se reduzem a instrumentos técnicos de cálculo, mas constituem referenciais normativos e políticos que tensionam o modelo vigente de financiamento, buscando superar a lógica meramente distributiva e assegurar o direito à educação em condições de qualidade socialmente referenciada.

Nas linhas da revisão de literatura deste trabalho, pesquisas espalhadas entre 2012 e 2020 tratam desse assunto em diferentes regiões do Brasil, Popp (2006) analisa a qualidade na expansão de vagas na cidade de São Paulo, Couto (2012) refere-se ao custo aluno qualidade inicial na referência da distribuição dos recursos financeiros para Educação Infantil, Souza (2014) e Souza e Sales (2016) analisam o valor do Fundeb e o sonho do CAQi em Teresina, apontando que os municípios nordestinos não aumentam a oferta porque sabem da defasagem dos recursos para subsidiá-la. Bório (2015) analisa o gasto aluno efetivo, tendo como referência a metodologia do Custo aluno qualidade inicial. Lopes, Adrião e Ramos (2020) comparam as informações disponibilizadas no Siope e os insumos do CAQi e alertam que essas fontes parecem não condizer com os reais investimentos nos estados de Alagoas e Maranhão. Alves, Silveira e Bruno (2020) utilizando o Simcaq estudaram a região metropolitana de Curitiba e concluíram que a demanda não garante nem o atendimento obrigatório de crianças de 4 e 5 anos, alertando que a projeção mostra que para garantia da qualidade é necessário bem mais do que o município é capaz de oferecer.

Os estudos revelam o que os dados dessa pesquisa vem reafirmar, os valores investidos na manutenção da Educação Infantil são abaixo do que o necessário para oferta o acesso e uma educação de qualidade, a análise de 20 municípios do interior paulistas, corroboram nessa discussão, pois permitem compreender as desigualdades estruturais que caracterizam a oferta educacional, uma vez que articula indicadores econômicos, fiscais e educacionais, que são capazes de evidenciar a relação entre capacidade arrecadatória, esforço fiscal e condições concretas de atendimento. Os indicadores econômicos, como Produto Interno Bruto, PIB per capita, renda familiar e per capita, permitem situar o contexto socioeconômico de cada município e compreender como diferentes realidades impactam a disponibilidade de recursos públicos. Já os indicadores fiscais que são compreendidos pela receita líquida e per capita de impostos, participação das transferências constitucionais e adicionais na composição da receita municipal, bem como os percentuais destinados ao Fundeb e à Manutenção e Desenvolvimento

do Ensino, possibilitam avaliar tanto a estrutura fiscal quanto às prioridades políticas de cada administração. Complementarmente, os indicadores educacionais, que se revelam no percentual de matrículas em relação à população de 0 a 5 anos, atendimento das metas do PNE, valor aluno-ano gasto, infraestrutura das unidades, número de escolas e remuneração docente, permitem relacionar financiamento, expansão da oferta e qualidade do atendimento. Dessa forma, o conjunto desses dados não apenas descreve a situação dos municípios analisados, mas também contribui para o debate nacional ao evidenciar como disparidades econômicas e escolhas políticas locais condicionam a efetivação do direito à Educação Infantil.

Na análise dos dados desses indicadores, percebemos que muitos municípios possuem demandas de atendimentos, tanto na idade de creche, quando analisamos pela meta 1 do PNE, quanto de crianças de 4 e 5 anos quando analisamos a sua obrigatoriedade. A demanda sem atendimento é o reflexo de baixo investimento atravessada de posicionamentos políticos, que também revelam que outro direito está sendo negligenciado, a educação de qualidade do atendimento à primeira infância. Os valores exibidos pelo simulador, levando-se em conta os parâmetros para qualidade alertam sobre a incapacidade dos municípios de investirem o que seria necessário, assim como demonstram que valores acima do necessário são disponibilizados para as etapas obrigatórias, dessa maneira o atendimento para crianças em idade de creche fica exposto ao subfinanciamento e ao mínimo grau de prioridade dos entes municipais. Dessa maneira podemos afirmar que o financiamento para a Educação Infantil no Brasil pode ser caracterizado como subfinanciamento por diversas razões estruturais, históricas e políticas. Historicamente, a maior parte dos recursos da educação básica foi e ainda é destinada ao ensino fundamental, pois ele é obrigatório desde a Constituição de 1988. A educação infantil, especialmente as creches, só passou a ser reconhecida como parte do direito à educação com a Emenda Constitucional nº 53/2006 e a implementação do FUNDEB. Além disso, a falta da obrigatoriedade no atendimento deixa uma lacuna entre o direito da criança e a responsabilidade estatal, o déficit de vagas em creches é um indicador do subfinanciamento. Menos de 40% das crianças dessa faixa etária têm acesso a creches, muito abaixo da meta de 50% estabelecida no PNE até 2024. Os custos para esse atendimento são os mais altos da Educação Básica pois exigem uma estrutura mais complexa e intensiva. Porém, na análise de uma pequena parte dos municípios do interior paulista, podemos dizer que poucos deles disponibilizam recursos para, de fato, garantir o acesso e a qualidade na educação infantil, e menos aqueles que dispõem mais que os demais, ainda mostram-se longe de investir o necessário.

A consequência do subfinanciamento se mostra nas infraestruturas precárias, na escassez de educadores qualificados, nos baixos salários, na desmotivação dos profissionais e

na crença cultural do assistencialismo. O subfinanciamento da educação infantil reflete uma combinação de baixa priorização política, subestimação dos custos reais e falta de mecanismos robustos de financiamento. James Heckman (2006), economista vencedor do Prêmio Nobel, destaca: "Os retornos sobre o investimento em educação são maiores quando realizados nos primeiros anos de vida. Cada dólar investido na educação infantil de qualidade gera um retorno muito maior do que investimentos realizados em fases posteriores da vida." Para a economia, a educação é um investimento, porém na educação, esse investimento é um gasto. Diante dos dados apresentados, percebemos que muitos governantes ainda não se convenceram de que a Educação para essa faixa etária necessita de recursos, e que esses subsídios são essenciais e fundamentais para garantir o direito da criança, os quantitativos levantados e analisados de forma sistemática e reflexiva mostram poucos recursos, porém, igualmente demonstram que mesmo quando ampliados, nem sempre são investidos onde há mais carência, pois as prioridades não são elencadas nas legislações. A maneira como os recursos são investidos é considerado discricionário, onde os governantes diante de planos constituem as suas necessidades, sem levar em conta que as necessidades de quem olha os mais necessitados de cima, não atendem a quem mais precisa. Para aprofundarmos essa discussão escolhemos 4 municípios onde analisaremos todos os dados e traçaremos um panorama de atendimento considerando dados econômicos e educacionais e como eles se entrelaçam na garantia do atendimento desses municípios.

## **5.2- UM OLHAR DETALHADO PARA 4 REALIDADES MUNICIPAIS**

No decorrer deste trabalho um arsenal numérico foi levantado para que pudéssemos analisar através de dados quantitativos os dados qualitativos da Educação Infantil e como que os fatores econômicos influenciam o direito do acesso e de uma educação de qualidade no contexto de 20 municípios do interior paulista. Nesse viés decidimos olhar de forma mais aprofundada a realidade de 4 municípios, que foram escolhidos pela demanda de vagas que oferecem de acordo com a meta 1 do Plano Nacional de Educação. Essa decisão não se trata apenas de uma escolha metodológica, mas de uma estratégia para compreender, em profundidade, como o financiamento educacional se concretiza em realidades locais marcadas por desigualdades estruturais. Esses municípios, ao evidenciarem situações de contraste, seja pelo volume de recursos, pela capacidade de gestão, pela infraestrutura ou pelos resultados educacionais, tornam-se representativos de dilemas mais amplos que atravessam o conjunto estudado. A análise aprofundada permite, assim, não apenas identificar singularidades, mas

também problematizar como as políticas de redistribuição, como o Fundeb e seus mecanismos de complementação, incidem de maneira diferenciada nos territórios. Mais do que um recorte descritivo, este exercício possibilita revelar tensões, desafios e potencialidades do financiamento da educação básica, ampliando a compreensão sobre os limites e alcances das políticas públicas voltadas à garantia do direito à educação para crianças em idade de creche e pré-escola. Dentre os quatro municípios estão Roseira, São Luís do Paraitinga, Ouroeste e Vargem. O quadro abaixo consiste em um resumo dos dados econômicos e educacionais que serão analisados e comparados de forma mais analítica e sistemática nessa sessão.

#### Quadro 15- Indicadores econômicos e educacionais para análise comparativa

ROSEIRA	
Fatores econômicos	Fatores educacionais
Recebido do FNDE	Taxa de atendimento creche e pré-escola
PNAE- R\$303.566,00 PNATE-R\$ 3.341,58 Salário educação- R\$1.998.705,75	Creche – 71,2% Pré-escola- 83,5%
PIB e PIB per capita	Número de matrículas e déficits
R\$ 374.786.246 R\$ 34.952	Creche- 349- 104 a mais que a meta 1 do PNE Pré-escola-269- Déficit de 53 crianças
Salário Médio	Conveniência creche e pré-escola
1,9 salário-mínimo	Todas as matrículas dessas etapas são feitas sem conveniência
Pessoal ocupado	Número de escolas urbanas e rurais
31,3% da população	5 escolas urbanas de Educação Infantil
Ganha até ½ salário-mínimo	Número de escolas creche e pré-escola
34,1% da população	4 escolas para creche 4 escolas para pré-escola
Composição da receita	Infraestrutura das unidades
Fundeb- R\$14652.650,23 Transferências- R\$29.174.566,91 Própria- R\$5.767.978,17 Adicionais- R\$2.422.289,32	Nenhuma escola tem acessibilidade, nem biblioteca, 20% têm quadra, 60% têm internet todas têm TV e 80% têm projetor, todas têm água, coleta de lixo e esgoto.
Percentual de receitas	Despesas líquidas com E. I. Fundeb

Própria- 16,5% FPM- 55,3% ICMS- 23,5%	2020- R\$1.620.631,39 com folha e R\$ 2.375.386,89 com outras despesas 2022- R\$3.025.664,73 com folha e R\$2.100.192,88 com outras despesas
Fundeb (20%) – MDE (5%)	Remuneração e carga horária
Destinado- R\$ 5.506.649,93 Recebido-R\$14.652.650,53 Fundeb +MDE- R\$17.880.648,61	Carga horária – média 28 horas semanais Remuneração média- R\$ 3.836,86 mensais
Receita líquida per capita	Indicadores em MDE- valor aluno anual
R\$ 3.225,86	Infantil- R\$8. 525,01 Fundamental- R\$ 12.692,07
<b>OUROESTE</b>	
Fatores econômicos	Fatores educacionais
Recebido do FNDE	Taxa de atendimento creche e pré-escola
PNAE-R\$ 348.129,00 PNATE- R\$23.959,94 Salário educação- R\$579.160,26	Creche- 60,6% Pré-escola- 84,2%
PIB e PIB per capita	Número de matrículas e déficits
R\$ 548.740.254 R\$ 55.591	Creche -271- 48 a mais que a meta 1 do PNE Pré-escola- 208- faltam 39 crianças
Salário Médio	Conveniência creche e pré-escola
2,8 salário-mínimo	Todas as matrículas dessas etapas são feitas de forma conveniadas
Pessoal ocupado	Número de escolas urbanas e rurais
34,7% da população	4 escolas urbanas de Educação Infantil
Ganha até ½ salário-mínimo	Número de escolas creche e pré-escola
32,1% da população	4 escolas para creche 3 escolas para pré-escolas
Composição das receitas	Infraestrutura das unidades
Fundeb- R\$ 8.460.493,67 Transferências- R\$ 66.007.508,67 Próprias- R\$10.312.948,56 Adicionais- R\$ 1.424.008,05	Apresenta estrutura satisfatória em relação a requisitos básicos, água, esgoto e lixo, no entanto somente metade das escolas possuem

	biblioteca e quadra, 50% das escolas tem copiadora e 25% projetores.
Percentual das receitas	Despesas líquidas com E. I. Fundeb
Própria – 13% ICMS- 55,5% FPM- 25,5%	2020- Com remuneração R\$ 2.143.341,27, sem valores declarados com outras despesas 2022- Com remuneração R\$ 2.854.217,28, com outras despesas R\$1.029.781,45
FUNDEB (20%) MDE- (5%)	Remuneração e carga horária
Destinado- R\$ 12.852.967,04 Recebido – R\$ 8.460.493,47 Fundeb+ MDE- R\$ 14.689.814,22	Carga horária- média 30 horas semanais Média salarial- R\$ 3.239,72
Receita líquida per capita	Indicadores em MDE- valor aluno anual
R\$ 7.414,07	Infantil – R\$ 15.420,65 Fundamental- R\$ 18.136,18
<b>SÃO LUÍS DO PARAITINGA</b>	
Fatores econômicos	Fatores educacionais
Recebido do FNDE	Taxa de atendimento creche e pré-escola
PNAE-R\$ 146.147,00 PNATE- R\$ 103.547,96 Salário Educação- R\$ 1.340.682,44	0 a 3 anos- 16,3% 4 e 5 anos- 100%
PIB e PIB per capita	Número de matrículas e déficits
R\$ 204.219.190 R\$ 19.295	Creche- 66, déficit de 137 crianças de acordo com a meta 1 do PNE Pré-escola- 229, 12 a mais que no censo IBGE
Salário Médio	Conveniência creche e pré-escola
2 salários-mínimos	Todas as matrículas dessas etapas são feitas de forma conveniada
Pessoal ocupado	Número de escolas urbanas e rurais
35,2% da população	2 escolas urbanas e 5 escolas rurais de Educação Infantil
Ganha até ½ salário-mínimo	Número de escolas creche e pré-escola
37,7% da população	2 creches e 6 pré-escolas
Composição das receitas	Infraestrutura das unidades

Fundeb- R\$ 9.639.577,29 Transferências-R\$ 32.863.354,76 Próprias-R\$ 6.160.606,04 Adicionais-R\$ 1.735.642,53	Somente 14% das escolas tem acessibilidade, nenhuma escola tem copiadora, 43 % possuem rede de esgoto, todas têm televisão e projetores.
Percentual das receitas	Despesas líquidas com E. I. Fundeb
Própria- 15,8% ICMS-30,4% FPM-49,5%	2020- Com remuneração R\$ 1.217.596,83, outras despesas R\$ 121.187,73 2022- Com remuneração R\$ 1.721.122,47, com outras despesas R\$ 526.607,56
Fundeb (20%) MDE (5%)	Remuneração e carga horária
Destinado- R\$ 6.245.395,13 Recebido- R\$ 9.639.577,29 Fundeb + MDE- R\$ 13.150.171,72	Carga horária- média 25 horas Remuneração média- R\$ 2.720,22
Receita líquida per capita	Indicadores em MDE- valor aluno anual
R\$ 3.775,17	Infantil- R\$ 6.896,75 Fundamental- 13.663,76
<b>VARGEM</b>	
Fatores econômicos	Fatores educacionais
Recebido do FNDE	Taxa de atendimento creche e pré-escola
PNAE-R\$ 154.322,00 PNATE-R\$ 127.809,11 Salário Educação-R\$ 1.352.914,60	0 a 3 anos- 26,8% 4 e 5 anos-81,0%
PIB e PIB per capita	Número de matrículas e déficits
R\$ 153.401.480 R\$ 15.197	Creche- 140, déficit de 122 crianças para a meta 1 do PNE Pré-escola- 245, faltam 58 crianças
Salário Médio	Conveniência creche e pré-escola
2,1 salário-mínimo	Todas as matrículas dessas etapas são conveniadas sem fins lucrativos
Pessoal ocupado	Número de escolas urbanas e rurais
18,4% da população	2 escolas urbanas e 5 rurais para Educação Infantil
Ganha até ½ salário-mínimo	Número de escolas creche e pré-escola

28,5% da população	1 creche e 5 pré-escolas
Composição das receitas	Infraestrutura das unidades
Fundeb- R\$ 9.586.051,51 Transferências-R\$ 27.627.548,50 Próprias-R\$ 3.639.301,02 Adicionais-R\$ 1.969.779,76	Nenhuma escola possui biblioteca, somente 29% tem rede de esgoto e internet banda larga, nenhuma tem copiadora e projetor e todas tem aparelho de televisão.
Percentual de receitas	Despesas líquidas com E. I. Fundeb
Própria-11,6% ICMS-20,1% FPM-61,8%	2020- Com remuneração R\$ 1.186.072,34, sem valores para outras despesas 2022- Com remuneração R\$ 1.010.468,12 sem valores para outras despesas
Fundeb (20%) MDE (5%)	Remuneração e carga horária
Destinado- R\$ 5.192.948,94 Recebido- R\$ 9.568.051,51 Fundeb + MDE- R\$ 12.168.529,37	Carga horária- média de 27 horas semanais Remuneração média- R\$ 3.538,97 mensal
Receita líquida per capita	Indicadores em MDE valor aluno anual
R\$ 2.974,39	Infantil – R\$ 7.303,15 Fundamental- R\$ 11.730,08

Fonte: elaboração própria com base nos dados coletados na tese

O quadro acima nos traz dados já mencionados durante a análise dos municípios, sejam eles relacionados a fatores econômicos, ou a fatores educacionais. Eles voltam a nossa tela para que possamos analisar de forma aprofundada e comparativa como os fatores econômicos podem estar vinculados à fatores educacionais, assim como eles podem se relacionar estreitamente ao cumprimento do direito das crianças de 0 a 5 anos em relação ao acesso à educação e a qualidade no serviço ofertado. O município de Roseira, com PIB de R\$ 374,7 milhões e PIB per capita de R\$ 34.952, apresenta uma realidade socioeconômica marcada por desigualdades, evidenciadas pelo fato de que 34,1% da população recebe até meio salário-mínimo, apesar de o salário médio atingir 1,9 salários-mínimos. Essa configuração econômica reflete-se diretamente no financiamento da educação, cuja receita municipal, de aproximadamente R\$ 52 milhões em 2022, demonstra elevada dependência de transferências intergovernamentais que chegam a 56,1% da receita total, o Fundeb tem sua participação em 28,2% da receita, dados que indicam fragilidade na capacidade arrecadatória própria que atinge somente 11,1% da receita. No campo educacional, os dados indicam uma cobertura parcial: enquanto a creche atinge 71,2% das

crianças de 0 a 3 anos, superando em 104 matrículas previstas na meta 1 do PNE para crianças de 0 a 3 anos, a pré-escola registra 83,5% de atendimento, mantendo um déficit de 53 vagas, descumprindo uma etapa obrigatória. O valor aluno anual na Educação Infantil, é equivalente a R\$8.525,01, o município apresenta 18 turmas em creche, 14 em pré-escola e 40 unificadas, turmas multisseriadas. A prestação de serviço em tempo integral é oferecida a 12 turmas da creche e a 7 turmas da pré-escola, as creches contam com 20 auxiliares, enquanto a pré-escola com apenas 2. A adoção de auxiliares na Educação Infantil, principalmente no atendimento em creche, é realizada na intenção de baratear a folha de pagamento, pois as despesas mostram tendência de concentração em folha de pagamento, que cresceu de 40,6% para 59,0% do total entre 2020 e 2022, reduzindo a margem para investimentos estruturais, esse fator está estreitamente ligado ao fato de que o município não terceirizou a demanda de atendimento, é responsável pela prestação de serviço dessa etapa da Educação Básica. Isso ajuda a explicar as graves carências de infraestrutura, nenhuma escola dispõe de acessibilidade ou biblioteca, apenas 20% contam com quadra e 60% têm acesso à internet, ainda que todas possuam TV, somente 80% possuem projetores e a mesma porcentagem é apontada para escolas e o saneamento básico. Esses dados revelam que, embora haja esforço de expansão do atendimento e disponibilidade de recursos, a efetivação do direito à educação infantil em Roseira permanece limitada não apenas pelo déficit de vagas, mas também pela ausência de condições materiais que assegurem inclusão, qualidade pedagógica e equidade, confirmando o argumento de que o financiamento, por si só, não é suficiente para garantir o direito à educação, sendo necessária uma política que articule volume de recursos, justiça distributiva e critérios de qualidade.

Ouroeste, também foi escolhido para análise devido ao fato de ultrapassar o atendimento em creche estabelecido na meta 1 do PNE, que propõe 50% das crianças de 0 a 3 anos em instituições de ensino. A municipalidade apresenta um PIB de R\$548,7 milhões e PIB per capita de R\$55.591, demonstrando indicadores socioeconômicos relativamente superiores a municípios de porte semelhante, refletidos também no salário médio de 2,8 salários-mínimos. Ainda assim, a desigualdade social é marcante, uma vez que 34,7% da população ocupa postos de trabalho e 32,1% sobrevivem com até meio salário-mínimo. Esse quadro reflete no financiamento educacional, das receitas municipais, 55,5% têm origem no ICMS e 25,5% no FPM, revelando significativa dependência das transferências intergovernamentais, cerca de 66 milhões em 2022, ao passo que os recursos próprios representam apenas 13% da receita total de impostos. O Fundeb, que deve garantir 20% de vinculação, destinou R\$12,8 milhões, mas o município recebeu efetivamente R\$8,4 milhões, demonstrando a insuficiência das transferências frente às necessidades locais. No campo educacional, Ouroeste apresenta uma

taxa de atendimento em creche de 60,6%, com 271 matrículas e cobertura de 84,2% na pré-escola, embora persista déficit de 39 crianças, etapa de frequência obrigatória. Essas matrículas são distribuídas em 20 turmas de creche e 15 turmas de pré-escola, todas em tempo integral. Em 2020 19 auxiliares de creche apareciam no quadro funcional do município. Entretanto, chama atenção o fato de que todas as matrículas da Educação Infantil sejam realizadas por meio de conveniamento, o que suscita o debate sobre a terceirização do atendimento e seus impactos na qualidade e na responsabilização estatal, tema recorrente nas análises críticas do financiamento da educação, inclusive mencionadas na revisão de literatura. A rede conta com sete escolas, das quais quatro oferecem atendimento em idade de creche e três pré-escolares, com infraestrutura apenas parcialmente adequada: ainda que haja cobertura universal de água, esgoto e coleta de lixo, apenas 50% das unidades dispõem de biblioteca e quadra, metade tem copiadora e somente 25% contam com projetores. Os dados de despesa mostram que, em 2020, todos os valores declarados foram absorvidos pela remuneração docente, e em 2022, embora a folha salarial continuasse predominante, registrou-se incremento de R\$1,0 milhão em outras despesas, sinalizando maior diversificação dos gastos. O valor aluno/ano é expressivo, com R\$15.420,65 na Educação Infantil e R\$18.136,18 no Fundamental, o que, em tese, permitiria melhores condições de oferta. Com esses valores declarados, entramos em uma outra discussão, Roseira oferece atendimento em rede própria com valores declarados bem menores por aluno na Educação Infantil, Ouroeste com 100% do atendimento feito de forma conveniada investe números significativos na primeira etapa da Educação Básica, o que nos leva a crer que a lógica que o conveniamento é para baratear nem sempre é para baratear o custo efetivo com o aluno, os números apresentados nesse caso afirmam essa tese. O município, contudo, apresenta média salarial docente de R\$ 3.239,72 para uma carga horária de 30 horas semanais, os dados do INEP são de 2020, o piso salarial para essa carga horária de acordo com a Lei do Piso do Magistério proporcionalmente seria de R\$ 2.164,68 para esse ano, o que pode significar avanços na carreira docente, visto que 88 dos 89 professores possuem graduação.

Roseira e Ouroeste apesar de apresentarem uma taxa positiva no atendimento em creche em detrimento a meta 1 do PNE, mostram deficiência em atender a idade pré-escolar obrigatória, os dois municípios apesar de numericamente demonstrarem dificuldade econômica de subsidiar a educação infantil, sua total responsabilidade, não atendem aos condicionantes do VAAR para receber a complementação do Fundeb. Roseira não apresentou redução das desigualdades socioeconômicas e raciais, considerando os dados do INEP de 2024 para a liberação do VAAR para o ano subsequente, do total dos estudantes da rede municipal, de acordo com a raça e cor 0,5% das crianças são declaradas indígena, 0,8% amarela, 84,4%

brancas, 12,5% pardas e 1,4% negras. Considerando a distribuição a nível socioeconômico temos 18,9% das crianças nível alto, 49,7% nível médio alto, 27,1% nível médio baixo e 4,3% nível baixo. A aprendizagem adequada é um dos condicionantes para o recebimento da complementação, por essa razão, analisaremos a aprendizagem adequada dos anos iniciais do Ensino Fundamental, visto que a Educação Infantil, ainda não é considerada como fator preponderante para redução das desigualdades, apesar de ser fundamental na construção de pré-requisitos necessários para a aprendizagem e o desenvolvimento. Entre os estudantes de nível baixo em 2019, 54,9% possuíam aprendizagem considerada adequada, já em 2023 esse número caiu consideravelmente para 32,4%. Já entre o nível alto em 2019 o percentual era de 74,1% e em 2023 esse número aumentou para 84,5%. Quando os dados consideram raça/cor, os números apresentam que 63,2% das crianças pretas, pardas e indígenas tiveram aprendizagem adequada em 2019, e em 2023, 65,7%, entre os brancos e amarelos em 2019 os números apresentam-se em 71,9% e em 2023, 64,5%.

Ouroeste demonstra uma situação parecida em relação aos condicionantes do VAAR, o município não teve direito a complementação do Fundeb devido a não comprovar gestão democrática, nem apresentar reduções das desigualdades raciais e socioeconômicas, também não houve homologação de referências curriculares alinhados a BNCC. Do total dos estudantes da rede municipal de ensino 71,6% são brancos, 27% são pardos e 1,2% são negros, quando consideramos o nível socioeconômico percebemos que 9,4% dos estudantes possuem nível alto, 56,9% são considerados nível médio alto, 31,9% são nível médio baixo, e 1,8% baixo. No ano de 2019, 58,3% dos estudantes dos anos iniciais de nível baixo tiveram aprendizagem considerada adequada, em 2023 esse número caiu para 39,9%, já entre o grupo de nível alto, a aprendizagem adequada aconteceu em 2019 para 80,2% das crianças, e em 2023 para 81,3%, se levarmos em consideração raça e cor, pretos pardos e indígenas em 2019 apresentaram porcentagem de 67,4% de aprendizagem adequada, em 2023 58,7%. Entre os estudantes brancos e amarelos em 2019, 71,4% e 75,0% em 2023. De acordo com os dados do IBGE, referentes a Pnad-C de 2024 somente 30,6% das crianças enquadradas nos 20 % mais pobres frequentam a creche, enquanto entre os 20% mais ricos essa porcentagem é de 60%. Esses dados mostram que apesar do atendimento em creche e pré-escola não serem utilizados para o levantamento desses dados, é primordial percebermos que a classe média alta tem os melhores desempenhos e são os que mais frequentam as instituições de ensino cada vez mais cedo, indicando que a primeira etapa da Educação Básica é essencial para o desenvolvimento e aprendizagem das crianças, subsidiando com os pré-requisitos necessários para o início de uma trajetória escolar.

São Luís do Paraitinga e Vargem foram escolhidos para a análise devido ao baixo atendimento que oferecem para crianças em idade de creche. A análise comparativa entre os municípios evidencia contrastes importantes entre duas realidades que, embora apresentem características semelhantes em termos de porte populacional e econômico, expressam diferenças relevantes na forma como estruturam o financiamento e a oferta da Educação Infantil. Do ponto de vista econômico, São Luís do Paraitinga apresenta PIB de R\$ 204,2 milhões e PIB per capita de R\$ 19.295, enquanto Vargem registra PIB inferior, R\$ 153,4 milhões e PIB per capita de R\$ 15.197, o que já indica maior restrição fiscal para este último. Apesar dessa limitação, Vargem apresenta maior proporção de sua receita proveniente do FPM 61,8%, enquanto São Luís depende em menor escala do fundo cerca de 49,5%, mas equilibra com maior participação do ICMS, 30,4% contra 20,1%. Essa diferença de composição revela maior fragilidade de Vargem, mais dependente das transferências federais, enquanto São Luís tem leve diversificação.

No atendimento educacional, os resultados são igualmente desiguais. São Luís atinge cobertura universal na pré-escola, mas mantém grave déficit em creches, com taxa de apenas 16,3% e 137 crianças fora da meta 1 do PNE. Já Vargem alcança taxa superior em creche, chegando a quase 27%, mas fica abaixo na pré-escola, atendendo 81% das crianças de 4 e 5 anos e ainda deixando 58 crianças fora da escola, um dado preocupante considerando que a etapa é obrigatória. Em ambos os casos, todas as matrículas são realizadas por meio de convênios, o que reforça a tendência de terceirização do atendimento, fragilizando o papel do Estado na oferta direta e dificultando a consolidação de uma política pública estruturante. As matrículas de São Luís no atendimento em creche se espalham em 8 turmas e as da pré-escola em 17 turmas, todas atendidas em período integral, mesmo o atendimento sendo 100% terceirizado a rede municipal de ensino conta com 2 auxiliares de creche no seu quadro de funcionários. Em Vargem às matrículas de creche estão espalhadas em 10 turmas e as de pré-escola em 14 turmas, somente a creche oferece atendimento em tempo integral.

A infraestrutura escolar também revela desigualdades. Em São Luís, apenas 14% das escolas contam com acessibilidade e 43% possuem rede de esgoto, mas todas têm televisão e projetor. Em Vargem, a situação é ainda mais precária: nenhuma escola dispõe de biblioteca, copiadora ou projetor, apenas 29% têm rede de esgoto e internet, e a universalidade de televisores é insuficiente para compensar a carência estrutural. Esses dados dialogam com a literatura que discute as condições materiais como fator decisivo para a qualidade da Educação Infantil (Carreira; Pinto, 2007) De acordo com os autores que discutem o custo aluno qualidade, as escolas de Educação Infantil deveriam contar com espaço interno com iluminação, insolação,

ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica, água potável, esgotamento sanitário, sanitários adequados, instalações para preparo/serviço de alimentação, ambiente para repouso, ambiente para expressão livre e movimento, ambiente para brinquedos, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos e adequação para crianças com deficiência. O documento é de 2007, no entanto em 2023, dados do Censo escolar levantados para essa pesquisa, ainda presenciamos unidades escolares sem serviços básicos para o atendimento dessas crianças. Os requisitos elencados acima, não são totalmente analisados pelo Censo, que se limita a acessibilidade, alimentação, algumas análises superficiais das dependências escolares, serviços básicos, tecnologia, e equipamentos que se resumem a televisores e projetores. Há escolares que não possuem nem ao menos copiadoras. Equipamentos como computadores, tablets, filmadoras, câmeras, não são quantificados, talvez porque se fossem, os resultados seriam ainda mais alarmantes. Nos deparamos com escolas sem estrutura, sem infraestrutura, com materiais escassos e sucateados. Esses são os reflexos dos subfinanciamentos que estamos presenciando nessa pesquisa.

Quanto aos investimentos, São Luís apresenta valor aluno/ano de R\$6.896,75 na Educação Infantil e R\$13.663,76 no Fundamental, enquanto Vargem registra R\$7.303,15 e R\$11.730,08, respectivamente. Em São Luís todos os atendimentos são feitos na modalidade integral na Educação Infantil, dessa maneira de acordo com a portaria nº 9 de 2024 que dispõe sobre os valores do Fundeb considerando as suas ponderações, para alunos de creche da municipalidade teriam que estar sendo disponibilizados no mínimo R\$9.086,25 e para as crianças na pré-escola teriam que estar sendo viabilizados R\$8.840,50 por ano, para cada criança matriculada. Em Vargem somente a creche atende integral, as pré-escolas atendem de forma parcial, desse modo, para o atendimento em pré-escola a prefeitura teria que disponibilizar R\$7.571,88. As duas cidades mostram que os valores que são investidos na Educação Infantil são inferiores aos repasses do Fundeb, enquanto o inverso acontece no Ensino Fundamental, São Luís chega a investir mais que o dobro do que o Fundeb repassa para alunos matriculados no Ensino Fundamental. Discrepâncias e prioridades que se fazem aparentes no número de atendimentos, muito abaixo dos 50% da meta 1 do PNE, para crianças de 0 a 3 anos e sem a conclusão da universalização quando analisamos o atendimento pré-escolar. A falta de recursos para essa faixa etária também se mostra presente nas condições de serviço ofertado, que muitas vezes são feitos à base das improvisações, sem a qualidade, que seria direito daqueles que conseguiram o acesso às creches das municipalidades.

No tocante à valorização docente, São Luís apresenta média salarial de R\$ 2.720,22 para carga horária de 25 horas, enquanto Vargem alcança R\$ 3.538,97 para 27 horas,

demonstrando ligeira vantagem na remuneração, ambos os municípios de acordo com a sua carga horária proporcional obedecem ao piso nacional para o magistério.

São Luís do Paraitinga e Vargem para o ano de 2025 conseguiram a habilitação para o recebimento da Complementação VAAR. Vargem, que anteriormente não apresentou gestão democrática e nem referencial de acordo com a BNCC, duas condicionalidades especialmente burocráticas, conseguiu demonstrar que reduziu a desigualdade racial e socioeconômica. São Luís que anteriormente não havia apresentado melhoria nos indicadores de aprendizagem, e não havia conseguido reduzir as desigualdades socioeconômicas e raciais, para esse ano foi declarado habilitado, porque reduziu a desigualdade socioeconômica e apresentou o índice de desigualdade racial ajustado pela margem de erro igual a zero.

A análise comparativa dos quatro municípios evidencia que, embora apresentem diferentes arranjos econômicos e educacionais, todos compartilham fragilidades estruturais que comprometem a efetivação do direito à Educação Infantil. Roseira e Ouroeste, ainda que tenham superado a meta 1 do PNE para atendimento em creche, não garantem cobertura integral na pré-escola, etapa obrigatória desde 2016, revelando a contradição entre avanço quantitativo em uma etapa e descumprimento de outra. Em ambos, nota-se a tensão entre assumir diretamente a oferta, no caso de Roseira, e terceirizar por convênios, no caso de Ouroeste, situações que, embora distintas, resultam em precariedade de infraestrutura e desigualdade no acesso. Já São Luís do Paraitinga e Vargem expressam o outro extremo: baixos índices de atendimento em creche e desigualdades significativas na infraestrutura, revelando como o subfinanciamento e a priorização do Ensino Fundamental frente à Educação Infantil perpetuam déficits históricos. A comparação mostra ainda que a composição da receita interfere diretamente na capacidade de investimento: municípios mais dependentes do FPM, como Vargem, apresentam maior vulnerabilidade, enquanto aqueles que contam com maior participação do ICMS, como São Luís, conseguem relativa diversificação fiscal. Apesar dessas diferenças, em todos os casos persiste o descompasso entre valores repassados pelo Fundeb e os efetivamente aplicados na Educação Infantil, além de carências em valorização docente, seja pela baixa remuneração ou pela adoção de auxiliares como forma de reduzir custos. O quadro se agrava quando observamos a não habilitação de Roseira e Ouroeste ao VAAR e a habilitação apenas tardia de São Luís e Vargem, indicando que os condicionantes estabelecidos pela legislação ainda não se traduzem em políticas capazes de reverter desigualdades profundas. Assim, fica evidente que o financiamento, embora condição necessária, não é suficiente para garantir equidade e qualidade, ele precisa estar vinculado a políticas públicas que articulem justiça redistributiva, infraestrutura adequada e valorização profissional, nesse viés é

importante analisarmos quanto custa a qualidade da educação. No decorrer dessa tese, assim como nas análises desses quatro municípios, percebemos que os recursos são escassos e insuficientes e que de muitas maneiras são atravessados por forças econômicas e políticas que investem o pouco existente nas prioridades que os próprios governantes acreditam serem as mais importantes. Essas prioridades, em muitas ocasiões, deixa a Educação Infantil à mercê de um subfinanciamento. Quando elencamos qualidade, entramos em um território complexo, cheio de subjetividade, no entanto é importante lembrarmos que, as especificidades de cada escola, assim como suas particularidades e onde ela está inserida, são fatores importantes, a região onde ela se localiza, seja em relação a macro ou microrregião são ponderadores que devem determinar maiores ou menores investimentos, a estrutura e infraestrutura predial precisam ser levadas em consideração, materiais didáticos, de limpeza, higiene, assim como mão de obra, são partes importantes de um processo que só os recursos financeiros conseguem manter. A capacitação dos professores e demais profissionais da Educação, assim como sua remuneração e carreira são fatores preponderantes em uma educação que seja julgada de qualidade. Diante de diversos fatores, atores e insumos, surgiu o custo aluno qualidade. O CAQ é um parâmetro criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que estabelece quanto o Estado deve investir por aluno para assegurar um padrão mínimo de qualidade educacional, levando em conta não apenas insumos básicos, mas também a valorização profissional, infraestrutura adequada e materiais pedagógicos. O Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) foi a primeira referência construída, apontando um patamar mínimo de financiamento, a ser progressivamente ampliado até o CAQ pleno, como previsto no art. 4º da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, o Simcaq surge como uma ferramenta técnica de simulação, desenvolvida em parceria entre universidades e pesquisadores, que permite calcular, de forma contextualizada e atualizada, os valores necessários para que os municípios e estados cumpram as metas educacionais com base no CAQi e no CAQ. Ao articular diagnóstico e projeção de cenários, o SIMCAQ possibilita subsidiar decisões de financiamento educacional mais justas e alinhadas à garantia do direito à educação de qualidade.

Para que possamos discutir quanto custa a qualidade desses quatro municípios iremos fazer uma análise de cada município com a ajuda do simulador do Simcaq. Roseira em 2024 teve um percentual de matrículas de creche integral de 81,85%, na pré-escola esse número caiu para 54,69%, a receita potencial mínima vinculada à educação básica em 2023 foi de R\$ 20.300.068,00, a despesa corrente realizada foi de R\$ 24.087.711,00, a despesa corrente necessária para o ano de 2024 foi de R\$ 27.608.109,00, o valor aluno ano investido em 2023

para creche foi de R\$ 2.877,16 e para pré-escola foi de 15.701,00, para 2025 a projeção do Simcaq é que o custo aluno qualidade para creche chegue a R\$25.350,28 e para pré-escola R\$15.589,08. Para atender a essa demanda seria necessária uma complementação de R\$ 7.305.501,00. Ouroeste em 2024 atendeu de forma integral 100% das matrículas de creche e pré-escola, em 2023 a receita potencial mínima vinculada a Educação Básica foi de R\$16.329.748,00, a despesa recorrente realizada em 2023 foi de R\$ 19.386.774,00, a despesa corrente necessária para 2024 será R\$ 21.354.326,00. A municipalidade no ano de 2023 disponibilizou para cada aluno de creche anualmente R\$ 16.096,57, e para a pré-escola esse valor foi de R\$ 11.380,13. Para 2025 para alcançar o custo aluno qualidade o município terá que investir anualmente R\$ 29.660,60 por matrícula em creche e R\$ 18.149,76 por matrícula em pré-escola. São Luís do Paraitinga que entre os quatro municípios é o que menos oferece vaga em creches, a receita potencial mínima vinculada à Educação Básica em 2023 foi de R\$ 14.566.412,00, a despesa corrente realizada no mesmo ano foi de R\$ 21.608.111,00, a despesa corrente necessária para 2024 foi de R\$ 20.783.142,00, a prefeitura disponibilizou anualmente para cada aluno de creche em 2023 o valor de R\$ 12.333,25 e para pré-escola esse valor foi de R\$ 6.755,20. Na projeção que leva em consideração o custo aluno qualidade para 2025 esses valores deverão ser de R\$21.043,06 para creche anual por aluno e R\$14.559,10 para matrículas da pré-escola. Vargem atende as creches 100% integrais, no entanto as pré-escolas são atendidas de forma parcial, a receita potencial mínima vinculada à Educação Básica para o ano de 2023 foi de R\$14.841.187,00, às despesas correntes realizadas para o mesmo ano foi de R\$ 19.169.643,00, para o ano de 2024 as despesas correntes necessárias foi de R\$ 18.419.562,00. O valor investido para cada aluno matriculado na creche em 2023 anualmente foi de R\$ 8.740,54, na pré-escola esse valor foi de 3.466,75, na projeção do aluno custo qualidade para o ano de 2025 esses valores deverão ser de R\$ 28.318,13 para creche e para pré-escola de R\$ 12.369,26.

A leitura crítica das simulações do Simcaq para os quatro municípios revela uma configuração sistêmica de insuficiência e desigualdade: o custo por matrícula projetado para creche é substancialmente maior do que para a pré-escola, projeções para 2025 oscilam entre R\$21 mil e R\$30 mil aproximadamente para o atendimento em creche e entre R\$12 mil e R\$18 mil aproximadamente para atendimento pré-escolar, o que traduz, por um lado, exigências estruturais e de pessoal muito superiores quando atendemos crianças menores. Esses valores podem ser explicados principalmente pelas razões que se vinculam à folha de pagamento. A Resolução CNE/CEB Nº 1, de 17 de outubro de 2024, institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. Em seu artigo 6, determina a

quantidade de educadores para o número de crianças, determinando que quanto menor a criança, maior será o número de adultos, considerados educadores, ou seja, pessoas com formação dentro das salas de aula.

Art. 6º O planejamento do atendimento à demanda por vagas na Educação Infantil deve explicitar os esforços progressivos dos entes federados e de seus respectivos sistemas de ensino para alcançar, progressivamente, conforme metas do Plano Nacional e dos planos municipais, estaduais e distrital de educação, a seguinte proporção máxima de bebês e crianças por professor regente e:

I - para bebês de 0 (zero) a 12 (doze) meses: 5 (cinco) bebês por educador(a);

II - para bebês de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) meses: 8 (oito) bebês por educador(a);

III - para bebês de 25 (vinte e cinco) a 36 (trinta e seis) meses: 12 (doze) bebês por educador(a);

IV - para crianças de 37 (trinta e sete) a 48 (quarenta e oito) meses: 18 (dezoito) crianças por educador(a); e

V - para crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos: 20 (vinte) crianças por educador(a).  
(BRASIL, 2024)

Por outro, atentamos por um desafio fiscal diferente para cada municípios que busca a universalização da pré-escola e o cumprimento da meta 1 do PNE em relação ao atendimento a crianças de 0 a 3 anos. Em termos concretos, a lacuna unitária entre o que se investe hoje e o que o CAQ exige é dramática em creche: Roseira precisa saltar de R\$2.877,16 para R\$25.350,28 por aluno; Ouroeste de R\$16.096,57 para R\$29.660,60; São Luís de R\$12.333,25 para R\$21.043,06; Vargem de R\$8.740,54 para R\$28.318,13. Reconstituindo os montantes adicionais necessários a partir desses gastos por aluno, obtém-se uma ordem de grandeza de complementação aproximada de mais de R\$7 milhões para Roseira, R\$5,1 milhões para Ouroeste, R\$2,36 milhões para São Luís e R\$4,92 milhões para Vargem, o que corresponde, respectivamente, a cerca de 15,1%; 5,9%; 4,7% e 11,5% da receita municipal agregada observada. Esses percentuais mostram que, enquanto alguns municípios poderiam acomodar ajustes orçamentários menores, outros demandam reforços significativos de recursos ou reordenamentos fiscais profundos. Importante notar que Roseira já investe, na pré-escola, um valor por aluno considerável, E\$15.701 em 2023, ligeiramente superior à projeção CAQ de 2025 que seria de R\$15.589, mas isso não se traduz em universalização — sinal de concentração de recursos nas turmas existentes e de barreiras de expansão como infraestrutura, capitais de obra e priorização orçamentária. Em suma, o SIMCAQ fornece um diagnóstico que vai além da simples aritmética: evidencia que universalizar e qualificar a Educação Infantil exige não só “mais dinheiro”, mas escolhas públicas como a priorização de investimento de capital, regulação dos convênios, controle do crescimento da folha e políticas de valorização docente, além de mecanismos de transferência condicionada que tornem possível uma transição fiscalmente exequível e socialmente equitativa.

A análise dos quatro municípios revela que o custo da qualidade na Educação Infantil vai muito além do simples aporte financeiro. Os números do Simcaq evidenciam lacunas significativas entre o investimento atual e o necessário para atingir padrões mínimos de qualidade, sobretudo em creches, onde a exigência por maior número de educadores qualificados e infraestrutura adequada eleva substancialmente o custo por aluno. Essa discrepância demonstra que a universalização do acesso, por si só, não garante a equidade nem a efetividade pedagógica; é preciso que o financiamento seja articulado a políticas públicas estratégicas que priorizem a valorização docente, a expansão e adequação da infraestrutura e o uso eficiente dos recursos, incluindo o controle de convênios e a gestão da folha de pessoal. Os dados reforçam que, mesmo com investimentos significativos em algumas turmas, barreiras estruturais e escolhas orçamentárias determinam que a expansão e a qualificação da Educação Infantil permaneçam desiguais. Assim, o Simcaq emerge como instrumento crucial não apenas para estimar o custo-aluno, mas para orientar decisões que conciliem justiça fiscal, eficiência e a garantia do direito à educação de qualidade, mostrando que alcançar o CAQ é tanto um desafio técnico quanto político.

Nessa lógica, quando nos voltamos para educação de crianças de 0 a 5 anos, encontramos um atendimento que teve sua origem na necessidade de guarda para a produção, com a manutenção do trabalho realizado por mulheres. Os agentes desse processo que vieram desbravando os marcos cronológicos da história, hoje lutam por condições materiais de existência, como verificamos nessas pequenas cidades do interior paulista castigadas por grande número de pessoas e famílias com renda familiar insuficiente para uma vida digna. Essas relações que Marx denomina de recíprocas, determinam nesse caso a manutenção de um sistema econômico que visa lucros, até quando oferece serviços essenciais. As crianças pobres que se encontram no seio de famílias desprovidas economicamente, à margem da sociedade, recebem a educação que lhes corresponde, a educação pobre, com unidades que frequentemente apresentam estrutura e infraestrutura inadequadas, com atendimento precário até no que acreditamos ser serviços básicos, como água encanada e rede de esgoto. Sem contar na escassez de materiais didáticos, recursos tecnológicos e meios simples para potencializar a aprendizagem através de outros recursos que não sejam os livros gastos e os brinquedos quebrados. Nesse contexto ainda presenciamos professores mal remunerados, a combinação de profissionais da educação contratados para a higiene, pessoal que não possui formação inicial e não tem direito a formação continuada, em meio ao caos, faltam recursos, falta transparência, falta prioridade por parte de quem dita as regras, falta acesso, falta qualidade e falta reconhecimento e dignidade para aqueles que dedicam suas vidas e constroem suas histórias dentro das instituições de

educação infantil. A educação infantil dessas pequenas cidades do interior paulista quando olhadas pela lupa mostram uma realidade que nós já conhecemos, os dados reafirmam o que discutimos durante nossas análises, que a Educação para crianças em idade de creche e pré-escola é feita com o que é possível. Marx ainda enfatiza “o processo capitalista de produção se efetua em certas condições materiais que ao mesmo tempo servem de suporte a determinadas relações sociais contraídas pelos indivíduos no processo de produção da vida.” Essas relações sociais nos remetem às leis que são feitas e sancionadas por quem está muito distante dos portões das creches, as políticas públicas que preveem, mas não obrigam, são relações contraídas pelos indivíduos que no processo de produção da vida dificilmente sairão do lugar social em que estão, porque o sistema assim o deseja. Dessa forma, Marx já tinha razão: “economista vulgar, ao atingir essa relação incomensurável, acha que tudo já se esclareceu, e não sente mais dificuldade em aprofundar o raciocínio, pois chegou ao ‘cerne racional’ da concepção burguesa.” A capacidade de aprofundar o raciocínio é nossa, não nos caemos diante da oportunidade que nossas pesquisas nos trazem.

Ao final desta análise, evidencia-se que o financiamento da Educação Infantil no Brasil ultrapassa a dimensão estritamente orçamentária. Trata-se de um campo em que desigualdades históricas, escolhas políticas e limites institucionais se entrecruzam e condicionam, de maneira decisiva, as possibilidades de atendimento às crianças pequenas. O percurso analítico que envolveu 20 municípios de pequeno porte do interior paulista permitiu desnudar como a situação econômica e financeira local impacta diretamente a oferta educacional destinada à primeira infância, sobretudo nas faixas etárias não obrigatórias. Os dados revelaram que essa condição econômica repercute na vulnerabilidade social das famílias, cuja renda, muitas vezes informal e não captada pelos indicadores oficiais, se mostra insuficiente para assegurar padrões mínimos de dignidade. Nesse cenário, predominam lares chefiados por mulheres, frequentemente sem o suporte de um companheiro, o que reforça a centralidade das creches como política pública e reafirma a pertinência deste estudo ao problematizar o acesso e a qualidade na Educação Infantil a partir de uma perspectiva não compensatória, mas emancipatória.

A análise minuciosa dos dados também evidenciou que municípios aparentemente homogêneos apresentam diferenças expressivas em termos de capacidade administrativa, arrecadação e investimentos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Verificou-se, ainda, a presença de municípios que assumiram responsabilidades decorrentes da municipalização, mas que não encontram, no valor-aluno do Fundeb, recursos suficientes para assegurar um atendimento adequado. As disparidades identificadas demonstram que a lógica

de financiamento e redistribuição, ainda que reduza parcialmente as desigualdades, permanece insuficiente. O financiamento educacional resulta de um arranjo complexo, que articula receitas locais, número de matrículas, ponderações do Fundeb, transferências constitucionais, receitas adicionais, variações econômicas e, sobretudo, decisões políticas. Este último elemento se mostra decisivo, especialmente na Educação Infantil, uma vez que todos os recursos destinados à educação passam por avaliações discricionárias que definem prioridades, urgências e diretrizes de aplicação.

As análises revelaram que há municípios com receitas modestas que conseguem ampliar o atendimento em creches para além do estabelecido pela Meta 1 do PNE, enquanto outros, mesmo com maior disponibilidade financeira, não alcançam sequer o mínimo estipulado. Também foi possível constatar que muitos municípios priorizam o Ensino Fundamental em detrimento da Educação Infantil, aprofundando assimetrias já existentes. A leitura dos dados mostrou, ainda, demandas não atendidas tanto na faixa etária de creche quanto entre crianças de 4 e 5 anos, para as quais a oferta é obrigatória. Tais demandas se articulam de modo direto à insuficiência de recursos e às escolhas políticas locais, influenciando inclusive as condições estruturais das unidades escolares. Em alguns casos, identificaram-se escolas registradas como instituições de Educação Infantil que não possuem matrículas de crianças em idade de creche, mas atendem estudantes dos anos iniciais e até finais do Ensino Fundamental, o que evidencia rearranjos organizacionais que respondem mais à escassez e à priorização político-administrativa do que às necessidades da primeira infância.

A insuficiência e a disparidade nos investimentos, mesmo quando formalmente vinculados, revelam que o direito à educação não se concretiza apenas por meio do acesso ou da legalidade do repasse de recursos, ele depende da capacidade do Estado de transformar esses valores em condições reais de aprendizagem, em ambientes adequados, em profissionais valorizados e em políticas que assegurem equidade. Os dilemas enfrentados pelos municípios, que perpassam entre a expansão do atendimento, a manutenção da qualidade e a gestão fiscal responsável, expõem a tensão estrutural entre o direito universal à educação e a realidade orçamentária desigual. Essa constatação reforça que garantir a Educação Infantil de qualidade exige mais do que recursos, exige coragem política, compromisso social e articulação de políticas públicas que reconheçam que cada criança, independentemente de onde viva, tem direito a aprender em condições dignas.

A leitura desses resultados, quando articulada ao funcionamento do sistema econômico atual, permite compreender com maior profundidade porque as desigualdades observadas entre os municípios não são meras anomalias administrativas, mas expressões estruturais de uma

lógica socioeconômica que hierarquiza territórios, sujeitos e políticas públicas. A fragmentação das responsabilidades sociais e a transferência gradual de encargos ao nível local sem a correspondente garantia de financiamento é uma das lógicas estatais. Isso produz, de forma sistemática, municípios com baixa capacidade arrecadatória, pressionados a atender demandas crescentes com recursos insuficientes. A Educação Infantil, sendo um serviço não obrigatório em parte de suas faixas etárias e historicamente invisibilizado nas prioridades do Estado, torna-se um dos primeiros setores a sofrer os efeitos dessa racionalidade econômica, que tende a privilegiar etapas obrigatórias, e porque não dizer até menos onerosas ao orçamento, visto que oferecer uma educação infantil com padrões de qualidade, torna essa etapa a mais cara da Educação Básica.

A desigualdade territorial revelada pelos dados confirma que o acesso à creche e à pré-escola não se distribui conforme as necessidades das crianças, mas conforme a capacidade fiscal do município e as escolhas políticas que ela permite. Cidades economicamente vulneráveis, com grande presença de trabalho informal, acabam reproduzindo a própria lógica do sistema que naturaliza a precariedade das famílias e, ao mesmo tempo, demanda que essas mulheres, majoritariamente chefes de família, conciliem trabalho e cuidado com mínimo suporte do Estado. Nesse sentido, o déficit de vagas e a priorização de outras etapas da educação não são apenas problemas de má gestão, mas manifestações de políticas educacionais que não estão integralmente vinculadas a direitos constitucionais, pois acabam por transformar direitos sociais em variáveis dependentes do orçamento e não da necessidade real da população.

Assim, os dados analisados dialogam diretamente com a crítica ao caráter seletivo do Estado, que tende a ampliar direitos onde há pressão econômica e a restringi-los onde há grupos menos organizados politicamente ou menos valorizados. A Educação Infantil se insere justamente nesse ponto cego, representando tanto a reprodução das desigualdades socioeconômicas quanto a possibilidade de sua ruptura. A insistência na oferta de creches e pré-escolas de qualidade, defendida por este trabalho, confronta a racionalidade econômica dominante ao reafirmar que a infância não pode ser tratada como categoria residual, mas como eixo estratégico de uma sociedade comprometida com justiça social e igualdade de oportunidades.

Diante dessas constatações, reafirma-se que o financiamento da Educação Infantil não é apenas um mecanismo administrativo, mas o principal instrumento de materialização de um direito constitucional fundamental. Para que esse direito se concretize de forma equânime, torna-se imprescindível uma reconfiguração da lógica de distribuição de recursos, de modo que ela considere as desigualdades regionais, as capacidades fiscais municipais e as demandas reais

de atendimento. Além disso, é necessário instituir e fortalecer mecanismos que exijam, monitorem e fiscalizem investimentos compatíveis com as necessidades da Educação Infantil em cada território, garantindo que os recursos cheguem aonde são mais urgentes e sejam aplicados de forma eficaz. Somente com financiamento adequado, distribuído com justiça e acompanhado de controle social consistente, será possível assegurar tanto o acesso quanto a qualidade da oferta, condições essenciais para que as crianças possam exercer plenamente seu direito à educação e, assim, romper o ciclo persistente de desigualdades que atravessa gerações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa seção se reserva ao fechamento desse trabalho, no entanto, é importante ressaltar, que todas as linhas escritas nas quase trezentas páginas dessa pesquisa são resultantes de ações que foram movidas pela certeza de que a educação é uma ferramenta de transformação. O que me trouxe de volta aos portões da Universidade relaciona-se estreitamente com a minha inquietação diante das desigualdades e dificuldades que permeiam nosso sistema educacional.

Porém antes de adentrarmos as considerações finais, é necessário elencarmos que os achados desta pesquisa reafirmam a relevância e a urgência das investigações no campo do financiamento da educação, especialmente no que se refere à educação infantil, historicamente relegada a um lugar secundário nas políticas educacionais brasileiras. As pesquisas produzidas nessa área não se encerram em si mesmas, mas ecoam por diferentes canais, acadêmicos, institucionais e políticos, ao subsidiar o debate público, tensionar os arranjos federativos vigentes e evidenciar as contradições entre a ampliação do direito à educação e as condições materiais de sua efetivação. Ao revelar os limites do financiamento destinado à primeira etapa da educação básica, tais estudos contribuem para problematizar a naturalização do subfinanciamento da educação infantil e fomentam a necessidade de repensar seus mecanismos de custeio, redistribuição e indução por parte da União. Nesse sentido, produzir conhecimento sobre o financiamento da educação infantil constitui não apenas um exercício acadêmico, mas um ato político, fundamental para enfrentar desigualdades históricas e para afirmar a educação das crianças de 0 a 5 anos como prioridade nas agendas públicas.

Ao longo deste percurso, os dados que levantei e os estudos que realizei revelaram desafios, lacunas e contradições que, muitas vezes, parecem obstáculos intransponíveis. No entanto, longe de me desencorajar, cada descoberta, cada análise e cada confronto com a realidade reforçaram a importância desse meu esforço, eles não foram apenas números e teorias, mas pontes que me conduziram a um novo recomeço. Essa trajetória acadêmica se tornou, para mim, uma oportunidade de reconstruir caminhos, repensar possibilidades e afirmar que o compromisso com a educação, e com as crianças que dela dependem, precisa ser renovado a cada dia, com coragem, dedicação e esperança.

Minha intenção ao construir este trabalho, agora materializado nesta tese, foi mergulhar no financiamento da educação, olhando com cuidado para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos em pequenos municípios do interior paulista. Esse recorte nasceu da minha vivência concreta com o cotidiano de uma creche, em São Sebastião da Gramma, cidade com pouco mais de dez mil habitantes, onde presenciei, de perto, as marcas de uma realidade

que atravessa tantas outras, nos mais diferentes endereços espalhados por esse estado. Foi desse encontro entre experiência e inquietação que se define o recorte populacional que guiou esta pesquisa: municípios paulistas com população entre 10 e 11 mil habitantes.

O que busquei trazer para estas páginas foi mais do que um conjunto de dados ou análises, foi um resgate histórico do financiamento da educação, entrelaçado ao surgimento do atendimento às crianças pequenas e bem pequenas, na creche e na pré-escola. Ao longo dessa trajetória, procurei construir um diálogo entre financiamento e direito, entre economia e infância, entre a lógica fria das políticas públicas e as vidas reais que nelas se inscrevem. Fiz isso reconhecendo que a Educação Infantil, sobretudo nos pequenos municípios, tem sido atravessada por práticas marcadas pelo assistencialismo, pelo paternalismo e pela compensação, heranças de uma história que insiste em reduzir direitos a favores.

Este estudo me permitiu olhar com mais nitidez para as políticas de financiamento voltadas à pequena infância. As análises e levantamentos que realizei foram baseados nas legislações, nos planos e nas normas que organizam o financiamento da educação, mas também na trama invisível das escolhas políticas, econômicas e culturais que determinam, na prática, o atendimento oferecido às crianças em creches e pré-escolas dos pequenos municípios.

Minha caminhada surgiu como um incômodo, diante do modo como a educação da primeira infância era oferecida naquele pequeno município montanhoso do interior paulista. Ali, no espaço da creche, vi um atendimento que mais se aproximava da lógica assistencialista e compensatória do que da concepção de educação como direito. As práticas estavam centradas no “cuidar”, quase sempre descoladas do “educar”. Diante disso, percebi que era preciso compreender por que esse modelo se mantém, por que o assistencialismo ainda ecoa nas paredes da creche, nas falas dos profissionais, nas expectativas das famílias e até nos silêncios da comunidade. Foi nesse compasso que entendi que o financiamento da educação não é apenas uma questão de números, ele é decisivo na forma como enxergamos a infância, como concebemos o direito e como materializamos, na vida cotidiana, a promessa de uma educação pública de qualidade.

Nos caminhos que trilhei pela história do município de São Sebastião da Gramma, que se construíram através de uma pesquisa anterior, consegui perceber que a educação foi marcada por iniciativas isoladas. Primeiro a educação rural, que surgiu em meio aos pés de café, de iniciativa personalizada de um fazendeiro à procura da educação dos próprios filhos e, posteriormente, pela filantropia, exigida pela urbanização, que oferecia a guarda as crianças em estado de vulnerabilidade e aquelas cujas mães necessitavam trabalhar.

Porém as legislações vieram desbravando a história e garantindo às crianças direitos constitucionais, em 2007, nove anos após a Lei de Diretrizes e Bases (1996) ter garantido a Educação Infantil a primeira etapa da Educação Básica, concretiza-se no município a primeira creche subsidiada pelo poder público, que nasceu de um projeto do Proinfância, a primeira e única creche municipal. (MINUSSI, 2022, p. 125)

Essa pesquisa me permitiu observar que a educação infantil e o atendimento oferecido às crianças em idade de creche e pré-escola não se resumem à edificação de um prédio público, esse atendimento se encontra em contextos mais complexos. É necessário mobiliário adequado, que leve em consideração o conceito de uma educação que considere a criança um ser integral, incentivando a autonomia e a funcionalidade, contratação de mão de obra qualificada, sendo necessário e fundamental a formação inicial e continuada de todos os profissionais da Educação que se dedicam a essa faixa etária, sem contar com os investimentos que precisam ser previstos para a manutenção, materiais e infraestrutura. A educação e o atendimento são constituídos de movimento e o poder público precisa acompanhar efetivamente as necessidades que esses movimentos propõem.

Nesse contexto percebemos que a Educação funciona como um divisor de águas, um grande mar de água salgada caracteriza os pobres em seus atendimentos de grande escala a baixos custos, do outro lado uma pequena porção de água doce caracterizando os ricos, essenciais para ascensão social, cultural e financeira de um país em ascensão. (MINUSSI, 2022, p.125)

Para que eu pudesse asseverar essa discussão seria necessário conhecimento, muito além daqueles que eu julgava saber. Nesse momento mergulhei em pesquisas e trabalhos que me fizeram compreender e diagnosticar de diferentes maneiras e diversos vieses o financiamento da Educação, que é destinado ao atendimento de crianças em idade de creche e pré-escola. As pesquisas mostraram dados, principalmente regionais que me levaram a panoramas muito parecidos: falta de recursos, subsídios insuficientes, convênios inatingíveis que, conseqüentemente, caracterizam a falta de investimento na Educação Infantil, que explicam de alguma maneira o assistencialismo, a precariedade, a filantropia, a terceirização, e mostram que o atendimento, principalmente o destinado a creche, não é prioridade. A intensificação desses debates, que se colocam através das regiões e dos autores, me fez compreender que problemas que se mostraram isolados nas pesquisas são compartilhados por todo o território nacional, com mais ou menos intensidade, mas sempre aparentes e reais.

A Constituição de 1988 coloca a Educação Infantil como direito da criança e dever do Estado. No entanto, é perceptível que as políticas públicas que abarcam o financiamento não acompanharam os direitos. Para apoiar essa pesquisa recorri a Marx e ao materialismo histórico-dialético, abordagem que considera a história e a sociedade como resultantes de processos materiais e das relações de produção, enfatizando a luta de classes e as contradições sociais. O

financiamento da educação infantil pode ser entendido através das condições econômicas e sociais que moldam a sociedade. Através da pesquisa, é possível perceber que a disponibilidade de recursos financeiros para a educação reflete as prioridades políticas e econômicas de determinados períodos, e são influenciadas por fatores econômicos e tendenciosos político-governamentais. O materialismo histórico-dialético, contribuiu para a análise das relações de classes sociais que influenciam e são influenciadas pela educação. A abordagem dialética me permitiu identificar contradições dentro do sistema educacional, como a tensão entre a necessidade de uma educação acessível e de qualidade para todos e as limitações orçamentárias impostas por políticas econômicas que priorizam outras áreas ou outras etapas da Educação Básica, como essa pesquisa apontou.

Esse referencial foi fundamental para que eu pudesse compreender que as mudanças sociais se dão através de ações coletivas e elucidaram que as lutas por um financiamento adequado para a educação infantil é parte de um esforço mais amplo, necessário para transformar as condições sociais e econômicas, que vislumbram à redução das desigualdades. A escolha desse aporte teórico elucidou não apenas os aspectos financeiros da educação infantil, mas também as dinâmicas sociais, políticas e econômicas, essa percepção é fundamental para formulação de políticas que são criadas na tentativa de promover mudanças significativas para o atendimento à infância.

No decorrer deste trabalho, através do levantamento de dados, foi possível identificar as demandas existentes nos municípios estudados, a presença da baixa receita própria e a dependência das receitas de transferência e do próprio Fundeb, além das insignificantes receitas adicionais disponibilizadas principalmente pelo FNDE, tornam os municípios vulneráveis economicamente, o que inibe maiores investimentos na primeira etapa da Educação Básica, repercutindo na não ampliação de vagas e, conseqüentemente, na impossibilidade do oferecimento de um atendimento que vise a educação de qualidade.

Esses levantamentos e análises me permitiram compreender que as legislações, da maneira como são colocadas, não garantem a aplicabilidade de metas e estratégias que permitam que a Educação para essa faixa etária de fato funcione. A E.C 59/2009 torna obrigatório crianças de 4 e 5 anos estarem matriculadas em unidades de ensino, mas o financiamento destinado a esse atendimento não aumentou na proporcionalidade da demanda, o que trouxe outros problemas, ora precarizava-se o atendimento de 4 e 5 anos, de maneira que o acesso se torne o suficiente para os dados positivos, ora deixa-se de atender a demanda de 0 a 3 anos, pois essa ainda não se tornou obrigatória.

A Constituição de 1988, A LDB (1996) e o ECA (1990) trazem à baila uma legislação que sinaliza, em seu viés político, uma educação que considera a criança e suas especificidades, mas o financiamento não permite que nos vieses pedagógicos, culturais e, até mesmo, sociais essas ações tornem-se realidade. Essa pesquisa foca o debate que elenca legislações ao financiamento, atrelando as leis que amparam a Educação Infantil e a maneira como o governo subsidia essa etapa da Educação. As discussões que se iniciam com o Fundef, desabona totalmente a Educação Infantil dos recursos da nova política de fundos, essa discussão avançou e cedeu lugar ao Fundeb e ao Novo Fundeb, que foram seguidos de legislações que, por sua vez, tentaram universalizar a Educação desde os 4 anos de idade, intenções que vieram desacompanhadas de impactos orçamentários, o que levou ao aumento significativo de número de crianças por turma, investimento de dinheiro público em setores privados, criação de cargos que requerem a formação pedagógica de professores, mas que não os reconhecem como tal, sucateamento de prédios por falta de recursos para manutenção, inadequações infraestruturais, entre outros. Tornar obrigatório e oferecer vagas nas creches e pré-escolas é a parte mais fácil do processo, o difícil é oferecer uma educação de qualidade, que transforme e oportunize a equidade diante de todas as desigualdades.

Além do tripé de legislações que abrem as portas da escola a todas as crianças e coloca a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, é importante frisarmos a Lei 13005/2014, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação, pois nele metas são traçadas a fim de garantir a universalização da etapa obrigatória da Educação Infantil e propor o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos. Acompanhadas dessas metas encontram-se as estratégias que visavam garantir e indicar meios para a aplicabilidade das propostas estabelecidas, no decorrer desse texto pudemos perceber que mesmo um plano que abraça a universalização, não defende a democratização. No meio desse percurso, esbarramos com a Emenda Constitucional 95 de 2016, que recentemente foi substituída pela Lei Complementar 200 de 30 de agosto de 2023, que institui o regime fiscal sustentável, conhecido como o arcabouço fiscal. O PNE 2014-2024 previa a aplicação de 7% do PIB no final do 5º ano de vigência e 10% do PIB ao final do decênio. Entretanto, em 2024, somente 5,1% do PIB está sendo investido em Educação. Esses dados reforçam os números que aparecem nessa pesquisa, de que o investimento em Educação precisa ser expandido e prioridades precisam ser elencadas, sendo a Educação Infantil uma delas.

No percorrer desses caminhos, vislumbrei que as políticas públicas são falhas, em praticamente todas as cidades estudadas, visto que, ainda encontramos crianças fora da creche, mesmo diante da garantia dos 50% previsto na meta 1 do PNE, presenciamos quantitativos

relevantes de crianças em idade obrigatória sem matrículas ativas no Inep, diagnosticamos baixos, para não dizer inexpressivos, investimentos para essa etapa da Educação, o que nos remete a um atendimento que permite o assistencialismo. Adentrar esse debate exige reflexão, ao refletir sobre o direito me deparei com o afrouxamento das legislações, que determinam os investimentos financeiros, mas não obrigam porcentagens mais robustas para a etapa que possui as maiores especificidades e particularidades da Educação, visto que, ela é facultativa; nessa linha encontrei espaços nas legislações que permitem a terceirização dos atendimentos feitos por redes privadas e custeadas com recursos públicos; e escancaro esses desmandos quando as prefeituras abrem concursos públicos que exigem a formação docente, mas não oferecem salários e carreira condizentes. Sem falar em metas que precisam ser fixadas para educação rural, que cadastram no censo escolar escolas denominadas de Educação Infantil, mas que na prática atendem matrículas de crianças que não são de faixa etária de 0 a 3 anos. Nas linhas dessas análises foi possível perceber uma certa desconsideração em relação à educação que se espalha e concretiza pela extensão rural dos municípios, em especial, nos municípios que foram investigados com lupas mais potentes, esses revelam números alarmantes de falta de atendimento e descaso pelas famílias que já são castigadas por outras demandas, e agora também pelas educacionais. A falta do investimento financeiro transcende as paredes das escolas de Educação Infantil, quando observamos currículos sem adaptações, que abracem a especificidade do meio onde a escola está inserida, quando presenciemos a falta de estrutura das escolas, a inexistência das adequações para as faixas etárias, quando quantitativos do Censo escolar ainda mostram números de escolas sem internet, sem rede de esgoto, sem coleta de lixo, sem água encanada. A falta de recursos reverbera e prejudica quem mais precisa da escola: as crianças que residem nos bairros periféricos cercados pela vulnerabilidade e as que residem nas zonas rurais, já castigadas pela falta de acesso a outros bens públicos. Estudar o financiamento não foi uma escolha eventual, mas o aprofundamento do tema me permitiu discutir com segurança que mudanças são necessárias e urgentes, pois as páginas das legislações estampam direitos que ainda reivindicamos, sem sucesso para aqueles que mais necessitam.

Ao elencar as políticas públicas e recursos para subsidiar a Educação Infantil nas linhas desta tese, percebi que a história de um país subdesenvolvido ainda se encontra nas linhas e entrelinhas das legislações, que concretizam a educação e um atendimento que é inevitavelmente barato, evidenciando a guarda das crianças enquanto as famílias trabalham, ou não podem ficar com elas. No decorrer desse trabalho, diagnostiquei de forma quantitativa o oferecimento dessa prestação de serviço a baixos custos, que caracteriza uma educação para os menos favorecidos, ficando evidente a associação dos problemas educacionais aos sociais.

Nessa perspectiva, é impossível discernir se as vagas interferem na baixa renda ou se a baixa renda interfere nas vagas oferecidas, nos fazendo acreditar que a educação para os pobres agora mostra-se presente na realidade somente dos menos pobres.

Parte dos esforços contidos nessas linhas foram em decorrência do levantamento dos programas que podem subsidiar a Educação Infantil, como eles são disponibilizados por parte do Governo Federal e como eles são utilizados pelos entes municipais, as análises mostraram que mesmo havendo recursos disponíveis e as prefeituras possuírem requisitos para solicitações, não encontramos dados nas transparências do FNDE de quantitativos desses programas sendo repassados às prefeituras estudadas. Através das consultas gerais de recursos para as municipalidades, o que observei foram somente repasses feitos de forma contínua, sem a necessidade de adesões. Isso me fez refletir sobre a capacidade das Secretarias Municipais de Educação das municipalidades de gerir sistemas como Simec e PDDE Interativo, meios de obtenção de recursos adicionais disponibilizados através de programas específicos para a Educação Infantil. Me fez igualmente refletir sobre a possibilidade de repasses automáticos atrelados a dados do censo escolar que mostram novas matrículas na Educação, evitando que recursos fiquem parados em contas do FNDE enquanto a educação infantil é oferecida pelas municipalidades de forma precária. No entanto, as duas ações dependem de boas vontades políticas, especializar uma pessoa para peneirar recursos nos sistemas dos governos federais e estaduais seria uma opção para as prefeituras, no entanto a cada 4 anos outras pessoas teriam que ser capacitadas, devido a rotatividade de pessoas que circulam nas secretarias que abrigam cargos comissionados, esse movimento geraria gastos aos entes federados, visto que os cursos para esse tipo de procedimento não são baratos. A segunda opção seria os próprios governos federal e estadual disponibilizarem recursos para os municípios de acordo com as demandas existentes, se houve novas matrículas nos municípios, que seja enviado valores adicionais no Programa Manutenção da Educação Infantil, ou no Programa Novas Turmas, visto que os dados disponibilizados na Secretaria Digital são facilmente acessados e contabilizados no SIMEC, esse procedimento evitaria que recursos já empenhados para os municípios ficassem em contas parados por falta de acesso, enquanto a Educação carece de recursos para oferecer acesso e qualidade dos serviços ofertados.

Esses estudos aprofundaram as discussões do financiamento quando adentraram o território do Fundeb e no novo Fundeb, que foi reformulado e apresentado em 2020, trazendo em sua nova roupagem o artigo 28 que determina proporção de 50% da complementação-VAAT às redes de ensino, que segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil. (BRASIL, 2020). No entanto, em relação a essa porcentagem, é importante frisarmos que esse

tema permite abertura a duas interpretações, primeiro sendo permitido a aplicação considerando metade dos valores globais do recurso para a primeira etapa da Educação Básica, seguido da possibilidade de que somente a Complementação VAAT de fato seja utilizada. Neste caso, sendo beneficiados com esses recursos somente municípios com menor arrecadação, que têm dificuldades financeiras e cuja receita por aluno é inferior ao valor mínimo estabelecido pelo Fundeb. De acordo com a Portaria Interministerial 01/2024, a complementação VAAT correspondeu a 18,1 bilhões de reais em 2024. Contudo, dos 5.570 municípios brasileiros, somente 2.172 receberam a complementação.

Além dessa discussão, é importante acompanhar o crescimento dos recursos com a nova lei, analisando o último ano do Fundeb e após dois anos de implementação do Fundeb Permanente percebemos que todos os municípios estudados tiveram seus recursos dilatados. No entanto, é importante frisarmos que a dualidade do artigo 28 da Lei 14.113/2020 permitiu que os municípios investissem bem menos de 50% dos valores VAAT na Educação Infantil, sendo perceptível nos municípios que priorizaram a Educação Infantil e investiram quantias consideráveis do seu orçamento, apresentarem menos demanda de vagas para a faixa etária, os salários dos profissionais da Educação Infantil são maiores e a infraestrutura das escolas são melhores.

Diante de todos os pontos abordados e discutidos nessa pesquisa, é fato a conclusão de que a Educação Infantil surgiu da necessidade dos pais, mas as lutas travadas pela sociedade através de movimentos sociais, colocaram essa demanda nas pautas governamentais e políticas, o que resultou em legislações. A Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases dão origem ao tripé da Educação, que deveriam garantir o direito das crianças, pois faz da Educação Infantil a primeira etapa da Educação Básica e torna a educação universal, laica e gratuita. Várias normatizações, pareceres, leis complementares, resoluções, decretos e emendas surgiram evidenciando uma evolução na perspectiva de Educação das crianças, em especial nas de idade de creche, e mostram tentativas de um atendimento de qualidade e para todos, ou para a maioria.

No entanto, quando olho e reflito sobre os diversos documentos que tratam sobre o assunto, percebo que muitas das linhas que garantem direitos, qualidade e demandas importantes para o atendimento dessa faixa etária, ainda permanecem somente no papel. Os levantamentos dessa pesquisa trazem dados que ostentam números alarmantes de crianças fora da escola, mesmo em idade obrigatória, mostram atendimentos assistencialistas, que são oferecidos dessa forma, porque não há o investimento necessário e suficiente para que seja de outra maneira; mostram atendimentos feitos de forma terceirizada, oferecidos dessa maneira

porque são considerados de baixos custos e tornam-se mais fácil para os municípios que desejam abster-se dessa responsabilidade. Em meio ao descaso ainda existe a falta da exigência da formação inicial, para ingresso em alguns cargos que compõem o quadro de funcionários das creches e pré-escolas, falta do direito a formação continuada para os profissionais da educação, não há prioridades declaradas para a Educação Infantil, assim como não há vontade política para que essa realidade se mostre diferente. O financiamento da Educação e como ele é utilizado na Educação Infantil mostram uma triste realidade, além de crianças sem atendimento, ainda encontramos atendimentos precarizados, prefeituras que investem quanto querem e como querem os recursos da Educação, priorizando o que é mais interessante para a administração e não para a sociedade, tornando evidente que o atendimento para as crianças pequenas e bem pequenas não está na pauta da maioria das discussões sobre orçamento.

O símbolo mais potente do nosso país nos alerta para a realidade que há muito tempo se arrasta pela história e marcam o nosso povo, ORDEM para os pobres, PROGRESSO para os ricos. O assistencialismo existe porque ainda trazemos nas entranhas da história um atendimento pautado na manutenção da pobreza; ainda atendemos e priorizamos os que mais necessitam, utilizando-se de uma política de compensação, dessa forma a escola segrega, exclui e tira a oportunidade de uma equiparação social, em uma política de equidade. (MINUSSI, 2022, p. 130)

O desenrolar dessa pesquisa evidenciou que a efetivação do direito da criança de 0 a 5 anos à educação implica a garantia de ofertas que atendam às diversidades por parte do poder público, rompendo com a herança histórica do atendimento realizado por entidades filantrópicas e assistenciais, atualmente, em muitas ocasiões, custeadas com dinheiro público. Entretanto, esse direito se finda quando a creche não atende a todos, quando a demanda é absorvida, mas a qualidade do atendimento não é levado em consideração, a filantropia volta a existir quando ainda encontramos atendimentos sendo feitos de forma organizada pela sociedade civil, omitidos pelo poder público.

O fato é que quem determina e legaliza a Educação, gestão do poder público que elegemos de 4 em 4 anos, responsável por garantir direitos, "está educação", condição por tempo determinado, nós educadores "somos educação", vivemos a existência dos problemas, participamos das lutas e enfrentamos os desafios. Esse é um dos motivos de eu ter chegado até aqui. (MINUSSI, 2022, p. 131)

Os caminhos percorridos no decorrer desses três anos de pesquisa me mostram avanços em relação ao atendimento às crianças em idade de creche e pré-escola, todavia ainda vislumbro que um longo caminho precisa ser percorrido para que essas prestações de serviço alcancem a universalização e garanta a qualidade. Para que possamos oportunizar condições igualitárias, é necessário muito mais que boa vontade, é fundamental que haja investimentos financeiros,

materiais e humanos, infraestrutura adequada, formação continuada, políticas públicas aplicáveis e viáveis e planejamento orçamentário, administrativo e pedagógico.

A qualidade que se vincula ao financiamento, amplamente discutida nesse projeto, pode ser analisada sob diferentes perspectivas, afinal, qualidade é um termo cuja definição é situada e contextualizada, pois ela deve ser referenciada nas concepções e parâmetros do tempo histórico-social, abarcando as necessidades e especificidades locais. O imprescindível é que a educação de qualidade possa ser reconhecida não só no plano legislativo e nos documentos oficiais, mas pela sociedade como um todo. A responsabilidade dos atendimentos é pública e, como tal, deve prioritariamente ser assumida por todos: esse é o maior desafio.

Essa pesquisa buscou trazer contribuições, apontando mudanças necessárias para que o atendimento na Educação Infantil possa superar as visões assistencialistas que tanto nos assombram, mostraram que os espaços físicos das unidades escolares que atendem essa faixa etária precisam ser adaptados de acordo com o atendimento, nos fizeram entender que um tanque de areia, um parque adequado e adaptado e espaços com área verde planejados para atividades externas permitem propostas e contextos previstas na rotina diária, que visa o desenvolvimento e a aprendizagem em todos os seus conceitos, a falta desses instrumentos limitam possibilidades que poderiam ser criadas para que as crianças convivessem e interagissem a fim de construir com o ambiente, com os adultos e com seus pares relações que sustentem a sua integralidade. O censo escolar, desse pequeno recorte de municípios do interior paulista, mostrou que muitas escolas que atendem crianças em idade de creche e pré-escola não possuem biblioteca, espaço fundamental para a estimulação do lúdico, da construção do faz de conta, fato que me faz insistir, que para as escolas que possuem esse privilégio esses livros sejam usados, manuseados, folheados, pelas crianças, que nós professores na ânsia do cuidar não tiremos deles essa oportunidade, que muitos só possuem na escola. Que esses livros coloridos não sejam guardados nas prateleiras mais altas, para enfeitar a sala, pois não serão substituídos se forem danificados, o espaço físico precisa ser acima de tudo funcional para os adultos e, principalmente, repleto de desafios e possibilidades para as crianças.

Essa pesquisa me fez compreender que para atender essa etapa da Educação Básica é necessário profissionais capacitados, graduados, que tenham formação continuada e que se enquadrem na carreira, usufruindo dos direitos que são exigidos no seu ingresso, mas não reconhecidos nas suas práticas. No entanto, para que isso torne-se possível é necessário orçamento, investimento, planejamento, ou seja, a Educação Infantil precisa ser considerada prioridade, mesmo quando as leis não a colocam como obrigatoriedade.

As reflexões abordadas nessas páginas trazem à baila os fios que tecem a Educação, em especial os que costuram e alinham o atendimento às crianças em idade de creche e pré-escola e seu financiamento, elas me fizeram entender que ao longo desse percurso nos deparamos com permanências e rupturas, que deixaram claro que a educação e os recursos públicos são duplamente um desafio. É fundamental que seja intensificada a luta pelo reconhecimento da condição da criança como sujeito de direitos, em especial a uma educação infantil de qualidade que lhe assegure a sua condição de ser criança, protagonista nos espaços institucionais, agentes ativos da aprendizagem. A Educação Infantil não é apenas a primeira etapa da Educação Básica, ela é o alicerce de uma vida. Que as linhas de financiamento da Educação e as ações administrativas municipais possam dar a ela a importância que ela merece.

Hoje eu me coloco a escrever as últimas linhas desta tese, mas não as últimas linhas dessa luta pela Educação Infantil, eu luto porque acredito que a creche é primeiro chão que os sonhos são semeados, sementes de uma sociedade mais justa, é nesse chão que se formam as bases do ser humano em sua inteireza. Esse embate está longe de ter um fim, pois todos os tristes dados dessa tese, que nos remetem a um subfinanciamento do atendimento da primeira infância, acontecem aqui, no quintal da minha própria casa, que recentemente dispensou professores formados para contratar pessoas através de concurso público para trabalhar nas creches, sendo necessário como requisito apenas o nível médio, entre as justificativas, a economia. Analisando os vereadores que votaram a favor desse retrocesso, dessa afronta à LDB, descobri que a maioria não usufrui dos serviços oferecidos pelas escolas da rede municipal de ensino, pois seus filhos estudam ou estudaram em redes particulares, e aqueles que de alguma forma usufruíram desses serviços em algum momento de suas vidas, hoje, colocam outros interesses políticos como mais importantes do que a qualidade do atendimento destinado à primeira infância. É nas mãos dessas pessoas que a Educação está, a educação pública, direito do povo, está nas mãos de quem não precisa dela, ou não se preocupa com ela, por isso, a luta coletiva se torna urgente, somente nossas vozes ecoadas cheias de verdade e conhecimento podem transformar em justiça aquilo que o poder insiste em tratar como privilégio. Eu luto, e continuarei lutando, porque acredito que sem financiamento adequado, esse direito se transforma em promessa vazia, deixando crianças, famílias e comunidades à margem daquilo que lhes é inalienável. Garantir o acesso e a qualidade exige essa luta: dos professores que diariamente transformam carência em potência, dos profissionais da educação que sustentam a escola em sua integralidade, dos pais que reivindicam o futuro de seus filhos e da comunidade que se reconhece na escola como extensão de si mesma. A defesa da Educação Infantil não é apenas técnica ou administrativa, é política, é ética, é existencial. É um ato revolucionário,

porque ousa romper com a lógica da desigualdade, afirmando que cada criança, independentemente de onde nasce, merece aprender, brincar, ser cuidada e sonhar em condições dignas. E é nessa luta coletiva, tecida de resistência e esperança, que a educação se afirma como o mais poderoso instrumento de transformação social. Hoje, mais do que nunca, eu me coloco orgulhosamente no meu lugar de fala, de professora de Educação Infantil, de onde eu nunca me afastei, mesmo analisando sistematicamente um tema tão difícil para muitas das minhas colegas de profissão, é nesse território, que muitas das minhas lutas, são igualmente travadas por professoras anônimas que não tiveram a oportunidade de estar em um curso de pós-graduação. Professoras que assim como eu, enfrentam os desmandos de coronéis que acreditam que discutir educação se faz somente no senso comum. Fazer doutorado em Educação prova infinitamente que não. Que esse fim seja um recomeço, cheio de esperança e coragem, pois lutar contra um sistema não é tarefa fácil, só persistem aqueles que acreditam.

Eu anuncio essa tese cheia de orgulho e gratidão, pois ao longo desses quase 3 anos de pesquisa, não economizamos esforços, estudamos o tema, coletamos dados, discutimos, analisamos, a cada nova investigação novas janelas se abriam, outros indicadores surgiam para que pudéssemos refletir, avaliar, ponderar e verificar. Esse percurso tornou evidente que o financiamento da Educação Infantil nos pequenos municípios paulistas expressa, de forma contundente, os limites estruturais do pacto federativo brasileiro e as escolhas políticas que moldam a materialidade dos direitos sociais. A análise integrada dos indicadores econômicos, fiscais e educacionais revelou um cenário persistente de subfinanciamento, agravado por assimetrias locais de arrecadação, pela baixa adesão a programas federais e pela priorização sistemática do ensino fundamental em detrimento da etapa que apresenta os maiores custos e as maiores vulnerabilidades: a Educação Infantil. Ficou claro que, embora o ordenamento jurídico assegure às crianças de 0 a 5 anos o direito inalienável à educação, a efetivação desse direito permanece condicionada não apenas ao volume de recursos, mas, sobretudo, à decisão política de priorizá-lo, planejar sua execução e qualificar a gestão pública nos municípios. Assim, esta tese reafirma que nenhuma expansão sustentável, equitativa e de qualidade será possível sem que a Educação Infantil seja reconhecida como prioridade estratégica do Estado brasileiro; e que, enquanto o financiamento não refletir essa centralidade, continuaremos a produzir um distanciamento inaceitável entre o direito inscrito na lei e a realidade vivida pelas crianças que dele mais necessitam.

Lutar pela Educação Infantil é insurgir contra a engrenagem que fabrica desigualdades e afirmar, que cada criança merece mais que sobrevivência: ela merece um futuro digno.

Enquanto o financiamento negar esse direito, nossa luta seguirá plantando coragem onde o Estado insiste em deixar ausências.

## REFERÊNCIAS

- ABDALLA, P. A. **O Pós FUNDEB No Oferecimento De Matrículas Para a Educação Infantil No Estado De São Paulo.** 2015. 104 f. Dissertação. (Mestrado em Educação) Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Rio Claro. 2015
- ALMEIDA, R. S. **Política pública e educação infantil: um estudo sobre a implantação do Programa PROINFÂNCIA em Brasília.** 2018. 216 f. Tese (Doutorado em Educação) UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Brasília.2018
- ALVES, M. L. **A produção do conhecimento científico.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- ALVES, A. M. L. **Trajetória das Políticas Públicas de Educação Infantil no município de Juiz de Fora no período de 1996 a 2013.** 2016. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, Juiz de Fora. 2016
- ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; BRUNO, D. de J. dos R. **Financiamento da expansão da Educação Infantil em condições de qualidade: Um estudo dos municípios da região metropolitana de Curitiba a partir do Simcaq.** Revista Inter-Ação, Goiânia, v. 45, n. 2, p. 493–514, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/62186>. Acesso em: 13 jan.2024.
- AMARAL, R. A. M. do. **Educação infantil e gestão municipal: possibilidades e limites de financiamento - o caso de Herval D'Oeste.**2000.123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2000.
- AMORIM, E. P. **O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB.** 2007 120 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política E Cultura) Pontifícia Universidade Católica Do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro. 2007
- ANDRADE, L. B. P. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais.** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 193 p. ISBN 978-85-7983-085-3. Available from SciELO Books.
- ARAÚJO, R. L. S. **Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros.** Educação & Sociedade, vol. 33, núm. 121, OUT./DEZ. 2012, p. 1215-1233. Dezembro/ 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87325199015>. Acesso em: 20 de março de 2024
- ARAUJO, V. C. de. **O Programa Proinfância e seus desdobramentos: o caso do município de Juiz de Fora/MG.** 2019 290 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal De Juiz De Fora, Juiz de Fora. 2019
- ARCE, A. **Compre o Kit Neoliberal para a Educação Infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo.** Educação & Sociedade, ano XXII, n. 74, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302001000100014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000100014)>. Acesso: 18 mar. 2024.

ARELARO, L.R.G. **Financiamento e qualidade da educação brasileira. Algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundef- Relatório MEC”** Capítulo 2, p. 27-45, Campinas, SP: Autores Associados: Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69)

AZEVEDO, J. M. L. de. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal.** Educação & Sociedade, Campinas. v. 23, n. 80, p. 49-71, setembro/2002 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

BARBOSA, I. G.; SILVEIRA, T. A. T. M.; SOARES, M. A. **O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 12, 2022. DOI: 10.22491/2236-5907119791. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/119791>. Acesso em: 13 out. 2024.

BARRETO, A. M. R. F. **A educação infantil no contexto das políticas públicas.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro. nº 24 p. 53- 65. Set /Out /Nov /Dez 2003. Disponível: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300005>. Acesso em 18 out. 2024

BASSI, M. E. **Gestão E Financiamento da Educação Básica: Repercussões do Fundef em sete municípios paulistas.** 2001. 265 f. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, São Paulo.2001

\_\_\_\_\_. **Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras.** Cadernos de Pesquisas. V.41. N.142. JAN./ABR. 2011 p. 116-141

BECKER, F. R. **Educação infantil no Brasil: a perspectiva do acesso e do financiamento.** Revista Iberoamericana de Educación, v. 47, p. 141–155, 2008. Disponível em: <https://rieoei.org/RIE/article/view/708>. Acesso em: 23 ago. 2024.

BERNARDO, R. F. **O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros.** 2017. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Universidade Federal De Uberlândia, Uberlândia. 2017

BITTENCOURT, J. M. V. **Uma análise comparada das políticas de alimentação escolar na Bolívia, no Brasil e no Chile.** 2007. 235 f. Tese (Doutorado em Educação) Instituição de Ensino: Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Porto.2007

BITTENCOURT, E. S. **Políticas Públicas para a Educação Básica no Brasil, Descentralização e Controle Social.** 2009. 132 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas E Formação Humana) Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro. 2009

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BÓRIO J. C. **Gasto aluno em creches diretas: estudo de caso em três municípios paulistas.** 2015. 180 f. Dissertação (Mestrado de Pós-Graduação em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R. **Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 97, n. 247, 14 dez. 2016.

BOTASSIN, R. M. F. **Política de Financiamento da Educação Infantil no Brasil e sua implementação nos municípios do Vale do Jauru – MT**. 2016. 174f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado de Mato Grosso. Programa de Pós-Graduação em Educação, Cáceres.2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm).

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11.429. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm).

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Salário-Educação, destinado ao financiamento do custeio de programas de ensino fundamental e educação infantil e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 dez. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm).

BRASIL. **Lei n. 10.172**, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2001. Recuperado em 29 março 2016 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-norma-pl.html>.

BRASIL. **Lei nº 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e amplia a duração do ensino fundamental para nove anos. \*Diário Oficial da União\*, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004)

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2007/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2007/111494.htm).

BRASIL. **Lei nº 14.113**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília,

DF, 28 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm).

BRASIL. **Lei nº 14.640**, de 31 de julho de 2023. Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º ago. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2023/lei/L14640.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2023/lei/L14640.htm).

BRASIL. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm).

BRASIL. **Lei nº 10.880**, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado; altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jun. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2004/lei/L10880.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2004/lei/L10880.htm).

BRASIL. **Lei nº 12.034**, de 29 de setembro de 2009. Institui o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 2009. Seção 1, p. 1

BRASIL. **Lei nº 12.722**, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 out. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12722.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12722.htm)

BRASIL. **Lei nº 12.816**, de 5 de junho de 2013. Altera as Leis nºs 12.513, de 26 de outubro de 2011, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 8.212, de 24 de julho de 1991 e 6.687, de 17 de setembro de 1979; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jun. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/L12816.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12816.htm).

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm).

BRASIL. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho

inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º ago. 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)

BRASIL. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L120101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L120101.htm).

BRASIL. **Lei nº 11.247**, de 27 de dezembro de 2006. Estabelece o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2006/Lei/L11247.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2006/Lei/L11247.htm)

BRASIL. **Lei Complementar nº 200**, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 ago. 2023. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2023/leicomplementar-200-30-agosto-2023-794631-norma-actualizada-pl.html>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm).

BRASIL. **Decreto nº 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 nov. 2007. Seção 1, p. 18 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6253-13-novembro-2007-563096-norma-pe.html>.

BRASIL. **Decreto nº 57.367**, de 26 de setembro de 2011. Institui o Programa “Ação Educacional Estado/Município/Educação Infantil” – em regime de colaboração, visando a fortalecer e ampliar o atendimento de crianças na educação infantil, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 set. 2011. Seção I, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D57367.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D57367.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Altera o art. 208 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emenda59/Emenda59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emenda59/Emenda59.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Altera os arts. 60, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 1

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108**, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm).

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 1**, de 17 de outubro de 2024. Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 out. 2024. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/legislacao/resolucao-cne-ceb-n-1-de-17-de-outubro-de-2024>.

BRASIL. **Resolução nº 1**, de 11 de dezembro de 2019. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/atas-e-resolucoes/coninv/resolucao-no-1-de-11-de-dezembro-de-2019.pdf/view>.

BRASIL. **Resolução CNE/CP Nº 2**, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2017 Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECPN22017.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22017.pdf).

BRASIL. **Resolução CNE/ CP Nº 5**, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2009 Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em [https://www.seduc.ro.gov.br/porta/legislacao/RESCNE005\\_2009.pdf](https://www.seduc.ro.gov.br/porta/legislacao/RESCNE005_2009.pdf)

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 20**, de 16 de dezembro de 2009. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_PAR\\_CNECEBN202009.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN202009.pdf).

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 6**, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2007/resolucao-cd-fnde-no-6-de-24-de-abril-de-2007>.

BRASIL. **Resolução nº 6**, de 24 de abril de 2007. Institui e regulamenta o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE/MEC nº 19**, de 29 de dezembro de 2015. Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, referente ao exercício de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2015/resolucao-cd-fnde-mec-no-19-de-29-de-dezembro-de-2015/view>.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 42**, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 ago. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/2012/resolucao-cd-fnde-no-42-de-28-de-agosto-de-2012>.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 4**, de 27 de dezembro de 2019. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no exercício de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2019. Seção 1, p. 244. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2019/portaria-interministerial-no-04-de-27-de-dezembro-de-2019/view>

BRASIL. **Portaria Interministerial MEC/ME nº 3**, de 25 de novembro de 2020. Estabelece parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no exercício de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 nov. 2020. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2020/portaria-interministerial-mec-me-no-3-de-25-de-novembro-de-2020/view>.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 7**, de 29 de dezembro de 2022. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações

da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno (VAAF), Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação (VAAR). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2022. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-7-de-29-de-dezembro-de-2022/view>

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 3**, de 28 de agosto de 2023. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno (VAAF), Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação (VAAR). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 ago. 2023. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-3-de-28-de-agosto-de-2023.pdf/view>.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1**, de 23 de fevereiro de 2024. Altera a Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2023, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno (VAAF), Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação (VAAR). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 fev. 2024. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interm-no-1-de-23-de-fevereiro-de-2024.pdf/view>

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 41**, de 27 de dezembro de 2007. Estabelece as ponderações entre diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino para fins de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para o exercício de 2008. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, n. 248, p. 43, 28 dez. 2007. [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1750220/do1-2007-12-28-portaria-normativa-n-41-de-27-de-dezembro-de-2007-1750216](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1750220/do1-2007-12-28-portaria-normativa-n-41-de-27-de-dezembro-de-2007-1750216)

BRASIL.MEC. **Balanco do Primeiro Ano do Fundef**. Brasília. INEP.MEC, maio, 1999, 28p.

BRASIL. Ministério de Educação, Secretaria da Educação Básica, Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, Coordenadoria Geral do Ensino Fundamental. Ensino Fundamental de nove anos: orientações gerais. Brasília, 2004a.

BRASIL. Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de 0 a 6 anos à educação. Brasília: MEC/SEIF/COEDI, 2005

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Censo Escolar da Educação Básica 2022: resumo técnico. Brasília: Inep, 2022.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Censo Escolar da Educação Básica 2023: resumo técnico. Brasília: Inep, 2023.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Painel de Indicadores do Plano Nacional de Educação 2023 Brasília: Inep, 2023.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Censo Demográfico 2022. Resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/todos-os-produtos-estatisticas/2511-demografia-e-estatisticas-sociais/trabalho/np-pnad-continua/17270-pnad-continua.html>.  
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/np-pnad-continua/17270-pnad-continua.html>.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua.html>.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua.html>.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua.html>.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua.html>.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua.html>.

BRASIL. **Receita Federal**. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Brasília: Receita Federal, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/tributos/CSLL>

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/siope/o\\_que\\_e.jsp](https://www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp).

BRUNO, D. J. R. **O desafio de ampliar o acesso à Educação Infantil garantindo condições de qualidade: uma análise a partir da capacidade financeira dos municípios do primeiro**

**Anel Metropolitano de Curitiba.** 2020 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal Do Paraná, Curitiba.2020

\_\_\_\_\_. **A Oferta da Educação Infantil em Condições de Qualidade no Contexto no Novo Fundeb.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/120153>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRUNO, D. de J. dos R.; SILVEIRA, A. D. **A educação infantil em municípios com distintas capacidades orçamentárias: acesso, condições de oferta e financiamento.** Educação e Pesquisa, v. 49, n. contínuo, p. e254082, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/213775>. Acesso em: 13 mar. 2024.

CAMPOS. M.M. **Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas.** In BRASIL. Insumos para o debate 2. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. Brasil, 2012

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Relatório de monitoramento da educação infantil: 2023.** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023. p. 4. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco-PNE-2023.pdf>

CARDOSO, C.C. ; FARENZENA N. **Assistência financeira da união nas redes públicas municipais de ensino de Araranguá e Balneário Arroio do Silva.** Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 5, n. 13, 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>

CARNEIRO, M. B. B. G. L. **Financiamento e oferta de Educação Infantil – creches no município de Rio Branco a partir da vigência do Fundeb.** 2018. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal Do Acre, Rio Branco.2018

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R. **Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade.** São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

CARVALHO, A. **O custo-aluno e a qualidade da educação.** In: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Org.) Financiamento da educação e qualidade: análise do custo-aluno-qualidade inicial. Brasília: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2013. p. 228-229.

CARVALHO, C. R. **A Educação Infantil e a pobreza sob o contexto da crise estrutural do capital: uma análise Onto-Marxista dos relatórios de monitoramento global da educação para todos.** 2020. 101 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) Universidade Estadual Do Ceará, Fortaleza. 2020

CARVALHO, G.; SILVA, C. **Financiamento e privatização da Educação Infantil de 0 a 3 anos no Município de São Paulo.** Revista Educação. V. 48, p.1-23, outubro/2023 Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao>

CASAGRANDE, A. L. **As parcerias entre o público e o privado na oferta da Educação Infantil em municípios médios paulistas.** 2012 201 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Rio Claro. 2012

CASSEMIRO, V. A. S. **Financiamento da oferta da Educação Infantil em instituições criadas contratadas com o poder público: estudo de uma creche em Curitiba.** 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal Do Paraná, Curitiba. 2019

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 109, p. 667-688, maio/ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000200016>

CHIODINI, C. R. **Quero ver quem paga, pra gente ficar assim! Representação social docente sobre o financiamento da Educação Básica.** 2008. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Regional De Blumenau. 2008

CIAVATTA. M. **O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações.** Seminário de Teoria y Método de las Ciências Sociales y Humanidades. México.1998

COELHO, R. C. **Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da EC nº 59/2009.** In: SANCHES, C. E. (Org.). *Insumos para o debate 2.* São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2012. p. 36-42.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Crise: mais de 51% dos Municípios estão no vermelho; cenário traz cerca de 2 mil gestores a Brasília.** Brasília, 15 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/crise-mais-de-51-dos-municipios-estao-no-vermelho-cenario-traz-cerca-de-2-mil-gestores-a-brasilia>. Acesso em: 1 maio 2024

COSTA, S. C. **O pacto de federalização e a responsabilidade pelo financiamento da educação infantil e ensino fundamental no Brasil.** *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, v. 3, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/57972>. Acesso em: 23 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Programa Proinfância: Considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil.** 2015 .292 f. Tese (Doutorado Em Educação) Universidade Federal De Minas Gerais, Belo Horizonte.2015

COSTA, J. T. de P.; SILVA, F. R.; BRAGA, D. S. **Repercussões do Fundeb no Acesso e na Oferta da Educação Infantil: um estudo de caso.** *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, [S. l.], v. 10, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103688>. Acesso em: 13 abr. 2024.

COSTA, M. de O.; RODRIGUES, T. dos S. **A Privatização dos Recursos Educacionais através das Escolas Confessionais: uma análise da Cáritas de Rondonópolis/MT.** *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/113826>. Acesso em: 13 jan. 2024.

CORREA, M. A. G. **Financiamento da Educação Básica: Aplicação dos recursos financeiros repassados aos programas suplementares de apoio a Novas Turmas e de apoio a Novos Estabelecimentos da Educação Infantil no período de 2018 A 2021.** 2023. 125 f. Dissertação (Mestrado Profissional Em Educação) Universidade De Brasília, Brasília.2023

CORREA, B.; PINTO, J. M. de R.; GARCIA, T. de O. G. **Estratégias de Privatização da Educação Infantil em Ribeirão Preto e as Resistências**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/114040>. Acesso em: 14 jan. 2024.

COUTO, M. A. F. de O. **"DO LIMBO AO DIREITO": A distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial do Custo Aluno - Qualidade Inicial – CAQi**. 2012 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2012

CUNHA, E. L. da. **Impactos do Fundef na educação infantil no município de Franca**. 2007. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) Faculdade de Ciências e Letras. Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Araraquara. 2007

CZEKALSKI, E. A.; SCHNECKENBERG, M. **A Utilização de Sistemas Privados de Ensino na Educação Pública: o divórcio entre a teoria e a prática nas políticas educacionais**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 9, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/90370>. Acesso em: 13 set. 2024.

DA SILVA, M. S. P. A legislação brasileira e as mudanças na educação infantil. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 43–55, 2012. DOI: 10.22420/rde. v5i9.8. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/8>. Acesso em: 01 mai. 2024

DAHLBERG, G. **Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas**/ Gunilla Dahlberg, Peter Moss, Alan Pence; tradução: Magda França Lopes; revisão técnica: Kátia de Souza Amorim- Porto Alegre: Penso, 2019

DAVIES, N. **O salário-educação: fragilidades e incoerências**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 89, n. 223, 11 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. **Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010

\_\_\_\_\_. **Os tribunais de contas do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins e seus procedimentos de contabilização da receita e despesa em educação**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 12, n. 45, p. 200–222, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640145>. Acesso em: 13 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **O salário-educação: fragilidades e incoerências**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 89, n. 223, 11 fev. 2019.

DOMICIANO, C. A. **O programa 'Bolsa creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: Uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?** 2009. 222 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Rio Claro. 2009

\_\_\_\_\_. **A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia**. Educação Em Revista, Belo Horizonte. V. 27. N.03. p. 231–250. Dezembro 2011

\_\_\_\_\_. **Nova Gestão Pública e Programa ‘Nave-Mãe’: Caminhos comuns à privatização.** Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 36, e232177, p. 1-22|2020

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R. **Qual é o valor de uma educação infantil de qualidade?** Educação em Revista, v. 39, n. 39, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/38435>. Acesso em: 16 jan. 2024.

FARENZENA, N. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996).** Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001

\_\_\_\_\_. **Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre as esferas do Governo.** Textura Canoas, v 9, n40, p. 139-157, maio/ago. 2017

\_\_\_\_\_. **A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 10, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103641>. Acesso em: 13 abr. 2024.

FELDMAN, M. **Demanda, financiamento e Ministério Público: conflitos em torno da oferta da educação infantil no município de Araucária.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 6, 2016. DOI: 10.17648/fineduca-2236-5907-v6-62832. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/62832>. Acesso em: 13 jan. 2024.

FELIX, N. F. A. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no Brasil – Fundeb: a contribuição dos governos estaduais para o Fundo de 2007 a 2020.** 2022. 235 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre. 2022

FERREIRA, N. S. A. **As pesquisas denominadas “estado da arte”.** Revista Educação e Sociedade, Campinas, n 79, p.257-272.2002.

FERREIRA, R. P. O. **EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA E PRIVADA NA RMBH: Uma análise a partir do Censo escolar 2014.** 2016 104 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2016

FERREIRA, C. O. **FUNDEB em Manaus: composição e aplicação dos recursos no sistema municipal de educação na capital do Estado do Amazonas.** 2018 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal Do Amazonas, Manaus.2018

FERREIRA, A. M. M. **O Financiamento da Educação Infantil no Contexto do FUNDEB em Belém (PA) -2010 A 2015.** 2019 172 f. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) Universidade Federal Do Pará, Belém.2019

FERREIRA, V. B. **Dilemas Federativos e Construção de Capacidades em Nível Local: Uma Análise dos Fatores Associados ao FUNDEB Na Educação Infantil.** 2020. 181 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2020.

FERREIRA, T.A.P. **Análise comparativa das políticas de financiamento da educação infantil em três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb (2007-2017).**2020.

168 f. Dissertação (Mestrado em Educação) UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Ribeirão Preto. 2020

FERNANDES, E. **Financiamento da Educação Infantil no Brasil: Descrição e análise da participação do Governo Federal no período de 2000 a 2016.** 2018. 244 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual De Campinas, Campinas. 2018

FINEDUCA. **O Financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a Educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil.** XI Encontro da Fineduca Curitiba, 11 de dezembro de 2023. Disponível em <https://fineduca.org.br/o-financiamento-do-pne-2024-2034-echegada-a-hora-de-priorizar-a-educacao-no-processo-de-desenvolvimento-social-e-economico-dobrasil/>

FLORES, M. L. R.; LUTZ, D. **Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022. DOI: 10.22491/2236-5907119434. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/119434>. Acesso em: 26 jan. 2024.

FONSECA, A. M. **A produção do conhecimento em políticas públicas de educação infantil na região centro-oeste (2000-2010).** 2015. 209 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal De Uberlândia, Uberlândia. 2015

FREITAS M. C.; BICCAS M. S. - **História social da educação no Brasil (1926-1996)** São Paulo- Cortez ,2009 - (Biblioteca básica da história da educação brasileira; .3)

FREITAS, B. F. de; PINTO, J. M. R. **Tão próximos e tão distintos: análise do financiamento educacional em quatro municípios do interior paulista.** Educação & Pesquisa, São Paulo, v. 50, 2024

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://sp.gov.br/sp/institucional/estrutura/fundacoes/seade>. Acesso em: 20 jul. 2025

GARMS, G. M. Z.; MARIN F. A. D. G. **A qualidade do cuidar educar na Educação Infantil: Ressignificação das concepções teóricas dos profissionais,** II Congresso Nacional de Formação de Professores XII Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores, p 1-12. 2012.

GARRIDO, F. J. A. **Privatização Mercantil Da Educação Pública No Sistema Municipal De Ensino De Belo Horizonte: A Parceria Público-privada Na Educação Infantil.** 2019. 163 f. Dissertação (Mestrado em Educação) FAE - FACULDADE DE EDUCAÇÃO- Programa de Pós-Graduação em Educação - Conhecimento e Inclusão Social. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2019.

GASPAR, M. L. R. **Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento.** Evidência, Araxá, n. 6, p. 121-136, 2010.

GENTILI, P. **A falsa promessa da educação.** São Paulo: Cortez, 1995.

GERALDO, D.S. da S. **O financiamento da Educação Infantil e dilemas estruturais do Brasil: classe, raça e capitalismo dependente.** 2023. 227 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal Do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro. 2023

GONÇALVES, A. de B. V. **Judicialização da creche e o argumento da escassez de recursos: Uma análise do fenômeno no município de Londrina/Pr.** 2021 146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal Do Paraná, Curitiba.2021

\_\_\_\_\_. **O Financiamento da Educação Infantil no Município de Londrina/PR (2015-2019).** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022. DOI: 10.22491/2236-5907109758. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/109758>. Acesso em: 20 jan. 2024.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. **A demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento.** In: Em Aberto/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, .18, n 74, p.92-105, dez. 2001. Brasília: O Instituto, 2001.

GUTIERREZ, D. V. G., & FARENZENA, N. (2023). **O Novo Fundeb e a Sistemática de Redistribuição dos Recursos.** *FINEDUCA - Revista De Financiamento Da Educação*, 14. <https://doi.org/10.22491/2236-5907128908>

JESUS, W. F. de. **O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: entre ausência no Fundef e a insuficiência do Fundeb.** Revista Inter-Ação, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 281–296, 2008. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/5268>. Acesso em: 22 jul. 2023.

JUNIOR, L. de S. **Fundeb: avanços, limites e perspectivas.** EccoS- Revista Científica, São Paulo, v.8, n2, p.275-290, jul./dez. 2006

JUNIOR, I. P. B.; NETO, F. J. K. **Custos de Escolas de Educação Infantil em Porto Alegre pelo Método ABC: um estudo de caso.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 10, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/94945>. Acesso em: 13 ago. 2023.

HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. 2006.

**IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. A agência de notícias IBGE mostra que não há definição para linha de pobreza.** Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2025.

KLOSINSKI, D. V. **Uma avaliação da implementação do Programa Proinfância em Erechim: A Política dos Espaços Escolares.** 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó.2016

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: A arte do disfarce.** -6 ed.- São Paulo: Cortez, 2001. Biblioteca da Educação - Série 1- Escola; v.3

\_\_\_\_\_. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é Fundamental.** In: Educação e Sociedade, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 797-818, 2006.

KUHLMANN JR, M. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica.** Porto Alegre, Mediação, 1998.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS (LDE) – UFPR. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

LACERDA, W. F. **O ESTADO LEGAL QUE NÃO AVALIA: Questionamentos sobre subvenções sociais na educação infantil em escolas comunitárias do Recife.** 2006. 132 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) Universidade Federal De Pernambuco, Recife. 2006

LESSA, S; TONET, I. **Introdução à Filosofia de Marx.** 5. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LIMA, E. de. **Efeitos do Fundo De Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Fundeb na Educação Infantil de Medianeira – Paraná.** 2015.107 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Marília. 2015

LIMA, C. L. de S. **Políticas de educação infantil no município de Teresina-Piauí (2006-2016): modelos de gestão e expansão da oferta.** 2019. 231 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal De Uberlândia, Uberlândia.2019

LOPES, N.; ADRIÃO, T; RAMOS, G. C. **Atuação dos governos dos estados de Alagoas e Maranhão no financiamento da Educação Infantil.** Educação em Revista. Belo Horizonte, v.36, N e231675, p. 1-27 JUNHO/2020

LUDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas em educação.** São Paulo: EPU, 1986.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.**6.ed. São Paulo: EPU, 2001. 99p.

MACHADO, M. da S. **Quando sobra pouco para sonhar: O financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro.** 2017 193 f. Tese (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica Do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro. 2017

MACHADO, S. M. P. **O Programa Rede de Escolas Associadas da Unesco e suas implicações na gestão administrativa e pedagógica da escola: Estudo de caso em uma escola de Educação Infantil da Rede Municipal de Santa Maria/RS.** 2020. 200 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional) Universidade Federal De Santa Maria, Santa Maria.2020

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, J. M.; GAMA, A. do S. P. da. **O Financiamento da Educação Básica pública no contexto municipal.** Revista Exitus v. 13, n. 1, 2023. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/2519>. Acesso em: 24 jun. 2024.

MARX K. **O capital: crítica da economia política.** 21. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Livro 1. v. 1. 571 p.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Expressão Popular, 2008. 2 ed. 288p.

\_\_\_\_\_. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte.** Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

- MARQUEZ, C. G. **O Banco Mundial e a Educação Infantil No Brasil**. 2006. 213 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal De Goiás, Goiânia.2006
- MENDES, C. S. **Políticas Públicas e Financiamento da Educação Infantil: análise de municípios da Costa do Dendê – Bahia**. 2011. 121 f. Dissertação (Mestrado em Educação E Contemporaneidade) Universidade do Estado Da Bahia, Salvador.2011
- MENDES, L. **Federalismo fiscal em desequilíbrio: Os reflexos no financiamento da educação municipal de Uberlândia – MG**. 2020. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade De Direito Do Sul De Minas, Pouso Alegre.2020
- MENEZES, J. S. S. **A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.30, p149 –163, jun. 2008
- MESQUITA, M. C. das G. D. **Política Pública De Financiamento Da Educação Infantil No Estado De Goiás: O Desvelamento Do Real**. 2005. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Pontifícia Universidade Católica De Goiás, Goiânia.2005
- MILHOMEM, C. L. **A gestão de riscos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a rede escolar pública de Educação Infantil – Proinfância**.2020. 161 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) Universidade De Brasília, Brasília.2020
- MILITÃO, S. C. N. **Do Fundef ao Fundeb: O que muda para o financiamento da Educação Municipal?** Colloquium Humanarum, Presidente Prudente, v. 7, n. 2, p. 61-67, jul./dez 2011.
- MINUSSI, R. Z. **Limites entre Educação e Assistência: Uma análise histórica e política da Educação Infantil no interior paulista**. 2022. 146 p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação de Profissional em Educação do Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2022.
- MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 5ª edição. São Paulo: Hucitec, 1998.
- MINAYO, M. C. de S. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. In: \_\_\_\_\_. (Org.). Pesquisa social. 17.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000
- MONTANO, M. R.; PERONI, V. M. V.; FERNANDES, M. D. E. **O Processo de Privatização da Educação Infantil no Âmbito do Fundeb**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/113825>. Acesso em: 13 set. 2023.
- MOREAU, S. F. **Itinerários da educação infantil: políticas de financiamento, oferta e atendimento em Porto Alegre e Viamão**. 2005. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre.2005
- MORGADO, S. P. **A Parceria Público-Privado na Educação Infantil: Os Programas Pim e Fundo do Milênio para a Primeira Infância**. 2011. 165 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) Universidade Estadual De Maringá, Maringá. 2011
- MOTTA, M. de S.; PESSANHA, F. N. de L. **Políticas de Financiamento e Atendimento à Educação Infantil na Cidade de São Gonçalo/RJ: o Plano Municipal de Educação (PME)**

(2015-2024). FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 13, 2023. DOI: 10.22491/2236-5907121381. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/121381>. Acesso em: 24 jan. 2024.

MOURA, S. F. **Os Sentidos da Política de Financiamento da Pré-Escola em Mesquita-RJ: Dilemas e Perspectivas**. 2018. 174 f. Dissertação (Mestrado Em Educação, Cultura e Comunicação) Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro, Duque De Caxias.2018

NASCIMENTO, A. P. S. do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001 – 2010**. 2012. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade De São Paulo, São Paulo.2012

NASCIMENTO, A. P. S. do; SILVA, C. N. de O. **As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 5, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/67575>. Acesso em: 26 mar. 2024.

NASCIMENTO, A. P. S. do; SILVA, C. N. de O.; SOUZA, E. M.; ALENCAR, F. **Creches Conveniadas e Compra de Vagas na Cidade de São Paulo: formas de privatização da Educação Infantil**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/110081>. Acesso em: 28 mar. 2024.

NASCIMENTO, R. T. **Análise do gasto-aluno em um grupo de municípios de pequeno porte do Estado de São Paulo**. 2024. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2024. doi:10.11606/D.59.2024.tde-08112024-093444. Acesso em: 2025-09-20.

NEIVERTH, T. **A Transição Do Financiamento Das Creches Conveniadas Em Florianópolis: Entre O Fundeb E A Focalização**. 2009. 241 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal De Santa Catarina, Florianópolis.2009

NERIS, E. F.; MOMMA, A. M. **Criança Feliz Program and the constitution amendment proposal (PEC) for the ceiling of public spending: once there was a right....** Revista Eletrônica de Educação, v. 13, n. 2, p. 659–672, 2019. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2554>. Acesso em: 13 jan. 2025.

NERY, A. P. A. V. **Financiamento e cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação**. 2020. 185 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas) Universidade Federal De Goiás, Goiânia.2020

OLIVEIRA, A. M. de. **Custos da Educação Infantil: O Caso de Duas Instituições do Distrito Federal**. 1998. 212 f. Dissertação (Mestrado em EDUCAÇÃO) Universidade Católica De Brasília, Brasília.1998

OLIVEIRA, R. P. **A educação infantil e o financiamento da educação básica no Brasil**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1007–1028, out. 2007.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, Financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3ª Edição revisada e ampliada. Editora Xama, São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, J. dos S. **O atendimento público e privado concessionário na Educação Infantil: Um olhar sobre as condições de oferta.** 2013. 196 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Rio Claro.2013

OLIVEIRA, E. N. **O financiamento da educação infantil: o Proinfância no período de 2011 a 2021.** 2022.208 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

OLIVEIRA, M. A. **O Financiamento da política de conveniamento da Educação Infantil no Distrito Federal: Os Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIs)**' 27/08/2023 149 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Brasília

PACÍFICO, J. M.; ZIBETTI, M. L. T; NEVES, J. G. **Financiamento da Educação Infantil em Porto Velho/RO no período de 1999 a 2008: desafios para o futuro.** FINEDUCA - Revista Multidisciplinar em Educação, v. 1, n. 2, p. 137–151, 2015Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/EDUCA/article/view/1196>. Acesso em: 13 jan. 2025.

PEIXOTO, E. M.; ARAÚJO, V. C. de. **Educação de qualidade na educação infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024?** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, v. 33, n. 1, p. 241–259, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/67484>. Acesso em: 14 jul. 2024.

PEREA, N. M. **O Programa Creche Escola E Sua(S) Concepção (Ôes) de Educação Infantil: Entre o Estado e o Município.** 2019. 189 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) Universidade Federal De São Carlos, São Carlos.2019

PEREIRA, M. A. N. **"Financiamento da educação básica no Estado da Paraíba: análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo - PB"**.2012. 200 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual De Campinas, Campinas.2012

PEREIRA, S. T.; PINTO, J. M. de R. **Uma Análise das Fontes de Receita, dos Gastos e do Padrão de Atendimento de uma Instituição de Educação Infantil Filantrópica na Cidade de Ribeirão Preto.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 1, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/36351>. Acesso em: 19 jan. 2025.

PEREIRA, S. T. **Pelo direito à Creche: Uma análise da Ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no estado do Paraná nos anos de 2012 A 2015.** 2017. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal Do Paraná, Curitiba.2017

PEREIRA, J. M. V. **Federalismo e Financiamento da Educação Pública: Uma análise da equidade fiscal na Educação Infantil e Ensino Fundamental nos municípios brasileiros.** 2018. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal De Minas Gerais, Belo Horizonte.2018

PESSANHA, F. N. de L. **O FUNDEB e a educação das crianças de 0 a 3 anos, no município de São Gonçalo/RJ: um estudo de caso.** 2023. 381 f. Tese (Doutorado em Educação -

Processos Formativos E Desigualdades Sociais) Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro, São Gonçalo. 2023.

PINTO, I. R. de R. **A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes pela via judicial: Análise das decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (2003-2012)**. 2014. 217 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) Universidade Federal Da Grande Dourados, Dourados.2014

PINTO, J.M.R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000. Acesso em: 04 fev. 2024

\_\_\_\_\_. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

\_\_\_\_\_. **Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira**. Retratos Da Escola, 3(4). <https://doi.org/10.22420/rde.v3i4.101> (2012)

\_\_\_\_\_. **A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade**. Propuesta Educativa, v. 2, n. 52, p. 24-40, 2019. Disponível em: <https://www.flacso.org.br>.

PINTO, J.M.R.; ALVES T. **Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade?** Retratos da Escola. Brasília, v.4, n.7, p.211-229, jul./dez.2010. Disponível em <<http://www.esforce.org.br>

PINTO, J. M. de R.; CORREA, B. C. **Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb?** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação. v 10, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104023>. Acesso em: 26 jul. 2025.

POLENA, A. **Uma avaliação do efeito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nos municípios do estado do Paraná nos anos de 2007 A 2014**. 2016 128 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) Universidade Federal Do Paraná, Curitiba.2016

POPP, B. **Análise das propostas de políticas públicas para o financiamento da educação infantil no município de São Paulo**. 2006 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade De São Paulo, São Paulo.2006

PRADO, V. F. L. do. **Gestão de políticas públicas para a Educação Infantil: As contribuições do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul**. 2019. 110 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo.2019

PRETO, M. C. F. **Condições materiais no atendimento escolar à Educação Infantil no campo: Região De Bragança Paulista/SP (2007 A 2015)** 2018. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal De São Carlos, São Carlos. 2018

RAFAEL, M. C. **Análise das políticas públicas da gestão do financiamento para a Educação Básica: A Educação Infantil e o Ensino Fundamental em Maringá (2001-2004)**. 2016 258 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Maringá, Maringá. 2016

RAMOS, J. L. R. R. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de casos no contexto do PROINFÂNCIA**. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade De Brasília. 2011

RAMOS, M. E. G. **O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE RECIFE: Um olhar a partir do programa Proinfância**. 2021. 170 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Pernambuco. Recife.2021

REIS, P. de T. da S. **Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada**. 2012. 115 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão e Avaliação da Educação Pública) Universidade Federal De Juiz De Fora, Juiz de Fora.2012

RIBEIRO, M. de J. A. **Impactos iniciais do Fundeb na qualidade da Educação Infantil pública do município de Fortaleza**. 2011 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação Universidade Federal Do Ceará, Fortaleza.2011

RIBEIRO, L. E. G. **Política de financiamento da Educação Infantil em cinco municípios fluminenses**. 2019. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro.2019

ROSEMBERG, F. **Educação Infantil brasileira contemporânea**, Caderno de Pesquisa, nº 107 julho/1999.

\_\_\_\_\_. **Educação infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões**. In: SEMINÁRIO EDUCAR NA INFÂNCIA: PERSPECTIVAS HISTÓRICO-SOCIAIS, 2007, Curitiba. Disponível em: <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Educa%C3%A7%C3%A3o%20infantil%20p%C3%B3s-FUNDEB%20avan%C3%A7os%20e%20tens%C3%B5es%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>

\_\_\_\_\_. F. **O discurso sobre o desenvolvimento infantil e os programas focalizados**. In: ROSEMBERG, Fátima (Org.). Educação infantil: direitos e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 65-77.

ROSEMBERG, F. **Educação Infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões**. In: SOUZA, Gizele (Org.). Educar na infância: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb**. Brasília: Liber Livro, 2010. 174p.

SALES, L. C.; SOUZA, A. M. **O custo aluno da Educação Infantil de Teresina: entre a realidade do Fundeb e o sonho do CAQi**. Educação em Revista. Belo Horizonte, v.3, n.01, p. 55-77. janeiro-março 2016

SAMPAIO, M. L. C. **A passagem do FUNDEF para o FUNDEB em um município de Goiás**. 2010. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Católica De Brasília, Brasília.2010

SANFELICE, J. L. **Da conferência nacional de educação - 2010 ao Plano Nacional de Educação (2011- 2020)**. Revista de Educação PUC-Campinas. V.16, n. 1, p. 7-17, 2012.

Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/39>. Acesso em: 30 jan. 2024.

SANTANA, D. R. **Legislação e políticas públicas para a educação no Brasil: O lugar da Educação Infantil nesse contexto.** Enciclopédia Biosfera, Centro Científico Conhecer - Goiânia, vol.7, N.12; 2011

SANTOS, A. S. R. dos. **Financiamento da educação no Brasil: estudo de caso da Prefeitura do Município de São Paulo: 1986 a 1996.** 1997. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual De Campinas, Campinas.1997

SANTOS, J. B. dos. **O Fundeb e a educação infantil no município de Itabuna.** 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado–Faculdade de Educação) Universidade Federal da Bahia, Salvador,2012.

\_\_\_\_\_. **Uma investigação sobre o financiamento da Educação Infantil no contexto do Fundeb: Entre limites e contradições no atendimento das crianças de 0 A 6 anos de idade em João Pessoa – PB.** 2015. 260 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal Da Paraíba, João Pessoa.2015

SANTOS, J.B. dos; JUNIOR L.de S. **Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da Educação Básica e os desafios do financiamento.** Revista Contemporânea de Educação, vol. 12, n. 24, mai/ago de 2017

\_\_\_\_\_. **O financiamento da Educação Infantil após 30 anos da Constituição Federal 1988: avanços, contradições e desafios.** Revista Educação e Políticas em Debate, v. 7, n. 2, p. 263–288, 2018. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/47037>. Acesso em: 14 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da Educação Infantil a partir da implementação do Fundeb: avanços e limites.** Notandum, ano XXII, n. 50, maio/ago. 2019 p.19-43. CEMOROC- Feusp / IJI-Univ. do Porto

SANTOS, S. Z. M. dos. **A Transferência de Recursos Públicos no Município de São Paulo para a Rede Parceira da Educação Infantil e a Visibilidade desta movimentação junto às Mídias.** 2019. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Metodista De São Paulo, São Bernardo do Campo.2019

SANTOS, J. B.; JUNIOR, L. de S. **Os Recursos Direcionados às Crianças de 0 a 5 Anos de Idade no Contexto do Fundeb em João Pessoa/PB.** FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação. 11, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/97498>. Acesso em: 26 jun. 2024.

SANTOS, E. S. F. dos. **A política de Educação Infantil no município de Caruaru: avanços e desafios nos últimos 10 anos- 2009 a 2019.** 2022.213 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal De Pernambuco, Recife.2022

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações.** 10 ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação: estrutura e funcionamento**. Campinas: Autores Associados, 2013.

SCHMIDT, K. C. S. **Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na fiscalização da “Meta 1” do Plano Nacional de Educação (2014-2024): Implicações para a Política Educacional**. 2019. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2019

SILVA, T. M. M. da. **A Tessitura das Políticas Intersectoriais para a Educação Infantil: instâncias, papéis e responsabilidades**. 2005. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Fundação Universidade Federal De Mato Grosso Do Sul, Campo Grande. 2005

SLVA, R. **A implementação do ensino fundamental de nove anos e seus efeitos para a educação infantil: um estudo em municípios catarinenses**. 2009. 189 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Centro de Ciências e Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2009

SILVA, M. S. P. **A legislação brasileira e as mudanças na educação infantil**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 5, n. 9, p. 229-244, jul./dez. 2011.

SILVA, V. P. **O Conhecimento sobre financiamento da educação - FUNDEB: o que dizem as docentes da educação Infantil**. 2017. 188 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) Universidade Estadual De Santa Cruz, Ilhéus. 2017

SILVA, A. O. da. **Políticas para Educação Infantil na região do Jalapão e o regime de colaboração: condições legais e financeiras para o enfrentamento das desigualdades educacionais**. 2020. 145 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) Universidade Federal Do Tocantins, Palmas. 2020

SILVA, G. S. **Direito e Financiamento na Educação Infantil de 0 a 3 anos - Estudo Exploratório dos Processos de Privatização no Município de São Paulo**. 2020. 163 f. Dissertação (Mestrado em Educação) UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO, São Paulo. 2020

SILVA, D. X. da. **Políticas Públicas de Educação Infantil: Creches municipais da cidade de Manaus**. 2021. 253 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade do Estado do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro. 2021

SILVA, D. V. F. da. **O Plano Nacional de Educação e o cumprimento da Meta 1 da Educação Infantil - Estudo dos planos municipais paranaenses: Ubiratã, Cafelândia E Goioerê**. 2023. 265 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual Do Oeste Do Paraná, Cascavel. 2023

SILVA, M. V.; ALVARENGA, V. C. **Dilemas e perspectivas para a Educação Infantil 30 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988**. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 6, n. 1, p. 12 - 29 – jan./abr. 2017

SILVA, F. R.; BRITO, J. E. **Financiamento educacional e valorização docente na Educação Infantil**. Revista Contemporânea de Educação, vol. 12, n. 24, mai/ago de 2017

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação infantil: rumos da produção do conhecimento na ANPAE, ANPED e FINEDUCA (2016 a 2018)**. Pesquisa e Debate em Educação, v. 9, n. 2,

p. 763–787, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/30840>. Acesso em: 02 ago. 2024.

SILVA, V. P.; SOBRINHO, R. S.M. **O Novo Fundeb e a Garantia do Direito à Educação das Crianças Manauaras**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/119439>. Acesso em: 05 ago. 2024.

SILVA, A. O.; FREIRE, J. S. E. **O Financiamento da Educação Infantil nos municípios da região do Jalapão – Tocantins: (in)capacidades e desigualdades no atendimento da meta 1 do PNE/PME**. Revista Brasileira de Educação do Campo, v. 6, p. e13415, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufnt.edu.br/index.php/campo/article/view/13415>. Acesso em: 13 set. 2024.

SILVA, I. de O.; LUZ, I. R. da. **Educação Infantil e famílias residentes em áreas rurais: Demandas e Concepções em dois municípios do Brasil**. Cad. Cedes, Campinas, v. 37, n. 103, p. 303-318, set.-dez., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/3cjk9xd7wcDTKMntVFgLfLN/>

SILVEIRA, A. A. D. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise Da Atuação De Duas Promotorias De Justiça Da Infância E Juventude Do Interior Paulista**. 2006 234 f. Dissertação. Mestrado em Educação. Universidade De São Paulo, São Paulo. 2006

SILVEIRA, V. L. da. **Os desafios da gestão escolar na implantação do Programa Primeira Escola em duas unidades infantis: limites e possibilidades**. 2014. 104 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) Universidade Federal De Juiz De Fora, Juiz de Fora. 2014

SILVEIRA, A. D.; PEREIRA, S. T. **A Ação Brasil Carinhoso como estratégia de expansão da oferta e redução da desigualdade educacional na creche**. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 5, 2015. DOI: 10.17648/fineduca-2236-5907-v5-67578. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/67578>. Acesso em: 13 jan. 2025.

SILVEIRA, A. A. D.; XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E. de; CRUZ, S. H. V.; BORTOLLOTTI, N. **Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 718–737, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/8621>. Acesso em: 13 jan. 2025.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. **Simulador de Custo-aluno qualidade: Padrão de qualidade de referência, versão 02.2024**. Laboratório de Dados Educacionais, UFPR; UFG. Curitiba; Goiânia, 2024. Disponível em: <<https://simcaq.c3sl.ufpr.br/pqr>>. Acesso em: 20 set. 2025.

SOUZA, C. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: Dados, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SOUSA, A. M. de. **Custo aluno/ano da educação infantil da rede pública municipal de ensino de Teresina-PI, em 2012**. 2014 186 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal Do Piauí, Teresina. 2014

SOUZA, P. R. de; COELHO, J. P. P. **Aspectos legais da Educação Infantil no Brasil e as políticas de financiamento.** Colloquium Humanarum. v. 15, n. 2, p. 01–09, 2018. Disponível em: <https://journal.unoeste.br/index.php/ch/article/view/2409>. Acesso em: 23 jan. 2024.

SOUZA, J. de A.; RIOS, J. A. V. P.; OLIVEIRA, R. L. de. **Políticas Públicas para a Educação Infantil: um debate sobre a expansão da oferta e a formação dos professores.** Revista de Estudos em Educação e Diversidade - REED, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 392-409, 2020. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/reed/article/view/7900>. Acesso em: 07 jan. 2024.

SUSIN, J. **A crise do capital e seus reflexos nas políticas educacionais brasileiras.** In: SUSIN, J. (Org.). Políticas públicas e educação infantil: desafios e transformações. Campinas: Papyrus, 2011. p. 43-58.

TRIPODI, M. do R. F.; SANTOS, E. P. dos; TORRES, M. A. **Somente financiamento importa? possíveis fatores associados à escolha de modos de oferta de creche.** Revista Devir Educação, Lavras, v. 4, n. 2, p. 431-444, jul./dez. 2020. Disponível em: <http://devireducacao.ded.ufla.br/index.php/DEVIR/article/view/299>>. Acesso em: 25 ago. 2024

VELLOSO, R. M. **O contexto das políticas públicas para infância no campo.** 2008 279 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal De Minas Gerais, Belo Horizonte.2008

VIANA, M. P. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária.** 2015. 293 f. Dissertação (Mestrado em EDUCAÇÃO) UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo. 2015

ZABALA, A. **A organização dos conteúdos.** In: ZABALA, A. A prática educativa- como ensinar. Porto Alegre, RS. ArtMed, 1998.